

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

COMPTE RENDU INTEGRAL — 30^e SEANCE

Séance du Mercredi 12 Juin 1985.

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. ALAIN POHER

1. — Procès-verbal (p. 1072).
2. — **Eloge funèbre de M. Francis Palmero, sénateur des Alpes-Maritimes** (p. 1072).
MM. le président, Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget.

Suspension et reprise de la séance.

PRÉSIDENTE DE M. FÉLIX CICCOLINI

3. — **Décès d'un ancien sénateur** (p. 1073).
4. — **Communication du Gouvernement** (p. 1073).
5. — **Candidature à un organisme extraparlamentaire** (p. 1074).
6. — **Dispositions d'ordre économique et financier.** — Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 1074).

Discussion générale : MM. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget ; Maurice Blin, rapporteur général de la commission des finances ; Etienne Dailly, rapporteur pour avis de la commission des lois ; Christian Poncelet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Paul Kauss, Paul Girod, Pierre Gamboa, Jean-Pierre Fourcade, Camille Vallin.

Clôture de la discussion générale.

Art. 1^{er} (p. 1091).

M. Fernand Lefort.

Amendements n° 36 rectifié de M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis, et 21 de la commission. — MM. le rapporteur pour avis, le rapporteur général, le ministre. — Réserve.

Amendement n° 37 de M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. — MM. le rapporteur pour avis, le ministre, Pierre Gamboa. — Adoption.

Amendement n° 38 de M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. — MM. le rapporteur pour avis, le rapporteur général, le ministre. — Retrait.

Amendement n° 39 rectifié de M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. — MM. le rapporteur pour avis, le rapporteur général, le ministre. — Adoption.

M. le président, le rapporteur pour avis, le rapporteur général, le ministre.

Suspension et reprise de la séance.

Amendements n° 36 rectifié bis de M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis, et 21 de la commission (*précédemment réservés*). — MM. le rapporteur pour avis, le ministre, le rapporteur. — Adoption de l'amendement n° 36 rectifié bis.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels (p. 1096).

Amendement n° 40 rectifié de M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. — MM. le rapporteur pour avis, le ministre. — Adoption, par division, de l'article.

Amendement n° 9 du Gouvernement et sous-amendement n° 67 de M. Jean Cluzel, amendements n° 57 de M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis, 74 de M. René Monory et 91 de M. Christian Poncelet. — MM. le ministre, Jean Cluzel, le rapporteur pour avis, Jean Colin, Christian Poncelet, le rapporteur général. — Retrait du sous-amendement n° 67 ; adoption des amendements n° 9 et 57 constituant deux articles additionnels.

Amendement n° 80 du Gouvernement et sous-amendement n° 98 de M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis ; amendement n° 86 de M. Christian Poncelet. — MM. le ministre, le rapporteur pour avis, Christian Poncelet, le rapporteur général, Jean Colin. — Adoption du sous-amendement n° 98 et de l'amendement n° 80, modifié, constituant un article additionnel.

MM. le ministre, le président.

Art. 2 (p. 1103).

M. Fernand Lefort.

Amendement n° 41 de M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. — MM. le rapporteur pour avis, le ministre. — Retrait.
Adoption de l'article.

Articles additionnels (p. 1104).

Amendement n° 42 de M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. — MM. le rapporteur pour avis, le ministre, le rapporteur général. — Irrecevabilité.

Amendement n° 70 de M. Jean Cauchon. — MM. Jean Colin, le rapporteur général, le ministre, le rapporteur pour avis. — Rejet.

Art. 2 bis. — Adoption (p. 1105).

Art. 3 (p. 1105).

Amendement n° 22 rectifié de la commission. — MM. le rapporteur général, le ministre. — Adoption.

M. Pierre Gamboa.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels (p. 1105).

Amendement n° 7 du Gouvernement et sous-amendements n°s 92, 93 rectifié, 94 rectifié bis, 95 rectifié et 96 de M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis, 103 à 105 rectifié de la commission. — MM. le ministre, le rapporteur pour avis, le président, Edouard Bonnefous, président de la commission des finances; le rapporteur général, Pierre Gamboa. — Retrait des sous-amendements n°s 103, 104 et 95 rectifié; adoption des sous-amendements n°s 92, 93 rectifié, 94 rectifié bis, 105 rectifié, 96 et de l'amendement n° 7, modifié, constituant l'article.

Amendement n° 8 du Gouvernement et sous-amendement n° 97 rectifié de M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. — MM. le ministre, le rapporteur pour avis, le rapporteur général. — Adoption du sous-amendement et de l'amendement, modifié, constituant l'article.

Art. 4 (p. 1113).

M. Fernand Lefort.

Adoption de l'article.

Art. 4 bis. — Adoption (p. 1113).

Art. 4 ter (p. 1113).

M. Fernand Lefort.

Amendement n° 43 de M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. — MM. le rapporteur pour avis, le rapporteur général, le ministre. — Retrait.

Amendement n° 44 de M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. — MM. le rapporteur pour avis, le ministre. — Retrait.

Adoption de l'article.

Art. 5 (p. 1114).

M. Fernand Lefort.

Amendement n° 23 de la commission. — MM. le rapporteur général, le ministre, le rapporteur pour avis, Jacques Descours Desacres. — Adoption.

Amendement n° 1 de M. Pierre Gamboa. — MM. Pierre Gamboa, le rapporteur général, le ministre. — Rejet.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels (p. 1116).

Amendement n° 2 de M. Pierre Gamboa. — MM. Pierre Gamboa, le ministre. — Rejet.

Amendement n° 3 de M. Pierre Gamboa. — MM. Pierre Gamboa, le ministre. — Rejet.

Art. 5 bis. — Adoption (p. 1116).

Article additionnel (p. 1116).

Amendement n° 90 de M. Christian Poncelet. — MM. Alain Pluchet, le rapporteur pour avis. — Adoption de l'article.

Art. 6 (p. 1117).

Amendement n° 45 de M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. — MM. le rapporteur pour avis, le ministre. — Retrait.

Amendements n°s 73 de M. Jean Béranger, 24 rectifié de la commission, 46 et 47 de M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. — MM. Jean Béranger, le rapporteur général, le rapporteur pour avis, le ministre. — Retrait des amendements n°s 24 rectifié, 46 et 47; rejet de l'amendement n° 73.

Adoption de l'article.

Articles additionnels (p. 1120).

Amendements n°s 68 rectifié et 69 rectifié bis de M. Jean Cluzel. — MM. Jean Cluzel, le rapporteur général, le ministre, Paul Girod, Pierre Gamboa, Richard Pouille. — Retrait de l'amendement n° 68 rectifié; adoption de l'amendement n° 69 rectifié bis constituant un article additionnel.

M. le ministre.

Renvoi de la suite de la discussion.

7. — **Motion d'ordre** (p. 1123).

MM. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget; le président.

8. — **Nomination à un organisme extraparlamentaire** (p. 1123).

9. — **Dépôt de questions orales avec débat** (p. 1123).

10. — **Transmission d'un projet de loi** (p. 1123).

11. — **Dépôt d'une proposition de loi constitutionnelle** (p. 1123).

12. — **Dépôt de rapports** (p. 1123).

13. — **Dépôt d'avis** (p. 1124).

14. — **Ordre du jour** (p. 1124).

PRESIDENCE DE M. ALAIN POHER

La séance est ouverte à quinze heures vingt.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

PROCES-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la séance d'hier a été distribué.

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

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

— 2 —

ELOGE FUNEBRE DE M. FRANCIS PALMERO,
SENATEUR DES ALPES-MARITIMES

M. le président. Mes chers collègues, depuis de longs mois, on le savait atteint d'un mal implacable. (M. le ministre, Mmes et MM. les sénateurs se lèvent.) A chacune de ses visites au Palais du Luxembourg, on pouvait lire sur les traits de son visage les progrès de la maladie. Cependant, son courage et sa volonté de se battre étaient tels qu'on se surprenait parfois à espérer qu'une rémission pourrait devenir une guérison.

Il n'en fut malheureusement rien et, le 13 mai 1985, un appel de la préfecture des Alpes-Maritimes nous apprenait le décès de Francis Palmero. Il n'avait pas encore soixante-huit ans.

C'est le 8 décembre 1917 que naquit à Nice notre collègue. Son père, directeur à la mairie de Nice, allait profondément marquer son enfance. Elève au lycée impérial de Nice, puis de l'école nationale d'administration municipale et de l'institut d'urbanisme de Paris, il obtint le brevet élémentaire, le brevet d'enseignement primaire supérieur et le diplôme de l'école d'administration, qui devait former des générations de fonctionnaires municipaux.

Sa carrière était d'ores et déjà tracée. En quelques années, il va gravir les différents échelons de la mairie de Nice, qui, de rédacteur, vont le conduire au secrétariat général.

En 1939, il est mobilisé au 184^e régiment d'artillerie de Valence. Il fait l'école des officiers de Landernau. Démobilisé, il participe activement à la direction des services de protection des populations, à l'aide aux réfugiés, aux sinistrés et aux évacués.

C'est sur le conseil de Jean Médecin, ancien député, maire de Nice, que Francis Palmero va tenter une carrière politique. Elu en 1958 conseiller municipal de Menton, il en deviendra maire en 1954 pour le demeurer jusqu'en 1977. En 1958, il se présente à la députation et est élu dans la quatrième circonscription des Alpes-Maritimes. Il le restera jusqu'en 1968. La même année, il est élu conseiller général et, par deux fois, de 1961 à 1964 et de 1967 à 1973, il sera président du conseil général de son département. Enfin, en 1971, il sera élu sénateur des Alpes-Maritimes.

A l'Assemblée nationale, il est membre de la commission des lois dont il devient vice-président en 1967. Inscrit au groupe progrès et démocratie moderne, il participera activement aux travaux de la Chambre. Ses interventions furent nombreuses et s'inscrivaient généralement dans la perspective de son département : son évolution, le bien-être de ses concitoyens et les relations avec les Etats voisins.

Cependant, c'est, semble-t-il, au Palais du Luxembourg, que Francis Palmero va donner sa pleine mesure. Membre de la commission des affaires étrangères, dont il sera secrétaire, inscrit au groupe de l'union centriste, il va employer pleinement son dynamisme naturel. Très assidu aux travaux de la Haute Assemblée, il intervient fréquemment, rapportant de nombreux textes, questionnant abondamment les ministres. On a dit que Francis Palmero fut, pendant plusieurs années, le sénateur qui posait le plus de questions orales ou écrites. Je laisse aux documentalistes le soin de vérifier cette affirmation statistique, mais il demeure que peu de sujets ont échappé à sa curiosité. Il vit l'événement au quotidien et harcèle les membres du Gouvernement. Il serait vain de vouloir faire l'inventaire de toutes ces questions et, en tout état de cause, on serait certain de faire quelques oublis. Cependant, de grands thèmes reviennent fréquemment, traités généralement dans une optique qui les rattache directement à son département ou à sa région, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

L'économie régionale sera sans nul doute l'une de ses sources. Francis Palmero avait coutume de dire : « La Côte d'Azur n'est pas seulement le pays du carnaval et des vacances, c'est aussi un pays qui a de graves problèmes économiques et sociaux ». Il s'attacha à créer des emplois industriels plus stables que ceux d'ordre tertiaire trop souvent saisonniers.

A la présidence de la commission franco-italienne des élus frontaliers, il se donne pour objectif de rendre plus facile les échanges entre les pays voisins.

Il fait de grands efforts pour faire aboutir le tunnel du Mercantour, dont il juge la percée aussi essentielle que celle du tunnel du Mont-Blanc.

Président des Chemins de fer de Provence, il veille à la deserte des sites touristiques protégés, car le tourisme reste l'un des atouts essentiels de cette région. Vice-président de l'association régionale de tourisme, vice-président de l'association des maires des stations classées, et même président de la région Côte-d'Azur des communes touristiques, il s'attache tout spécialement aux problèmes de la délimitation du littoral, de la pollution de la Méditerranée et de la création de stations de sports d'hiver de classe internationale. Président de la Biennale internationale d'art et du Festival de musique de Menton, il prend une part active à l'animation culturelle de sa région.

Cependant, ce sera incontestablement la réalisation de Sofia-Antipolis qui constituera une page essentielle de son œuvre. L'idée, lancée par notre ancien collègue Emile Hugues, fut reprise tout à la fois par Francis Palmero et par notre nouveau collègue Pierre Laffitte, qui le remplacera désormais dans cet hémicycle : créer une « cité des sciences au soleil » ouverte au tertiaire supérieur, à la recherche de pointe, dans un parc naturel d'activités de 2 300 hectares. Il s'agit d'attirer des industries de haute technologie employant une main-d'œuvre très qualifiée, spécialement dans l'électronique, la mécanique, la recherche, la chimie, la pharmacie et le cinéma.

Ce sera, dans l'esprit de notre collègue, une œuvre de décentralisation exemplaire.

Lancé en 1972, le parc international d'activités de Valbonne-Sofia-Antipolis a maintenant plus de dix ans. C'est le résultat d'un travail acharné de Francis Palmero auprès des administrations, des assemblées locales, des communes, des entreprises, un véritable travail de fourmi au cours duquel, parcelle après parcelle, l'ensemble a déjà commencé à prendre forme.

C'est sans nul doute ce projet, devenu une réalité et qui connaîtra son plein essor avec le troisième millénaire, qui éclaire le plus sur la personne de Francis Palmero. Une personnalité faite de contrastes. Le spécialiste de l'administration municipale avait une vue parfaite de ce que pouvait être un pôle international des sciences et des techniques en même temps qu'un haut lieu culturel. Cet élu local avait le goût du dialogue. Ouvert à toutes les rencontres, il présidait les groupes d'amitié parlementaires avec la Grèce, la Turquie et le Sud-Est asiatique.

Il avait, au-dessus de tout, le sens de l'amitié entre les hommes. Vice-président de l'alliance France-Israël, vice-président de l'intergroupe des sénateurs membres de la ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme, il ne supportait pas le racisme. Ayant toujours vécu dans une région frontalière, il ne concevait pas de tels réflexes. C'était avant tout un humaniste.

Telle fut la vie de Francis Palmero : un fonctionnaire des collectivités locales passionné par le développement de sa région, sensible à l'événement et ouvert à tous les dialogues ; un homme de caractère et de volonté qui, avec détermination, aura réussi, avec d'autres, à doter la France d'une « Silicon Valley » à sa mesure.

Je voudrais dire à vous, ses amis du groupe parlementaire de l'union centriste, et à vous tous, mes chers collègues, que nous partageons votre tristesse. Au jour de ses obsèques, le président Adolphe Chauvin, qui représentait plus spécialement la Haute Assemblée, rappela que « Francis Palmero avait su, dans sa vie, conjuguer avec bonheur la vertu de la tolérance et la volonté de toujours mieux servir les valeurs de l'homme ».

Je vous prie, madame, de croire que c'est le souvenir que nous garderons de votre mari qui ne comptait, dans cette assemblée, que des amis qui vous assurent, ce soir, de leurs sentiments fidèles et attristés.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je demande la parole.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, au nom du Gouvernement, je voudrais, à mon tour, m'incliner devant la mémoire de Francis Palmero. J'ai eu l'occasion de le connaître personnellement et d'apprécier sa personnalité et son intelligence.

Elu député de 1958 à 1967 — cela vient d'être dit — sénateur à partir de 1971, conseiller général, maire de Menton, il a consacré le meilleur de lui-même à la vie publique. Il aura marqué — vous l'avez rappelé, monsieur le président — l'histoire politique de son département, les Alpes-Maritimes. Tous ceux qui l'ont approché se souviendront de son dévouement et de l'intérêt qui animait ses convictions, parfois même sa passion.

Au nom du Gouvernement, je vous adresse, madame, ainsi qu'à votre famille, mes condoléances. J'exprime aussi aux membres du Sénat et à tous ses amis, en particulier au groupe centriste, qui perd l'un de ses membres éminents, mes condoléances émues.

M. le président. Je vous remercie, monsieur le ministre.

Selon la tradition, le Sénat va interrompre ses travaux quelques instants en signe de deuil.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à quinze heures trente-cinq, est reprise à quinze heures quarante-cinq, sous la présidence de M. Félix Ciccolini.)

PRESIDENCE DE M. FELIX CICCOLINI,
vice-président.

M. le président. La séance est reprise.

— 3 —

DECES D'UN ANCIEN SENATEUR

M. le président. J'ai le regret de vous faire part du décès de notre ancien collègue M. Robert Francotte qui fut sénateur de la Seine en 1958 et 1959.

— 4 —

COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre un envoi complémentaire aux communications faites au Sénat les 6 et 11 juin 1985 relatives à la consultation des assemblées territoriales de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, des îles Wallis-et-Futuna et de la Polynésie française sur les projets de loi relatifs à l'élection des députés des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte.

Acte est donné de cette communication.

Ces documents ont été transmis à la commission compétente.

— 5 —

CANDIDATURE A UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. Je rappelle au Sénat que M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la nomination de son représentant au sein du conseil supérieur de la mutualité en remplacement de M. Jacques Bialski, dont le mandat est venu à expiration.

La commission des affaires sociales propose la candidature de M. Charles Bonifay.

Cette candidature a été affichée. Elle sera ratifiée s'il n'y a pas d'opposition dans le délai d'une heure.

— 6 —

DIVERSES DISPOSITIONS D'ORDRE ECONOMIQUE ET FINANCIER

Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 309, 1984-1985), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. [Rapports n°s 339 et 343 (1984-1985).]

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

J'informe le Sénat que la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation m'a fait connaître qu'elle a d'ores et déjà procédé à la désignation des candidats qu'elle présentera si le Gouvernement demande la réunion d'une commission mixte paritaire en vue de proposer un texte sur le projet de loi actuellement en discussion.

Ces candidatures ont été affichées pour permettre le respect du délai réglementaire.

La nomination des représentants du Sénat à la commission mixte paritaire pourrait ainsi avoir lieu aussitôt après le vote sur l'ensemble du projet de loi, si le Gouvernement formulait effectivement sa demande.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, vise, pour l'essentiel, à tirer les conséquences législatives des réformes financières réalisées au cours des derniers mois. Ce texte rassemble des dispositions très diverses; cela a été indiqué et je le reconnais volontiers. C'est la conséquence de la méthode que nous avons choisie, qui a consisté à discuter, avec l'ensemble des intervenants financiers, les dispositions les plus appropriées aux objectifs poursuivis par le Gouvernement.

Parmi les rigidités structurelles dont souffre notre économie, celles de notre système financier figurent en bonne place, même si, très souvent, elles sont moins dénoncées que d'autres. Malgré les réformes réalisées depuis le début des années 1960, et dont certaines ont été utiles, le système financier de notre pays reste marqué par trois maux : premièrement, une demande excessive de garanties patrimoniales — expliquons-nous dans le langage de tout le monde : on ne prête trop souvent qu'aux riches; deuxièmement, la permanence des cloisonnements, marché monétaire d'un côté et marché financier de l'autre, absence de marché hypothécaire; troisièmement, une forte tutelle de l'Etat très souvent manifeste.

Bien que financières, ces rigidités ont des conséquences directes sur l'activité économique et donc sur l'emploi. L'insuffisante mobilité du capital peut faire échouer la réalisation de projets industriels trop risqués pour une source de financement traditionnelle; elle renchérit, par ailleurs, le coût du crédit de l'argent, et peut conduire des entreprises ou des particuliers à différer des projets d'investissement ou d'achat de logement.

C'est pourquoi je m'attache — en plein accord avec M. le Premier ministre — depuis plusieurs mois à lever une à une ces rigidités. Je sais bien qu'il est très difficile d'en chiffrer l'impact économique, car celui-ci ne se révélera qu'après plusieurs mois ou plusieurs années. Ces mesures n'en sont pas moins de nature à améliorer la compétitivité de notre système financier et à stimuler l'activité économique.

Elles visent trois objectifs. Le premier tend à réduire le coût de l'intermédiation financière, du traitement de l'argent, pour parler comme tout le monde. Le deuxième consiste à mettre à la disposition des entreprises les instruments financiers nécessaires à leur développement. Chacune doit, en effet, pouvoir trouver sur le marché financier, au meilleur taux et pour une durée optimale — en fonction de ce qu'elle souhaite, soit à long terme, soit à court terme — les moyens adéquats, compte tenu de sa situation.

Le troisième objectif a pour objet de donner à la place financière de Paris les moyens d'être concurrentielle par rapport aux autres grandes places financières de l'étranger.

Nombre de mesures proposées — certaines ont déjà été prises et sont en cours d'application — sont du domaine réglementaire; quelques-unes nécessitent une adaptation de notre législation, que nous vous proposons aujourd'hui.

Plusieurs dispositions visent à permettre aux entreprises, notamment à des P. M. E. innovantes, de renforcer leurs fonds propres. Le régime fiscal qui vous est proposé pour les sociétés de capital-risque est fortement incitatif afin de favoriser un type d'activité indispensable à la création d'entreprises et qui connaît en France, et ce depuis plusieurs générations, un retard important.

Par ailleurs, le Gouvernement vous propose d'adopter un amendement supplémentaire tendant à permettre aux banques mutualistes et coopératives, notamment à la caisse nationale du crédit agricole, d'émettre des titres participatifs pour renforcer leurs fonds propres. Les règles de contrôle qui s'appliquent à ces banques en vertu de la loi de janvier 1984 donnent, en effet, aux épargnants les garanties suffisantes pour que l'exclusion du champ d'application de la loi de janvier 1983 soit levée.

Les dispositions relatives au marché financier ont pour objet de diversifier les instruments monétaires et financiers afin de répondre aux besoins des opérateurs et de réduire le coût de l'accès aux ressources monétaires et obligataires.

J'aurai l'occasion, au cours de ce débat, de revenir en détail sur les différentes mesures que contient ce projet de loi. J'insisterai plus particulièrement sur deux dispositions, relatives au marché hypothécaire et au financement du logement social. Ces deux réformes répondent à une même préoccupation : contribuer à réduire le coût des prêts en les adossant à des ressources financières mieux adaptées à ce type de financement et stimuler ainsi l'activité du bâtiment.

La réforme arrêtée à la suite de la mission confiée au gouverneur du Crédit foncier, M. Bonin, et après, là aussi, une large consultation de la place financière de Paris, vise à adosser les prêts au logement non aidés sur des ressources longues et non, comme aujourd'hui, sur des ressources à court terme. Une agence sera créée à cet effet, à laquelle participeront, bien entendu, les établissements qui le souhaiteront.

Le projet prévoit, pour accroître la qualité des titres émis par l'agence, de l'autoriser à émettre un volume de créances supérieur au montant des billets hypothécaires refinancés ainsi que d'accorder la garantie de l'Etat aux organismes agréés.

Ce système, exposé de façon aussi claire que possible, a pour but d'offrir une double garantie aux épargnants et aux investisseurs, autrement dit, la sécurité qu'ils sont en droit d'attendre. La mise en place de ce marché hypothécaire doit permettre de réduire le taux des prêts au logement non aidés au moins de 1 p. 100, peut-être même de 2 p. 100, puisque c'est à partir de ressources à long terme que seront financés des prêts eux aussi à long terme, s'agissant d'achat de logement.

La seconde disposition a pour objet de conforter le financement du logement social et la transparence de ce circuit financier. La distribution directe par la Caisse des dépôts et consignations des prêts locatifs aidés — P. L. A. — que les élus locaux connaissent bien, permettra la mise en place d'un circuit court entre les ressources du livret A et les prêts au logement social.

L'Etat ne se désengage pas dans le domaine du logement social. Il continuera à assumer ses responsabilités en ce qui concerne les programmes physiques et les bonifications. Cette réforme que je vous soumetts, élaborée avec le ministre de l'urbanisme et du logement, M. Paul Quilès, en concertation étroite avec la confédération des H. L. M., apportera, au total, une garantie de financement tant sur le volume de la ressource financière mise à la disposition du logement social que sur le taux qui sera consenti aux emprunteurs.

Le Gouvernement vous propose aussi deux amendements supplémentaires, qui complètent le dispositif du projet de loi et qui sont le résultat de la concertation engagée avec la place de Paris.

D'une part, il s'agit, conformément aux recommandations du rapport Tricot — c'est un rapport de grande qualité et je tiens à rendre hommage à son auteur — de permettre aux agents de change de prendre des participations, y compris majoritaires, dans des sociétés spécialisées dans une activité de contre-

partie en bourse. Le développement des transactions dans les bourses françaises et la perspective d'une cotation en continu rendent nécessaire cette évolution de la profession pour assurer la fluidité du marché.

D'autre part, il est apparu souhaitable de permettre aux différents intervenants du marché obligataire de se couvrir contre le risque en taux. Une première disposition a été adoptée en ce sens par l'Assemblée nationale. Le présent amendement vise à organiser le fonctionnement du marché à terme d'instruments financiers. Deux organismes seront créés à cet effet : un conseil du marché, que l'on pourrait appeler commission, représentatif des différents intervenants et une chambre de compensation ayant statut d'établissement de crédit.

Mesdames, messieurs les sénateurs, la modernisation des moyens de paiement constitue le troisième volet de ce texte. Au moment où la France — chacun le reconnaît — bénéficie d'un avantage technologique important dans le domaine des cartes à mémoire — les puces — permettant le développement à grande échelle des cartes de paiement, il est nécessaire de donner à celles-ci la même valeur juridique qu'au paiement par chèque, en lui appliquant la règle de l'irrévocabilité. Parallèlement, le recouvrement civil des chèques sans provision doit être amélioré, sans que ceux-ci soient dépénalisés.

Cette modernisation de nos instruments financiers, pour être tout à fait efficace, suppose que la concurrence joue pleinement. Celle-ci, mesdames, messieurs les sénateurs, n'est jamais acquise à l'avance. Beaucoup la réclament, mais beaucoup aussi — parfois les mêmes — s'efforcent de s'en protéger. Or, je la crois nécessaire au bon fonctionnement de l'économie et j'entends veiller à ce qu'elle s'exerce sans contrainte.

C'est pourquoi le Gouvernement propose de soumettre les banques au droit commun. La loi bancaire du 24 janvier 1984, monsieur le rapporteur général, en avait décidé autrement.

Lorsque l'on constate qu'une disposition n'est pas suffisamment claire ou qu'elle n'est pas nécessairement aussi bonne qu'on aurait pu le croire, la sagesse consiste à modifier ce qui pourrait être une source de malentendus. Or, il est apparu à l'expérience que tel était le cas avec telle ou telle profession. Le Gouvernement a donc déposé un amendement qui reconnaît en matière bancaire, puisque nous traitons des problèmes financiers, la compétence de la commission de la concurrence.

Quiconque le voudra pourra la saisir ; elle pourra instruire les dossiers, ceux des banques privées et publiques comme des autres activités.

Ce projet de loi comporte, enfin, des dispositions financières diverses ; c'est le lot des D. D. O. E. F. Trois d'entre elles concernent les collectivités locales.

Le projet de loi prévoit, tout d'abord, de substituer une majoration forfaitaire à l'actualisation des valeurs locatives qui devrait normalement intervenir en 1986. Pourquoi ? Il convient essentiellement d'éviter les transferts très importants et souvent difficilement justifiables qui résulteraient d'une actualisation. Ce sont d'ailleurs les mêmes motifs qui, en 1983, avaient conduit le Gouvernement à retenir cette solution.

Il s'agit, ensuite, d'instituer un « déflateur de bases ». D'ailleurs, l'opposition l'avait demandé à l'occasion de l'examen de la loi de finances devant l'Assemblée nationale. Il n'avait pas été retenu alors, compte tenu des circonstances dans lesquelles la discussion avait eu lieu. C'était une disposition sage, c'est pourquoi je l'ai désormais retenue.

En effet, depuis plusieurs années, les valeurs locatives évoluent, pour des raisons purement techniques, à un rythme nettement supérieur à celui de l'inflation. C'est un phénomène qu'il nous faut donc corriger à un moment où, plus que jamais, nous avons le devoir de faire porter nos efforts sur la réduction de l'inflation qui est, je vous le rappelle, un mal auquel la France a été trop longtemps habituée et contre lequel l'ouverture vers les marchés extérieurs et la dure compétition internationale nous imposent de lutter avec vigueur. Nous avons déjà obtenu, vous le savez, des résultats. Quand je dis nous, bien entendu, il s'agit non seulement du Gouvernement dans la limite de son influence, mais également de l'ensemble des acteurs économiques et des partenaires sociaux de notre pays.

Lutter contre l'inflation, c'est la première condition du maintien d'un pouvoir d'achat durable, en particulier des catégories sociales les plus démunies.

Enfin, faire reculer l'inflation dans notre pays, c'est la condition d'une meilleure compétitivité de nos produits sur les marchés extérieurs comme à l'intérieur de nos frontières.

Cette disposition, ce « déflateur de bases » s'inscrit dans cette perspective-là. Il serait utile, me semble-t-il, pour montrer notre volonté de lutter tous ensemble contre l'inflation, ce mal sournois dont il faut débarrasser le pays, que, sur ce point, se manifeste le plus large accord entre le Gouvernement et la Haute Assemblée.

J'ajoute que cette mesure, qui ne bride pas l'autonomie des collectivités locales, tend à rendre sa vérité au vote du taux des impôts locaux.

Deux autres dispositions dont on reparlera, j'en suis convaincu, ont également été adoptées par l'Assemblée nationale.

Première disposition, le Gouvernement a présenté une mesure d'ajustement des modalités d'indexation de la dotation globale de fonctionnement dont l'évolution suivra désormais l'indice moyen de la fonction publique, plus représentatif des charges de fonctionnement des collectivités locales. Je sais bien que la loi avait retenu l'indice 100. Mais à partir du moment où le Gouvernement a consenti pour les bas salaires de la fonction publique un effort particulier, il y a contradiction entre cet effort et la volonté de retenir l'indice 100 pour l'ensemble des salaires de la fonction publique. Il s'agit là des salaires payés par les collectivités locales ; en effet, leurs agents sont apparentés à la fonction publique.

Cette mesure qui a suscité beaucoup de passion répond donc à notre volonté de rigueur financière et budgétaire ; je suis convaincu que quiconque a l'intérêt d'une bonne et saine gestion des finances publiques ne pourra qu'approuver cette disposition présentée par le Gouvernement.

M. Jean-Pierre Fourcade. Hélas non !

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Monsieur Fourcade, je n'ai jamais dit que vous aviez le souci d'une bonne gestion des finances publiques !

M. Jean-Pierre Fourcade. Meilleure que vous, monsieur le ministre ! Nous en parlerons dans quelques instants.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Monsieur Fourcade, je vous renverrai aux déclarations de M. Barre, lorsqu'il a pris ses fonctions en 1976.

Mais je ne suis pas venu pour polémiquer. Vous m'avez interrompu au moment où je disais qu'il fallait, en effet, avoir quelques vertus pour gérer avec rigueur les finances publiques. Ce n'est pas facile en période de crise, en période de faible taux de croissance. Cela suppose donc une volonté forte.

J'ajouterai d'ailleurs, mesdames, messieurs les sénateurs, que bien gérer l'argent public constitue non seulement une nécessité de bon sens, mais aussi une exigence civique.

M. Jean Chamant. Après l'avoir gaspillé !

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Seconde disposition, il a été proposé, pour des raisons de solidarité que personne ne pourra, me semble-t-il, contester, un dégrèvement de taxe d'habitation pour les personnes à faibles ressources qui, bien qu'exonérées de l'impôt sur le revenu, payent des montants de taxe d'habitation supérieurs à 1 000 francs.

Telles sont, mesdames et messieurs les sénateurs, les orientations qui sous-tendent les diverses dispositions de ce projet de loi.

Je sais que vous avez déposé un grand nombre d'amendements. Je les examinerai bien sûr, comme toujours, avec intérêt. Cependant, je souhaite que ce projet de loi relatif aux finances ne soit pas l'occasion de multiplier le dépôt d'amendements qui pourraient trouver leur place ailleurs. Mais si je peux faciliter les choses, je le ferai comme à mon habitude.

Mesdames, messieurs les sénateurs, la modernisation de notre système financier est nécessaire. En effet, l'argent doit circuler plus rapidement et les taux d'intérêt baisser. Nous devons également donner plus de mobilité au circuit financier et favoriser le capital-risque. Ainsi, tous les Français, en particulier les entreprises françaises, disposeront de nouvelles possibilités pour assurer la rénovation de notre tissu industriel grâce notamment aux petites et moyennes entreprises. Par ce renouvellement du tissu industriel, qui concerne également les entreprises de service et de commerce, nous pourrions retrouver une croissance économique plus soutenue. Tel est bien le meilleur moyen de lutter durablement et efficacement contre le chômage. (*Applaudissements sur les travées socialistes et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

M. Maurice Blin, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, malgré le caractère traditionnellement hétéroclite des projets de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier et bien que les amendements proposés par le Gouvernement et par nos collègues de l'Assemblée nationale aient porté de 12 à 24 le nombre des articles du texte qui nous est soumis, les dispositions qu'il comporte peuvent être regroupées — vous venez de le rappeler, monsieur le ministre — autour de trois axes principaux.

L'essentiel des mesures que nous avons étudiées répond à trois nécessités que votre commission des finances ne conteste pas : nécessité, d'abord, d'améliorer le financement de l'économie

en assurant la santé financière des entreprises et le développement du marché financier ; nécessité, ensuite, de relancer le secteur du logement aujourd'hui sinistré ; nécessité, enfin, d'adapter notre législation à la réglementation communautaire.

La plupart de ces dispositions vont dans le bon sens et témoignent de la prise de conscience de l'importance du marché financier et de ses mécanismes. Votre commission des finances s'en félicite.

Cependant, à côté de ces mesures, il en est d'autres qui s'imposent — c'est le moins que l'on puisse dire — avec moins d'évidence et ne paraissent pas dénuées d'arrière-pensées. Ce sont celles qui concernent la réforme du financement du logement et surtout celles qui affectent les ressources des collectivités locales. Elles révèlent notamment les graves difficultés actuelles de nos finances publiques.

J'aborderai, en premier lieu, la nécessité d'améliorer le financement de notre économie. M. le ministre vous en a dit l'essentiel ; j'abrègerai donc mon propos.

Le présent projet de loi contient quatre types de mesures qui peuvent concourir à la réalisation de ces objectifs. D'abord, ce sont celles qui visent à renforcer les fonds propres des entreprises — articles 1^{er} et 2.

La définition d'un régime fiscal favorable aux sociétés de capital-risque — article 1^{er} — permettra aux petites et moyennes entreprises innovantes de bénéficier d'une augmentation de leurs fonds propres. A la transparence fiscale, qui évite la double imposition, s'ajoute un régime d'imposition incitatif pour les actionnaires d'une société de capital-risque de nature à encourager la collecte des capitaux à risque.

L'article 2, que votre commission a adopté sans modification, facilite le renforcement des fonds propres des entreprises, en particulier en exonérant de droits d'apport les augmentations de capital en numéraire.

Une deuxième série de mesures vise à l'amélioration des mécanismes régulateurs du marché financier — articles 3 et 4.

Le développement de ce marché financier s'explique surtout par la croissance spectaculaire du marché obligataire. En effet, l'investissement de l'épargne à court terme en valeurs à long terme a ses dangers.

Pour permettre aux opérateurs de se couvrir contre les risques de variations sensibles et fréquents des taux d'intérêt, la mise en place d'un marché à terme de taux d'intérêt et de bons du Trésor apparaît en effet indispensable. Certains obstacles juridiques empêchaient jusqu'à aujourd'hui le développement de cette nouvelle technique qui fonctionne déjà sur d'autres places. Des mesures permettant au marché de Paris de jouer le rôle qui répond à l'importance des établissements de crédit français nous sont donc proposées ; elles nous paraissent bonnes.

Votre commission a adopté l'article 3 — elle en a simplement précisé la rédaction — et l'article 4 de ce projet.

Faciliter le financement des entreprises en fluidifiant le marché financier, c'est l'objectif des mesures fiscales qui définissent le régime d'imposition de nouveaux produits financiers. Je ne les rappellerai pas. Ils sont nouveaux et complexes, il faut bien le dire, quant à leur gestion. Ils permettront de répondre aux besoins d'entreprises qui, prévoyant des disponibilités de trésorerie pour deux ou trois ans, ne veulent pas s'engager au-delà.

L'article 5, après avoir posé le principe de l'imposition des primes de remboursement, en adapte les modalités d'application à un type particulier d'opération : celui du démembrement des titres qui n'était pas encore pratiqué dans notre pays.

Votre commission, considérant que le revenu du titre doit permettre de payer l'impôt, a refusé, dans ces conditions, de s'engager dans une voie qu'elle estime dangereuse. Elle n'a pas souscrit au régime dit de « l'échu fictif » proposé par le Gouvernement. Vous demandiez, monsieur le ministre, que soit imposé sans délai un revenu potentiellement acquis mais non disponible ayant une échéance relativement lointaine. Cela ne nous a pas paru de bonne méthode. C'est la raison pour laquelle votre commission vous proposera de supprimer l'ensemble du paragraphe III de cet article 5 ; elle souhaitera, mes chers collègues, que vous la suiviez.

L'article 5 bis comble un vide juridique en précisant le régime d'imposition de plus-values réalisées lors de la cession de bons ou titres négociables d'une durée inférieure ou égale à deux ans, aux fins, semble-t-il, de lutter contre des commodités qui favoriseraient la spéculation.

Enfin, une quatrième série de dispositions tire les conséquences de la modernisation des moyens de paiement que vous avez rappelée à l'instant, monsieur le ministre. Il s'agit de l'article 8 relatif à l'irrévocabilité du paiement par carte, de l'article 9, qui concerne la réactualisation par décret du seuil à partir duquel peuvent être effectués les paiements par chèques et virements de traitements et salaires.

Par ailleurs, il est un autre secteur particulièrement affecté qui fait aujourd'hui l'objet de votre attention et de diverses mesures, c'est celui du logement.

L'article 2 bis vise à soumettre au droit fixe les actes constatant les apports mobiliers faits aux sociétés civiles qui, après construction d'immeubles d'habitation, se transformeront en sociétés civiles de placements immobiliers autorisées à faire publiquement appel à l'épargne.

Vient ensuite une mesure lourde, la réforme du marché hypothécaire, qui fait l'objet des articles 4 bis et 4 ter. Tout en concourant à la modernisation du marché financier, elle répond surtout à la nécessité d'assurer un financement à long terme du logement, à moindre coût, afin de relancer ce secteur très atteint par la crise.

L'article 4 bis ouvre au Crédit foncier de France la possibilité d'émettre des billets hypothécaires dans le cadre de la législation existante pour lui permettre d'accéder au mécanisme de refinancement.

L'article 4 ter précise les garanties du nouveau marché hypothécaire.

Ces mesures sont, nous semble-t-il, opportunes, mais il nous semble bien aussi qu'elles risquent d'avoir une efficacité limitée tant que n'aura pas été rétablie — c'est l'évidence même — la rentabilité de l'investissement dans le logement, ce qui exige notamment la libéralisation des rapports locatifs.

Une dernière mesure vise à mettre en conformité notre législation avec la réglementation communautaire ; c'est l'article 7, qui transforme — en vérité plus en apparence qu'au fond — le régime économique des alcools, pour répondre à une pression de la commission des Communautés européennes.

Ce dispositif supprime le régime économique général de l'alcool. Il institue un régime particulier — c'est une exception de poids — pour l'alcool de betterave et il maintient celui du rhum, mais il tend à répondre à des objectifs, il faut le dire, partiellement contradictoires : d'une part, procéder à des économies budgétaires, mais aussi, d'autre part, soutenir la production betteravière et le contingentement des rhums, et enfin respecter les injonctions communautaires.

Deux articles, les articles 6 et 11, concernent les salariés.

Conséquence nécessaire des décisions prises par le Gouvernement en matière de retraite à soixante ans et de préretraite, il est proposé, à l'article 11, d'accorder la garantie de l'Etat dans la limite de 10 milliards de francs aux prêts consentis à l'association pour la gestion de la structure foncière.

Avec l'article 6, il s'agit de combler un vide juridique en donnant un fondement législatif à une pratique suivie jusqu'ici par l'administration en matière d'imposition des cotisations de retraite et de prévoyance des salariés. Il nous semble que la disposition proposée — qui, certes, élargit les possibilités de déclaration — n'est pas pleinement satisfaisante.

Aussi convient-il, selon nous, d'apporter au texte adopté par l'Assemblée nationale certaines précisions afin d'éviter qu'une mesure conçue à l'origine comme étant d'une application plus facile ne conduise à multiplier les risques de conflits entre vérificateurs et vérifiés. A cet effet, votre commission vous propose un amendement qu'elle vous demandera, bien sûr ! d'adopter.

Si les mesures que je viens d'examiner répondent à la nécessaire adaptation de notre économie, en revanche, d'autres dispositions de ce projet de loi paraissent nettement moins heureuses.

Selon le Gouvernement, l'article 7 ter ne serait qu'une simple mesure de rationalisation et de simplification des circuits financiers de l'aide au logement social.

De quoi s'agit-il ? Plutôt que de soumettre la Caisse des prêts H. L. M. à la loi bancaire, ce qui en aurait fait une institution financière spécialisée, le Gouvernement a préféré supprimer cet organisme financièrement transparent et éclater ses fonctions entre la Caisse des dépôts, qui distribuerait désormais directement les prêts locatifs aidés — les P. L. A. — et une caisse de garantie du logement social, qui gèrerait la redevance alimentant les fonds de garantie des opérations de construction H. L. M.

Cette réforme, toujours selon le Gouvernement, aurait l'avantage de garantir l'affectation prioritaire des ressources du livret A au logement social en évitant le désengagement de la Caisse des dépôts et de répercuter la baisse des taux du livret A en raccourcissant le circuit du financement.

En fait, mes chers collègues, on peut craindre que ce dispositif ne masque plutôt la volonté de l'Etat de se désengager en matière de bonification des prêts de la caisse des prêts aux H. L. M.

En outre, les ressources du livret A étant en diminution, cette mesure ne risque-t-elle pas de provoquer — c'est une question que nous devons nous poser et vous poser, monsieur le ministre — un renchérissement du coût moyen des prêts aux collectivités locales ?

Enfin, cette réorientation de la Caisse des dépôts vers le logement social ne va-t-elle pas à l'encontre de la diversification de ses activités, à laquelle, je crois pouvoir le dire, elle aspirait voilà quelques années ?

Telles sont les raisons pour lesquelles, à l'issue d'un long débat, votre commission a finalement adopté un amendement tendant à supprimer l'article 7 *ter*, étant donné les dangers qu'il comporte.

Par ailleurs, une série de dispositions concernant les ressources des collectivités locales ont suscité des critiques ou des réserves de la part des commissaires.

De vives critiques ont été exprimées s'agissant des modalités de régularisation de la dotation globale de fonctionnement.

L'article 11 *bis* tend à fixer le taux d'évolution garanti de la D.G.F. au niveau de l'évolution du total du traitement et de l'indemnité de résidence annuels afférents à l'indice 334 de la fonction publique. Cette disposition ne serait, selon le Gouvernement, qu'une simple mesure de rationalisation consistant à fixer une référence plus représentative de la progression réelle de la moyenne des rémunérations, donc de l'évolution des charges de personnel, en raison du dispositif salarial appliqué en 1983.

En fait, par le biais de cette disposition apparemment technique, il s'agit bel et bien de substituer à l'indexation actuelle, qui aurait conduit à un versement de complément de D.G.F. de 1,2 milliard de francs, une nouvelle indexation qui, elle, n'ouvrirait droit à aucune régularisation.

À l'issue d'un long débat, votre commission a rejeté cet article, et je crois savoir que M. Fourcade, président du comité des finances locales, évoquera tout à l'heure ce problème délicat, difficile et important.

L'article 12 vise à majorer en 1986 les valeurs locatives foncières servant de base à l'assiette des impôts directs locaux, par application de coefficients de majoration forfaitaires. Votre commission a repoussé cette disposition, non qu'elle soit fondamentalement hostile aux propositions qui lui sont faites — puisque aussi bien nous les avons, voilà moins de six mois, soutenues nous-mêmes à l'occasion du débat sur le budget de 1985, et que c'est l'Assemblée nationale qui les avait alors repoussées — mais parce qu'il lui a semblé que sans « remise à plat », si j'ose dire, des dispositifs qui visent à l'estimation des valeurs locatives, nous risquons de voir s'accroître la dérive aux termes de laquelle cette estimation est aujourd'hui de plus en plus éloignée de la réalité.

C'est pourquoi, à l'instigation de nos collègues MM. Poncelet et Descours Desacres, votre commission vous propose un amendement qui tend, d'une part, à l'actualisation au niveau départemental, au titre de 1986, des valeurs locatives foncières selon les dispositions de l'article 1518 du code général des impôts et, d'autre part, à une révision générale — difficile, complexe et nécessairement lente, c'est exact — des dites valeurs en 1987, dont les résultats seront utilisables pour le calcul des impositions au titre de 1989.

En outre, votre commission ne s'oppose pas à l'adoption de l'article 15, qui institue un dégrèvement partiel de la taxe d'habitation au profit des contribuables de condition modeste.

Comme il s'agit d'un dégrèvement, l'Etat devra prendre en charge le coût de cet allègement, estimé à 500 millions de francs environ.

La commission des finances souhaiterait recevoir de votre part, monsieur le ministre, des précisions sur les modalités de financement de cette disposition.

Enfin, ce projet de loi contient une série de mesures diverses que votre commission a adoptées : l'article 7 *bis* autorise les municipalités à fixer les tarifs du droit de licence sur les débits de boissons jusqu'au 30 septembre 1985 ; l'article 10 *ter* exclut les rentes perpétuelles sur l'Etat du régime de la dématérialisation des valeurs mobilières ; enfin, l'article 14 autorise E. D. F. à tenir compte des taxes dites « d'octroi de mer » dans les tarifs pratiqués dans les D. O. M.

Votre commission a, en revanche, après un long débat, rejeté l'article 13 relatif à l'exercice de l'activité d'expert en automobile ; il ne lui est pas apparu souhaitable de s'orienter dans la voie d'un monopole professionnel, d'autant que celui-ci ne s'accompagne pas de garanties suffisantes au regard de l'intérêt général.

Puis votre commission a adopté un article additionnel après l'article 15 tendant, à l'inspiration de notre collègue, M. P. Fosset, à faire coïncider, en matière de contrôle des entreprises publiques, les prérogatives du Parlement et celles de la Cour des comptes, traditionnellement chargée d'une mission d'assistance du Parlement.

Telles sont, le plus brièvement résumées, mes chers collègues, les observations qu'appelle de la part de votre commission des finances l'examen de ce projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ; elle vous demande de

l'adopter après avoir voté les modifications qu'elle vous propose par voie d'amendements. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, si la commission des lois a souhaité se saisir pour avis de ce projet de loi, c'est parce qu'elle a constaté que 16 des 24 articles de ce texte étaient de sa compétence.

Je n'ai pas l'intention de reprendre à cette tribune un exposé des articles, celui-ci ayant été d'abord fait, pour la plupart d'entre eux, par le ministre, et ensuite d'une manière excellente aussi par M. le rapporteur général.

Je voudrais simplement appeler votre attention sur un certain nombre d'aspects de ce projet de loi qui ont quelque peu surpris la commission des lois, et dont elle souhaite que le Sénat soit, par mes soins, mis à même de prendre conscience.

Bien entendu, il est de la nature même d'un tel texte « portant diverses dispositions d'ordre économique et financier », comme demain d'un texte « portant diverses dispositions d'ordre social », d'être disparate, je dirai même hétéroclite. Encore ne faudrait-il pas y insérer, par voie d'amendements, des ensembles de dispositions, des pans entiers de dispositions qui constituent autant de véritables projets de loi, ou du moins conviendrait-il alors que ces ensembles figurent dès l'origine dans le projet lui-même.

Pour mieux comprendre ce qui va suivre, il faut d'abord noter — et la commission des lois souhaite me voir vous le rappeler — qu'il s'agit d'une « centième ». Au théâtre, c'est une chance et, en général, on fait une grande publicité sur l'événement ; mais ici, ce l'est moins et il n'y a pas de quoi en être fier. C'est, en effet, la centième fois avec ce projet que, depuis le début de la législature, le Gouvernement nous présente un projet de loi au bénéfice de l'urgence. C'est donc la centième fois sur 263 textes — j'excepte à dessein les 134 projets qui ne visaient qu'à ratifier des conventions internationales, dont je ne veux pas diminuer l'importance, mais sur lesquels aucun amendement ne peut être déposé, le règlement l'interdisant — c'est donc sur 263 textes dont nous avons eu à délibérer, la centième fois que le Gouvernement dépose son projet au bénéfice de l'urgence, ce qui signifie que c'est le centième texte pour lequel le Gouvernement n'hésite pas à pratiquer un bicaméralisme au rabais. Ainsi, seuls sept députés — c'est bien peu me semble-t-il, au moment où l'on prétend qu'il est indispensable d'augmenter leur nombre de 86 — seuls sept députés, dis-je, auront connaissance des amendements du Sénat, comme c'est le cas chaque fois que l'urgence est décidée, le Gouvernement pouvant alors, après une seule lecture devant chaque assemblée, demander la constitution d'une commission mixte paritaire.

Ce n'est pas là l'exercice normal d'un bicaméralisme auquel, pourtant, le peuple français a marqué son attachement par deux fois, lors des référendums de 1946 et de 1969.

La commission de législation m'a donc prié de faire observer ici que cette centième, qui, en d'autres domaines, pourrait être considérée comme une fête, doit pour nous être constatée avec tristesse. C'est ma première remarque.

Deuxième remarque : nous sommes aujourd'hui en présence d'une novation. Sur vingt-quatre articles, dix articles résultent d'amendements déposés par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale. Ainsi, en déposant directement ses amendements au Palais-Bourbon, le Gouvernement a « by-passé » le Conseil d'Etat, comme il a « by-passé » le conseil des ministres.

Dix articles sur vingt-quatre, et non des moindres ! L'article 2 *bis*, droit d'enregistrement des apports mobiliers aux sociétés civiles ; les articles 4 *bis* et 4 *ter*, réforme du marché hypothécaire ; l'article 5 *bis*, régime fiscal des plus-values de cession des certificats de dépôt négociables ; l'article 7 *bis*, report des délibérations des conseils municipaux sur les licences de débits de boissons ; l'article 7 *ter*, caisse de garantie du logement social ; l'article 10 *ter*, dématérialisation des rentes perpétuelles sur l'Etat ; l'article 11 *bis*, régularisation de la dotation globale de fonctionnement ; l'article 14, droit de répercuter l'octroi de mer ; enfin, l'article 15, dégrèvement de la taxe d'habitation.

Voilà dix articles qui ont surgi devant l'Assemblée nationale, par voie d'amendement « by-passant », par conséquent, le Conseil d'Etat et le conseil des ministres !

Troisième remarque : il nous arrive ici une deuxième liasse d'amendements du Gouvernement, à savoir les amendements n° 7 et 8, d'une part, et n° 80 de l'autre, pour ne citer que les plus importants. Les amendements n° 7 et 8 devraient faire l'objet de deux projets de loi à eux seuls : un premier projet de

loi concernant la profession des agents de change, leur statut et les marchés à terme d'instruments financiers ; le second concernant de nouveaux pouvoirs à donner à la C. O. B. Autant de sujets importants et qui, à la suite du rapport Tricot, auraient dû normalement faire l'objet de projets de loi distincts.

Au lieu de cela, il nous arrive des amendements dont l'Assemblée nationale n'a jamais eu connaissance. Il nous en arrive un aussi — mais là je dois, bien entendu, donner acte à M. le Premier ministre qu'il avait bien prévenu les députés qu'il le déposerait ici — qui intéresse la soumission des ententes bancaires, non plus à la commission bancaire, mais à la commission de la concurrence. Nous en reparlerons lorsque le moment sera venu. C'est l'amendement n° 80.

Voilà, par conséquent, les conditions, — de plus en plus singulières, n'est-il pas vrai ? — dans lesquelles ce texte nous est soumis. Cela dit, ce n'est pas une raison pour se refuser à l'étudier et ce n'était pas une raison non plus pour ne pas signaler ce que je viens de rappeler ; en tout cas j'en avais reçu la mission, donc je l'ai remplie.

Alors, devant ce projet, qu'a fait la commission des lois ? Elle a décidé de vous proposer sur les vingt-quatre articles du texte dix-sept amendements qui visent d'abord à combler certaines lacunes, à apporter certaines précisions et souvent aussi à les codifier, tant il est vrai que notre commission poursuit inlassablement son travail de codification pour que, lorsque l'on lit le code, on retrouve sans difficulté toutes les dispositions législatives en vigueur. Voilà pour dix-sept de ces amendements.

Elle a par ailleurs déposé sept sous-amendements, — puis-elle peut seulement sous-amender les amendements du Gouvernement — sur les agents de change, le marché à terme des instruments financiers et sur la C. O. B. — voilà pour les amendements 7 et 8 du Gouvernement — et également sur le fait de soumettre les ententes bancaires à la commission de la concurrence au lieu de la commission bancaire, comme le prévoyait la récente loi bancaire, de janvier 1984, qui avait été défendue ici, avec le talent qu'on lui connaît par M. Delors, — voilà pour l'amendement n° 8.

En dehors de ces dix-sept amendements et de ces sept sous-amendements, la commission a déposé treize amendements : cinq d'entre eux visent à régler des problèmes nouveaux et huit ont trait à des dispositions que le Sénat a déjà votées et qui n'ont pas réussi à voir le jour.

Au moment où je vais quitter cette tribune, il me faut bien, — pour être complet — souhaiter à ce D. D. O. E. F. un meilleur destin que celui du D. D. O. E. F. précédent. Nous l'avons délibéré en décembre 1960, et depuis il est resté en panne. Mais nous ne sommes pas maîtres de l'ordre du jour, seul le Gouvernement pouvant décider de le soumettre à l'Assemblée nationale.

Par conséquent, les huit derniers amendements de la commission visent à insérer les dispositions qui sont en panne depuis cette époque et qu'elle n'a pas pu faire adopter par d'autres voies. En effet, il faut vous rappeler qu'au moment où nous avons délibéré du projet de loi relatif à la prévention des difficultés dans les entreprises et à leur règlement amiable, comme aussi à l'occasion d'autres textes, nous nous sommes efforcés de régler un certain nombre de ces problèmes en suspens. Les huit derniers amendements de la commission visent donc à essayer de ramasser sur les voies de garage les wagons qui y sont depuis trop longtemps en perdition.

Je ne pense pas qu'il soit utile, ni souhaitable de faire perdre du temps au Sénat en entrant dans les détails. Quelquefois, les dispositions sont regroupées dans deux ou trois articles, mais souvent elles sont parfaitement indépendantes, article par article. C'est un texte portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ; elles sont diverses et, par conséquent, le mieux sera, à mon avis, d'exposer nos observations, nos remarques, lors de l'examen des articles et des amendements ; en, effet, chacun, ou presque, traite de sujets pratiquement différents.

Telles sont, mes chers collègues, les observations très brèves que la commission des lois m'avait prié de porter à votre connaissance. (*Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique, sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

M. Christian Poncelet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier est l'occasion — je le sais d'expérience — d'un foisonnement d'idées et de suggestions. C'est, dirais-je, la vocation de ce type de texte d'être une sorte — autorisez-moi l'expression — de fourre-tout qui permet de régler diverses questions sans lien apparent entre elles et qui sont parfois en suspens depuis fort longtemps.

M. le rapporteur général a d'autant plus de mérite d'avoir su exposer, comme d'habitude avec talent, de façon claire et complète, les dispositions de ce texte.

Pour ma part, je bornerai mon propos à un aspect particulier de ce projet de loi auquel ne sera sans doute pas insensible le Sénat, appelé par ailleurs le grand Conseil des communes de France. Il s'agit — cela ne saurait vous étonner — du financement des collectivités locales.

Quatre dispositions au moins de ce texte me paraissent, sinon représenter un tout cohérent, du moins faire l'objet d'une même évocation. Il s'agit des articles 7 *ter*, 11 *bis*, 12 et de l'article 15 du projet de loi qui nous vient de l'Assemblée nationale.

Chacun de ces articles, mes chers collègues, est plus ou moins pénalisant pour les finances de nos collectivités locales. J'aurai l'occasion de demander à intervenir sur chacun de ces articles lors de leur examen et je me bornerai pour l'instant à une synthèse rapide de ces quatre articles.

Chargé par la mission sénatoriale d'information, présidée par notre collègue M. Daniel Hoefel de rapporter au début de cette année 1985 ses conclusions sur les conditions de mise en œuvre de la décentralisation, j'avais indiqué à quel point les finances des collectivités locales me paraissaient en péril, confrontées qu'elles sont aux charges résultant du transfert de l'exécutif et des compétences nouvelles. Le rapport que j'ai eu l'honneur de présenter à la mission n'a fait l'objet, je le rappelle, d'aucune opposition, certains s'étant abstenus.

S'il fallait d'autres éléments pour vous convaincre de la situation difficile des finances locales, je renverrais chacun d'entre vous, bien sûr, à la croissance de la fiscalité locale, qui prend des proportions parfois préoccupantes.

En effet, il nous est de plus en plus difficile de faire face aux compétences qui nous sont déléguées par la loi au titre de la décentralisation.

En même temps, j'avais été attentif aux déclarations de M. le ministre de l'économie, des finances et du budget, tant devant la commission des finances du Sénat qu'en séance publique, selon lesquelles nos collectivités locales devaient prendre part à l'effort de rigueur.

J'observe que le Gouvernement, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1985, avait été tenté de priver les collectivités locales, au passage, de certaines ressources. Le Parlement — vous vous en souvenez — s'y est opposé avec juste raison. Il s'agissait de l'article 24 de la loi de finances initiale pour 1985, article qui tendait à opérer un prélèvement supplémentaire sur le produit de la fiscalité locale au profit de l'Etat.

Aujourd'hui, nous voici devant un texte qui soulève des questions identiques. Quel est le fond du problème ? Le Gouvernement cherche-t-il à obtenir un consensus des élus locaux autour de l'effort et de la rigueur, ce qui serait dans la logique de la décentralisation dont il prétend avoir fait la grande affaire du septennat ?

Au passage, j'observe que cette politique de rigueur, tant combattue par le passé, est aujourd'hui recommandée, tant il est vrai que personne ne conteste plus la situation de crise économique mondiale dans laquelle nous évoluons.

M. Camille Vallin. Si !

M. Christian Poncelet. Non ! Non !

Inspiré, j'imagine, par une technocratie viscéralement méfiante à l'égard des pouvoirs locaux, le Gouvernement tente d'opérer, et je le regrette, par la contrainte : contrainte sur l'accès au crédit, c'est l'article 7 *ter* ; contrainte sur les subventions, c'est l'article 11 *bis* ; contrainte enfin sur la fiscalité, ce sont les articles 12 et 15.

Je m'explique. Par l'article 7 *ter*, on va affecter les ressources du livret A au financement privilégié des prêts aux logements aidés. Qu'advient-il du volume des prêts de la caisse des dépôts et consignations aux collectivités locales ? Je crains fort que, compte tenu de l'évolution relativement défavorable de la collecte du dépôt sur les livrets A de caisse d'épargne — et la situation de la caisse d'épargne de Paris, qui a fait l'objet, ce matin, de commentaires à la radio, est là pour le confirmer — ce volume de crédits à la disposition des collectivités locales ne fléchisse et que, peu à peu, les collectivités locales ne se tournent davantage vers les crédits de la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, appelée communément C.A.E.C.L., dont les taux, vous le savez, sont plus onéreux. Si ma crainte est infondée, je vous saurais gré, monsieur le ministre, de me rassurer. Mais j'en appelle ici au témoignage de tous mes collègues qui ont des responsabilités à l'échelon des régions, des départements et des communes pour leur indiquer que les négociations avec les responsables régionaux de la caisse des dépôts et consignations sont difficiles, tant il est vrai que ceux-ci nous encouragent à nous tourner davantage vers les prêts de la C.A.E.C.L. que vers les prêts aux taux privilégiés. Je serais tenté de dire : « L'orientation est déjà bien marquée. »

S'agissant des subventions, l'article 11 bis tend à modifier la clause de régularisation de la dotation globale de fonctionnement, en fonction de l'indice 100 de la fonction publique. Vous dirais-je, monsieur le ministre, que je me suis senti atteint dans ma paternité (*sourires*)...

MM. René Régnauld et Marc Bécam. Oh !

M. Christian Poncelet. ... à la lecture de cet article.

C'est, en effet, par l'adoption d'un amendement n° 85, dont j'étais l'auteur, que le 16 novembre 1978 le Sénat avait donné sa rédaction actuelle au sixième alinéa de l'article L. 234-1 du code des communes et je dois dire que les socialistes et les communistes avaient voté cet article qui risquait de ne pas passer. Je pense qu'ils vont conserver aujourd'hui la même attitude que par le passé et qu'ils n'ont pas changé de position, sinon ils vont se trouver qualifiés, comme nous le fûmes dans le passé, de « godillots ».

M. René Régnauld. La cohabitation existait déjà !

M. Camille Vallin. C'est un amalgame !

M. Christian Poncelet. Il s'agissait, à l'époque, d'éviter une distorsion entre l'évolution de la dotation globale de fonctionnement, liée à celle du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée, et celle des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, dépenses qui, dans une large proportion, représentent les rémunérations versées à nos personnels.

L'indice 100 avait donc été choisi comme étant bien représentatif de l'évolution de ces dépenses de fonctionnement et j'avais fait savoir à l'époque que je craignais — le taux de croissance ne pouvant pas toujours être soutenu — qu'il n'y ait, un jour, un ralentissement de la croissance de la T.V.A., ce qui entraînerait une pénalisation des finances locales. Mais j'étais à peu près convaincu que tous les gouvernements auraient à cœur, dans une démarche sociale, d'assurer au traitement annuel des fonctionnaires, afférent à l'indice 100, une augmentation parallèle à la croissance des prix. C'est ce qui se passe.

Par conséquent, nous avions là un autre paramètre qui nous donnait la garantie de recevoir en D.G.F. les crédits nous permettant de faire face à nos obligations.

En principe — cela a été annoncé devant le comité des finances locales présidé par mon ami notre collègue Jean-Pierre Fourcade — dès le mois de janvier 1985, la D.G.F. de 1984 devait donner lieu à la mise en jeu de cette clause de garantie, par référence à l'indice 100. La régularisation doit intervenir, je le rappelle, avant le 31 juillet 1985, ce qui explique la modification qui nous est proposée, en juin, à l'occasion de la discussion de ce projet de loi.

Or, quelle n'est pas ma surprise — je pense qu'elle est partagée — de constater que l'Assemblée nationale a voté, vers deux heures du matin, cet article 11 bis sur lequel n'ont été consultés ni la commission des finances — M. Pierret, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, l'a reconnu publiquement — ni le Conseil d'Etat, ni le comité des finances locales, ni l'association des maires de France, ni l'association des présidents de conseils généraux.

Monsieur le ministre, j'aurai l'occasion de revenir sur cet article qui me semble mériter un examen extrêmement prudent. Pour l'instant, j'observe simplement qu'il risque d'aboutir à priver les collectivités locales d'environ 1 207 millions de francs, selon les estimations qui ont été données au Sénat et qui proviennent de différentes sources.

Il convient de noter que cette somme équivaut à peu près au montant total des crédits affectés à la dotation globale d'équipement pour les communes, qui est de 1 600 millions de francs. Nous aurons, bien sûr, l'occasion d'évoquer la modification du calcul du volume des crédits à affecter aux communes au titre de la D.G.E. La commission des finances a en effet déposé des amendements sur ce sujet.

En outre, j'observe que si la référence à l'indice 334 de la fonction publique paraît plus avantageuse au Gouvernement, cela signifie que l'évolution de la moyenne des salaires dans la fonction publique suit avec peine l'inflation. Cela signifie qu'il y a une diminution du pouvoir d'achat — cela a été reconnu sans pour autant soulever les protestations de certains — en moyenne et non pas référence à l'indice 100. C'est sans doute la raison pour laquelle vous abandonnez la référence à l'indice 100, monsieur le ministre !

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Christian Poncelet. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le ministre, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Monsieur Poncelet, avec beaucoup de talent, vous venez d'exposer la raison de l'amendement du Gouvernement.

Vous avez dit que, parmi les paramètres que vous aviez retenus en 1978, figurait l'évolution des dépenses de fonctionnement au sein desquelles la masse salariale était essentielle. Comme vous l'avez indiqué, il est clair, en effet, que c'est la masse salariale qui doit être prise en compte.

Or, il se trouve que la masse salariale évolue moins vite — je ne le conteste pas — que le traitement annuel des fonctionnaires afférent à l'indice 100. En effet, à la différence de ce qui se passait en 1978, le Gouvernement a pratiqué une politique de revalorisation plus rapide du pouvoir d'achat des catégories les plus défavorisées.

Une distorsion s'ensuivait ; nous en revenons donc à la constatation d'un fait. En effet, il faut que la dotation globale de fonctionnement évolue comme la masse des salaires. Celle-ci ne peut pas être déterminée par référence à l'indice 100 puisque les salaires versés par les collectivités locales n'augmentent pas à ce même rythme.

Cette explication, je vous remercie de l'avoir exposée avec tant de talent !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Poncelet.

M. Christian Poncelet. Monsieur le ministre, vous oubliez seulement que la quasi-totalité des personnels communaux appartiennent aux catégories C et D et perçoivent de faibles rémunérations. Par conséquent, les collectivités locales ne peuvent faire face à leurs charges avec le produit escompté au titre de la D.G.F. C'est la raison pour laquelle lorsque le débat a eu lieu — je vous renvoie à sa lecture — nous avons fait référence à l'indice 100.

J'en viens maintenant à la fiscalité. L'article 12 relatif à l'actualisation des valeurs locatives a été adopté dans le texte du projet gouvernemental. Dans son paragraphe I, il reprend l'article 75 du projet initial de la loi de finances pour 1985, qui avait été supprimé.

Mes chers collègues, ce texte pose des problèmes redoutables. Il pose d'abord un problème de principe, celui de l'actualité des bases des taxes foncières. Depuis 1970 et, à la limite, depuis 1961 — voyez comme je fais preuve d'objectivité — aucune révision générale des bases n'a été opérée. Il s'ensuit que celles-ci sont obsolètes. Cela est d'autant plus gênant que le potentiel fiscal et les impôts des ménages servent de critères de répartition à la dotation globale de fonctionnement et à la dotation globale d'équipement. Comment réformer, comme nous allons devoir le faire avant la fin de l'année, la dotation globale de fonctionnement dans le sens d'une prise en compte de l'effort fiscal si les bases de la fiscalité ne correspondent pas à la réalité économique ?

Je sais bien qu'une révision générale des bases implique un coût administratif non négligeable et des risques de transfert de marges. Toutefois, jusqu'à preuve du contraire, elle m'apparaît comme un préalable. Nous y reviendrons au cours de la discussion des articles.

Le paragraphe II de l'article 12, qui institue un coefficient déflateur applicable aux quatre taxes locales, y compris à la taxe professionnelle, pose un autre problème. Il aboutira à ramener l'actualisation forfaitaire de 8 p. 100 ou 6 p. 100 à 5,2 p. 100.

Le problème est double. D'une part, à dépenses constantes, faudra-t-il que les élus majoront le taux pour obtenir un produit fiscal équivalent ? Ils devront alors supporter tout le poids d'un transfert de l'impôt, qui est impopulaire et que j'ai par ailleurs dénoncé. D'autre part, monsieur le ministre, comment les collectivités locales qui sont au taux plafond pourront-elles s'en sortir avec des bases qui évoluent moins vite que prévu ? Autrement dit, comment va jouer la péréquation imposée par la loi lorsque les collectivités locales seront au taux plafond ?

Ce que je conteste, ce n'est pas que vous recherchiez un allègement des prélèvements obligatoires, c'est le caractère un peu autoritaire et imprudent de la méthode, compte tenu des contraintes créées par la loi de 1980 pour le vote des différents taux.

Par ailleurs, j'ai été un peu surpris que, à l'Assemblée nationale, on ose parler d'une « moralisation » du vote des taux.

La ville de Nevers ou le département des Landes n'ont peut-être pas de problèmes ; mais je puis vous assurer que de nombreuses collectivités locales en ont, s'agissant de la détermination de leur taux, pour faire face à leurs obligations.

Prenons un exemple. A partir du 1^{er} janvier 1984 — c'est-à-dire par anticipation puisque la loi avait prévu la date du 1^{er} janvier 1985 — les collectivités locales deviennent responsables de la construction et du fonctionnement des écoles primaires. Pour faire face à leurs dépenses, il est stipulé que leur dotation globale d'équipement, qui est de 2 p. 100, sera augmentée de 10 p. 100 et passera à 2,2 p. 100. Avec une augmentation aussi faible, aucune collectivité locale ne peut faire face à ses obligations en matière d'enseignement primaire. Par conséquent, pour avoir les ressources à due concurrence, elle fait appel à l'impôt.

Face au surcoût créé par les transferts de compétences, face à la faiblesse, voire à l'insignifiance de la D.G.E., face au coût du crédit — les collectivités locales empruntent actuellement à des taux qui enrichissent notre prêteur puisqu'ils sont nettement supérieurs à l'inflation — malgré toutes les précautions que nous prenons, nous ne pouvons que recourir à la fiscalité.

Par conséquent, oser parler des pratiques « immorales » dans le vote des taux n'est pas convenable, d'autant plus que l'exécution du budget de 1983 a fait l'objet, de la part de la Cour des comptes, de certaines réflexions, de certaines observations.

J'en terminerai par l'article 15 du projet de loi qui institue des dégrèvements fiscaux en matière de taxe d'habitation. Je ne conteste pas le caractère éminemment social de cette mesure qui profitera à plus de 2 millions de personnes. Monsieur le ministre, je vous interrogerai sur la compensation.

Monsieur le ministre, pouvez-vous vous engager à ce que l'Etat compense le manque à gagner imposé aux collectivités locales du fait de ces dégrèvements ? Leur montant total serait de l'ordre de 600 millions de francs.

Je conclurai mon propos par un résumé : contraintes sur les collectivités locales par la raréfaction possible des prêts des caisses de dépôts ; contraintes par la tentative d'esquive du Gouvernement de son obligation de régulariser la D. G. F. de 1984 sur la base de l'augmentation de l'indice 100 des fonctionnaires comme cela est inscrit dans la loi ; contraintes sur l'évolution des bases de la fiscalité locale ; contraintes, enfin, si vous ne me répondez pas positivement, par l'octroi de dégrèvements fiscaux. Une fois de plus, le Gouvernement impose aux collectivités locales ce qu'il ne s'impose pas à lui-même en faisant fi des principes de la décentralisation qui auraient exigé une concertation sur tous ces points avec les élus locaux.

Monsieur le ministre, c'est pour ces raisons que je vous donne rendez-vous au cours de la discussion des articles ; en effet, j'ai déposé des amendements qui visent à redresser la situation afin de soulager de ces contraintes les finances locales. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I. et de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. du Luart.

M. Roland du Luart. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, par nature, un projet de loi portant D.D.O.E.F. est toujours un texte difficile à examiner ; cela est d'autant plus vrai qu'il intervient en fin de législature.

Je me bornerai à analyser deux dispositions qui me paraissent essentielles dans le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui. Je veux parler, d'abord, des dispositions concernant la dotation globale de fonctionnement et, ensuite, de l'article 12 du projet de loi.

Voilà quelques semaines, le Gouvernement a rendu publiques un certain nombre de mesures concernant la taxe d'habitation. Elles avaient aussitôt retenu toute mon attention, d'une part, car il s'agissait, monsieur le ministre — je le reconnais volontiers — de mesures de justice fiscale ; d'autre part, je ne le cacherai pas, car j'avais été choqué par la technique utilisée. En termes médiatiques, on parlerait à ce propos, monsieur le ministre, de l'effet « d'annonce ». Or, l'annonce, c'est-à-dire le fait de rendre publique une intention — aussi louable soit-elle — est une chose, mais s'agissant d'une loi, il reste à la faire adopter par le Parlement. Or, naturellement, la presse n'en faisait nullement état.

Monsieur le ministre, par cette remarque liminaire, je me refuse à faire le procès de la presse ou du Gouvernement, mais vous conviendrez que cela méritait d'être rappelé.

Ce rappel est, à mes yeux, d'autant plus nécessaire que lorsque l'on annonce des mesures d'allègement fiscal, la logique la plus élémentaire et, j'ajoute, le bon fonctionnement de la démocratie, voudraient que l'on indique du même coup la nature et le montant de la compensation financière que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour financer de telles mesures. Dans le cas d'espèce, il n'y eut rien de tout cela, et l'on s'en tint à l'effet « d'annonce ».

Pour en savoir un peu plus, il fallut attendre la troisième séance du 22 mai 1985 à l'Assemblée nationale où, sur le coup de deux heures du matin, et sans que la commission des finances de cette assemblée ait pu en connaître, le Gouvernement a déposé un amendement concernant la dotation globale de fonctionnement.

Il était, certes, normal de légiférer en ce domaine puisque la loi votée en 1979 parvenait à son terme, et, à cette fin, le Gouvernement avait entrepris une large concertation avec les associations d'élus locaux et le comité des finances locales. Je rends hommage au président Fourcade pour l'action énergique qu'il a menée pour dénoncer le procédé ; il s'en expliquera, d'ailleurs, tout à l'heure. Pourquoi avoir opéré de la sorte ?

L'économie de ces dispositions était très simple : il s'agissait de constater que les mécanismes d'indexation de la dotation globale de fonctionnement, en matière d'indexation minimale,

c'est-à-dire l'indice 100 de la rémunération de la fonction publique, étaient inadaptes compte tenu de la politique de revalorisation des bas salaires dans la fonction publique.

C'est la raison pour laquelle vous avez substitué à cet indice l'indice 334 qui, selon vous, est plus représentatif de la moyenne des traitements de ladite fonction publique.

En pratique, et au titre de la régularisation de 1984, cela reviendrait à faire perdre aux collectivités locales près de 1 207 millions de francs, à législation inchangée, ainsi que M. le rapporteur général l'a rappelé tout à l'heure.

Selon vous, monsieur le ministre, ce mécanisme n'enlèverait rien aux communes, en matière de dotation globale de fonctionnement ; mais vous avez pourtant reconnu à l'Assemblée nationale que, si l'indice 100 était maintenu, elles percevraient davantage.

D'un côté, on annonce à grands frais un allègement d'impôt, de l'autre, on diminue l'enveloppe des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales — et avec effet rétroactif ! — à charge pour ces dernières d'augmenter les impôts et d'assurer l'impopularité de ces mesures.

Je voudrais faire observer enfin qu'à tout le moins, s'agissant des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, de telles dispositions n'ont pas leur place dans ce texte. L'on serait en droit d'attendre qu'elles figurent dans une loi de finances rectificative.

Ne vous étonnez donc point qu'au nom du groupe des républicains et des indépendants, nous ayons déposé un amendement de suppression de ces dispositions.

J'examinerai maintenant les dispositions concernant l'actualisation des valeurs locatives. Le texte que nous étudions aujourd'hui reprend dans son article 12 l'article 75 du projet de loi de finances pour 1985 que le Parlement avait rejeté.

Je tiens, comme je l'avais déjà fait à l'automne dernier, à m'élever contre la hausse excessive du foncier non bâti. Les chiffres qui nous sont proposés entraîneront, en effet, une augmentation de quelque 7 p. 100 des bases de cet impôt. J'ai d'ailleurs été extrêmement surpris — et même choqué — que M. le rapporteur général de l'Assemblée nationale écrive dans son rapport que cette hausse « correspondait à peu près à la hausse du quintal du blé-fermage, 7,56 p. 100 ! Je crains que M. Pierret ne connaisse bien mal les problèmes agricoles !

Dois-je rappeler que l'augmentation du prix du blé-fermage pour la campagne 1984-1985 n'a été que de 1,44 p. 100 ? Dois-je rappeler aussi que les impôts fonciers atteignent en moyenne plus de 35 p. 100 du fermage perçu par les propriétaires et que, dans certains cas, ils sont même aussi élevés que le fermage ! La taxe sur le foncier non bâti a augmenté depuis 1980 de 66 p. 100 alors que, pendant la même période, le fermage n'augmentait que de 36 p. 100.

On s'étonnera ensuite que la terre ne soit plus considérée comme un placement attractif et que les capitaux extérieurs ne s'y investissent plus.

Je sais bien que certains propriétaires répercutent sur les fermiers une partie de ces impôts, mais c'est reporter la charge des uns aux autres et accroître ainsi les difficultés des exploitants. Je pourrais à cet égard vous citer le cas de nombreux producteurs de lait de mon département qui n'ont nullement besoin, à côté des problèmes de trésorerie que leur posent les quotas, de voir en plus leurs charges fiscales accentuées !

Je pense donc qu'il est urgent de revoir la situation en matière de foncier non bâti et, en attendant, je proposerai tout à l'heure un amendement alignant sa hausse sur celle du prix du blé-fermage qui doit rester dans l'immédiat la valeur de référence.

Je sais bien que vous allez sans doute me rétorquer, monsieur le ministre, comme M. Emmanuelli l'avait fait en décembre, qu'alléger la taxe sur le foncier non bâti revient à augmenter les trois autres taxes.

Je vous ferai cependant remarquer que, si cet impôt ne cesse de croître dans des proportions difficilement supportables pour les agriculteurs, il diminue par rapport à l'ensemble de la fiscalité directe locale puisqu'il n'en représente plus que 6 p. 100. L'incidence de sa baisse éventuelle sur les autres taxes ne sera donc que très faible.

Le Gouvernement sait bien, lorsque c'est nécessaire, trouver des mesures destinées à alléger la taxe professionnelle pour les industriels et les commerçants, et c'est une bonne chose. Pourquoi ne pas faire de même pour les agriculteurs afin de réduire la charge de la taxe sur le foncier non bâti qui est en réalité — si je puis prendre cette comparaison — leur taxe professionnelle à eux ?

Je crois que les agriculteurs ne comprendraient pas la hausse que vous proposez aujourd'hui. Je serais d'ailleurs heureux, à cet égard, que vous puissiez enfin présenter devant le Parlement — comme je l'ai demandé récemment dans une question écrite — un rapport sur ce problème du foncier non bâti, rapport qu'avait promis l'actuel Premier ministre en 1982 alors qu'il était ministre du budget, et que nous attendons toujours.

De toute façon, on ne peut pas rester indéfiniment dans la situation actuelle et, aussi bien en ce qui concerne le domaine du foncier non bâti que le reste de la fiscalité locale, il devient de plus en plus urgent d'étudier sérieusement une réforme. A cet égard, la chronologie des dates présentées par M. Poncelet mérite d'être retenue.

C'est en fonction des réponses qui seront apportées à ces deux questions et de l'accueil qui sera réservé à nos amendements que nous pourrions ou non nous prononcer favorablement sur ce texte. (*Applaudissements sur les travées de l'U. R. E. I., du R. P. R., de l'Union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

M. Jean-Pierre Masseret. Depuis quelques années et surtout depuis quelques mois, le Gouvernement, et vous tout particulièrement, monsieur le ministre, vous êtes engagés dans un vaste effort de modernisation des marchés financiers et monétaires.

Le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier qui est aujourd'hui soumis à l'approbation de notre assemblée s'inscrit dans cette optique. Ce texte important — M. le rapporteur général et M. le rapporteur de la commission des lois l'ont d'ailleurs très clairement rappelé dans leurs exposés — aborde un sujet capital pour notre économie.

Pour ma part, j'en retiens trois aspects : l'aspect innovation, l'aspect efficacité et l'aspect justice sociale.

En ce qui concerne le premier aspect, à savoir l'innovation, le texte crée en son article 1^{er} la société de capital-risque, qui a pour objet de concourir au renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises non cotées en bourse.

De nombreuses mesures ont déjà été décidées et prises, vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, pour créer un environnement favorable à la prise de risques économiques. Je citerai la loi du 9 juillet 1984, l'association capital-recherche, le fonds commun de placements à risque.

Aujourd'hui, la notion de risque entre dans les mentalités et la multiplication des sociétés de capital-risque — S.C.R. — montre qu'elles répondent à un besoin réel. De nombreux organismes — S.F.I., société financière d'innovation ; S.D.R., société de développement régional — concourent déjà au redressement de l'autofinancement des entreprises, mais la réussite de leurs initiatives suppose que l'on ait des bases claires. Or, actuellement, du fait d'une très grande diversité des situations juridiques et fiscales, ces sociétés ne sont pas placées dans des conditions de concurrence équitables. La création de la société de capital-risque vise donc à harmoniser les différents statuts actuels, en particulier sur le plan fiscal.

Ce statut non obligatoire est peu contraignant. Il propose un régime fiscal simple : transparence fiscale des sociétés intermédiaires ; application du régime de droit commun des plus-values ; les investissements ne seront pas pénalisés par une double taxation : celle de la société de capital-risque, celle de l'actionnaire ; les privilèges fiscaux ne sont octroyés qu'en contrepartie de risques élevés. D'autres avantages existent encore. Les sociétés de capital-risque sont ouvertes aux particuliers, ce qui les distingue des fonds communs de placements à risque qui sont gérés dans une optique plus financière.

Enfin, les P.M.E. qui auront réussi entreront en bourse sur le second marché, ce qui représente d'autres intérêts : avantages pour la société de capital-risque, qui accédera directement à de nombreux investisseurs, avantages pour la P.M.E. qui trouvera une crédibilité renforcée, avantages pour l'actionnaire qui pourra aisément trouver des acquéreurs et les moyens de désengagement.

Par conséquent, toutes les conditions juridiques et fiscales sont réunies pour permettre à la centaine de sociétés de capital-risque en France de contribuer au renouvellement du tissu industriel.

Souhaitons que les capitaux privés soient attirés par ce nouveau dispositif pour venir épauler la croissance de la nouvelle entreprise pendant environ trois ou cinq ans.

L'innovation, dans ce texte, c'est également le financement du logement social et plus particulièrement le rattachement de la caisse des prêts H. L. M. à la Caisse des dépôts et consignations. Mon collègue et ami Robert Laucournet, au cours de la discussion des articles, vous dira que cette réforme marque la volonté du Gouvernement de financer au meilleur coût le logement social.

Je formulerai pour ma part une seule remarque : en dépit d'une diminution importante de la collecte, la caisse doit honorer ses affectations traditionnelles. Cela suppose un recentrage de sa politique de financement vers le logement social et les collectivités locales plutôt que vers des secteurs non traditionnels comme le câble, la télématique, etc. J'ai la conviction que la réforme que vous nous présentez, monsieur le ministre,

montre que le financement du logement social par la Caisse des dépôts reste une priorité du Gouvernement et nous en sommes satisfaits.

L'innovation, c'est aussi la réforme du marché hypothécaire qui permettra aux logements non aidés de disposer d'un financement moderne et souple qui complétera aussi bien le marché hypothécaire actuel que le marché obligataire classique. Cette réforme était nécessaire. Le rapprochement du marché hypothécaire du marché monétaire à court terme a, en effet, accru le coût des prêts consentis par les établissements.

Un seul chiffre illustre la difficulté que votre projet de loi veut surmonter. Les établissements de crédit mobilier empruntent des ressources sur le marché monétaire à court terme à 11 p. 100 environ, et prêtent à 16 p. 100. L'objectif de la réforme est donc d'adosser les prêts du logement non aidé sur des ressources longues. Il en résultera une économie non négligeable pour les emprunteurs.

Enfin, la réforme du marché hypothécaire conduira à un rééquilibrage des marchés financiers entre le court et le long terme.

La seconde caractéristique du texte qui nous est proposé est d'être placé sous le signe de l'efficacité financière. Vous consolidez un marché financier de plus en plus sophistiqué et vous entendez le libérer en faisant jouer pleinement la concurrence.

La consolidation des marchés financiers, c'est par exemple la création du certificat de dépôts négociables à court terme, qui facilite la gestion de la trésorerie des entreprises. Par ce titre, vous affirmez aussi l'attachement de la France à l'idée européenne, notamment au rôle de l'ECU, puisque vous assurez la promotion de certificats de dépôts libellés en ECU, gage de l'ouverture de notre système financier, et moyen d'y attirer les capitaux étrangers.

La consolidation du marché financier, c'est aussi les mesures prises dans le prolongement du rapport Tricot auquel vous avez rendu hommage et sur lequel je ne reviendrai pas.

La consolidation des marchés financiers, c'est permettre aux banques mutualistes et coopératives d'émettre des titres participatifs. Tel est le but d'un des amendements du Gouvernement que vous avez présenté tout à l'heure, qui complète ainsi la loi de 1983 sur le développement des investissements et la protection de l'épargne. Cette nouvelle disposition permettra à une partie des quelque 4 000 coopératives agricoles qui ont réalisé 200 milliards de francs de chiffre d'affaires en 1984 — c'est dire l'importance de ce secteur et l'enjeu de l'amendement — de pallier les difficultés qu'elles rencontrent pour augmenter leur capital social et supporter des investissements de plus en plus lourds.

Consolidation du marché financier, mais aussi libération de ce marché en faisant jouer pleinement la concurrence, et je sais que M. le ministre de l'économie, des finances et du budget est très attaché à ce principe.

Divers amendements du Gouvernement vont en ce sens et règlent certains problèmes apparus ces derniers temps comme, par exemple, le coût de la monétique ou la petite guerre des conditions de placement.

S'agissant de la monétique, je me félicite avec le groupe socialiste de l'amendement qui confère à la commission de la concurrence le soin de veiller au respect des règles du jeu. Cet amendement traduit le soutien que veut apporter le Gouvernement aux commerçants qui ne peuvent et qui ne doivent supporter seuls les charges de fonctionnement résultant du paiement par carte. La concurrence doit jouer pour permettre aux commerçants de choisir le moindre coût. Elle doit également jouer au regard des commissions de placement des emprunts obligataires. Faut-il rappeler l'affaire de l'emprunt de 4 milliards de francs du Crédit foncier de France à 11,60 p. 100, sur quinze ans, lancé à la fin du mois dernier, qui a révélé quelques entorses à la concurrence, puisque l'ouverture des plus déposés par les candidats à l'adjudication a révélé un accord sur le taux de la commission, pratique tout à fait contraire à la volonté du Gouvernement de réduire le coût de l'intermédiation bancaire ? Aussi le groupe socialiste approuve-t-il l'amendement qui tend à revenir à la règle commune en matière de concurrence : désormais, c'est la commission de la concurrence et non la commission bancaire qui veillera au respect de cette concurrence ; le « sanctuaire » des banques est appelé à disparaître et le public sera mieux à même d'apprécier la réalité des affaires et des services rendus.

J'aborderai très rapidement la troisième caractéristique de ce texte, qui vise à plus de justice sociale.

La justice sociale, ce ne sont pas seulement des exonérations d'impôts, des aides diverses ; c'est aussi une amélioration des règles juridiques existantes.

Dans ce texte, c'est, par exemple l'amélioration du recouvrement civil des chèques sans provision. L'article 10 du projet allège, en effet, les coûts de mise en œuvre de la procédure et

étend le dispositif du protêt exécutoire. Cette réforme était nécessaire car la délinquance dans ce domaine s'est aggravée : le nombre de chèques sans provision a augmenté de 24 p. 100 entre 1983 et 1984 ; 700 000 personnes sont sous le coup d'une interdiction de chéquier ; 400 000 plaintes ont été déposées ; les tribunaux correctionnels sont engorgés.

Dans ce texte, c'est également la législation du régime fiscal des cotisations de retraite et de prévoyance. L'article 6 du projet met fin à l'absence de base légale de la hiérarchie des déductions créée par la doctrine administrative.

La justice sociale, c'est aussi l'abattement de la taxe d'habitation pour les ménages qui paient une taxe annuelle supérieure à 1 000 francs ; deux millions de contribuables sont concernés dès 1985. Cette disposition s'inscrit dans le prolongement de l'aménagement des dégrèvements qui existent déjà en faveur des personnes âgées non imposables au titre de l'impôt sur le revenu.

Toutefois, monsieur le ministre, cette mesure ne s'attaque pas aux causes profondes des inégalités observées en matière de taxe d'habitation ; je vise ici les disparités entre taxe d'habitation et revenus.

En conséquence, le groupe socialiste du Sénat, qui comprend par ailleurs parfaitement les impératifs de la gestion gouvernementale, regrette que le rapport sur la taxe d'habitation adressé au Parlement en mars 1984 n'ait pas été plus nettement mis en œuvre.

Nous approuvons le déflateur de base visé à l'article 12 du projet, car cette disposition tend à rendre sa vérité au vote des taux des impôts locaux. Néanmoins, nous souhaiterions que s'engage au plus vite la révision des valeurs locatives foncières pour les propriétés non bâties d'abord, pour les propriétés bâties ensuite, car, depuis quinze ans, les choses ont effectivement bougé.

En conclusion, monsieur le ministre, je dirai que votre projet fait partie de ce vaste programme de modernisation des marchés monétaire et financier que le Gouvernement a entrepris depuis 1982.

Le Gouvernement innove et libère les initiatives ; vous-même innovez et libérez les initiatives. C'est pourquoi, dans la discussion qui s'engage, et qui sera rude, le groupe socialiste, qui entend user de son pouvoir de critique et de son pouvoir de proposition, sera à vos côtés. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Paul Kauss. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il y aura sans doute dans mon propos quelques redites après les interventions des orateurs précédents, notamment celle de M. Christian Poncelet. Toutefois, mieux vaut insister sur certains points, qui, pour beaucoup d'entre nous, font problème, plutôt que les passer sous silence.

M. Christian Poncelet. Très bien !

M. Paul Kauss. Le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier appartient à ce genre de texte qui, comme le disait le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, est « très souvent considéré comme un fourre-tout en se caractérisant plus par la diversité que par la nature économique et financière des dispositions proposées ».

En dehors de ces considérations, il m'apparaît aussi qu'un tel projet constitue une occasion privilégiée pour faire passer certaines dispositions dont les répercussions auront des conséquences qui ne ressortent pas toujours de manière explicite des textes. En disant cela, je pense tout particulièrement aux articles 12 et 15, qui vont avoir de manière insidieuse des conséquences sur les finances des collectivités locales, notamment des communes.

En effet, l'article 12 dispose, dans son paragraphe I, que, « pour 1986, l'actualisation des valeurs locatives foncières prévues à l'article 1518 du code général des impôts est remplacée par une revalorisation forfaitaire effectuée dans les conditions fixées par l'article 1518 bis du même code, au moyen de coefficients égaux à ceux appliqués en 1985 », et, dans son paragraphe II, que les « bases d'imposition à la taxe d'habitation, aux taxes foncières et à la taxe professionnelle sont, au titre de 1986, multipliées par un coefficient égal à 0,974 ».

Pour justifier ces mesures, M. le ministre a déclaré, lors du débat du 22 mai 1985, que, s'agissant des valeurs locatives foncières, le projet du Gouvernement devait répondre à deux objectifs : d'abord, celui que je viens d'évoquer, qui consiste à substituer une majoration forfaitaire à l'actualisation des valeurs locatives, qui devait normalement intervenir en 1986, et, ensuite, éviter les transferts très importants et souvent difficilement justifiables qui résulteraient d'une telle actualisation.

M. le ministre ajoutait par ailleurs que, depuis plusieurs années, les valeurs locatives évoluaient, pour des raisons pure-

ment techniques, à un rythme notablement supérieur à celui de l'inflation, de sorte, disait-il finalement, que la mesure envisagée devait « rendre sa vérité au vote du taux des impôts locaux. »

Cette présentation des choses appelle de ma part deux réflexions au moins.

D'abord, je tiens à rappeler qu'il n'y a pas eu de révision des valeurs locatives foncières depuis le 1^{er} janvier 1970, et encore ne s'est-il agi, à ce moment-là, que d'une révision qualifiée de « simplifiée », la dernière révision réelle remontant à 1961. Cela me paraît grave, car chacun sait que les péréquations applicables à la D.G.F., à la D.G.E. et à la taxe professionnelle sont assises sur l'impôt sur les ménages et sur le potentiel fiscal, qui, précisément, font référence aux valeurs locatives. Le mécanisme de la péréquation entre les différentes communes pourra donc, d'une certaine manière, être faussé.

Ma seconde réflexion portera sur le coefficient déflateur, qui appelle des réserves de ma part. L'application de ce coefficient va, en effet, priver brusquement les communes d'une certaine marge de manœuvre, qui avait d'ailleurs été largement mise en cause par d'autres mesures touchant notamment à la D.G.F. et à la D.G.E.

M. René Régnauld. Ce n'est pas vrai !

M. Paul Kauss. Il résultera nécessairement de l'application de ce coefficient déflateur un manque à gagner, qui incitera les élus, qui ne veulent pas se trouver en difficultés, à augmenter les taux et les prélèvements obligatoires.

M. René Régnauld. Il faut prendre ses responsabilités !

M. Paul Kauss. L'argument selon lequel l'application d'un tel coefficient déflateur se justifie par un ralentissement du rythme de l'inflation serait plus crédible et plus acceptable si les taux d'intérêt des emprunts contractés par les collectivités locales baissaient eux aussi de manière significative. Mais le différentiel entre le taux de l'inflation et les taux d'intérêt ne cesse de s'accroître, ce qui rétrécit encore d'autant les capacités financières et budgétaires des communes. Je ne citerai pas les taux actuellement pratiqués, mais le différentiel dont je parlais tout à l'heure se situe aux environs de cinq à six points, et encore, je ne tiens pas compte du taux d'inflation de 5,2 p. 100 retenu dans le rapport économique et financier et qui, en réalité, va dépasser sensiblement les 6 p. 100 cette année. Les mesures envisagées par l'article 12 sont donc de nature à rétrécir encore davantage les capacités de gestion de nos communes.

Quant à l'article 15, il prévoit que les contribuables qui ne sont pas passibles de l'impôt sur les grandes fortunes ni de l'impôt sur le revenu sur l'année précédente bénéficieront, à compter de 1985, d'un dégrèvement d'office de la taxe d'habitation relative à leur habitation principale à concurrence de 25 p. 100 du montant de l'imposition excédant 1 000 francs.

D'après les renseignements dont je dispose, ces mesures concerneront, dès cette année, 2 100 000 contribuables, et le montant de l'allègement se situera aux environs de 500 à 600 millions de francs. Il semblerait, encore que je n'aie pu nulle part retrouver trace de cet engagement, que l'Etat prendrait en charge le montant de cet allègement qui serait remboursé aux communes.

Mais, en réalité, celles-ci seront perdantes car, pour financer cette mesure, vous avez décidé, dans l'article 11 bis, émanation d'un amendement gouvernemental, de modifier rétroactivement le système de garantie de progression de la D.G.F. Permettez-moi de rappeler à cet instant que l'évolution de la D.G.F. est alignée sur celle de la T.V.A. de l'Etat ; si cette dernière est inférieure à l'évolution moyenne de l'indice 100 de la fonction publique pour la même période, ce qui fut le cas pour 1984, c'est cette dernière qui est retenue lors de la régularisation du montant de la D.G.F.

J'ai pris bonne note des explications que M. le ministre a données tout à l'heure à M. Poncelet ; je me permets néanmoins de penser qu'en substituant à l'indice 100 l'indice 134 — indice moyen —, le Gouvernement supprime aux communes une garantie de ressources de l'ordre de plusieurs centaines de millions de francs.

Je ne nie pas, pour ma part, qu'il est souhaitable d'alléger la taxe d'habitation des contribuables les plus défavorisés ; mais il est impensable que ces allègements se fassent au détriment des ressources traditionnelles des collectivités locales.

Je souhaiterais que, sur ce point précis, M. le ministre puisse me donner son sentiment, car, de modifications en ajustements et de réaménagements en réajustements, on finit par acculer les communes à une situation qui les mettra, à terme, dans l'incapacité de gérer convenablement leur budget.

Si nous ajoutons à ces deux mesures toutes celles qui ont déjà été prises, par exemple, en matière de blocage des tarifs publics ou au niveau des différentes dotations — D.G.F.,

D. G. E. et D. G. D. — dont la maîtrise échappe de plus en plus aux communes, nous constatons que nous nous éloignons, lentement mais sûrement, du principe institué par la réforme de 1982, qui a mis l'accent sur l'indépendance des collectivités locales vis-à-vis du pouvoir central ainsi que du principe de la libre administration de ces mêmes collectivités, pourtant précisé de manière non ambiguë dans l'article 1^{er} de la loi du 2 mars 1982.

Une autre constatation, qui n'a sans doute rien à voir avec le présent projet de loi, mais qui est néanmoins significative de la démarche actuelle du Gouvernement, concerne le remboursement de la T. V. A. Celui-ci s'est fait, jusqu'à présent, à 100 p. 100 au cours du premier semestre d'une année donnée, sur la base des investissements effectués au cours de la pénultième année. En 1985, pour la première fois, le remboursement de ladite T. V. A. ne s'effectuera avant le 30 juin qu'à concurrence de 70 p. 100 et, pour le solde, à une date ultérieure que personne n'a pu ou n'a voulu préciser jusqu'à présent. Une telle mesure est de nature à mettre en cause la situation de trésorerie des communes, qui est, comme chacun le sait, déjà très fragile.

Tout cela fera que les communes n'auront finalement, pour suppléer certaines insuffisances de dotations de l'Etat, le choix qu'entre une augmentation substantielle et toujours impopulaire des impôts locaux, qui, elle-même, se heurte aux possibilités contributives de leurs administrés, et l'appel de manière plus importante à l'emprunt, qui, comme chacun sait, constitue une fiscalité différée.

Il est à craindre, par ailleurs, que le rétrécissement des capacités budgétaires et financières des collectivités locales en général et des communes en particulier ne se répercute sur les investissements, étant donné que les dépenses de fonctionnement sont pratiquement à 95 p. 100 obligatoires et incompressibles. Or, si le volume de ceux-ci devait baisser de manière significative, cela se ferait au détriment du nécessaire et indispensable développement de nos collectivités et, par voie de conséquence, au détriment du cadre et de la qualité de vie de nos administrés. Cela influencerait également sur l'économie de notre pays, pour laquelle les investissements des collectivités ont toujours constitué un apport essentiel, voire vital.

Il est donc souhaitable que les communes puissent conserver entièrement leur libre arbitre, et je regrette que les dispositions des articles 12 et 15 aillent — au moins partiellement — à l'encontre de ce principe fondamental.

Enfin, et puisque l'occasion m'en est donnée, je me permets de demander à M. le ministre où en est la réforme de la fiscalité locale, seule en mesure de donner une dimension nouvelle et cohérente à la volonté de décentralisation du Gouvernement. Cette décentralisation devait être la grande affaire du septennat. Il est à craindre qu'elle ne devienne pour les élus de base, au fur et à mesure de sa mise en place, une contrainte de plus en plus insupportable du fait de la distorsion entre l'importance grandissante des responsabilités qui leur sont transférées et la stagnation des moyens financiers qui sont mis à leur disposition. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'union centriste et de l'U. R. E. I.*)

M. le président. La parole est à M. Paul Girod.

M. Paul Girod. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je parlerai à titre personnel, car j'appartiens à un groupe dans lequel ce genre d'expression est plus commode que l'expression collective.

M. Christian Poncelet. Ah !

M. René Régnauld. C'est drôle !

M. Camille Vallin. C'est bien le pluralisme !

M. Paul Girod. Permettez-moi d'exprimer mon sentiment.

Le texte qui nous est soumis, par la diversité de ses points d'application, n'appelle pas d'interprétations globales. Néanmoins, mon rôle de rapporteur au sein de cette assemblée sur un certain nombre de textes de décentralisation, l'introduction d'un certain article 11 bis, ainsi que d'autres événements sénatoriaux ultérieurs m'amènent à constater que nous sommes d'un seul coup plongés dans une ambiance que je qualifierai de « curieuse », s'agissant des relations avec les collectivités territoriales.

En effet, la décentralisation — M. Kauss vient de le dire pertinemment — a été considérée comme étant la très grande affaire du septennat.

M. René Régnauld. C'est certain !

M. Paul Girod. Pour ma part, je pense qu'elle est la très grande affaire d'une génération, qu'elle a été engagée bien avant 1981...

M. René Régnauld. Non !

M. Paul Girod. ... et même que la partie la plus significative de cette décentralisation a été faite par un certain nombre de textes qui aboutissent à augmenter de façon importante l'indé-

pendance et la capacité d'arbitrage dans leur propre gestion des collectivités territoriales sur le point le plus important, à savoir le point financier.

C'est bien avant 1981 que l'on a globalisé les emprunts, que l'on a mis en place le F. C. T. V. A. — fonds de compensation pour la T. V. A. — et ce qui constitue, en définitive, la base de l'autonomie des collectivités territoriales dans le système actuel, c'est-à-dire la dotation globale de fonctionnement ; cette dernière a donné à toutes les collectivités territoriales en général, et aux plus petites en particulier, une capacité d'autonomie de décision d'une ampleur sans précédent.

Pour la première fois, les collectivités territoriales ont participé directement à l'évolution de la vie économique, avec des ressources indexées sur elle, mais avec une garantie. En effet, puisqu'une grande partie des charges des collectivités est constituée par les salaires, soumis à l'évolution des grilles de la fonction publique, un « parachute » permettait, en cas de difficulté, d'assurer une certaine sécurité aux collectivités territoriales.

Je ne voudrais pas priver M. Fourcade, président du comité des finances locales, d'apporter toutes les précisions qu'il souhaite sur l'article 11 bis. Cependant, si le texte sur la dotation globale de fonctionnement constituait, à notre sens, un des socles d'une véritable décentralisation — il était un des points sur lequel reposait de façon sérieuse l'autonomie des collectivités territoriales et il ne s'agit pas d'une petite somme, puisque la discussion va porter sur plus de 1 200 millions de francs, comme le dira tout à l'heure le président du comité des finances locales — la remise en cause de cette sécurité accordée aux collectivités territoriales entraîne la remise en cause de l'esprit de la décentralisation, œuvre de toute une génération.

Monsieur le ministre, vous ne vous étonnez pas que le rapporteur des lois de compétences de cette assemblée s'interroge sur ce qu'il restera du véritable espace de liberté des collectivités territoriales si les ressources sur lesquelles repose le libre arbitre de celles-ci en matière financière sont moins garanties qu'elles ne l'étaient auparavant. D'une certaine manière, il existe en ce domaine, sur un aspect apparemment technique, ce que d'aucuns appelleraient un retour en arrière ou une évolution régressive qui ne pourra pas manquer d'intriguer les responsables des collectivités territoriales.

Voilà pourquoi, lors de la discussion de ce projet de loi, je tenais à souligner notre étonnement, quant à l'une de ses dispositions, d'ailleurs introduite par l'Assemblée nationale, donc non soumise à la réflexion du conseil des ministres. On peut également s'interroger sur cette méthode.

L'ennui, c'est que cet événement s'inscrit dans un contexte dont on parlera à l'occasion de l'examen d'un certain nombre d'amendements déposés après l'article 11 bis.

Ce contexte comporte certaines remises en ordre ou remises en cause de quelques erreurs de rédaction sur d'autres aspects de la décentralisation, ceux-là postérieurs à 1981, en particulier s'agissant de la fameuse dotation globale d'équipement des petites communes.

Cette affaire avait fait l'objet, à l'automne, d'amendements déposés tardivement à l'Assemblée nationale, qui n'avait pas voulu en discuter. Le Sénat avait pensé également qu'il n'était pas souhaitable de discuter d'une telle affaire à la hâte et à chaud.

Certains de nos collègues ont déposé une proposition de loi. J'aurai l'occasion, au moment où l'un des amendements déposés après l'article 11 bis qui reprend la totalité de cette proposition de loi viendra en discussion, de dire ce que pense la commission des lois, qui m'a fait l'honneur de me nommer rapporteur, de cette affaire et les raisons pour lesquelles ce texte n'a pas encore été examiné.

L'instruction de cette proposition de loi a amené à de curieuses constatations, qui rejoignent malheureusement, d'une certaine manière, les aspects négatifs dont je viens de parler à propos de l'article 11 bis. Apparemment, certaines incertitudes règnent quant à l'exactitude de la globalisation des subventions autrefois spécifiques et maintenant réputées totalement globalisées. Certaines références qui ont été demandées par le rapporteur — entre autres questions, la question des seuils se pose et, par conséquent, celle de la répartition des subventions entre les différentes classes de communes — n'existent pas, même à l'échelon global, ce qui, monsieur le ministre, suscite quelques questions quant à l'identité exacte des sommes affectées à la dotation globale de fonctionnement par rapport aux sommes anciennes des dotations spécifiques.

Cette constatation, qui est celle du rapporteur de la commission des lois depuis quelques mois ou quelques semaines et qui vient s'ajouter à ce pas en arrière sur la dotation globale de fonctionnement, m'amène — et c'est à ce double titre que je voulais m'exprimer dans la discussion générale — à attirer l'attention de nos collègues sur le fait que ce texte portant diverses dispositions

d'ordre économique et financier, dans lequel, traditionnellement, on remet en ordre quelques difficultés de détail apparues ici et là dans la gestion de l'Etat, comporte quelques points qui touchent, paraît-il, à une grande œuvre du septennat — je pense, ai-je déjà dit, qu'il s'agit d'une grande œuvre d'une génération — et qui rendent perplexes de nombreuses collectivités territoriales. Or, comme le Sénat est l'endroit où celles-ci s'expriment, je me suis permis de vous le dire, monsieur le ministre. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U. R. E. I. et du R. P. R.*)

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

M. Pierre Gamboa. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, tandis que la crise se fait chaque jour plus pesante, plus dure à vivre, plus angoissante pour des millions de personnes, nous considérons qu'un projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier peut permettre notamment de corriger les lacunes de lois de finances votées antérieurement.

Nous n'avons donc rien, *a priori*, contre l'adoption d'un texte qui répondrait aux préoccupations les plus importantes et les plus urgentes de nos concitoyens.

Nous accueillerions favorablement un texte qui corrigerait les injustices sociales et qui donnerait à tel ou tel secteur de l'économie un coup de pouce permettant à l'emploi de se développer.

Nous approuverions également un texte qui améliorerait le pouvoir d'achat des salariés, des retraités et des pensionnés, qui relancerait la politique du logement social et qui répondrait aux justes préoccupations des enseignants, des parents d'élèves et de tous les amis de l'école publique. Or, force est de constater que votre projet, monsieur le ministre, ne répond absolument pas à ces préoccupations. Certains diront : « langue de bois ! »

A cet égard, permettez-moi de faire une courte citation : « Monsieur le ministre, vous vous situez nettement dans l'esprit de la dérégulation, de la déréglementation, dès l'instant où vous supprimez une interdiction stupide en autorisant des opérations jusqu'alors condamnées par la loi.

« Permettez-moi de trouver assez piquant que ce soit un régime socialiste qui réhabilite ainsi la spéculation foncière. Nous ne souhaitons pas donner le sentiment que nous cautionnons l'ensemble d'une politique, alors que nous la jugeons condamnable.

« Nous sommes néanmoins très heureux de voir le zèle des néophytes libéraux du parti socialiste. Nous n'attendons qu'une chose, c'est que cela continue. Plus vous en ferez avant 1986, moins nous devons en faire demain !

« Il est prêt, notre programme, et vous nous en enlevez une partie, la plus difficile. Vous nous préparez le terrain, c'est merveilleux, merci ! »

Ce remerciement, monsieur le ministre, vous vous en souvenez certainement, émane d'un député de droite, M. Edmond Alphandéry, qui intervenait à l'Assemblée nationale dans la discussion du projet de loi que nous examinons aujourd'hui.

La démonstration est faite qu'un consensus existe entre la droite et votre gouvernement, (*Rires sur les travées de l'U. R. E. I.*) pour renforcer l'austérité subie par les travailleurs, accélérer les restructurations industrielles au prix d'un chômage aggravé et de la casse de notre potentiel de croissance, le tout pour redresser le profit des entreprises.

Ce ne sont plus deux politiques qui s'affrontent ; ce n'est plus qu'une querelle sur les rythmes ou sur les variantes d'une seule et même stratégie économique, celle du capital financier, stratégie dans laquelle s'inscrit ce projet de loi. C'est si vrai qu'à l'Assemblée nationale les groupes R. P. R. et U. D. F. n'ont pas pris part au vote sur l'ensemble de ce texte qui représente sans doute une partie de leur programme, comme je viens de le montrer, contre lequel ils ne pouvaient voter.

Querelle uniquement sur les rythmes, disais-je ? La majorité sénatoriale ne me démentira pas. Elle adoptera sans aucun doute toute une série d'amendements qui ne dénatureront pas le projet dans sa logique. Non ! Il s'agira, comme nous le constaterons, de propositions permettant de faire plus encore pour le capital financier.

Ne me dites pas, monsieur le ministre, que vous prenez « simplement des mesures pour permettre de réussir à ceux qui ont des idées, de l'ambition et le goût d'entreprendre ».

A mes amis, Dominique Frelaut et Parfait Jans, qui défendaient, à l'Assemblée nationale, au nom du groupe communiste — et ils ont eu raison — la question préalable, vous avez répondu : « Toute la politique que je mène dans ce domaine tend à faire en sorte que l'argent se place, qu'il circule, bref, qu'il soit mobile. »

Je retrouve là l'esprit de la fameuse phrase du chancelier Helmut Schmidt : « Les profits d'aujourd'hui font les investissements de demain et les emplois d'après-demain. » C'est bien

la logique qui sous-tend la politique d'austérité imposée par votre Gouvernement à partir de 1983. C'est tout le sens de ces diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Or, quelle est la réalité ?

S'agissant de la croissance, les prévisions officielles la fixaient à 2 p. 100, mais elle atteindra, selon toute probabilité, seulement 1 p. 100 cette année. Les prévisions pour 1983 et 1984 ont dû être révisées en baisse. La politique d'austérité raréfie les débouchés, ce qui s'oppose à la croissance de la production et des investissements. N'a-t-on pas trop tendance à oublier que le marché intérieur représente 70 p. 100 des débouchés pour la production ?

En 1984, la part du marché intérieur a diminué. Les entreprises ont donné la priorité à l'exportation, en premier lieu aux Etats-Unis. Cela dit, nous ne nous opposons pas de manière dogmatique aux exportations, non plus que nous ne proposons de vivre en autarcie. Nous observons simplement que le « tout à l'exportation » coûte cher, qu'il laisse la porte ouverte à la croissance des importations. D'ailleurs, cette politique a déjà été menée avant 1981, par Raymond Barre, en particulier, et si elle avait dû aboutir, nous l'aurions su !

Vous savez comme nous que la croissance américaine est de plus en plus faible et précaire. Aujourd'hui, tous les dirigeants de groupes et de gouvernements capitalistes intègrent dans leurs projets et leurs décisions la perspective du retournement de la tendance aux Etats-Unis. D'ailleurs, les signes que ce retournement est pour bientôt s'accumulent. Dès 1983, nous avions souligné que la reprise américaine était réelle, mais précaire, malsaine et qu'elle déboucherait sur une nouvelle et grave rechute.

Globalement, donc, les débouchés stagnent ; les investissements ne sont pas tirés par la croissance de la demande, mais soumis aux seules préoccupations de supprimer des emplois, de faire plus de profit.

L'I. N. S. E. E. note que le revenu disponible brut des sociétés, c'est-à-dire après déduction des frais financiers et des impôts, est en hausse constante : 10,1 p. 100 en 1982, 18,3 p. 100 en 1983 et 28,7 p. 100 en 1984.

Alors que des millions de foyers sont frappés par le chômage total ou partiel, l'indice qui mesure l'évolution des valeurs françaises à la bourse a été multiplié par 2,2 depuis la fin de 1980.

Le partage de la valeur ajoutée, dans les entreprises, s'est modifié au détriment des salariés, essentiellement du fait d'une forte pression sur la masse salariale exercée par le biais des suppressions d'emplois et d'un net ralentissement de la croissance des revenus salariaux. Ainsi, l'excédent brut d'exploitation a progressé de 28,8 p. 100 dans les grandes entreprises nationales et de 13,2 p. 100 dans les autres sociétés, contre une progression de 5 p. 100 de la masse salariale. La compression des coûts salariaux est donc à l'origine d'un relèvement particulièrement important du profit.

Un document de l'I. N. S. E. E. fait apparaître que les différentes aides reçues par les entreprises, en 1982, se sont élevées à 134 milliards de francs. A ce montant, il faut ajouter pour cette même année les 26 milliards de francs de réduction d'impôt dont elles ont bénéficié.

Cela est confirmé par le rapport au Parlement sur les fonds publics attribués au titre de l'aide aux entreprises industrielles. Nous ne mettons pas en cause systématiquement ces aides, mais nous ne pouvons accepter qu'elles soient attribuées sans conditions. On ne doit pas pouvoir, à la fois, recevoir des aides de l'Etat et licencier. On ne peut, en effet, bénéficier d'avantages fiscaux et casser l'appareil de production.

Pour nous, c'est une question de rigueur économique et de justice sociale. Pas d'aides, pas d'avantages fiscaux sans un effort pour l'emploi ! Pas de prêts bonifiés sans un effort en faveur de l'investissement productif ! C'est pourquoi nous proposons la constitution de comités régionaux, suffisamment proches des entreprises, qui pourraient contrôler toutes les aides de l'Etat et qui veilleraient à leur utilisation en fonction des préoccupations nationales.

Ces D. D. O. E. F. auraient dû permettre d'avancer dans cette voie.

Le redressement de la situation financière des entreprises est réalisé. Or, que constatons-nous ? La droite mais aussi le Gouvernement le considèrent comme la condition préalable d'une reprise durable de l'investissement. Il suffirait donc de favoriser le redressement de la rentabilité et la liberté d'action des firmes. Voyons ce qu'il en est !

Le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale comme celui de notre assemblée, dans sa note de conjoncture, ont montré que les investissements avaient reculé. Pourtant, monsieur le ministre, vous persistez dans votre politique.

La lettre trimestrielle de Saint-Gobain explique, dans sa dernière parution, que : « les projets d'investissements industriels ont du mal à passer la barre de la rentabilité ». De la même façon, *La tribune de l'économie* souligne que : « si l'investissement ne va pas fort, c'est parce que les placements financiers sont nettement plus rentables que l'investissement ». « Sur la période 1980-1982 » — souligne ce journal — « les rendements financiers s'élevaient en France à près de 15 p. 100 contre 5 p. 100 pour les investissements après impôt ». C'est donc bien la contrainte de la rentabilité financière qui pèse. Et, en ce domaine, qui pratique la langue de bois ?

L'effort d'investissement, c'est-à-dire la part de celui-ci dans la valeur ajoutée est descendu au-dessous de 17 p. 100 en 1983 et en 1984, contre 18,2 p. 100 en 1982 et plus de 21 p. 100 au début des années 1970. En effet, en 1984, l'investissement des entreprises, au sens de la formation brute de capital fixe des sociétés, quasi-sociétés et entreprises individuelles — sont donc exclus les investissements financiers et les investissements en logement des ménages — a reculé, en volume, de 2,9 p. 100. C'est le chiffre qu'il faut mettre en regard de la croissance des profits.

Dans le secteur privé et hors de l'industrie, l'investissement productif des entreprises françaises en France a donc reculé. Les investissements en matériels ne visent pas la croissance des productions, mais la baisse des effectifs ou l'élimination de concurrents. Dans des secteurs aussi importants pour la consommation que l'automobile, la spirale de la croissance financière, de la dégradation de l'efficacité du capital et de l'insuffisance des débouchés est déjà développée au point que les déficits ont continué de s'aggraver. Ainsi, c'est la croissance financière qui prospère et non la modernisation.

L'année 1984 a donc fait la démonstration, s'il en était besoin, que, dans le développement actuel de la crise, la reconstitution des marges des entreprises ne nourrit pas des processus de croissance économique fondés sur la création de capacités et de richesses nouvelles. En fait, les entreprises ont utilisé l'amélioration de leurs résultats pour réaliser des placements financiers ou alimenter le courant d'exportation de capitaux. Vous comprendrez donc, monsieur le ministre, que le groupe communiste ne puisse soutenir un projet de loi qui va encore renforcer ces méfaits.

Lorsque l'on sait que, selon les estimations les plus sérieuses, près de 2 000 milliards de francs de capitaux flottants sont aujourd'hui hors du circuit financier se rattachant directement au secteur productif, on ne peut que mesurer l'ampleur de ce phénomène pervers.

Voilà pourquoi l'investissement productif, créateur de richesses, ne se réalise pas. L'emploi en pâtit. Encore convient-il de souligner que lorsque des investissements productifs ont été tout de même consentis, la médiocrité de la demande interne et des perspectives d'activité n'a pas incité à réaliser des investissements de capacité : seules ont été engagées des opérations permettant des « gains de productivité » sur la base de suppressions d'emplois et visant une rentabilité rapide. Le contenu des investissements est quasiment partout identique : rationalisation régressive des capacités de production, diminution de l'emploi et dégradation des conditions de travail.

En 1984, la France a perdu 234 000 emplois dont 170 000 de salariés. Le nombre de licenciements — 430 000 dans l'année — n'a jamais été aussi élevé. Le nombre de chômeurs a augmenté de 300 000 au cours de ce même exercice, dépassant, à la fin de décembre, les 2 500 000. Le problème de l'emploi est la préoccupation majeure de notre peuple.

Si les statistiques officielles du ministère du travail annoncent une diminution du nombre de chômeurs, vous n'êtes pas sans savoir qu'il est plus raisonnable de retenir aujourd'hui un chiffre qui avoisine les trois millions. Au total, de 1980 à 1984, les pertes d'emplois se sont élevées à 530 000. Elles atteignent tous les secteurs. Les baisses d'effectifs frappent même les industries qui constituaient des points forts de l'économie française — énergie, automobile, agro-alimentaire, télécommunication — ainsi que celles que l'on dit « d'avenir » ou « de pointe » — informatique ou composants électroniques.

Alors que, en 1984, on entendait beaucoup parler des « P. M. E. créatrices d'emplois », l'hémorragie n'a pas épargné les entreprises de petite taille. La politique gouvernementale accompagne l'hémorragie de l'emploi et ce texte portant D. D. O. E. F. en est une illustration. Le Gouvernement le présente comme un passage obligé qui devrait restaurer, par le redressement financier des entreprises, les conditions d'une future croissance saine, seule créatrice d'emplois.

La réalité est tout autre. Un chômeur sur deux ne touche aucune indemnité. Dans leurs permanences, les élus communistes constatent que nombre de jeunes, de travailleurs ne vont même pas se faire inscrire à l'A. N. P. E. parce qu'ils n'ont aucun droit ou qu'ils n'en ont plus. C'est une réalité que personne ne peut ignorer.

Nous nous interrogeons aussi sur le traitement social du chômage. Sur quel avenir déboucheront les T. U. C. — travaux d'utilité collective — les T. I. G. — travaux d'intérêt général — et un certain nombre de « stages parking », ces T. U. C. dont M. Valéry Giscard d'Estaing veut, paraît-il, « améliorer le mécanisme permettant de l'étendre et de l'adapter aux secteurs productifs » et qui prendraient le nom de « travaux d'utilité productive » ? Encore un exemple, s'il en était encore besoin, qui démontre à quel niveau se situent les convergences !

En outre, les prestations sociales sont de plus en plus grignotées. Au total, les effets positifs de la première période du gouvernement de la gauche se trouvent aujourd'hui effacés par le changement de cap de la politique économique du Gouvernement.

Pourquoi la crise ? Pourrions-nous faire autrement ? Pour nous, la crise ne tombe pas du ciel ; elle trouve son origine et se renforce chaque jour dans les décisions prises pour la gestion des entreprises, dans les textes présentés par le Gouvernement et dans les orientations concernant la politique industrielle ou financière, la santé, le logement, l'école.

C'est pourquoi, au nom du groupe communiste, je demande un collectif pour l'enseignement. C'est urgent. En envisageant une amputation d'environ 10 p. 100 des crédits du ministère de l'éducation nationale, ainsi que la suppression de plus de 10 000 emplois, le Gouvernement encourage et perpétue la ségrégation à l'école et renonce à la rénovation pourtant indispensable du service public. Les chiffres avancés ces jours derniers par plusieurs organes de presse au sujet de l'échec scolaire et des injustices sociales confortent la validité de notre proposition.

Monsieur le ministre, notre pays a les moyens de résister à la crise, de développer ses potentialités industrielles, économiques, sociales, culturelles. Disant cela, nous ne nous érigeons pas en « Grand Y-a-qu'à » ! Nous affirmons que la crise n'est pas fatale et que le retour de la droite en 1986 ne l'est pas non plus, pourvu que l'on ait la volonté politique de lancer une nouvelle croissance non fondée sur les dogmes capitalistes.

La démonstration vient d'être faite en raccourci qu'on ne peut prétendre à la fois défendre l'emploi et se soumettre aux dogmes de la rentabilité financière.

Or, malgré la réalité incontournable des faits, ce projet de loi montre bien que vous voulez l'ignorer, monsieur le ministre. Le groupe communiste aura l'occasion d'intervenir dans la discussion du projet, article par article, pour relever les dispositions néfastes, notamment aux articles 1^{er}, 2, 3, 4 et 5. Il défendra également un amendement de suppression de l'article 11 bis ; mon ami, M. Camille Vallin, expliquera pourquoi dans quelques instants.

Vous ne pourrez pas prétendre qu'il ne s'agit pas de nouveaux cadeaux au grand capital ; d'ailleurs, ils ont été compris comme tels par les orateurs de droite à l'Assemblée nationale. Le groupe communiste ne vous suivra pas dans cette voie et se prononce, dès ce moment, résolument contre le projet que vous nous présentez.

N'est-ce pas M. Valéry Giscard d'Estaing qui déclarait le week-end dernier : « Les socialistes, bien qu'idéologiquement opposés, sont contraints de s'apercevoir que l'heure du libéralisme a sonné. Leur ralliement à certains aspects du libéralisme ressemble à l'hommage que le vice rend à la vertu. Si les socialistes commencent à devenir libéraux, c'est aux libéraux de mieux gérer à la place des socialistes » ?

N'est-ce pas la manifestation du consensus de fait que j'évoquais au début de mon intervention ? (MM. Vallin et Gargar applaudissent.)

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

M. Jean-Pierre Fourcade. Beaucoup d'orateurs avant moi ont évoqué le problème de la modification, par le Gouvernement, du mécanisme de régularisation de la dotation globale de fonctionnement. Bien que le document que vous nous présentez puisse ouvrir de multiples débats, je limiterai mes observations à l'article 11 bis.

Mes chers collègues, dans les rapports difficiles et tumultueux que l'Etat entretient avec les collectivités locales, la dotation globale de fonctionnement constitue l'élément essentiel des transferts financiers entre l'Etat et ces dernières.

En effet, cette dotation globale de fonctionnement — M. le rapporteur général, MM. Paul Girod et Poncelet l'ont évoquée — leur permet de fonctionner. Son montant représente, pour les communes et les départements, entre 20 p. 100 et 40 p. 100 de leurs ressources. Comme il s'agit d'un transfert, la loi créant cette dotation a prévu un mécanisme de régularisation.

Or, monsieur le ministre, le Gouvernement auquel vous appartenez, à deux reprises — en 1983 et en 1984 — a tenté de ne pas faire jouer ce mécanisme de régularisation. C'est pourquoi, en ma qualité de président du comité des finances locales, je me dois d'élever une protestation d'autant plus solennelle que — je tiens à vous le dire de la manière la plus nette —

tous les élus qui siègent à ce comité, quelle que soit leur sensibilité politique, se sont associés à moi pour protester ! (Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.)

M. Christian Poncelet. Très bien !

M. Jean-Pierre Fourcade. Permettez-moi de rappeler le mécanisme de garantie, d'évoquer ce qui a failli se produire en 1983 et d'expliquer la situation de 1984.

Voyons, d'abord, le mécanisme de garantie. Puisque la dotation globale de fonctionnement résulte d'un prélèvement sur la T.V.A., son calcul chaque année est prévisionnel. L'Etat détermine ce que sera la recette de T.V.A. pour l'année envisagée ; il en déduit un prélèvement au bénéfice des collectivités locales, mais — tous ceux qui ont exercé les responsabilités qui sont les vôtres, monsieur le ministre, le savent — cette prévision est toujours aléatoire, puisqu'elle se fonde sur un certain nombre de paramètres économiques dont la maîtrise n'appartient pas toujours au ministre de l'économie et des finances.

Comme il s'agit d'une prévision, la loi dans sa sagesse a prévu, afin que les collectivités locales ne soient pas pénalisées par le côté prévisionnel de cette recette, qu'une régularisation interviendrait en fin d'année. Celle-ci résulte de l'article 234-1 du code des communes qui précise qu'« il est procédé au plus tard le 31 juillet » — notez la date, mes chers collègues, elles est intéressante — « à la régularisation du montant de la dotation afférente à l'exercice précédent, sur la base de l'évolution du produit net de la valeur ajoutée, au taux en vigueur dans l'année considérée ».

A cet égard, la loi a prévu trois garanties qui se superposent. La première est la suivante : si les rendements effectifs de la taxe sur la valeur ajoutée ont été supérieurs aux prévisions, alors les collectivités locales en bénéficient et l'Etat leur verse une ressource complémentaire qui tient compte de cet excédent. Cela s'est produit, mes chers collègues, en 1979, en 1980 et en 1981.

La deuxième garantie concerne le cas où les rendements de la taxe à la valeur ajoutée auraient été inférieurs aux prévisions ; dans cette hypothèse, les collectivités locales ne reversent pas le trop-perçu, qui leur est acquis. Le texte dit, dans sa sécheresse : « Cette régularisation ne peut aboutir à une réduction du montant initialement prévu. »

La troisième garantie constitue un tout dans le mécanisme de régularisation ; c'est l'article qui nous intéresse : « Au cas où la dotation globale de fonctionnement ainsi calculée présenterait, par rapport à celle de l'exercice précédent, un taux de progression inférieur à celui constaté pendant la même période de référence pour l'accroissement du traitement annuel des fonctionnaires, défini à l'article 22 de l'ordonnance du 4 février 1959 afférente à l'indice 100, c'est ce dernier taux qui serait appliqué lors de la régularisation du montant de la dotation globale de fonctionnement. »

Ainsi donc, la dotation globale de fonctionnement comportant un élément prévisionnel, lorsque l'année est écoulée, et avant le 31 juillet, l'Etat, au vu de l'arrêt des comptes du budget de l'année précédente, procède à la régularisation. C'est ainsi que l'ensemble des collectivités locales bénéficie des trois garanties de la loi.

Or, ce qui s'est passé voilà quelques jours à l'Assemblée nationale — à votre initiative, monsieur le ministre — s'était produit dans le passé. C'est ce précédent qui nous a fait « dresser l'oreille ».

En 1983, en effet, un ministre du budget jeune et talentueux — M. Fabius — qui avait parfaitement compris que le taux prévisionnel de la dotation globale de fonctionnement annoncé cette année-là était un peu bas et risquait de causer quelques grincements, avait trouvé astucieux d'intégrer à la dotation globale de fonctionnement de l'époque une dotation spéciale afférente à l'indemnité de logement des instituteurs. Cette intégration donnait alors un taux apparent plus important, qui aurait sans doute permis, en fin d'année, d'éviter le jeu des mécanismes de régularisation.

Etant donné qu'en 1983 pouvait jouer — pour la première fois — le mécanisme de régularisation de l'indice 100, on pouvait estimer aussi que l'intégration de l'indemnité de logement des instituteurs dans le mécanisme faisait « sauter » cette garantie.

Le comité des finances locales fut vigilant. Quant au Conseil d'Etat, consulté, à notre demande, par le Premier ministre de l'époque, M. Mauroy, il décida que l'existence d'une garantie était essentielle pour les collectivités locales. Dès lors, en 1983, malgré l'intégration dans la dotation globale de fonctionnement de l'indemnité de logement des instituteurs, les départements et les communes bénéficièrent d'une régularisation, certes faible — 128 millions de francs, soit 0,2 p. 100 de la masse —

mais qui permit tout de même, dans les budgets supplémentaires, de faire face à quelques dépenses. Le mécanisme de garantie joua donc, malgré la tentation éprouvée par certains de ne pas le faire jouer.

M. Pierre Louvot. Très bien !

M. Jean-Pierre Fourcade. Cette année, quelle est la situation ? L'application pure et simple de la loi telle que je viens de vous la rappeler — c'est toujours la loi, puisque le texte que vous avez déposé n'est pas définitivement voté — se traduirait, pour les collectivités locales, par une régularisation positive de 1 207 millions de francs. C'est une somme importante et qui doit, en conséquence, être inscrite dans un collectif budgétaire.

Lorsque l'on a établi le budget de 1985, il était clair que le mécanisme de régularisation de la D.G.F. pouvait jouer comme il avait joué en 1984 pour la D.G.F. de 1983.

Un premier argument a alors été présenté. Je ne sais d'ailleurs pas où il l'a été, car on n'en a pas parlé au comité des finances locales, qui se réunit chaque mois et qui, depuis six mois, étudiant la réforme de la D.G.F. pour 1986, s'est livré à d'innombrables simulations et a entendu de très nombreux experts.

Ce premier argument — écoutez bien, mes chers collègues, car il est très intéressant — s'appuie sur le raisonnement suivant lequel l'indice 100 donne aux collectivités locales des garanties trop fortes dans la mesure où, en 1984, on a intégré une petite partie de l'indemnité de résidence, ce qui fait que l'indice de 1983 n'est pas comparable. De ce fait, on obtiendrait un indicateur un peu plus satisfaisant qu'il n'est nécessaire.

Nous avons demandé à vérifier ce point : il est vrai que si l'on restitue à l'indice 100 le même élément de comparaison, la régularisation tombe de 1 207 millions de francs à 690 millions de francs, mais elle est toujours positive. S'agissant de la comparaison de l'indice 100 d'une année sur l'autre, avec l'intégration de l'indemnité de résidence, toute personne responsable, gérant des deniers publics, est parfaitement accessible à ce raisonnement, monsieur le ministre. Par ailleurs, le Conseil d'Etat est là, comme en 1984, pour dire le droit.

Sur le point de savoir si l'indice 100 doit être ou non débarassé de l'intégration de l'indemnité de résidence, le débat peut être ouvert devant le comité des finances locales qui doit donner son sentiment avant la régularisation. Or, personne n'en a parlé, rien n'a été fait.

C'est alors que, au cours d'une séance de nuit à l'Assemblée nationale, a été avancée la thèse selon laquelle l'indice 100 était uniquement représentatif des bas salaires et que pour bien interpréter l'esprit du législateur de 1978, mieux valait prendre comme élément de référence l'indice 334, à savoir — vous l'avez dit tout à l'heure, monsieur le ministre, en réponse à M. Poncelet — l'indice médian de la fonction publique. Or, en considérant l'évolution de l'indice 334 en 1984 par rapport à 1983, on obtient encore, mes chers collègues, une régularisation positive, de 210 millions de francs cette fois, l'indice 334 ayant moins augmenté que l'indice 100 !

C'est alors que des esprits ingénieux ont fait observer que l'argument sur l'intégration de l'indemnité de résidence appliqué à l'indice 100 pouvait aussi l'être à l'indice 334. Dès lors, si l'on rétablit dans sa vérité statistique, autant que ce soit possible, l'indice 334 en y intégrant l'indemnité de résidence, on constate qu'il n'y a plus lieu à régularisation du tout !

Voilà donc le raisonnement en quatre niveaux...

M. Pierre Louvot. Scandaleux !

M. Jean-Pierre Fourcade. ... 1 200 millions de francs, 690 millions de francs, 210 millions de francs, zéro ! Par le biais d'un amendement déposé en séance à l'Assemblée nationale sans concertation préalable, est proposée aujourd'hui au Sénat une régularisation, pour 1984, égale à zéro !

Monsieur le ministre, je formulerai trois observations.

D'abord, je trouve que, s'agissant des rapports toujours difficiles entre l'Etat et les collectivités locales, modifier à titre rétroactif un dispositif de garantie alors qu'il a joué et trouver une astuce pour qu'il ne joue plus, n'est pas de bonne méthode. Quoi qu'on puisse dire, quels que soient les arguments avancés, renier la parole donnée n'est pas un acte de bonne gestion ! (Marques d'approbation sur les travées de l'U. R. E. I., du R. P. R. et de l'union centriste.)

Les gens responsables que nous sommes, qui gèrent des régions, des départements et des communes, sont accessibles au raisonnement financier. Il aurait été possible de nous dire : il y a un problème d'intégration de l'indemnité de résidence pour le passé, le système des trois garanties est sans doute trop favorable aux collectivités locales et, dans le cadre de la réforme de la dotation globale de fonctionnement, peut-être pourrait-on y substituer d'autres garanties.

Personne ici, monsieur le ministre, ne vous aurait reproché de nous dire qu'un problème financier met en cause les finances de l'Etat ; qu'il convient d'examiner ensemble quels problèmes précis se posent pour la réforme future, et comment pourrait être mis en place ce mécanisme de régularisation, qui est inhérent aux principes mêmes de la dotation globale de fonctionnement calculée dans la loi de finances à partir de prévisions.

Il n'en a pas été ainsi. Lorsque le comité des finances locales a été informé de cette affaire, mes chers collègues, il a refusé de délibérer plus avant de l'ensemble de la réforme de la dotation globale de fonctionnement, qu'il faudra effectuer l'année prochaine. Le comité m'a chargé d'intervenir auprès du Premier ministre pour lui demander de revoir la position du Gouvernement.

J'ai donc pris contact avec le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, tuteur du comité des finances locales, et avec le Premier ministre. J'ai appris hier matin, en séance du comité, que le Premier ministre acceptait de revenir sur la position totalement négative qui résulte du texte de l'article 11 bis mais que, afin d'éviter tout remous ou difficultés, il acceptait simplement de prévoir une régularisation positive pour 1984. De quel montant ? Le même que celui que le ministre de l'intérieur et de la décentralisation avait annoncé, ici même au Sénat, après l'avoir dit au comité des finances locales, à savoir 0,6 p. 100, soit quelque 370 à 375 millions de francs.

La régularisation est donc positive, mais elle ne se fonde plus sur l'indice 100 de la fonction publique. Elle trouve son origine tout simplement dans une déclaration ministérielle intervenue lors d'une discussion budgétaire. J'en donne acte au Premier ministre que je remercie de cette sollicitude.

Cependant, sur ce point, monsieur le ministre, il faut s'en tenir aux principes qui sont clairs : la régularisation après exécution de la dotation globale de fonctionnement est nécessaire compte tenu de certains éléments.

Nous sommes prêts — je le répète à cette tribune pour que les choses soient claires — à discuter de la modification de ces mécanismes de garantie dans le cadre d'une réforme d'ensemble d'un système qui présentera des avantages et des inconvénients pour l'Etat et pour les collectivités locales. Jamais personne n'a refusé de discuter à tête reposée, et sur des exemples précis, d'un mécanisme tendant à modifier un texte en vigueur !

Mais, monsieur le ministre, avoir tenté en 1983 par l'astuce de l'indemnité de logement des instituteurs de faire « sauter » la régularisation, avoir obtenu à l'Assemblée nationale la suppression totale de celle-ci pour 1984 par le texte que vous nous présentez, annoncer aujourd'hui par la voix du Premier ministre que l'on va revenir sur sa position et que l'on va tout de même donner quelque chose afin de respecter certaines déclarations, me semblent porter gravement atteinte aux relations de loyauté et de confiance qui doivent exister entre l'Etat et les collectivités locales.

Voilà pourquoi, et avant qu'il ne soit trop tard, vous devez de vous-même, retirer l'article 11 bis. Il faut que la régularisation joue pour 1984. Certes, nous pouvons discuter sur ce dossier — toute une série de problèmes se posent dans les relations financières et de trésorerie entre l'Etat et les collectivités locales — mais, je le répète, une mesure rétroactive, inopportune, prise sans concertation, sans consultation ni du Conseil d'Etat, ni du comité des finances locales, ni de la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui se traduit pour l'ensemble des collectivités locales par une perte de 1 207 millions de francs, est une mesure que rien ne peut ni expliquer ni justifier, sauf peut-être les difficultés budgétaires de l'Etat. Si c'est de cela qu'il s'agit, alors il faut nous le dire, monsieur le ministre. Si vous voulez rétablir des relations convenables entre l'Etat et les collectivités locales, il faut non pas céder à la tentation de revenir, par le biais de cet article, sur les mécanismes fondamentaux qui gouvernent les relations entre l'Etat et les collectivités locales, mais retirer l'article 11 bis du projet de loi que vous nous soumettez. (*Vifs applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. — Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

M. Camille Vallin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est avec stupeur que nous avons appris que, dans la nuit du 22 au 23 mai, le Gouvernement avait déposé à l'Assemblée nationale et fait adopter un amendement devenu l'article 11 bis nouveau du D.D.O.E.F., modifiant les règles d'indexation de la garantie minimale de progression de la dotation globale de fonctionnement.

Cette modification, monsieur le ministre, a soulevé une grande émotion parmi les élus locaux. Elle a dressé contre elle, comme cela a déjà été dit, l'unanimité des élus membres du comité des finances locales, toutes tendances politiques confondues.

Cette mesure nous paraît inacceptable pour plusieurs raisons. Voilà de nombreux mois, en effet, que la réforme de la D.G.F. est à l'ordre du jour. La D.G.F. issue de la loi de 1979 sera caduque à la fin de l'année 1985. Une vaste consultation a été engagée par le ministère de l'intérieur et de la décentralisation, le ministère de l'économie, des finances et du budget et la direction générale des collectivités locales — c'est à votre crédit, monsieur le ministre — avec les associations d'élus, notamment avec l'association des maires de France.

Le comité des finances locales a consacré plusieurs séances, depuis de nombreux mois, à l'examen de l'avant-projet du Gouvernement. Or, jamais le problème de la modification de la réforme de garantie minimale n'a été soulevé, sauf de la part d'un certain nombre d'élus — dont je suis d'ailleurs — qui s'interrogeaient pour savoir si la référence à l'indice 100 n'était pas insuffisante par rapport à la progression réelle des dépenses de fonctionnement des communes.

Le texte de l'article 11 bis va dans un sens exactement contraire à cette préoccupation. Il a été inséré par le biais d'un amendement surprise, cela a déjà été dit, présenté en séance de nuit par le Gouvernement, sans consultation préalable ni du Conseil d'Etat, ni des commissions parlementaires concernées et encore moins des associations d'élus et du comité des finances locales.

Modifier en défaveur des communes la référence d'indexation est un mauvais coup porté à la dotation globale de fonctionnement. C'est une remise en cause du principe même des garanties apportées par la loi. Puisque vous pouvez, au gré des circonstances, les remettre en cause, c'est la notion même de garantie qui est atteinte et privée de crédibilité.

On ne peut s'empêcher de penser que cette mesure a été prise pour compenser dans le budget de l'Etat les conséquences financières résultant du vote par l'Assemblée nationale de l'article 15 nouveau qui allège la taxe d'habitation dès 1985.

Certes, nous approuvons cette mesure relative à la taxe d'habitation — elle va dans le bon sens bien qu'elle nous paraisse incomplète et insuffisante ; nous y reviendrons lors de l'examen de l'article 15 — mais force est de constater que ce seront les communes et non pas l'Etat qui en supporteront le coût financier puisque l'article 11 bis nouveau les prive d'une régularisation de 1 207 millions de francs de dotation globale de fonctionnement.

On peut, d'ailleurs, s'interroger sur la constitutionnalité d'une telle mesure. En effet, vous modifiez les règles d'application de la loi pour un exercice clos depuis le 31 décembre 1984 ; c'est au moment où vous disposez des chiffres définitifs d'évolution du produit de la T.V.A. de l'année 1984 que vous modifiez la règle du jeu ! Si des dispositions s'appliquant à un exercice clos ne constituent pas une mesure de caractère rétroactif, que faut-il alors entendre par rétroactivité ?

Mais, au-delà de la forme, j'en viens au fond.

Vous justifiez l'abandon de la référence à l'indice 100 parce qu'il ne serait pas, dites-vous, représentatif de l'évolution réelle des rémunérations payées par les collectivités locales en raison, d'une part, de l'intégration progressive de l'indemnité de résidence et, d'autre part, de votre politique de revalorisation des bas salaires.

Je me permets d'observer que l'argument de l'indemnité de résidence n'a jamais été invoqué pour les régularisations passées, notamment en 1984 s'agissant de l'exercice 1983.

En outre, en adoptant l'indice 100 comme référence, le souci du législateur était de garantir à la dotation globale de fonctionnement une progression correspondant à celle des dépenses réelles de fonctionnement des communes, puisqu'il s'agit, précisément, d'une dotation de fonctionnement. Or, contrairement à ce que vous indiquiez tout à l'heure, monsieur le ministre, les charges de personnel, à effectifs égaux, augmentent beaucoup plus vite que l'augmentation nominale des salaires et traitements de la fonction publique.

J'ai sous les yeux une note de conjoncture sur les finances locales, établie en juillet 1984 par la Caisse des dépôts et consignations. Il y est indiqué que « les frais de personnel composés des salaires bruts et des cotisations sociales devraient progresser d'environ 9,8 p. 100 au cours de l'année 1984 contre 13 p. 100 en 1983, 17,8 p. 100 en 1982 et 20,7 p. 100 en 1981. »

Certes, il y a décelération ; mais il y a loin entre les 9,8 p. 100 des dépenses prévisibles de personnel qu'il faudrait, à effectifs égaux, ramener à 8,7 p. 100 et les 6,92 p. 100 de progression de la dotation globale de fonctionnement ! Et la régularisation en 1984 à 8,84 p. 100 de progression, en se basant sur l'indice 100, n'aurait rien de scandaleux ! D'autant qu'il convient d'ajouter à ces dépenses de personnel les frais qui résultent de l'intérêt des emprunts, avec le différentiel que vous connaissez, monsieur le ministre, entre les taux d'intérêt et le taux de l'inflation.

Je ferai une dernière remarque sur ce point : au moment où se prépare la nouvelle loi sur la D. G. F., chacun s'accorde à dire — le comité des finances locales a été unanime à cet égard — que l'abondement de la dotation globale de fonctionnement est indispensable pour passer sans bouleversement d'un système à l'autre.

Dans ces conditions, le fait de voir le Gouvernement réduire, rogner, au lieu d'augmenter, n'est pas un bon présage.

Pour ces nombreuses raisons, le groupe communiste ne saurait accepter cet article, même assorti — cela a été dit — du maintien d'une régularisation de 370 millions de francs, soit 0,6 p. 100, qui priverait encore les collectivités locales des 837 millions de francs qui leur sont dus au titre de 1984. Nous avons d'ailleurs déposé un amendement tendant à supprimer l'article 11 bis nouveau.

Je traiterai maintenant de la dotation globale d'équipement.

Certes, la D. G. E. ne figure pas dans le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier — je le regrette — mais j'ai eu connaissance, comme tous mes collègues, de plusieurs amendements d'initiative parlementaire qui constituent ensemble une véritable réforme de la dotation globale d'équipement. Il eût été plus logique de nous saisir d'un projet de loi spécifique d'autant que la modification du régime actuel de la D. G. E. est réclamée tant par l'association des maires de France que par le comité des finances locales. Ainsi aurait-il pu être procédé à une discussion générale qu'il est plus difficile de tenir par le biais d'articles additionnels.

Je résumerai donc la position du groupe communiste.

Lorsque la loi du 7 janvier 1983 a été votée, on avait fait miroiter beaucoup d'espérances : les collectivités locales devaient percevoir des dotations allant de 6 p. 100 à 7 p. 100 de leurs investissements ; le pourcentage de 10 p. 100 avait même été avancé, imprudemment, sans doute !

Nous en sommes aujourd'hui à 2,2 p. 100 ! La somme globale à répartir est de 1900 millions de francs, soit 2,87 p. 100 de la dotation globale de fonctionnement, moins même si les dépassements de crédits constatés en 1984 étaient déduits de cette somme.

Comment s'étonner alors de la déception profonde des élus devant l'échec de la globalisation ? Pourtant cet échec était prévisible et j'étais de ceux qui ont mis en garde contre celui-ci lors des débats au Sénat.

Les membres du groupe communiste et moi-même avons insisté sur la nécessité que soient remplies préalablement deux conditions : d'abord, augmenter le montant de la dotation ; ensuite, maintenir d'une manière précise et limitative un certain nombre de subventions spécifiques pour les équipements lourds, notamment les constructions scolaires, l'assainissement, les grands travaux de voirie.

Aucune de ces conditions n'a malheureusement été remplie. Le montant global de la dotation est dérisoire par rapport aux besoins d'investissements. Il est d'ailleurs le résultat — il faut le rappeler — de la baisse systématique, année après année, du montant des subventions spécifiques. Dès 1976, au fur et à mesure que progressait le pourcentage de remboursement de la T. V. A., les crédits affectés par le budget de l'Etat aux divers chapitres de subventions spécifiques diminuaient d'autant. S'ils ont légèrement augmenté en 1981 et 1982, le rattrapage que nous demandions n'a pas été réalisé. Ce sont donc des crédits réduits à la portion congrue qui ont été affectés à la D. G. E. L'augmentation attendue, sans laquelle la D. G. E. était vouée à l'échec, n'a pas été obtenue. On a donc « saupoudré » entre 36 000 communes des sommes déjà notablement insuffisantes, qui, de surcroît, n'étaient jusque-là dispensées qu'aux quelques milliers de communes qui investissaient.

Il est très vite apparu — ce qui était prévisible et que nous avons d'ailleurs prévu — que les petites communes, privées de subventions spécifiques pour les équipements qu'elles réalisent de temps en temps, seraient totalement incapables d'engager un quelconque investissement avec une dotation de 2,2 p. 100. La nécessité de corriger les conditions d'attribution de la D. G. E. aux petites communes s'est donc imposée, par le biais d'un rétablissement des subventions spécifiques aux petites communes. La question aurait d'ailleurs pu être réglée dès 1985 si la majorité de droite du Sénat n'avait pas refusé, en décembre 1984, d'en débattre.

Les petites communes ne sont d'ailleurs pas seules concernées : les communes moyennes, qui, lorsqu'elles investissaient avant 1983, bénéficiaient de subventions de l'ordre de 10 p. 100 en moyenne, n'ont qu'une D. G. E. de 2,2 p. 100 aujourd'hui, et subissent elles aussi durement les conséquences de la globalisation.

La reconquête de la liberté de décision des élus municipaux, sur laquelle on a tant insisté au moment du vote de la loi, s'est révélée être un leurre : il n'y a pas de liberté réelle sans moyens financiers correspondants.

En vérité, quel que soit le sens dans lequel on tourne le problème, il n'y a pas de solution acceptable et efficace à la dotation globale d'équipement sans augmentation ; il n'y a que répartition de la pénurie.

Dans cette situation, il n'est pas utile de compliquer exagérément le mécanisme. Il suffit de rétablir les subventions spécifiques pour les petites communes — l'association des maires de France a retenu un seuil de 2 000 habitants ; c'est une limite dont on peut toujours discuter — de maintenir la répartition existante entre les différentes catégories de communes, de préserver pour l'attribution des subventions les principes de la décentralisation. Telles sont les orientations auxquelles il faut, me semble-t-il, se tenir. Il doit être clair que sans abondement il n'y a que bricolage, et pas de solution réellement satisfaisante.

Telles sont, mes chers collègues, les remarques que je tenais à présenter sur deux questions qui préoccupent vivement les collectivités locales et qui — pour ce qui concerne la D. G. E. en tout cas — ont créé une très vive émotion ; mais nous reviendrons sur ces questions comme sur d'autres, notamment sur la revalorisation des valeurs locatives et sur la taxe d'habitation, lors de l'examen des articles.

Je voudrais dire un dernier mot pour m'étonner, monsieur le ministre, de n'avoir rien trouvé dans ce texte qui puisse permettre de donner une suite concrète à l'engagement pris par le Président de la République de venir en aide aux chômeurs en fin de droits. Je vous demande de bien vouloir envisager dans ce projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier les crédits nécessaires pour qu'il en soit ainsi. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je demande la parole.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vais m'efforcer de répondre aux questions qui ont été posées. J'éprouve toujours beaucoup de plaisir à me trouver parmi vous. Le débat y est généralement intéressant et les suggestions utiles.

Aujourd'hui, j'ai entendu peu de critiques sur ce qui me paraît être l'essentiel de ce projet de loi. Au-delà des interventions de cet après-midi, je répondrai sur les rapports entre l'Etat et les collectivités publiques, mais je tiens auparavant à remercier M. Masseret, qui a consacré son propos à relever ce qui constitue l'essentiel de ce projet de loi.

L'objet des dispositions que nous vous proposons est de moderniser notre industrie, ce qui est absolument nécessaire, et notre économie. Autrement dit, il s'agit de mieux faire circuler l'argent, d'encourager la prise de risques, de favoriser l'investissement productif.

S'exprimant au nom du parti communiste, M. Gamboa a cité un représentant de l'opposition qui a rendu un hommage curieux mais utile à un certain nombre des dispositions financières que nous avons retenues. Je n'ai pas sollicité un tel hommage, mais, lorsque quelqu'un considère que ce que nous faisons pour moderniser l'économie, pour créer des emplois et pour encourager les investissements est bon, d'où que vienne l'hommage, je l'accepte.

M. Camille Vallin. Quel aveu !

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Mais il ne faut pas faire dire plus à une phrase tirée de son contexte que ce qu'elle veut dire. C'est ainsi que, lorsque vous avez cité M. Edmond Alphandéry, j'avais le sentiment que votre propos aurait dû s'adresser à d'autres que moi au sein de cette assemblée.

Cela dit, monsieur Gamboa, il est quelques questions très simples que j'aimerais vous poser : la notion de concurrence entre les acteurs économiques est-elle une notion de gauche ou une notion de droite ? J'ai la conviction que, jusqu'à présent, la concurrence n'a pas joué suffisamment et que ce sera le mérite d'un gouvernement de gauche, qui ne comporte que des socialistes depuis le départ des ministres communistes, d'avoir intensifié la concurrence entre les acteurs économiques, de telle sorte que le consommateur, notre arbitre à tous, puisse acheter librement — c'est une condition essentielle — et au meilleur prix.

Il faut que l'argent circule plus vite dans tout le corps économique. Je pourrais d'ailleurs vous citer — je n'ai malheureusement pas les citations exactes en tête — telle ou telle déclaration de ministres communistes, non pas en France mais dans des pays de l'Est, qui ont proclamé avec autant d'ardeur que moi la nécessité de faire circuler l'argent.

Dans notre pays, l'argent a très longtemps été thésaurisé. Or l'argent qui circule, c'est davantage d'investissements. Certes, il faut que ceux-ci soient économiquement utiles et socialement efficaces. Quoi qu'il en soit, l'affirmation selon laquelle l'argent

doit circuler vite n'est pas une affirmation de droite ou de gauche, c'est une affirmation de bon sens, que ce Gouvernement aura le mérite d'avoir développée.

Enfin — vous vous êtes d'ailleurs défendu par anticipation sachant ce que je vous répondrais, car je m'étais exprimé sur ce point à l'Assemblée nationale — le fait de prêter à ceux qui ont des idées et des projets en encourageant le capital-risque et non simplement à ceux qui ont, comme on dit, du « répondant », autrement dit du patrimoine, est-ce une intention de gauche ou de droite ? J'observe que, pendant des décennies, l'entrepreneur qui n'avait pas de fortune mais qui avait une idée éprouvait beaucoup de difficultés à trouver l'argent nécessaire à la réalisation de son projet. Le mérite de ce gouvernement aura été d'encourager l'esprit d'initiative et de compétition, et je me sens tout à fait à l'aise dans cette démarche.

Supprimer la déconnexion qui existait entre le marché monétaire et le marché financier, permettre à chacun, particuliers et entreprises, de trouver au meilleur taux et pour la durée souhaitée l'argent nécessaire à l'achat de son logement, à la réalisation de son projet artisanal, commercial ou industriel, est-ce bien ou mal ? Je crois, pour ma part, que cela est bien, et nous avons, en effet, développé cette action depuis quelques années.

La dernière des mesures préconisées concerne le marché hypothécaire. Elle permettra de financer des prêts à long terme par des ressources à long terme. Je déplore que cette idée n'ait pas été émise plus tôt, dans les années soixante-dix, car cette mesure aurait constitué une bonne réponse à la crise du bâtiment. Ce qui n'a pas été fait, il nous faut donc maintenant le faire.

Avant d'en venir à la gestion de l'argent public, qui constitue le deuxième thème de mes réponses, je veux vous dire que, dans le monde tel qu'il est, je récusé le choix d'une économie dirigiste soumise, sous couvert de libéralisme, à une technocratie. C'est le système que nous avons connu : interpénétration très forte entre l'appareil de l'Etat et les grands monopoles bancaires et industriels, avec, bien entendu, pour se protéger les uns des autres, des règlements et un dirigisme tatillon, des contrôles qui ne sont pas sains dans une vie économique qui doit être active et dynamique.

Je récusé un autre choix, celui d'une économie strictement administrée, où tout dépend de l'Etat — les prix, les revenus, l'évolution des salaires — et dans laquelle on doit constater un certain nombre de pénuries. Je ne crois pas faire de polémique inutile en disant que ce qui s'est passé dans certains pays de l'Est ne peut pas nous servir d'exemple.

Monsieur Gamboa, après avoir rencontré à deux reprises un représentant du gouvernement chinois et un représentant du gouvernement hongrois, je puis vous dire que j'ai entendu dans leurs propos l'idée selon laquelle il fallait restaurer l'économie de marché de manière à mieux adapter l'offre à la demande. Les préoccupations qu'ils exprimaient étaient très voisines des miennes, et j'ai l'impression que ce sentiment, que j'ai observé en Hongrie et en Chine — on me dit que la Bulgarie réalise également de grands progrès dans cette direction, mais je n'ai pas rencontré de ministres bulgares — est en train de pénétrer les sphères dirigeantes d'autres pays. Ainsi, à en croire un titre d'un journal vespéral, le président Gorbatchev a lui aussi l'intention de moderniser l'économie de son pays. Je ne sais si les moyens qu'il utilisera sont les mêmes, mais c'est une convergence d'idées que j'apprécie.

J'en viens à la question du logement social. Je dirai à M. le rapporteur général, qui m'a interrogé avec beaucoup de courtoisie sur ce point, qu'il n'est pas dans l'intention du Gouvernement de limiter l'effort accompli en faveur du logement social. Les prêts locatifs aidés sont aujourd'hui financés par le livret A, et la loi bancaire nous a obligés à opter entre la distribution directe des prêts aux H. L. M. par la Caisse des dépôts et consignations, le livret A continuant à financer les prêts locatifs aidés, et le maintien de l'autonomie de la caisse des prêts aux H. L. M., le financement des prêts étant assuré par le marché obligataire.

C'est la première solution que j'ai retenue. Si tel n'avait pas été le cas, le taux des P. L. A. serait passé de 6,59 p. 100 à 12 p. 100, et la subvention de l'Etat de 8,5 milliards de francs à près de 20 milliards de francs, ce qui était impossible, mais nous allons nous en expliquer. Si nous n'avions pas fait le choix qui a été le nôtre, cela aurait entraîné la fin des financements privilégiés aux H. L. M. Cela, le Gouvernement ne l'a pas voulu, monsieur le rapporteur général. Il a entendu maintenir une source de financement bon marché pour le logement social. Cette disposition d'esprit se trouvera confirmée par le projet de loi, si vous voulez bien l'adopter.

Un effort particulier a été engagé au cours des six derniers mois en faveur de l'immobilier, afin que l'activité reprenne dans ce secteur. L'effort public en faveur du logement sera supé-

rieur à 100 milliards de francs en 1985, ce qui correspond à un doublement par rapport à 1980. Mais s'il est important de préserver les sources de financement du logement social, il ne faut pas oublier le logement non aidé. De ce point de vue, les diverses mesures qui ont été prises, notamment sur le plan fiscal, telles que les réductions d'impôts sur les investissements locatifs et sur les emprunts immobiliers, commencent à porter leurs fruits.

J'ai sous les yeux un indicateur relatif à l'industrie du bâtiment et je constate, tant au niveau des carnets des commandes qu'à celui de l'activité récente, qu'un net redémarrage se produit. Certes, une hirondelle ne fait pas le printemps, mais il faut, selon moi, nous en féliciter. Le marché hypothécaire, en réduisant les taux des prêts aux logements non aidés, permettra incontestablement de renforcer cette évolution.

Telles sont les réponses que je voulais apporter aux questions qui m'ont semblé importantes.

J'en viens maintenant au débat qui semble opposer l'Etat aux collectivités locales.

Je vous dirai d'abord, avec un peu de solennité, mesdames, messieurs les sénateurs, que j'ai la responsabilité de la gestion des finances publiques et que j'entends gérer celles-ci avec rigueur. Ce n'est pas mon argent, c'est l'argent des contribuables qui ont le droit de juger de son emploi. Gérer l'argent public avec rigueur, je le disais dans mon exposé liminaire, ce n'est pas simplement une nécessité de bon sens ; c'est aussi une exigence civique. Quand des dérapages se produisent, même lorsque ceux-ci sont fondés sur des textes législatifs, le devoir du ministre est d'alerter son gouvernement, d'alerter le Parlement et d'en saisir l'opinion publique. C'est ce que j'ai voulu faire.

Il faut nous expliquer très clairement sur ce point. Vous avez dit que deux dispositions de ce projet vous heurtaient.

Premièrement, le déflateur : revenons à des notions simples ; nous sommes en période de désinflation et tout ce qui est indexation sur le passé contrarie le mouvement de désinflation. Je ne suis pas le seul à le dire, une majorité dans un pays voisin l'a aussi constaté. Je crois que nous avons le devoir de favoriser le mouvement de désinflation et de supprimer les dispositions qui, en effet, contrarient ce mouvement.

Le déflateur avait été proposé à l'Assemblée nationale et, à l'époque, il n'avait pas été retenu. On prend souvent des décisions nocturnes. En l'occurrence, cet amendement présenté pendant une séance de nuit n'émanait pas du Gouvernement. Ce n'était pas une raison pour ne pas poursuivre la discussion.

En effet, quand les bases d'imposition évoluent en fonction d'un taux d'inflation $n - 2$, il est clair qu'en période de désinflation, s'opère en faveur des collectivités locales un mouvement favorable. Je me félicite que le déflateur ait été voté à l'Assemblée nationale.

On pourra, bien entendu, continuer cette discussion, par exemple au sein de votre commission des finances ; chaque fois que vous voudrez bien m'inviter, je viendrai vous parler et de notre situation économique et des dispositions auxquelles nous réfléchissons. On pourra donc discuter du coefficient retenu car il est vrai que le taux d'inflation moyen dans la loi de finances n'est pas toujours confirmé par l'évolution des indices en fin d'année. Personne ne le conteste. Il en a toujours été ainsi. J'observe simplement que, depuis quelques mois, nous nous rapprochons un peu de nos prévisions, ce qui est une bonne chose, malgré un dollar qui était en moyenne à 9,75 francs sur les cinq premiers mois de l'année, alors qu'il était à 8,72 francs l'an dernier et qu'il était en 1980 à 4,23 francs.

Je n'ai jamais nié, monsieur Poncelet, qu'il y avait crise économique et je crois même que nous en avons parlé alors que vous étiez dans la majorité et que j'étais dans l'opposition. Cette crise économique, nous avons toujours considéré qu'elle serait durable.

Je relisais l'autre jour, à l'occasion d'un débat sur les problèmes monétaires, la lettre que le Président de la République d'aujourd'hui, alors premier secrétaire du parti socialiste, avait adressée en 1971 à Georges Pompidou, Président de la République, dans laquelle il lui disait qu'avec l'abandon de la convertibilité du dollar en or, s'ouvrirait une crise monétaire qui serait cause de récession mondiale et de désordres qui ont atteint finalement tous les pays du monde : les pays industriellement développés qui se situent dans l'orbite capitaliste, les pays communistes et, sans doute plus encore, les pays du tiers monde qui rencontrent, aujourd'hui, de graves difficultés.

Il nous faut donc encourager le mouvement de désinflation et non pas le freiner.

J'en viens maintenant à la dotation globale de fonctionnement. Je ne le conteste pas, cette disposition a été prise à un moment où j'examinais avec une scrupuleuse attention l'évolution du budget de l'Etat. Je constate, aujourd'hui, que les dépenses de l'Etat évoluent conformément à nos prévisions. Il en est de même des recettes de l'Etat, malgré un taux de croissance

de zéro p. 100 au premier trimestre, l'Allemagne fédérale, faisant moins 1 p. 100, ce qui prouve que les discours tenus voilà six mois perdent de leur actualité quelques mois après. Je voudrais que ceux qui réfléchissent à l'avenir ne perdent jamais de vue les contraintes du moment. Mais si les recettes et les dépenses de l'Etat évoluent d'une façon satisfaisante, je constate, au contraire, que les avances aux collectivités locales marquent déjà — j'ai le chiffre sous les yeux — un dérapage de l'ordre de 6 milliards de francs en 1985, 6 milliards de francs qu'il faudra bien que l'Etat finance, alors que vous avez voté un budget qui prévoyait 6 milliards de moins.

Bien sûr, il sera toujours possible d'inscrire cette somme lors de la présentation du collectif budgétaire. Mais permettez-moi de dire à M. Poncelet — monsieur Fourcade, cette réflexion vaut peut-être un peu moins pour vous qui semblez être proche de M. Barre, ou dont votre famille d'esprit s'en rapproche et qui évoquez avec raison et rigueur les perspectives budgétaires de 1986 et des années qui viennent — permettez-moi de vous dire, monsieur Poncelet, vous qui acceptez de gaité de cœur un dérapage de 6 milliards de francs au moment où votre chef de file nous annonce 40 milliards de réductions d'impôts et 40 milliards d'économies supplémentaires, qu'il existe une contradiction entre l'éloquence exprimée à cette tribune et les propos tenus dans d'autres enceintes. Il faut parler vrai au pays. Il faut dire la vérité; c'est cela qui est essentiel. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

On ne doit pas bercer le pays d'illusions. Je crois que c'est important. Je n'ai pas caché la vérité. Je ne tiens pas à être hypocrite et je ne crois d'ailleurs pas que ce soit dans mon caractère.

M. Christian Poncelet. Monsieur le ministre, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Poncelet avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Christian Poncelet. Vous nous dites, monsieur le ministre, qu'il faut parler vrai aux Français. Permettez-moi de dire, puisque vous y avez fait référence, que le premier secrétaire du parti socialiste est venu dire le 14 avril 1981 aux mineurs de Lorraine: « Mineurs de Lorraine, si je reçois la confiance du pays, je ne limiterai pas la production charbonnière à 15 millions de tonnes, comme cela est prévu dans le plan énergétique qui envisage une telle limitation, compte tenu de la construction de neuf centrales nucléaires. Au contraire, je limiterai le nombre des centrales nucléaires et je porterai cette production à 30, 40, voire 50 millions de tonnes. J'ouvrirai des mines, j'embaucherai des mineurs. »

Où en sommes-nous aujourd'hui? A peine à 10 millions de tonnes; on ferme des mines et on licencie. Ironie du sort: c'est un syndicaliste qui est chargé d'appliquer cette politique. (*Protestations sur les travées socialistes.*)

M. René Régnault. C'est de la dérobade!

Un sénateur socialiste. Vous sortez du sujet!

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Monsieur Poncelet, il est vrai que sur la situation du charbonnage en France et de la sidérurgie — vous l'avez oubliée — l'opposition d'hier n'avait pas pris la mesure exacte du bilan que nous aurions à affronter.

Le Président de la République, lors de son voyage en Lorraine en 1984, a exposé en termes très nets l'effort exceptionnel qui est fait pour cette région. Mais n'opposons pas, monsieur Poncelet, les déclarations du passé. Pour ma part, j'ai opposé deux propos d'actualité, votre discours d'aujourd'hui à celui que M. Jacques Chirac a tenu il y a dix jours. C'est à ce sujet qu'il faut s'exprimer. (*Applaudissements sur les travées socialistes et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

J'en viens maintenant aux comptes d'avances des collectivités locales qui accusent un dérapage. Je vais vous dire comment ils ont évolué. Le déficit cumulé des comptes d'avances aux collectivités locales s'élevait à 34 700 millions de francs à la fin de 1984 au détriment de l'Etat. D'ailleurs, cette situation existait avant 1981: nous prédécesseurs ont connu le même handicap.

J'évoque simplement la période pendant laquelle nous avons eu la responsabilité des affaires: 1981, moins 3 milliards de francs; 1982, moins 4 400 millions de francs; 1983, moins 4 200 millions de francs; 1984, moins 5 600 millions de francs; pour 1985, je vous l'ai indiqué, le dérapage est en cours.

Aussi avons-nous le devoir de vous en saisir et de nous adresser très clairement à vous sur ce problème.

M. Camille Vallin. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le ministre ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Bien volontiers.

M. le président. La parole est à M. Vallin avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Camille Vallin. J'aimerais avoir quelques précisions sur les raisons de cette évolution négative des comptes d'avances.

La cause n'en revient-elle pas aux dégrèvements consentis par l'Etat et appliqués par les services de l'Etat à un certain nombre de contribuables, l'Etat devant compenser cette charge aux communes? Ce problème est tout à fait différent de celui que vous semblez évoquer.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Parmi les éléments à prendre en compte, existent, en effet, ces dégrèvements que vous évoquez, monsieur le sénateur. Mais ils concernent les citoyens qui habitent vos communes, pour lesquels souvent les maires interviennent. Il m'est même arrivé d'intervenir en tant que maire de Nevers auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget pour demander des dégrèvements! Mais ces dégrèvements sont entièrement à la charge de l'Etat. C'est un élément parmi d'autres.

J'en viens maintenant à la régularisation de la dotation globale de fonctionnement. Je n'ai rien à redire à l'argumentation développée par M. Fourcade. L'application rigoureuse de la loi conduirait à un supplément, soit de 1 207 millions de francs, soit d'environ 600 millions de francs suivant l'analyse que nous en faisons.

Lorsque nous avons présenté cet amendement, monsieur le sénateur, nous avons, en effet, le souci d'éviter une croissance des dépenses de 1 207 millions, compte tenu, je le répète, de l'exécution du budget de l'Etat, dont le déficit doit être limité, selon les instructions données par le Président de la République, à 3 p. 100 du P. I. B. Vous pouvez compter sur ma rigueur; je crois l'avoir démontré d'ailleurs sans jamais toucher à l'essentiel, la solidarité.

J'ai examiné cet aspect du problème. Comme l'a rappelé M. le Premier ministre, le dispositif retenu devait permettre le maintien de 377 millions de francs aux communes. Les calculs ont sans doute été faits un peu vite, mais il n'était question ni de spolier les communes ni d'être en contradiction avec un engagement qui avait été pris par M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Dans cette affaire, nous avons toujours voulu agir de concert.

Je présenterai une autre remarque à propos de l'indexation sur la T. V. A., sujet que vous connaissez bien. Au titre de l'indexation sur la T. V. A. prévue, qui est beaucoup plus avantageuse que l'indexation sur la T. V. A. réalisée, les collectivités locales ont encaissé en plus: 760 millions de francs, en 1981; 590 millions de francs, en 1982; 709 millions de francs, en 1983; et 670 millions de francs, en 1984.

J'en viens maintenant à l'indexation sur l'évolution de l'indice 100. Au titre de l'année 1983, les collectivités locales ont encaissé 130 millions de francs qui ont été versés en 1984. Avant 1983, puisqu'il existe plusieurs paramètres, ce sont les « cliquets » de la T. V. A. qui jouaient. La T. V. A. continuera à jouer.

Pour ce qui concerne l'évolution de la dotation globale de fonctionnement, je m'en tiens au seul aspect que j'ai retenu. Comme l'a dit M. Poncelet — je l'ai interrompu parce que son exposé était très juste — parmi les éléments, figure l'évolution des dépenses de fonctionnement, et, parmi les dépenses de fonctionnement, les dépenses de personnel jouent le rôle le plus important; en tant que maire, je suis bien qualifié pour le constater. En 1978 ou 1979, on avait retenu l'indice 100 de la fonction publique. Or, il se trouve que, depuis 1981, les gouvernements successifs ont décidé de privilégier les augmentations des bas salaires, ce qui signifie indiscutablement — personne ne le conteste — un certain rétrécissement de l'éventail hiérarchique. Je ne dis pas qu'il en sera toujours ainsi. Je constate ce fait qui correspond à un des engagements du Gouvernement.

Si la dotation globale de fonctionnement évolue au rythme du traitement annuel des fonctionnaires afférant à l'indice 100 il y a là une contradiction avec la politique de valorisation des bas salaires et l'on ne peut donc pas arguer du fait que la loi de 1978 ne serait pas respectée parce qu'elle n'a pas voulu cela.

Il était donc nécessaire de poser le problème en ces termes. Voilà ce que nous avons voulu faire et rien d'autre. Nous n'avons pas voulu nous en remettre au hasard d'un débat nocturne; ce n'est pas dans mes habitudes.

Peut-être regretterai-je que mon arrivée Rue de Rivoli, qui ne date que de quelques mois, ne m'ait pas permis de mettre plus vite en chantier un certain nombre de projets qui me tiennent à cœur depuis longtemps. Peut-être regretterai-je que le fonctionnement de nos administrations et, sans doute aussi les rapports que nous avons établis avec le Parlement — en particulier avec le Sénat — ne nous permettent pas de le saisir en temps utile d'un certain nombre de dispositions. Ce reproche-là, je l'accepte; je considère qu'il vaut mieux éviter la précipitation et que mieux vaut la concertation.

Le paragraphe I de l'article 1^{er} accorde à ces sociétés une exonération, au titre de l'impôt sur les sociétés, des produits et plus-values nets des titres qu'elles ont acquis ou souscrits.

Notons d'abord que ce dispositif fiscal est relativement limité. Il va simplement permettre aux sociétés spécialisées dans le capital-risque de « rattraper » le régime fiscal accordé aux fonds communs de placement à risque en 1983. Ces sociétés de capital-risque vont en outre bénéficier de la transparence fiscale.

Notons en effet que les régimes anglo-saxons sont beaucoup plus attractifs et vont plus loin. Par exemple, en Grande-Bretagne, le *Business Development Scheme* permet, depuis 1983, la déduction du revenu imposable de toutes les sommes investies dans le capital-risque. De même, aux Etats-Unis — non pas là depuis 1983 mais depuis 1958 — les sociétés qui investissent dans le capital-risque peuvent déduire l'intégralité de leurs pertes.

Nous en sommes, hélas ! bien loin. Si je procède à cette comparaison c'est afin de bien situer les choses mais cet article 1^{er} n'en constitue pas moins un premier pas positif en faveur du développement d'un véritable capital-risque en France.

L'amendement n° 36 a six objets.

Premièrement, il vise à supprimer la référence à « l'objet principal de concourir au renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises » qui n'a aucune valeur normative et relève, en fait, de l'exposé des motifs. Cette modification est d'ordre rédactionnel.

Deuxièmement — c'est une modification de fond — il a pour but de fixer à 40 p. 100 au lieu de 50 p. 100 la proportion minimale de la situation nette comptable de la société de capital-risque que doivent représenter les placements en fonds propres de sociétés, cela, non pas pour le plaisir de réduire le taux mais simplement par analogie avec le régime des fonds communs de placements à risque qui résulte de la loi du 13 juillet 1979. Il s'agit donc, en quelque sorte, d'une codification, si je puis dire, dont l'objet est de ne pas risquer d'avoir deux taux différents : un taux de 40 p. 100 pour les fonds communs de placements à risque et un taux de 50 p. 100 pour les sociétés de capital-risque.

Troisièmement, cet amendement a pour objet d'inclure les obligations à bons de souscription d'actions dans la liste des titres constitutifs de fonds propres des sociétés de capital-risque. Il y a là, nous semble-t-il, une lacune à combler.

Quatrièmement, il tend à préciser que ces placements doivent concerner des sociétés non cotées en bourse.

Cinquièmement, cet amendement prévoit ce qu'il advient — il s'agit là aussi, selon nous, de combler une lacune du projet de loi — lorsqu'une société, dans laquelle la société de capital-risque détient une participation, est admise en bourse. Dans ce cas, la commission des lois propose que les actions doivent continuer d'être prises en compte pendant une durée de cinq ans pour le calcul de la proportion de 40 p. 100.

Enfin, sixièmement, cet amendement a pour objet de fixer dans la loi — cette lacune doit être comblée même si le taux peut être discuté — les caractéristiques des participations. Afin d'éviter que les sociétés de capital-risque ne puissent être utilisées à des fins de contrôle, le ministre de l'économie, des finances et du budget a précisé à l'Assemblée nationale — il a bien fait — que le décret empêchera ces sociétés de prendre une participation de plus de 33 p. 100 à 40 p. 100 dans une filiale. Monsieur le ministre, vous avez parfaitement raison, ce n'est pas moi qui combat l'autocontrôle ; dans les conditions que vous savez, ce n'est pas moi qui dirai le contraire. Cette précision très importante a, selon notre commission, sa place non pas dans le décret mais dans la loi. Par conséquent, il est proposé de retenir le seuil de 40 p. 100 des droits de vote qui est considéré comme déterminant une présomption de contrôle dans le projet de loi relatif aux participations détenues par les sociétés par action.

Tels sont les six objets de l'amendement que j'ai l'honneur de présenter au Sénat au nom de la commission des lois.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur général pour défendre l'amendement n° 21 et donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 36.

M. Maurice Blin, rapporteur général. L'amendement n° 21 est un amendement purement rédactionnel qui vise à éviter toute ambiguïté.

En ce qui concerne l'amendement n° 36, la commission des finances souhaite pouvoir le soutenir, mais auparavant elle aimerait connaître l'avis du Gouvernement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 36 et 21 ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. En effet, monsieur le rapporteur général, la rédaction que propose la commission semble claire et susceptible d'éviter toute ambiguïté. Elle correspond à l'opinion du Gouvernement et je peux donc donner mon accord à l'amendement n° 21.

En revanche, s'agissant de l'amendement n° 36, je ne peux pas donner mon accord à M. Dailly. En effet, nous avons voulu distinguer les sociétés de capital-risque des fonds communs.

L'objet principal des sociétés de capital-risque est de concourir au renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises, d'où la proportion de 50 p. 100 qui est retenue dans le texte du Gouvernement. Cette exigence de 50 p. 100 est la contrepartie nécessaire des avantages fiscaux accordés.

A cet égard, je voudrais faire remarquer à M. Dailly que, si la proportion de 40 p. 100 a été retenue pour les fonds communs de placement à risque, les avantages fiscaux accordés aux détenteurs de parts de ces fonds sont moindres puisque, à défaut de blocage des fonds pendant cinq ans, les revenus sont imposables dans les conditions du droit commun et non au taux de 16 p. 100 comme dans les sociétés de capital-risque. Voilà une première remarque qui, je crois, est très importante.

Deuxième remarque : l'objet des dispositions que nous présentons est d'encourager le renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises dont l'activité est de nature industrielle ou commerciale et il nous paraît injustifié d'inclure, dans ce dispositif, des sociétés qui ne seraient pas soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions du droit commun.

Troisième remarque : il ne peut donc pas être admis d'inclure dans le secteur exonéré des sociétés de capital-risque les obligations à bons de souscription d'actions et, en ce qui concerne les titres nouvellement introduits en bourse, le Gouvernement envisage d'insérer des dispositions particulières dans le décret en Conseil d'Etat.

A ce propos, M. Dailly nous dit : « N'attendez pas le décret, procédez par la loi. » Il nous a été reproché, il y a quelques instants, de ne pas toujours avoir consulté le Conseil d'Etat. Sur ce point précis, nous lui avons demandé son avis et il nous a indiqué que la matière était d'ordre réglementaire.

Enfin, l'amendement n° 36 atténuant les conditions exigées pour le bénéfice d'avantages fiscaux, M. Dailly ne sera pas surpris que j'évoque l'article 40 de la Constitution.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. J'ai été convaincu par le raisonnement de M. le ministre de l'économie et des finances. Je vais donc rectifier l'amendement n° 36.

A la quatrième ligne du paragraphe I, le pourcentage « 50 p. 100 » est substitué à « 40 p. 100 » et le paragraphe se terminera de la façon suivante : « ... et qui sont soumises à l'imposition sur les sociétés dans les conditions de droit commun ».

Ces deux rectifications devraient suffire pour que l'amendement ne soit plus justiciable de l'article 40.

Il reste toutefois que j'ai ajouté la mention des obligations avec bons de souscription d'actions. (M. le ministre sourit.) Monsieur le ministre, la discussion avec vous est agréable car votre sourire montre qu'une fois de plus nous nous étions compris avant même d'avoir parlé. Je pensais qu'il s'agissait de votre part d'une lacune. Si vous estimiez le contraire, et qu'à nouveau l'amendement serait passible de l'article 40, je supprimerais également, dans le paragraphe I, les mots : « obligations avec bons de souscription d'actions ».

Pourquoi ? Pas pour le plaisir de faire passer mon amendement coûte que coûte. Ce n'est d'ailleurs pas le mien, c'est celui de la commission des lois que j'ai la charge de faire adopter car la commission des lois tient beaucoup à sa rédaction et à l'ordonnement de son texte.

Je viens de faire un effort en effectuant les deux rectifications que je vous propose d'ores et déjà. Je vous laisse en outre l'option de supprimer les mots « obligations avec bons de souscription d'actions ». A vous de me répondre. Je devrais probablement échapper ainsi à l'invocation de l'article 40, qui, jusqu'ici, n'a d'ailleurs été qu'évoqué. Mais, s'il y avait encore autre chose, M. le ministre, de grâce « évoquez » l'article en question et ne « invoquez » pas encore afin que nous puissions poursuivre le dialogue et aboutir à un accord.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 36 rectifié, présenté par M. Dailly, au nom de la commission des lois et tendant à rédiger comme suit le paragraphe I de l'article 1^{er} :

« I. — Les sociétés françaises par actions, dites sociétés de capital-risque, sont exonérées d'impôt sur les sociétés sur les produits et plus-values nets provenant des titres de sociétés non cotées qu'elles détiennent si leur situation nette comptable est représentée de façon constante à concurrence de 50 p. 100 au moins de parts, actions, obligations avec bons de souscription d'actions, obligations convertibles ou titres participatifs de sociétés françaises dont les actions ne sont pas admises à la cote officielle ou à la cote du second marché qui exercent une

activité mentionnée à l'article 34 du code général des impôts et qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun.

« La proportion mentionnée à l'alinéa précédent est atteinte dans un délai de trois ans à compter du début du premier exercice au titre duquel la société a demandé le bénéfice du régime fiscal de société de capital-risque. Pour le calcul de cette proportion, les augmentations de capital ne sont prises en compte qu'à compter du deuxième exercice suivant celui au cours duquel elles sont réalisées.

« Lorsque les actions d'une société détenues par une société de capital-risque sont admises à la cote officielle ou à celle du second marché, elles continuent à être prises en compte pour le calcul de la proportion mentionnée au premier alinéa pendant une durée de cinq ans à compter de la date de l'admission.

« L'exonération d'impôt est étendue aux produits et plus-values nets d'autres placements, effectués dans la limite du tiers du portefeuille de titres mentionnés au premier alinéa.

« Une société de capital-risque ne doit pas procéder à l'acquisition de titres d'une société non cotée mentionnée au premier alinéa lui conférant directement ou indirectement la détention de plus de 40 p. 100 des droits de vote dans ladite société. »

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 36 rectifié ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. M. le rapporteur pour avis avait parfaitement raison de dire que nous nous étions à peu près compris !

Les deux modifications qu'il apporte sont importantes : on revient d'une part, de 40 p. 100 à 50 p. 100 et, d'autre part, au droit commun.

Je vous annonce dès à présent que je vous demanderai vraisemblablement la suppression du membre de phrase « obligations avec bons de souscription d'actions ». Je demande pour l'instant la réserve de cet amendement jusqu'en début de soirée ou en fin de débat. Néanmoins, je vous indique tout de suite qu'il jouit maintenant d'un préjugé favorable.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Merci, monsieur le ministre.

M. le président. Quel est l'avis de la commission des finances sur la demande de réserve de l'amendement n° 36 rectifié jusqu'à la reprise de la séance, après le dîner ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. La commission des finances accepte cette réserve et elle se félicite du climat dans lequel s'instaure cette longue discussion. Elle souhaite qu'il dure jusqu'à la fin.

M. le président. Il n'y a pas d'opposition ?...

La réserve est ordonnée.

Je vais mettre aux voix l'amendement n° 21.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Comme j'ai pris soin de rédiger cet amendement ainsi que la commission des finances le souhaitait et comme le Gouvernement l'accepte maintenant, s'il venait à être adopté par le Sénat, l'amendement n° 21 serait satisfait. En conséquence, je demande à mon tour la réserve de l'amendement n° 21 jusqu'au vote sur l'amendement n° 36 rectifié.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur cette demande de réserve ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. Favorable, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. J'accepte également cette réserve.

M. le président. Il n'y a pas d'opposition ?...

La réserve est ordonnée.

Par amendement n° 37, M. Dailly, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit l'alinéa 2° du paragraphe III de l'article 1° :

« 2° Si l'actionnaire est une personne physique, au taux d'imposition prévu à l'article 200 A du même code ; toutefois dans ce dernier cas, l'exonération des produits est subordonnée aux conditions suivantes :

« a) L'actionnaire conserve ses actions pendant cinq ans au moins à compter de leur souscription ou acquisition ;

« b) Les produits doivent être immédiatement réinvestis dans la société soit sous forme de souscription ou d'achat d'actions, soit sur un compte de la société bloqué pendant cinq ans ; l'exonération s'étend alors aux intérêts du compte, lesquels sont libérés à la clôture de ce dernier ;

« c) L'actionnaire, son conjoint et leurs ascendants et descendants ne doivent pas détenir ensemble directement ou indirectement plus de 25 p. 100 des droits dans les bénéfices de sociétés dont les titres figurent à l'actif de la société de capital-risque ou avoir détenu ce montant à un moment quelconque au cours des cinq années précédant la souscription ou l'acquisition des actions de la société de capital-risque. »

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Le paragraphe III de cet article accorde également un régime fiscal avantageux aux actionnaires de la société de capital-risque pour les produits et plus-values nets exonérés au niveau de la société.

Deux régimes sont prévus.

Si l'actionnaire est soit une entreprise, soit une personne soumise à l'impôt sur les sociétés ou au régime des bénéfices industriels et commerciaux, les produits et plus-values nets exonérés en vertu du paragraphe I que nous avons réservé bénéficient du régime fiscal des plus-values à long terme, c'est-à-dire sont imposables à un taux d'imposition forfaitaire de 15 p. 100 ou 16 p. 100 selon les cas.

En revanche, si l'actionnaire est une personne physique, les dividendes distribués sont imposables au taux applicable pour les gains en capital, c'est-à-dire 16 p. 100. Ils peuvent même être exonérés complètement si l'actionnaire conserve ses actions pendant cinq ans et place ses dividendes dans la société sur un compte bloqué pendant cinq ans également.

Votre commission des lois vous propose un amendement modifiant le 2° du paragraphe III, c'est-à-dire le cas de l'actionnaire personne physique, tendant aux quatre objets suivants.

Tout d'abord, il vise à remplacer la notion de « dividendes » par celle de « produits », qui figurait d'ailleurs dans le texte initial, cela pour bien marquer que l'exonération s'applique également aux revenus des obligations convertibles, qui n'ont pas de dividendes, détenues par la société.

Puis, il tend à préciser le point de départ du délai de cinq ans ; il me semble qu'il y a là une lacune.

Ensuite, il a pour objet de prévoir le réinvestissement des dividendes non seulement sous forme de compte bloqué mais également par souscription ou achat d'actions de la société de capital-risque.

Enfin, il vise à introduire une clause, identique à celle qui est prévue pour les fonds communs de placement à risque — article 6-I-3° de la loi du 9 juillet 1984 — destinée à éviter le risque de contrôle direct ou indirect de certaines sociétés, en prévoyant que l'actionnaire et sa famille ne doivent pas détenir plus de 25 p. 100 des droits dans les bénéfices de sociétés dont les titres sont détenus par la société de capital-risque, ou avoir détenu cette fraction au cours des cinq années précédant l'acquisition ou la souscription d'actions de la société de capital-risque.

Tels sont les quatre objets de cet amendement, qui comporte trois paragraphes.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. Avis favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. J'ai quelque peu hésité sur « produits » et « dividendes », mais votre argumentation m'a convaincu, monsieur le rapporteur pour avis. Vous reprenez, en effet, une disposition qui existe pour les fonds communs de placement à risque et cela évite la constitution de S.C.R. dont le seul objet serait d'éviter l'impôt.

Cette disposition rigoureuse ne peut que rencontrer mon acquiescement. Le Gouvernement est donc favorable à cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 37.

M. Pierre Gamboa. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Pierre Gamboa. Monsieur le président, pour ne pas allonger encore un débat qui risque d'être particulièrement long, je voudrais profiter de cet amendement n° 37 pour rappeler notre hostilité à l'article 1°. Notre position est valable pour tous les autres amendements qui se rattachent à cet article.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 37, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 38, M. Dailly, au nom de la commission des lois, propose, après le paragraphe III de l'article 1°, d'insérer un paragraphe III bis ainsi rédigé :

« III bis — Les plus-values réalisées par les actionnaires personnes physiques remplissant les conditions définies au 2°

du paragraphe III, à l'occasion de la cession des actions de la société de capital-risque après l'expiration de la période mentionnée au a) du 2° du paragraphe III, sont exonérées de l'impôt sur le revenu. »

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Toujours par analogie avec le régime applicable aux fonds communs de placement à risque — c'était notre démarche, monsieur le ministre ; vous l'avez quelque peu critiquée tout à l'heure soulignant qu'à vos yeux ce n'était pas la bonne et je suis partiellement entré dans vos vues — nous vous proposons un amendement tendant à prévoir l'exonération, dans les mêmes conditions, des plus-values réalisées par les actionnaires personnes physiques à l'occasion de sessions d'actions de la société de capital-risque.

Vous souscrivez des parts de fonds communs de placement à risque. Vous les revendez. Vous n'êtes pas imposable aux plus-values, parce qu'on vous tire le chapeau pour avoir souscrit des fonds communs de placement à risque, et non pas des fonds communs de placement normaux et il n'y a pas d'impôt sur les plus-values.

Lorsqu'on investit dans les sociétés de capital-risque, le jour où l'on revend, on paie un impôt sur les plus-values ; par comparaison avec les fonds communs de placement à risque, ce n'est pas logique. C'est le motif pour lequel nous présentons cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. La commission des finances aimerait connaître l'avis du Gouvernement et souhaiterait que cet avis fût favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Bérégo, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je crains de ne pas répondre au souhait exprimé par M. le rapporteur général.

Les personnes physiques actionnaires des sociétés de capital-risque bénéficieront d'un régime favorable : taxation des dividendes au taux réduit de 16 p. 100 ou exonération totale de ces dividendes en cas de blocage pendant cinq ans.

Les plus-values réalisées lors de la cession des actions sont soumises au régime de droit commun des plus-values, qui est également — il faut le dire — très favorable.

Mais cela, c'était l'argument fiscal, qui est, à mon avis, imparable.

Ce qui me conduit, après réflexion, à repousser cet amendement, c'est qu'en aucune hypothèse nous ne voulons encourager l'évasion fiscale et, tout à l'heure, M. Dailly est allé plutôt dans ce sens, que je considère comme bon. Autant il faut encourager la société de capital-risque, autant il ne faut pas, à travers ce dispositif, favoriser l'évasion fiscale, lors de cession d'actions.

C'est la raison pour laquelle, monsieur le président, je ne suis pas favorable à cet amendement, pour lequel je pourrais aussi invoquer ce terrible article 40 !

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je voudrais d'abord relever, dans le propos du ministre, un seul mot, que j'ai un peu de mal à accepter.

Vous avez dit, monsieur le ministre, que tout à l'heure, s'agissant d'une disposition qui visait à empêcher l'évasion fiscale, je m'y étais « montré plutôt favorable ». Permettez-moi de rectifier : avec les 25 p. 100, c'est plutôt moi qui, tout à l'heure, vous en ai proposé une et, à cette occasion, vous avez bien voulu me dire que nous allions dans la même direction. Comme le Sénat ne favorise jamais l'évasion fiscale, ce n'est donc pas nouveau et nous sommes donc bien à l'unisson dans ce domaine.

Je comprends l'argumentation que vous avez développée, monsieur le ministre. Mais il ne s'agissait nullement, pour la commission des lois, de faciliter l'évasion fiscale ; il s'agissait, pour elle, de donner un avantage supplémentaire que justifiaient pleinement ses études de droit comparé. Elle a regardé ce qui se faisait aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, etc.

Lors de la discussion du projet de loi relatif à la prévention des difficultés dans les entreprises et à leur règlement amiable — ce n'était pas vous qui étiez au banc du Gouvernement, monsieur le ministre, car nous n'avons pas souvent le bon interlocuteur ! — nous avons fait ressortir qu'il n'y avait, dans le texte, aucune prévention et qu'il faudrait en faire un peu pour que le titre du projet soit justifié. Aussi, nous avons proposé deux mesures fiscales ainsi que deux mesures sociales.

La première mesure fiscale, c'était le *carry back*, que vous avez d'ailleurs repris dans la loi de finances, six mois après (*M. le rapporteur général sourit*) mais d'une manière combien plus timide ! Nous, ce que nous voulions, c'est le *carry back* britannique, hollandais, américain...

Ici, la situation est analogue. A partir du moment où, ailleurs, pour encourager le capital-risque, on n'hésite pas à prendre des dispositions fiscales incitatrices, nous vous proposons les mêmes. Entre nos points de vue, il y a donc une différence très claire : il s'agit de savoir jusqu'où l'on veut inciter et au-delà de quoi on estime ne plus pouvoir inciter.

Dans ces conditions, monsieur le ministre, ne parlez pas d'évasion fiscale. Dites : « Les avantages sont, à mes yeux, suffisants tels qu'ils sont et je ne suis pas décidé à en accorder plus ».

Eh bien, comme il commence à se dégager une odeur d'article 40, qui, depuis quelques instants, est perceptible à tout le monde, je ne vais pas insister : ce n'est pas la peine d'avoir un conflit sur ce point. Je tenais seulement à vous indiquer la démarche, l'éthique de la commission des lois, qui, en aucun cas — elle en a donné la preuve il y a quelques minutes — n'envisage de favoriser l'évasion fiscale. Elle voulait simplement proposer une mesure analogue à celles qui ont été prises, à mon sens à bon droit, dans d'autres pays.

L'amendement est retiré, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 38 est retiré.

Par amendement n° 39, M. Dailly, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit le paragraphe IV de l'article 1^{er} :

« IV. — Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

« Les dispositions du présent article sont applicables à compter du premier exercice clos après la publication de la présente loi. »

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Le paragraphe IV prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixera « les modalités d'application des paragraphes précédents, notamment » — j'insiste sur cet adverbe — « la composition de l'actif et du portefeuille des sociétés de capital-risque, les caractéristiques des participations et les conditions dans lesquelles les produits et les plus-values nets exonérés devront être distribués. »

Votre commission des lois vous propose d'alléger cette rédaction en prévoyant simplement qu'un décret en Conseil d'Etat fixera « les modalités d'application du présent article. »

Si l'on ne précise pas « notamment », on risque d'oublier certaines modalités d'application et si l'on utilise cet adverbe, alors, l'énumération ne sert plus à rien.

Disons donc tout simplement qu'un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités d'application du présent article. Ou bien ces modalités sont du domaine législatif et elles doivent être fixées dans l'article de loi lui-même, ou bien elles sont du domaine réglementaire et point n'est besoin de les énumérer.

Le deuxième objet de cet amendement, qui n'est pas le moindre, est de préciser la date d'entrée en application de ces dispositions, ce que ne fait pas le texte.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. Elle souhaiterait que le Gouvernement puisse être favorable à cet amendement, mais attend de connaître son avis.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Bérégo, ministre de l'économie, des finances et du budget. Il y a une difficulté, et je demande à M. Dailly ainsi qu'à Mmes et MM. les sénateurs de bien vouloir écouter la lecture de cet article : « Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application des paragraphes précédents, notamment la composition du portefeuille des sociétés de capital-risque, les caractéristiques des participations et les conditions dans lesquelles les produits et les plus-values nets exonérés devront être distribués. »

Nous avons consulté le Conseil d'Etat ; celui-ci a estimé que ces précisions devaient figurer dans la loi, afin que nous n'allions pas au-delà, ni en deçà de la volonté du législateur.

Je reconnais que votre argument est imparable, mais je souhaiterais que, comme nous, vous vous rangiez à l'avis du Conseil d'Etat.

Je reconnais la qualité de la rédaction que vous proposez et sa concision. D'ailleurs, j'ai souvent des réactions voisines des vôtres : plus les lois sont simples, mieux c'est. Mais, je le répète, c'est la version du Conseil d'Etat.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Monsieur le président, je voudrais rectifier mon amendement pour donner satisfaction à M. le ministre. Pour une fois que je vois le Gouvernement suivre les avis du Conseil d'Etat, vous pensez que ce n'est pas moi qui vais intervenir. (*Sourires.*)

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Avez-vous toujours suivi les avis du Conseil d'Etat ?

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je n'ai jamais été au Gouvernement, alors, je suis incapable de vous répondre.

M. Camille Vallin. Ça viendra !

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je voulais dire : dans vos votes.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Cela étant, je rectifie mon amendement : je supprime le premier alinéa et je propose d'ajouter à la fin du paragraphe IV de l'article 1^{er} : « Les dispositions du présent article sont applicables à compter du premier exercice clos après la publication de la présente loi. » Il y avait là une lacune qui me paraît devoir être comblée.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 39 rectifié, présenté par M. Dailly, au nom de la commission des lois, et visant, à la fin du paragraphe IV, à ajouter un alinéa nouveau ainsi rédigé : « Les dispositions du présent article sont applicables à compter du premier exercice clos après la publication de la présente loi. »

Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Accord !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. Accord !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 39 rectifié, accepté par la commission et par le Gouvernement.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Les amendements n°s 36 rectifié et 21 à l'article 1^{er} ayant été réservés, nous devons également réserver le vote sur cet article jusqu'à la reprise de la séance.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Monsieur le président, comme je vais être conduit à demander la réserve de l'amendement suivant, n° 40, tendant à insérer un article additionnel, je suggère que nous interrompions dès maintenant notre séance.

M. le président. Il n'y a pas d'opposition ?...

Il en est ainsi décidé.

Auparavant, je voudrais faire le point pour la suite de nos travaux.

Nous avons à examiner plus de cent amendements. Il est exclu que nous puissions terminer ce soir. Normalement, nous devions reprendre nos travaux demain matin, à neuf heures trente. Mais il m'a été rapporté, monsieur le ministre, que vous ne pourriez peut-être pas être présent. Qu'en est-il ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Effectivement, monsieur le président, le conseil des ministres se réunit demain matin. Il est en général difficile pour le ministre de l'économie et des finances de ne pas y participer. Mais, qui plus est, je dois demain présenter un projet de loi sur la concurrence. Je ne pourrai donc pas être des vôtres, et je le regrette. Mais, bien entendu, M. Emmanuelli pourrait me représenter ; il connaît les dossiers.

Si l'organisation de vos travaux le permet, je pourrais envisager d'être parmi vous demain, à quinze heures trente ou seize heures.

M. Maurice Blin, rapporteur général. Je demande la parole.

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

M. Maurice Blin, rapporteur général. Monsieur le président, je voudrais faire une simple suggestion, à titre personnel.

Si nous pouvions poursuivre nos travaux assez tard dans la nuit en présence de M. le ministre, ce serait une bonne chose, quitte à reprendre notre séance demain matin un peu plus tard — compte tenu du délai réglementaire — en présence de M. Emmanuelli jusqu'au retour de M. le ministre.

M. le président. Monsieur le rapporteur général, il nous faudra, quoi qu'il en soit, respecter l'intervalle de neuf heures. Si nous levons notre séance à zéro heure trente, nous la reprendrons à neuf heures trente.

Nous verrons bien.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Monsieur le président, la proposition de M. le rapporteur général de poursuivre nos travaux le plus tard possible cette nuit est excellente, quitte à ne pas siéger demain matin.

Je suggérerai même au Gouvernement de demander, en vertu de l'article 48 de la Constitution, d'inscrire à l'ordre du jour de demain après-midi la suite de l'examen du projet de loi portant D. D. O. E. F. à la place du projet de loi portant D. D. O. S. Ainsi M. le ministre de l'économie, des finances et du budget restera notre interlocuteur qualifié pendant tout l'examen du texte qui nous est soumis.

Telle est la suggestion que je me permets de vous faire, monsieur le président.

M. le président. C'est la conférence des présidents qui pourra déterminer, demain, l'ordre du jour de l'après-midi.

Le Sénat voudra sans doute reprendre ses travaux à vingt-deux heures. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures quarante-cinq, est reprise à vingt-deux heures dix.*)

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Dans la discussion des articles, nous en sommes toujours à l'article 1^{er}. Avaient été réservés, avant la suspension de séance, les amendements n°s 36 rectifié et 21.

Je suis maintenant saisi d'un amendement n° 36 rectifié bis, présenté par M. Dailly, au nom de la commission des lois, qui tend à rédiger comme suit le paragraphe I de cet article :

« I. — Les sociétés françaises par actions, dites sociétés de capital-risque, sont exonérées d'impôt sur les sociétés sur les produits et plus-values nets provenant des titres de sociétés non cotées qu'elles détiennent si leur situation nette comptable est représentée de façon constante à concurrence de 50 p. 100 au moins de parts, actions, obligations convertibles ou titres participatifs de sociétés françaises dont les actions ne sont pas admises à la cote officielle ou à la cote du second marché, qui exercent une activité mentionnée à l'article 34 du code général des impôts et qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés au taux de 50 p. 100.

« La proportion mentionnée à l'alinéa précédent est atteinte dans un délai de trois ans à compter du début du premier exercice au titre duquel la société a demandé le bénéfice du régime fiscal de société de capital-risque. Pour le calcul de cette proportion, les augmentations de capital ne sont prises en compte qu'à compter du deuxième exercice suivant celui au cours duquel elles sont réalisées.

« Lorsque les actions d'une société détenues par une société de capital-risque sont admises à la cote officielle ou à celle du second marché, elles continuent à être prises en compte pour le calcul de la proportion mentionnée au premier alinéa pendant une durée de cinq ans à compter de la date de l'admission.

« L'exonération d'impôt est étendue aux produits et plus-values nets d'autres placements, effectués dans la limite du tiers du portefeuille de titres mentionnés au premier alinéa.

« Une société de capital-risque ne doit pas procéder à l'acquisition de titres d'une société non cotée mentionnée au premier alinéa lui conférant directement ou indirectement ou conférant à l'un de ses actionnaires directs ou indirects la détention de plus de 40 p. 100 des droits de vote dans ladite société. »

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Monsieur le président, dès lors que l'on m'attribue la paternité de l'amendement n° 36 rectifié bis alors qu'il résulte, à l'évidence, plutôt des difficultés qui nous ont opposés — et qui maintenant nous rassemblent, le Gouvernement et moi-même — je ne demande pas mieux que de le défendre. De toute façon, vous m'y invitez, et c'est suffisant ! Cela dit, la commission des lois ne peut pas vraiment en revendiquer la paternité.

Le Gouvernement a souhaité que les mots : « obligations avec bons de souscription d'actions », qui figuraient dans l'amendement n° 36, soient supprimés. La commission des lois l'a accepté.

Par ailleurs, à la fin du premier alinéa, après les mots : « qui exercent une activité mentionnée à l'article 34 du code général des impôts », elle suggère d'ajouter les termes : « et qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés au taux de 50 p. 100 ». C'était également, je crois, ce que souhaitait le Gouvernement ; voilà qui est donc fait.

Enfin, s'agissant du problème des 40 p. 100 des droits de vote, le Gouvernement m'a fait observer, au cours de la suspension de séance que, par rapport aux positions adoptées par la commission sur d'autres articles, il convenait certes de prévoir que

la société de capital-risque « ne doit pas procéder à l'acquisition de titres d'une société non cotée mentionnée au premier alinéa, lui conférant directement ou indirectement... la détention de plus de 40 p. 100 des droits de vote dans ladite société » — à cet égard, je remercie le Gouvernement de m'avoir rejoint — mais, dans son élan, il me demande de me dépasser moi-même et d'ajouter que cela vise aussi « l'un de ses actionnaires ».

Il a raison ; par conséquent, le dernier alinéa de mon amendement est ainsi rédigé : « Une société de capital-risque ne doit pas procéder à l'acquisition de titres d'une société non cotée mentionnée au premier alinéa, lui conférant directement ou indirectement, ou conférant à l'un de ses actionnaires directs ou indirects » — c'est ce dernier membre de phrase que j'accepte, car il s'inscrit tout à fait dans la ligne de ce que notre commission souhaite — « la détention de plus de 40 p. 100 des droits de vote dans ladite société. »

Ce que j'espère maintenant, monsieur le président, c'est que le Gouvernement voudra bien accepter l'amendement n° 36 rectifié *bis* tel que je viens de l'exposer au Sénat.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur cet amendement ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Il l'accepte, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. Il est favorable.

M. le président. Monsieur le rapporteur général, je pense que vous serez d'accord pour considérer que, si cet amendement n° 36 rectifié *bis* était adopté, l'amendement n° 21 deviendrait sans objet ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. Absolument, monsieur le président.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 36 rectifié *bis*, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 21 devient donc sans objet.

Personne ne demande la parole ...

Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié.

M. Pierre Gamboa. Le groupe communiste vote contre.

M. le président. Je lui en donne acte.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Articles additionnels.

M. le président. Par amendement n° 40 rectifié, M. Dailly, au nom de la commission des lois, propose, après l'article 1^{er}, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« I. — Le premier alinéa de l'article 39-1 de la loi n° 71-594 du 13 juillet 1979 relative aux fonds communs de placement est remplacé par les dispositions suivantes :

« Par dérogation aux premier et deuxième alinéas de l'article 19, les actifs compris dans les fonds communs de placement à risques doivent être constitués de façon constante et pour 40 p. 100 au moins de parts, d'actions, d'obligations convertibles ou de titres participatifs de sociétés dont les actions ne sont pas admises à la cote officielle ou à la cote du second marché. »

« II. — Le 1^o du I de l'article 6 de la loi n° 84-578 du 9 juillet 1984 sur le développement de l'initiative économique est complété par les dispositions suivantes :

« les titres mentionnés ci-dessus comprennent les obligations convertibles ; »

« III. — Lorsque le porteur de parts est une entreprise, les plus-values réalisées par les fonds communs de placement à risque dans le cadre de la gestion de leur portefeuille ne sont imposables qu'au moment du rachat ou de la cession des parts de ces fonds. Les sommes ou valeurs réparties par les fonds communs de placement à risques aux entreprises sont soumises au régime fiscal des plus-values à long terme. »

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Compte tenu du vote et de l'accord avec le Gouvernement qui est intervenu préalablement à ce vote, j'ai cru devoir supprimer dans le texte de l'amendement n° 40 les mots « obligations et bons de souscription d'actions », mots qui ont, vous vous en souvenez, été retirés de l'amendement n° 36 et ne figurent plus dans le 36 rectifié *bis*. A cette modification près — mais elle est importante — l'amendement n° 40 rectifié reprend le texte de l'amendement n° 40.

A certains égards, le régime proposé par l'article 1^{er} pour les sociétés de capital-risque est plus souple que le régime actuel des fonds communs de placement à risque. Les sociétés de capital-risque pourront notamment acquérir toute une série de titres, actions, obligations convertibles, titres participatifs, alors que les fonds communs de placement à risque sont limités à la souscription, aux augmentations de capital ou aux constitutions de sociétés non cotées.

Pour éviter de désavantager une formule de capital-risque par rapport à l'autre, la commission des lois vous propose d'harmoniser sur ce point ces deux régimes ainsi qu'en ce qui concerne le régime fiscal des entreprises porteurs de parts de fonds communs de placement à risque, toujours par souci d'égalité entre les deux formes de capital-risque.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. La commission accepte l'amendement n° 40 rectifié.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. L'amendement n° 40 rectifié comporte trois dispositions.

La première, comme vient de le dire M. Dailly, correspond à ce que nous venons de voter ; la deuxième fait mention des obligations convertibles.

La troisième disposition, que vous n'avez pas évoquée, monsieur le rapporteur pour avis, pose deux séries de problèmes : la première est relative à la composition du portefeuille des fonds communs de placement à risque, la seconde au traitement fiscal des plus-values réalisées. Sur ces deux problèmes, j'ai déjà émis des réserves sur lesquelles je ne reviendrai pas.

J'accepte donc seulement les deux premiers paragraphes de l'amendement défendu par M. Dailly.

M. le président. Dans ces conditions, nous allons procéder à un vote par division.

Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix les paragraphes I et II de l'amendement n° 40 rectifié, acceptés par la commission et par le Gouvernement.

M. Pierre Gamboa. Le groupe communiste vote contre.
(Ces textes sont adoptés.)

M. le président. Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix le paragraphe III de l'amendement n° 40 rectifié, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(Ce texte est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix l'amendement n° 40 rectifié, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 1^{er}.

Je suis maintenant saisi de quatre amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 9, présenté par le Gouvernement, vise à insérer, après l'article 4 *ter*, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les banques mutualistes ou coopératives, nonobstant les dispositions du premier alinéa de l'article 283-6 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 modifiée sur les sociétés commerciales peuvent émettre des titres participatifs dans les conditions prévues aux articles 283-6 et 283-7 de la loi du 24 juillet 1966 susvisée. »

« La rémunération de ces titres comporte une partie fixe et une partie variable, assise sur le nominal du titre et calculée par référence à des éléments relatifs à l'activité ou aux résultats de la société ou, le cas échéant, du réseau tel qu'il est défini par l'article 21 de la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit. »

« Un décret fixe, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent article. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 67, présenté par M. Jean Cluzel, et tendant, dans le premier alinéa du texte proposé, après les mots : « Les banques mutualistes ou coopératives », à insérer les mots : « ainsi que les caisses d'épargne et de prévoyance ».

Le deuxième amendement, n° 57, présenté par M. Etienne Dailly, au nom de la commission des lois, tend à insérer, après l'article 15, un article additionnel ainsi rédigé :

« La première phrase du premier alinéa de l'article 283-6 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales est rédigée comme suit : « Les sociétés par actions peuvent émettre des titres participatifs. »

Le troisième, n° 74, présenté par MM. Monory, Fosset, Colin et les membres du groupe de l'union centriste, a pour objet d'insérer, après l'article premier, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. — Le premier alinéa de l'article 283-6 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales est modifié comme suit :

« Les sociétés par actions appartenant au secteur public, les sociétés appartenant au secteur privé dont les actions ne sont pas admises à la cote officielle d'une bourse de valeurs ou à la cote du second marché, et les sociétés anonymes coopératives peuvent émettre des titres participatifs. Le montant total des titres participatifs que peut émettre une société par actions appartenant au secteur privé est au plus égal au montant de son capital social. Les titres ne sont remboursables... (le reste sans changement).

« II. — En tant que de besoin, un décret fixera les conditions dans lesquelles l'assiette de la partie variable de la rémunération des titres participatifs émis par les sociétés par actions appartenant au secteur privé sera plafonnée.

« III. — Les taux de prélèvement libératoire mentionné à l'article 125 A III bis du code général des impôts sont majorés de 1 p. 100. »

Le quatrième, n° 91, déposé par M. Poncelet et les membres du groupe R. P. R., a pour but d'insérer, après l'article 5 bis, un article additionnel ainsi rédigé :

« A. — La première phrase de l'article 283-6 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales est remplacée par les dispositions suivantes :

« Les sociétés par actions appartenant au secteur public, les sociétés anonymes coopératives, les établissements de crédit agréés en qualité de banques, de banques mutualistes ou coopératives, peuvent émettre des titres participatifs. »

« B. — Est inséré après l'article 283-6 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, l'article 283-6-1 suivant :

« Art. 283-6-1. — Les sociétés anonymes dont les actions ne sont pas inscrites à la cote officielle, peuvent émettre des titres participatifs. Toutefois, l'encours de ces titres ne peut dépasser, à aucun moment, le triple du capital social effectivement libéré. Le délai de sept ans prévu par l'article 283-6, 1^{er} alinéa, est ramené pour ces sociétés à cinq ans. »

La parole est à M. le ministre, pour défendre l'amendement n° 9.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Dans la discussion générale, je me suis déjà expliqué sur l'objet de cet amendement.

Il s'agit, par cet article additionnel, d'autoriser les banques mutualistes ou coopératives — j'ai cité la caisse nationale du crédit agricole — à émettre des titres participatifs dans les conditions prévues par les articles de la loi du 24 juillet 1966.

Il me paraît désormais possible d'étendre l'accès à l'émission de ces titres aux banques coopératives qui, en vertu de la loi du 24 janvier 1984 relative au contrôle et à l'activité des établissements de crédit, sont soumises, quelle que soit leur forme juridique, à des règles sévères de contrôle de fonctionnement et de publicité des comptes.

Cette extension est attendue depuis longtemps par le secteur coopératif et mutualiste; je compte sur l'approbation de la Haute Assemblée.

M. le président. La parole est à M. Cluzel, pour défendre le sous-amendement n° 67.

M. Jean Cluzel. Les caisses d'épargne qui, on le sait, n'ont pas d'actionnaires, éprouvent des difficultés lorsqu'elles souhaitent augmenter leurs fonds propres, et cela au moment même où elles sont soumises aux règles bancaires générales de la loi que vient de rappeler M. le ministre.

L'objet de ce sous-amendement est de permettre aux caisses d'épargne et de prévoyance d'émettre des titres participatifs. Cela me paraît essentiel. Grâce à ces titres participatifs, elles pourraient respecter les ratios prévus par la réglementation bancaire à laquelle elles sont désormais soumises.

Bien sûr, on pourra m'objecter les difficultés de réalisation propres à l'émission effective des titres participatifs par les caisses d'épargne; cela supposerait que soient au préalable réglées certaines questions, notamment les possibilités d'accès des caisses à ce type de ressources et les caractéristiques, les garanties que ces titres devront offrir à la clientèle; je citerai par exemple l'assiette des résultats bénéficiaires des caisses, le régime fiscal, les conditions précises de soumission des caisses aux règles d'encadrement du crédit, etc.

Monsieur le ministre, vous serez d'accord avec moi pour reconnaître que ces conditions devront faire l'objet de dispositions que les pouvoirs publics pourront élaborer en concertation avec le centre national des caisses d'épargne et de prévoyance. Quelles que soient ces difficultés, je dirai qu'elles justifient que puisse être inscrit dès maintenant dans la loi le principe pour les caisses d'épargne de pouvoir émettre des titres participatifs. Il convient donc d'ajouter les caisses d'épargne dans l'énumération présentée par l'amendement n° 9 du Gouvernement.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 57.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Monsieur le président, la loi du 3 janvier 1983 a inséré dans la loi du 24 juillet 1966 l'article 283-6 qui crée les titres participatifs.

Voilà une nouvelle catégorie de valeurs mobilières intermédiaires entre l'action et l'obligation. Il s'agit en effet de titres négociables qui ne sont remboursables qu'en cas de liquidation de la société ou, à son initiative, à l'expiration d'un délai qui ne peut être inférieur à sept ans, et dans les conditions prévues au contrat d'émission. La rémunération comporte une partie fixe et une partie variable calculée par référence à des éléments relatifs à l'activité ou aux résultats de la société et assise sur le nominal des titres.

La loi du 3 janvier 1983 a limité ces titres aux sociétés du secteur public et aux sociétés anonymes coopératives.

Je suis le premier à reconnaître — contrairement à d'autres, je ne m'étais d'ailleurs pas opposé à cette innovation — que la nature *sui generis* du titre participatif en fait un produit financier intéressant non seulement pour les épargnants mais aussi pour les sociétés qui peuvent l'assimiler à des fonds propres. Ce n'est pas négligeable.

Dans la pratique, parmi les sociétés pouvant émettre des titres participatifs, les seules à en avoir émis sont celles qui relèvent du secteur concurrentiel. Le jeu de la concurrence entre sociétés publiques ou coopératives et sociétés privées se trouve ainsi faussé au bénéfice des premières qui disposent d'un moyen d'intervention sur les marchés financiers particulièrement attractif. Cette exclusion est d'autant plus dommageable pour les entreprises petites et moyennes — celles qui nous intéressent, ainsi que M. le ministre l'a rappelé — qui sont ainsi privées du moyen de renforcer leurs fonds propres.

Aussi est-il proposé de mettre fin à cette distorsion. Le Gouvernement vous propose également d'y mettre fin, mais exclusivement pour les banques coopératives ou mutualistes — proposition sous-amendée par M. Cluzel. L'amendement n° 74, quant à lui, tend à y mettre fin pour toutes les sociétés par actions appartenant au secteur public et les sociétés appartenant au secteur privé dont les actions ne sont pas admises à la cote officielle. Moi, je vous propose d'y mettre fin en étendant la possibilité d'émettre des titres participatifs à toutes les sociétés par actions, qu'elles soient publiques ou privées, cotées ou non cotées.

Je m'empresse de dire que l'amendement de la commission des lois ne vient pas en concurrence avec celui du Gouvernement. Celui-ci vise les banques mutualistes ou coopératives; de ce fait, il est dans l'obligation — et il y a songé — de prévoir la rémunération de ces titres, d'où le deuxième alinéa de son amendement. Notre commission propose une mesure générale qui, de toute manière, si on voulait l'appliquer aux banques mutualistes ou coopératives, supposerait une disposition de cette nature. Par conséquent, le Gouvernement a bien fait de la prévoir, mais compte tenu de l'intérêt du titre participatif, il faut aller plus loin.

Peut-être va-t-on m'objecter que je propose un nouvel instrument financier qui est assorti d'avantages fiscaux; j'espère que ce ne sera pas le cas parce que je suis tout à fait convaincu — l'expérience le prouve — que le titre participatif est un nouvel instrument financier intéressant et qu'il y a le plus grand intérêt, à mon sens, à en faire profiter toutes les sociétés par actions, qu'elles soient publiques ou privées, cotées ou non cotées.

M. le président. La parole est à M. Colin, pour défendre l'amendement n° 74.

M. Jean Colin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les explications parfaitement claires de M. le rapporteur pour avis vont simplifier l'exposé de mon amendement.

Celui-ci a pour objet de permettre à certaines sociétés d'émettre à leur tour des titres participatifs. Mais, dans le texte que nous vous proposons, la règle est un peu plus stricte que celle qui est proposée par M. Dailly.

En effet, il s'agit simplement de sociétés appartenant au secteur privé dont les actions ne sont pas admises à la cote officielle d'une bourse de valeurs ou à la cote du second marché.

Pourquoi proposons-nous cette extension ? Les entreprises petites et moyennes qui n'ont pas accès au marché financier sont injustement exclues du droit d'émettre des titres participatifs. Ceux-ci seraient pourtant bien adaptés à la solution de leurs difficultés de financement et répondraient au besoin de renforcer leurs fonds propres.

L'élargissement proposé réduirait l'inégalité dont souffrent les petites et moyennes entreprises vis-à-vis des grandes entreprises qui peuvent émettre aisément des obligations, jouissant d'un régime fiscal favorable. Il rendrait également moins délicats certains problèmes de transmission d'entreprises familiales.

Tel est l'objet de mon amendement.

M. le président. La parole est à M. Poncelet, pour défendre l'amendement n° 91.

M. Christian Poncelet. La loi du 3 janvier 1983 a créé un nouveau mode de placement appelé « titres participatifs », qui présente les caractéristiques suivantes : ils ne sont remboursables qu'à l'initiative de la société émettrice suivant des conditions précisées par le contrat d'émission et à l'expiration d'un délai qui ne peut être inférieur à sept ans ; ils sont également remboursables en cas de liquidation de la société, mais ne peuvent l'être qu'après désintéressement complet de tous les autres créanciers privilégiés ou chirographaires ; leur rémunération comporte une partie fixe, telles des obligations, et une partie variable le plus souvent indexée sur les résultats de la société, tels des dividendes.

L'émission des titres participatifs a cependant été réservée aux sociétés par actions appartenant au secteur public et aux sociétés anonymes coopératives.

Ce dispositif a été longuement utilisé avec succès, notamment par les banques récemment nationalisées, qui ont ainsi augmenté leurs fonds propres sans faire appel à leur actionnaire unique, qui est l'Etat.

En réalité, le dispositif doit pouvoir être étendu au secteur privé : d'une part, à l'ensemble des banques qui pourraient ainsi augmenter leurs capitaux propres et, mieux, participer au financement de l'économie — répondant là au souci que vous avez exprimé cet après-midi, monsieur le ministre — et, d'autre part et surtout, aux petites et moyennes entreprises qui n'ont pas accès au marché financier.

Ces sociétés souffrent depuis toujours de manque de capitaux. La raison essentielle en est l'impossibilité qu'elles ont de trouver des commanditaires, ces derniers ne pouvant facilement revendre leur participation.

Le régime des titres participatifs permet, au contraire, d'attirer des capitaux à risque vers les P.M.E., ce qui est le souhait du Gouvernement. En effet, ces titres ne sont remboursables qu'après les créanciers ordinaires, et ils sont négociables.

En outre, ils sont rémunérés en fonction des bénéfices de l'entreprise et, de ce fait, la charge financière de cette dernière devient moins lourde si les résultats fléchissent.

Cependant, deux écueils doivent être évités. D'une part, le délai de sept ans prévu par l'article 283-6 de la loi sur les sociétés commerciales paraît trop long pour des sociétés de taille moyenne. Il devrait être ramené à cinq ans. D'autre part, il convient d'empêcher que, par le truchement de ce régime, les actionnaires d'une société perçoivent une rémunération indexée sur les résultats et bénéficiant d'un régime fiscal de faveur. Il faut donc limiter le montant de l'émission à trois fois le capital nominal et libéré.

Tel est l'objet de l'amendement que j'ai déposé avec les membres de mon groupe, et qui a reçu un avis favorable de la commission des finances.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 9, 57, 74 et 91, ainsi que sur le sous-amendement n° 67 ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. Monsieur le président, mes chers collègues, l'abondance des amendements qui accompagnent celui du Gouvernement témoigne du succès des titres participatifs. Ce succès est dû aux avantages fiscaux qui s'attachent à ces titres et qui intéressent, naturellement, les détenteurs de capitaux, ainsi qu'aux commodités qu'ils offrent pour les sociétés, auprès desquelles ils jouent le rôle de quasi-fonds propres. Il n'est donc pas étonnant que cet instrument privilégié de financement soit l'objet, de la part de nos collègues, d'un souci d'extension et de généralisation.

En ce qui concerne l'amendement n° 9 du Gouvernement, la commission des finances a donné un avis favorable à l'extension du système des titres participatifs aux organismes bancaires mutualistes.

En ce qui concerne le sous-amendement n° 67, la commission s'en remet à la sagesse de la Haute Assemblée, compte tenu du caractère particulier des caisses d'épargne et de leurs modalités de financement.

La commission des finances aimerait pouvoir soutenir l'amendement n° 57, mais elle souhaiterait connaître auparavant l'avis du Gouvernement.

L'amendement n° 74 est gagé et peut, dans ces conditions, recevoir le plein et entier appui de la commission. Nous considérons cependant que l'extension aux sociétés non cotées du titre participatif représente une nouveauté importante et sans doute utile.

Enfin, au cas où les amendements précédents seraient adoptés par la Haute Assemblée, il apparaît à la commission des finances que l'amendement n° 91 de M. Poncelet, qui résume et reprend les amendements précédents, serait satisfait.

M. Christian Poncelet. S'ils sont adoptés !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 57, 74 et 91, ainsi que sur le sous-amendement n° 67 ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je relève avec satisfaction l'intérêt qui est porté au titre participatif, mais je tiens à rappeler quel a été l'objet de ces dispositions de la loi sur l'épargne.

Les titres participatifs sont le moyen d'assurer des fonds propres sans droit de vote dans le secteur public. Ils s'apparentent aux obligations, sauf qu'ils apportent des fonds propres. Quant aux certificats d'investissement, ils s'apparentent aux actions, mais sans droit de vote. Il s'agit bien de moyens financiers qui sont destinés au secteur public. Nous les étendons aujourd'hui au secteur des banques, mutuelles et coopératives, mais ils sont toujours réservés au secteur public.

Il me semble qu'une extension pure et simple à toutes les entreprises n'est pas souhaitable. Il ne me paraît pas bon de multiplier les éléments, et je crois que nous avons intérêt à chercher la simplification.

Quel est l'argument énoncé par M. Dailly et repris par M. Poncelet qui pourrait, le cas échéant, entraîner la conviction ? Selon eux, ce titre est une bonne chose et beaucoup d'entreprises ont besoin de fonds propres. Pourquoi, dans ces conditions, ne pas autoriser les petites entreprises privées à en bénéficier ?

Je vous rappelle que les entreprises privées se sont vu offrir un ensemble de moyens nouveaux pour se procurer, directement ou indirectement, des fonds propres sur le marché. Il en est ainsi des actions à dividende prioritaire sans droit de vote, des obligations à bons de souscription d'actions ou des certificats d'investissement, que toutes les entreprises peuvent émettre.

S'il est vrai que les actions à dividende prioritaire et les certificats d'investissement ont rencontré peu d'écho auprès des entreprises privées, l'accès de ces dernières au marché des fonds propres ne s'en est pas moins considérablement développé. Ce n'est pas en mettant sur le marché un instrument qui, à l'origine, n'était pas destiné aux entreprises privées, que l'on facilitera les choses : on augmentera simplement le trouble. Certains dispositifs existent déjà et peuvent être utilisés ; par ailleurs, il est possible de les développer, que ce soit par des actions et obligations convertibles, grâce notamment aux mesures incitatives que nous avons prises — je pense en particulier à la fiscalité des dividendes — ou par des obligations à bons de souscription d'actions ; je rappelle d'ailleurs que le montant de ces dernières s'élevait à 1,4 milliard de francs en 1983 et à 5,7 milliards de francs en 1984.

Je ne crois pas, mesdames, messieurs les sénateurs, qu'il faille tout confondre. C'est pourquoi je vous demande de vous en tenir aux dispositions existantes de façon à ne pas ajouter à la complexité, dont j'ai d'ailleurs observé que certains d'entre vous la considéraient déjà parfois comme excessive.

J'en viens maintenant aux caisses d'épargne, pour lesquelles vous suggérez de faire appel au même dispositif. Cette extension me paraît prématurée. Je ne dis pas qu'il faille l'écartier, mais le débat que nous avons eu à propos du financement du logement social montre bien le caractère spécifique des caisses d'épargne et de prévoyance. Celles-ci seront soumises — je dis bien : « seront », il s'agit du futur — aux mêmes réglementations que les établissements de crédit au cours des prochains mois et des prochaines années.

Il est exact qu'en l'absence d'actionnaires la possibilité d'émettre des titres participatifs leur permettrait, en théorie, de mieux asseoir leur structure financière à un moment où leur activité va se diversifier et leurs risques s'accroître. Par conséquent, sur le principe, je ne vois pas d'objection à la mesure proposée. Mais comme je suis soucieux de conserver aux caisses d'épargne et de prévoyance les missions qui leur sont confiées traditionnellement, je ne souhaite pas que le mouvement soit

accéléral. Au demeurant, le réseau tel qu'il résulte de la loi de réforme de 1983 n'est pas encore entièrement mis en place. J'ai d'ailleurs observé, monsieur Blin, que vous-même vous vous interrogez à ce sujet.

Par ailleurs, les caisses d'épargne et de prévoyance ne disposent pas encore d'une comptabilité de type bancaire, ce qui serait une condition *sine qua non*. En outre, elles n'ont recours à des commissaires aux comptes que depuis cette année et la fiabilité de leur processus comptable est encore incertaine pour la raison très simple qu'elles en sont au stade initial.

Enfin, les conditions de formation des résultats des caisses d'épargne évolueront certainement au cours des prochaines années, avec le développement d'une activité autonome et l'apparition des Sorefi, les sociétés régionales de financement. L'évolution de la fiscalité qui en découlera rend impossible l'émission de titres dont la rémunération est fondée sur les résultats de l'émetteur.

Dans les conditions actuelles, l'émission de titres participatifs par les caisses d'épargne ne peut être envisagée. Elle pourra l'être, cependant — vous voyez que je suis positif — lorsque le cadre comptable, financier et fiscal dans lequel elles évoluent aura été pleinement stabilisé. A mon avis, il serait donc sage de ne pas s'engager dans cette voie en ce qui concerne les caisses d'épargne.

Quant au secteur privé, je souhaite que nous nous en tenions au dispositif actuel, car ajouter un produit nouveau au moment où les produits qui existent n'ont pas encore connu leur plein développement ne serait pas un bon moyen pour encourager les entreprises privées à développer leurs fonds propres.

Pour toutes ces raisons, monsieur le président, je rejette avec regret mais fermeté l'ensemble des amendements proposés.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 57 ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. La commission s'en remet à la sagesse de la Haute Assemblée.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 67.

M. Jean Cluzel. Je demande la parole.

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

M. Jean Cluzel. Monsieur le président, je voudrais présenter trois observations.

Tout d'abord, j'enregistre que M. le ministre estime l'extension proposée prématurée, pour des raisons que j'approuve, du reste.

Ensuite, je constate que, sur le principe, il existe un accord entre le Gouvernement et moi.

Dans ces conditions, pourquoi ne pas inscrire le principe dans la loi, son application étant reportée au moment où ce sera possible ? Après la réforme de juillet 1983, les caisses d'épargne avancent dans la ligne qui leur a alors été tracée.

Par conséquent, rien n'empêche, tout justifie même l'inscription de ce principe dans le projet de loi.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je demande la parole.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Dieu sait que je ne souhaite pas retarder le moment où ce projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier sera définitivement adopté, monsieur le président !

J'ai écouté avec beaucoup d'attention M. Cluzel et je lui demande de retirer le sous-amendement n° 67, mais c'est peut-être beaucoup !

Pendant l'interruption de séance, j'ai rencontré des trésoriers d'entreprises. Tous ont souhaité la simplification et tous m'ont dit : « Monsieur le ministre, il faut certes imaginer, mais, en même temps, il faut parfois être prudent ».

Dans le cas présent, le mouvement peut parfaitement nous conduire vers l'objectif que vous voulez atteindre, mesdames, messieurs les sénateurs ; toutefois, en cette circonstance, trop d'audace risquerait, faute d'un indicateur de rémunération, de laisser planer une espérance qui risquerait de ne pas se concrétiser.

La sagesse, au moment où les caisses d'épargne mettent en place de nouvelles structures, au moment où un débat, souvent sérieux, s'engage autour de leur mission, consiste vraiment à ne pas ajouter à la complexité de cette situation. Je tenais à le dire afin que ma pensée soit parfaitement claire dans votre esprit.

M. Jean Cluzel. Je demande la parole.

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

M. Jean Cluzel. Monsieur le président, j'aurais mauvaise grâce à ne pas céder aux conseils de prudence qui m'ont été prodigués tant par M. le rapporteur général que par M. le ministre : je retire donc ce sous-amendement.

Je souhaite cependant que nous prenions date pour faire bénéficier les caisses d'épargne et de prévoyance du système des titres participatifs.

M. le président. Le sous-amendement n° 67 est retiré.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 9, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi.

Je présume que M. le ministre accepte qu'il soit inséré après l'article 1^{er}.

Personne ne demande la parole ?...

Je vais mettre aux voix l'amendement n° 57, pour lequel la commission et le Gouvernement s'en remettent à la sagesse du Sénat.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Monsieur le président, le Gouvernement est contre cet amendement.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. J'aurais été très étonné que le Gouvernement s'en remette à la sagesse du Sénat sur cet amendement. Monsieur le président, j'aurais souhaité que vous ayez raison, mais, sur ce point, il n'y avait pas de doute possible.

Dans cette affaire, il faut être extrêmement clair. Au fond, monsieur le ministre, j'aurais préféré vous entendre dire clairement le fond de votre pensée. Je ne veux pas dire par là que vous ayez dit le contraire de ce que vous pensez ; mais je ne suis pas convaincu que vous nous ayez livré le fond de votre pensée.

En réalité, il faut se souvenir des conditions dans lesquelles sont nés les titres participatifs. Ils sont nés au lendemain des nationalisations. Pourquoi ? Pour permettre aux sociétés nationalisées de trouver de l'argent dans le public. Alors que lui a-t-on offert au public ? On lui a offert un titre qui ne soit pas une obligation pure et simple et qui ne soit assorti d'aucun droit de vote, cela va de soi. Puisqu'on a nationalisé une société, on n'a pas l'intention de la privatiser ! C'est normal et logique.

Par conséquent, pas de droit de vote. Mais avec une obligation pure et simple, on n'aurait pas trouvé d'argent. Avec un titre participatif, c'est autre chose puisqu'il est rémunéré par une partie fixe, comme pour l'obligation, et par une partie mobile. Ce système a attiré la clientèle ; il a bien marché. C'est un fait.

Qui a émis des titres participatifs ? Comme le montre la cote de la bourse — j'ai là celle de ce soir — ce sont : la B. N. P., la banque Chaix, la Banque Indosuez, la B. I. M. P., la B. T. P., le C. C. F. — toutes banques nationalisées, bien entendu — la Compagnie générale d'électricité, la Marseillaise de crédit — banque nationalisée également — Renault, Rhône-Poulenc, Saint-Gobain, Thomson, U. B. P., toutes sociétés nationalisées.

M. le ministre nous dit : « Je ne souhaite pas que ce procédé soit étendu. » Je n'entre pas dans le détail du problème des caisses d'épargne pour lequel tout ce qu'il a dit est sûrement parfaitement fondé puisque M. Cluzel s'est incliné ; ce dernier n'aurait pas agi ainsi si tel n'avait pas été le cas ; nous le connaissons assez pour le savoir. Pour le reste, c'est un problème de principe : le Gouvernement — je le comprends très bien — veut garder l'argent pour le secteur nationalisé.

A sa place, comme chacun le sait dans cette enceinte, je n'aurais pas procédé aux nationalisations, à quoi bon le cacher ! Mais à partir du moment où l'on avait nationalisé, alors, moi aussi, j'aurais créé les titres participatifs et aujourd'hui, je les défendrais probablement avec la plus grande fermeté contre tout empiètement du secteur privé.

Seulement, voilà, moi j'ai combattu les nationalisations. Alors, que signifie votre texte ? Il signifie que les quelques banques privées qui le demeurent n'ont pas le droit d'utiliser les titres participatifs, alors que les banques nationalisées, elles, en ont le droit. Il signifie que les sociétés, qu'elles soient ou non cotées en bourse, n'ont pas ce droit, alors que les sociétés nationalisées l'ont. Tel est le problème.

Les combats d'arrière-garde, moi, je ne les pratique pas.

En vingt-six ans de Parlement, on n'a jamais pu m'accuser d'en avoir mené un. On se bat, on discute jusqu'au bout et puis, si on est battu, on s'incline ; c'est cela la démocratie ; c'est cela la démocratie parlementaire.

Par conséquent, mener un combat d'arrière-garde contre les nationalisations ? Non ! Tel n'est pas mon propos. En revanche, priver les non-nationalisés des instruments que l'on a inventés pour que les nationalisés puissent avoir accès à l'épargne, ce n'est pas possible, il faut respecter l'égalité dans le traitement et dans les moyens. Puisque le Gouvernement, avec beaucoup d'intelligence, a mis au monde les titres participatifs, tous doivent pouvoir les utiliser. Je rappelle d'ailleurs que, lors du débat qui s'était alors instauré, M. Monory avait déjà attiré notre attention sur ce point.

Je précise, en outre, qu'il n'y a pas de ma part la moindre évolution désobligeante puisque, le 2 novembre 1982, dans le rapport que j'avais été amené à présenter, au nom de la commission des lois du Sénat, je disais ceci : « Par ailleurs, si les titres participatifs présentent les avantages que le Gouvernement veut bien leur prêter — à l'époque on ne savait pas comment le système fonctionnerait et que le Gouvernement avait raison de les leur prêter — « on peut légitimement se demander pour quelle raison on en réserverait le bénéfice aux sociétés par actions du seul secteur public ou aux seules sociétés anonymes coopératives. Il faut en ouvrir le bénéfice à tout le monde. » Je n'ai pas changé d'avis depuis 1982 et je défends la même thèse, à cette nuance près, toutefois : le Gouvernement a conçu un instrument utile, qui marche très bien ; profitons-en et surtout n'en limitons pas l'usage aux seuls tributaires qui ont actuellement le droit d'en bénéficier.

Tel est le motif pour lequel je maintiens l'amendement de la commission des lois. J'ajoute, pour rassurer notre excellent collègue M. Poncelet, que, si cet amendement est adopté, le sien se trouvera satisfait.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 57, repoussé par le Gouvernement et pour lequel la commission des finances s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi.

Je présume que M. le rapporteur pour avis accepte qu'il soit inséré après l'article 1^{er}.

Les amendements n° 74 et 91 n'ont plus d'objet.

Je suis maintenant saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 80, présenté par le Gouvernement, tend à insérer, après l'article 5 bis, un article additionnel ainsi rédigé :

« Le deuxième alinéa de l'article 89 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les articles 50 et 51 de ladite ordonnance s'appliquent aux établissements de crédit pour leurs opérations de banque. Les infractions à ces dispositions sont constatées et sanctionnées par dérogation à l'article 45 de la présente loi dans les conditions fixées aux articles 37-3°, 52 à 54 et 56 à 59 de l'ordonnance. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 98, présenté par M. Dailly, au nom de la commission des lois, qui vise à rédiger comme suit le texte proposé pour remplacer le deuxième alinéa de l'article 89 de la loi du 24 janvier 1984 :

« La commission bancaire, après avis préalable de la commission de la concurrence, constate et sanctionne, dans les conditions prévues par la présente loi, les ententes illicites ou les abus de position dominante, telles que définies dans les articles 50 et 51 de ladite ordonnance, imputables à ces établissements de crédit, même si ces infractions sont constatées hors du champ des activités bancaires. La commission bancaire peut être saisie par le ministre chargé de l'économie ainsi que, pour toute affaire qui concerne les intérêts dont elles ont la charge, par les collectivités territoriales, les organisations professionnelles ou syndicales et les organisations de consommateurs agréées conformément aux dispositions de l'article 46 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat. »

« Le second alinéa de l'article 89 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit est ainsi rédigé :

« En outre, la commission de la concurrence est seule compétente pour constater et sanctionner les ententes illicites. »

La parole est à M. le ministre, pour défendre l'amendement n° 80.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Monsieur le président, cet après-midi, je me suis déjà exprimé sur ce sujet, M. Dailly ayant évoqué dans son rapport, en termes très sérieux d'ailleurs, cette concurrence dans le milieu bancaire.

Cet article aurait dû figurer dans la loi relative à la concurrence que je présenterai demain matin en conseil des ministres ; j'ai préféré qu'il soit adopté dès maintenant de façon à être appliqué le plus vite possible.

En effet, je considère que l'article 89 de la loi bancaire du 24 janvier 1984 donnant compétence exclusive à la commission bancaire pour connaître des infractions à la législation qui sont imputables aux établissements de crédit est insuffisant. Que la commission bancaire apprécie ce que j'appellerai le code déontologique, cela va de soi ; mais, pour ce qui est de la concurrence, à propos du taux des commissions et des services, je considère que les banques, qu'elles soient publiques ou privées, mutualistes ou coopératives, doivent être soumises aux règles de la concurrence qui sont applicables à toutes les activités industrielles et commerciales.

Telle est la signification de cet amendement dont je souhaite l'adoption.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour présenter le sous-amendement n° 98.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. L'amendement n° 80 relatif à la concurrence comme les amendements n° 7 et 8 relatifs au marché à terme des instruments financiers ont été déposés par le Gouvernement après l'adoption de ce projet de loi, en première lecture, par l'Assemblée nationale.

Il faut rappeler que tous les problèmes de concurrence et d'entente en matière bancaire sont actuellement soumis à la commission bancaire qui a été créée par la loi de janvier 1984 — c'est donc très récent — relative aux banques.

A l'époque il s'agissait de savoir si les affaires de concurrence et d'ententes entre les banques seraient de la compétence de la commission bancaire — dont je vous rappellerai la composition et la mission dans un instant — ou bien de la compétence générale de la commission de la concurrence. M. Jacques Delors, alors ministre de l'économie et des finances, précisait sa pensée le 8 décembre 1983, devant l'Assemblée nationale. Il avait auparavant tenu les mêmes propos devant le Sénat, puisque, je vous le rappelle, mes chers collègues, le Gouvernement, dans sa sagesse, avait déposé le projet de loi bancaire en premier lieu sur le bureau du Sénat ; nous avons donc pu l'examiner avec lui, tranquillement, et c'est sur un texte très élaboré qu'il a abordé la discussion à l'Assemblée nationale. M. Delors déclarait donc : « En revanche, il est normal que le non-respect des dispositions de l'ordonnance de 1945 — je pense, notamment, aux articles 50 et 51 concernant les ententes illicites ou les abus de position dominante — puisse être sanctionné. » Personne ne songe à dire le contraire. « Dans ce cas, poursuivait-il, le Gouvernement estime que la commission bancaire, eu égard à sa haute compétence et à la spécificité du secteur dont elle s'occupe — il faut bien reconnaître que ce secteur est très spécial — « est bien placée pour constater et sanctionner les ententes illicites ou les abus de position dominante ; dans les pays étrangers c'est ainsi que les choses se passent ». Le Sénat a accepté cette opinion et les affaires d'entente et de concurrence en matière bancaire sont donc soumises à la commission bancaire.

Mais qu'est-ce que cette commission bancaire ? C'est un organisme qui comprend le gouverneur de la Banque de France ou son représentant comme président — ce n'est pas n'importe qui me semble-t-il — le directeur du Trésor — de votre ministère, monsieur le ministre — ou son représentant ; quatre membres ou leurs suppléants nommés par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances, donc par vous, pour six ans. Et qui sont ces membres ? Un conseiller d'Etat proposé par le vice-président du Conseil d'Etat — ce n'est pas n'importe qui non plus, n'est-il pas vrai ! — un conseiller à la Cour de cassation proposé par le premier président, deux membres choisis en raison de leurs compétences en matière bancaire et financière.

Aujourd'hui, sans doute parce qu'il y a eu cette sombre histoire d'émission d'emprunt du Crédit foncier de France où sans aucun doute après entente entre les banques, ce que je flétris et que je condamne, seul le Crédit agricole a accepté de placer l'emprunt du Crédit foncier de France, on veut modifier l'état des choses. On veut soumettre les problèmes de concurrence et d'entente à la commission de la concurrence.

Quelle est la composition de cette commission ? La comparaison est intéressante à faire, semble-t-il. Elle est composée, elle, d'un président nommé par décret pour une durée de six ans, choisi parmi les membres du Conseil d'Etat — nous voilà tranquilles ! vraiment les deux commissions sont composées de gens tout à fait respectables ! — « et les magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire, de dix commissaires nommés par décret pour une durée de quatre ans choisis les uns parmi les membres du Conseil d'Etat et les magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire, les autres en raison de leurs compétences en matière économique, sociale ou de consommation. »

Vraiment, les deux commissions me paraissent présenter des garanties égales de sérieux, de compétence et, en même temps, de haute honorabilité. La seule différence est que l'une est spécialisée dans les affaires spécifiquement bancaires et que l'autre s'intéresse à toutes les ententes, de quoi qu'il s'agisse.

M. Christian Poncelet. Sauf les banques !

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Bien sûr, sauf les banques. C'est ce que je viens de démontrer. Cela dit, je constate volontiers que la loi bancaire comporte une lacune : la saisine de la commission bancaire n'est pas prévue tandis que la saisine de la commission de la concurrence l'est.

Cette saisine a lieu de la façon suivante : « le ministre chargé de l'économie saisit la commission de la concurrence des faits qui lui paraissent susceptibles de constituer lesdites infractions et qui ont été soit consignés dans les rapports... La commission de la concurrence peut se saisir d'office. Elle peut également être saisie pour toute affaire qui concerne les intérêts dont elles ont la charge par les collectivités territoriales, les organisations professionnelles ou syndicales et les organisations de consommateurs agréées, conformément aux dispositions de l'article 46 de la loi du 27 décembre 1973 ». Cela manque dans la loi bancaire !

Est-ce une raison pour changer de commission, et pourquoi faire venir les affaires bancaires devant une commission qui n'aura pas la spécificité de la première. Il y a, bien entendu, à cela une objection, c'est la saisine. C'est pourquoi dans mon amendement je propose, au mot près, pour la commission bancaire la même saisine que pour la commission de la concurrence. Que l'on ne vienne donc plus me dire — ainsi que M. le ministre l'a déclaré à la tribune dans son exposé général : il faut que l'on puisse saisir la commission de la concurrence, ce qui ne peut être le cas de la commission bancaire, puisque je viens de régler ce problème.

En outre, comme j'ai le souci — tout le monde l'a bien remarqué depuis le début de l'après-midi — d'aller toujours vers le Gouvernement et d'essayer de trouver des textes de compromis, je dis que la commission bancaire ne pourra statuer qu'après avis préalable de la commission de la concurrence.

Par conséquent, nous serons certains, premièrement, que la saisine sera la même ; deuxièmement, qu'une fois saisie, la commission bancaire spécifique sera forcée de consulter la commission de la concurrence et, par conséquent, de recueillir son avis, avis que cette dernière retirera de son expérience non spécifique et générale. Après quoi, au vu de cela, la commission bancaire décidera en toute connaissance de cause mais avec sa spécificité.

Si vous ne pouvez plus faire confiance à M. le gouverneur de la Banque de France, si vous ne pouvez plus faire confiance à M. le directeur du Trésor, si vous ne pouvez plus faire confiance aux éminents magistrats qui siègent dans l'une et d'ailleurs dans l'autre commission, alors, très franchement, il n'y a plus qu'à tirer l'échelle ! Ce sont les colonnes du temple qui s'écroulent. Quoi qu'il en soit, ce sont des éventualités que, moi, je n'accepte pas. Je suis d'ailleurs convaincu que le Gouvernement, comme moi, fait confiance au gouverneur de la Banque de France — il aurait d'ailleurs tort de ne pas le faire puisqu'il vient de le nommer — et que, par ailleurs, il fait confiance aux magistrats.

Le Gouvernement a raison de vouloir régler le problème de saisine, mais est-ce une raison pour changer de commission ? Puisqu'il souhaite que la commission de la concurrence ait à connaître de ce genre d'affaires, eh bien ! notre amendement propose la consultation préalable de la commission de la concurrence. J'espère avoir résolu le problème que se posait M. le ministre, et dans des conditions qui vont lui agréer pleinement. J'ai déployé quelques efforts pour le convaincre car j'ai bien senti au début de la séance que je ne l'avais pas persuadé. Je demande donc à l'assemblée de m'excuser d'avoir retenu quelque peu son temps sur ce problème.

M. le président. La parole est à M. Poncelet, pour défendre l'amendement n° 86.

M. Christian Poncelet. Monsieur le président, je considère qu'il était vraiment nécessaire que M. le ministre provoque une décision sur le sujet que nous examinons actuellement.

De quoi s'agit-il ? Par suite d'une évolution technologique, les cartes de crédit, magnétiques jusqu'à présent, vont devenir électroniques, ce qui entraînera une plus grande capacité opérationnelle.

Si tout le monde est d'accord aujourd'hui sur l'intérêt essentiel de cette évolution dans les moyens de paiement, un problème existe cependant entre les banques, d'une part, et les commerçants, d'autre part, s'agissant du taux auquel ceux-ci rémunéreront celles-là. Les banques souhaitent tout naturellement un taux que les commerçants jugent actuellement trop élevé.

Pour le moment, les commerçants veulent savoir en combien de temps — leur préoccupation est légitime — ils pourront amortir le matériel qu'ils auront l'obligation d'acquérir pour l'utilisation de ce nouveau procédé de paiement que l'on met en application.

Or il faut savoir que ce matériel est assez onéreux — de l'ordre de 10 000 à 15 000 francs — et que la période d'amortissement est directement proportionnelle au taux qui sera facturé aux commerçants par les banques.

Par conséquent, l'évolution de ce système est, vous le savez, monsieur le ministre, bloquée dans l'attente de la fixation d'un taux. Cela n'est pas sans importance. En effet, la France n'est pas le seul pays à innover dans ce domaine et nous savons tous que c'est le premier qui mettra en place un système opérationnel qui l'emportera sur la concurrence. Pour l'instant, c'est vrai, la France est en avance, mais pour combien de temps encore si le système reste bloqué comme il l'est actuellement ?

Les établissements de crédit échappent, en matière de concurrence, au droit commun. En effet, pour ce qui les concerne, aux termes de l'article 89 de la loi bancaire du 24 janvier 1984, seule la commission bancaire est compétente. Il existe, à l'heure actuelle, un blocage entre les banques, qui souhaitent mettre en place un nouveau système de paiement et les commerçants, qui veulent connaître quel sera le taux qui leur sera réclamé pour la rémunération de ce nouveau modèle.

Notre amendement a donc pour objet de revenir au droit commun en ce domaine, c'est-à-dire de donner compétence à la commission de la concurrence. J'ai voulu justifier, monsieur le président, les raisons pour lesquelles il fallait dès maintenant, comme le demande d'ailleurs le Gouvernement, prendre une disposition pour débloquent un système qui risque de nous faire prendre du retard alors que nous sommes en avance au niveau européen.

En effet, s'il est normal que la commission bancaire soit compétente en cas d'un litige interbancaire — comme M. le rapporteur pour avis vient de le dire — pour agir alors dans une procédure d'arbitrage, cela ne l'est plus du tout lorsqu'une des parties est extérieure au monde bancaire. C'est le cas en l'espèce puisqu'il s'agit d'un différend — différend qui existe actuellement — entre les institutions bancaires, d'une part, et les commerçants, d'autre part, pour déterminer le montant qui sera sollicité de la part des commerçants pour la rémunération du nouveau système bancaire que l'on veut mettre en place dans le domaine électronique et qui s'impose au niveau européen.

La commission bancaire ne peut donc être à la fois juge et partie. Les intérêts du commerce sont aussi légitimes que ceux de la banque. Nous estimons que seule la commission de la concurrence présente toute garantie pour apprécier en toute objectivité les intérêts réciproques et, au-delà, l'intérêt qui existe pour notre pays de mettre au point ce système avant tout autre concurrent.

Chacun comprendra qu'il ne s'agit pas pour nous de prendre parti pour tel ou tel secteur professionnel. Il s'agit de respecter un principe d'équité et ajouterai-je — c'est un peu le point faible — de bon sens qui édicte qu'en cas d'intérêts divergents entre deux parties, le juge ou l'arbitre ne doit pas être l'émanation d'une des parties mais, au contraire, il doit être totalement neutre.

Tel est le sens de l'amendement que j'ai déposé. Il est nécessaire de le voter si l'on veut débloquent une situation qui risque, en matière de paiement par un système électronique, de faire prendre à la France du retard alors qu'elle est en avance.

M. le président. Quel est l'avis de la commission des finances sur l'amendement n° 80, le sous-amendement n° 98 et l'amendement n° 86 ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. Je serai bref, monsieur le président, pour tenter de ne pas trop ralentir nos travaux qui risquent d'être longs.

La commission des finances ne s'est pas opposée à l'amendement n° 80 du Gouvernement, à la suite d'un débat qui a fait valoir les deux aspects d'un problème complexe.

Elle n'a pas émis d'avis sur le sous-amendement n° 98, car elle n'a pas eu connaissance du texte que M. Dailly vient de défendre au nom de la commission des lois. A titre personnel je le regrette car il me paraît que la tentative engagée par M. Dailly constitue une voie moyenne entre le souci de voir le monde bancaire soumis aux règles ordinaires en matière de dérogation aux lois de la concurrence et celui de garantir la spécificité propre aux activités de ce secteur qui mériteraient sans doute d'être traitées de façon particulière.

Quant à l'amendement n° 86, qui reproduit très exactement l'amendement du Gouvernement, il pourrait être satisfait par l'adoption de ce dernier.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 98 et sur l'amendement n° 86 ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Il s'agit de discuter non pas des hommes mais des principes.

M. le rapporteur pour avis a défendu, avec beaucoup de talent et un peu de passion, une position qui ne constitue pas une voie moyenne. Il a défendu au fond les privilèges de la commission bancaire, rendant un hommage appuyé, dont je le remercie, à mon éminent prédécesseur. Mais la vie est mobile et il faut, chaque fois qu'un fait nouveau intervient, en tenir compte.

S'il s'agit des hommes, je tiens à dire que ma confiance est totale à l'égard du gouverneur de la Banque de France, à l'égard du directeur du Trésor — l'un et l'autre ont été nommés sur ma proposition — et à l'égard des membres qui composent la commission bancaire. Ce sont des fonctionnaires éminents, qui jouissent d'une liberté d'action importante et auxquels j'accorde une totale confiance. Bien entendu, leur honorabilité n'est pas en cause.

Vous avez évoqué, monsieur Dailly, certaine affaire d'adjudication. Mon intention a été exprimée bien avant cette affaire, sur laquelle mon jugement est connu et bref. Après tout, les ententes existent dans tous les secteurs d'activité. Pourquoi n'y en aurait-il pas dans le secteur bancaire ? La question est de savoir si nous devons les tolérer et par quels moyens nous pouvons nous en saisir.

M. Poncelet a parfaitement posé le problème : nous devons développer la monétique, et, dans ce domaine, nous avons beaucoup de chances puisque la France se trouve à l'avant-garde. Mais la monétique suppose l'équipement des commerçants. Or, ceux-ci nous ont dit qu'ils étaient confrontés à un accord interbancaire ; ils jugent cela inacceptable. Il s'agit de financer un investissement sur lequel ils veulent disposer d'une capacité d'appréciation.

C'est à partir de ce moment-là — et cette affaire remonte à quelques mois — que je me suis saisi du dossier. J'estime que le cartel interbancaire est juste — car il s'agit de mettre des moyens techniques en commun — mais lorsqu'il s'agira d'offrir, dans telle ou telle ville, dans tel ou tel département, un service aux commerçants, il faudra que la concurrence puisse jouer entre les établissements bancaires. Je suis convaincu, monsieur Dailly, que vous n'êtes pas en désaccord avec moi sur ce point.

Je veux maintenant en venir à l'essentiel.

La commission bancaire a un rôle éminent à jouer pour arbitrer les conflits qui peuvent intervenir entre les banques. C'est sa mission, et il est normal que le gouverneur de la Banque de France, le directeur du Trésor, bref la tutelle du secteur public comme du secteur privé ait son mot à dire lorsqu'il s'agit de pratiques bancaires. Mais lorsqu'il y a un conflit entre les banques et un secteur industriel ou commercial, comment la commission bancaire, qui exerce la tutelle sur les banques, pourrait-elle avoir qualité pour l'arbitrer ?

Nous avons eu à connaître récemment d'un conflit opposant le secteur industriel et le secteur commercial à propos des supercentrales d'achat : la commission de la concurrence a été saisie. Il n'y a pas une commission de la concurrence pour le secteur industriel et une commission de la concurrence pour le secteur commercial. Pourquoi y aurait-il une commission de la concurrence pour le secteur bancaire, lorsqu'il s'agit de juger des différends qui peuvent surgir entre les banques ?

La commission bancaire reste donc compétente sur tous les problèmes, sauf lorsqu'il s'agit de la concurrence. Dans ce cas, l'arbitre doit être la commission de la concurrence, qui peut être saisie, en effet, par le ministre, ou par tel ou tel secteur professionnel, ou par des organisations de consommateurs.

Voilà, je crois, qui répond à notre souci de faire en sorte que la concurrence puisse jouer pleinement.

J'ajouterai, monsieur Dailly, que je suis surpris que ce soit vous qui, aujourd'hui, défendiez un point de vue qui me paraît — je le dis très franchement — dépassé. La concurrence ne se divise pas. Il y a, je le répète, une commission de la concurrence qui traite des affaires du commerce et des affaires de l'industrie ; elle doit aussi traiter des affaires bancaires et financières. En tout cas, tel est le vœu du Gouvernement, qui répond sans doute aujourd'hui au souci des commerçants, mais qui répond davantage encore à la conception que j'ai d'une économie de concurrence, dans laquelle chacun des acteurs est responsable devant la collectivité tout entière.

M. le président. Si j'ai bien compris, monsieur le ministre, vous êtes contre le sous-amendement de M. Dailly et vous estimez que l'amendement de M. Poncelet serait satisfait par le vôtre ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Oui, monsieur le président, c'est bien cela.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, à qui je demande d'être aussi concis que possible.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je veux, monsieur le président, relire devant vous l'article 89 de la loi bancaire : « La commission bancaire... constate et sanctionne, dans les conditions prévues par la présente loi, les ententes illicites ou les abus de position dominante, telles que définies dans les articles 50 et 51 de ladite ordonnance, imputables à des établissements de crédit, même si ces infractions sont constatées hors du champ des activités bancaires. » Voilà qui est clair et net.

J'admets encore une fois qu'il y avait une lacune dans la saisine. Mais à partir du moment où elle dote la commission bancaire de la même saisine que la commission de la concurrence, votre commission des lois règle le problème à la satisfaction du Gouvernement.

Soit dit entre nous, dans le cas présent, si la loi avait été telle que, par notre amendement, nous souhaitons qu'elle soit, vous n'auriez bien sûr pas manqué, monsieur le ministre, de saisir la commission bancaire, ce que vous n'avez pas pu faire en l'état actuel de notre législation. Et il aurait bien fallu que la commission bancaire s'exécutât puisqu'elle est là pour cela !

Me tournant vers M. Poncelet, je lui dis que jamais je ne croirai que le gouverneur de la Banque de France, que le directeur du Trésor, qu'un conseiller d'Etat proposé par le président du Conseil d'Etat, qu'un membre de la Cour de cassation et que les deux personnalités choisies en raison de leur compétence en matière financière et bancaire puissent, comme il l'a déclaré, être juges et parties. Ces hauts magistrats et ces hauts fonctionnaires ne peuvent être que juges — à condition, bien sûr, d'être saisis. Or, nous réglons la saisine.

M. Christian Poncelet. Les mêmes arguments sont valables pour la concurrence bancaire et pour la concurrence commerciale !

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. En second lieu, dans la mesure où il faut qu'il y ait une certaine jurisprudence, une certaine éthique en matière de concurrence, et quels que soient les secteurs, nous imposons l'avis de la commission de la concurrence préalablement à la décision de la commission bancaire — il me semble que nous allons là très loin dans la voie choisie par le Gouvernement. Cependant, nous laissons la décision finale à la commission bancaire car les banques ont beau être aujourd'hui nationalisées, nous sommes, malgré tout, dans un domaine d'activité très spécifique, dans lequel il faut agir avec la plus grande circonspection, et je pense que les hauts magistrats et les hauts fonctionnaires en question sauront en faire preuve.

Voilà pourquoi je demande au Sénat d'adopter ce sous-amendement, d'autant plus que, s'il ne convient pas complètement au Gouvernement, celui-ci, qui doit, demain matin, en conseil des ministres, examiner le projet de loi sur la concurrence, dont il veut nous donner la primeur, pourra remettre dans cette loi ce qu'il estime devoir y mettre ; nous examinerons alors tous les problèmes de concurrence quand le Gouvernement voudra bien nous soumettre un texte.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Le texte, vous l'avez, monsieur le rapporteur pour avis.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 38.

M. Jean Colin. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Colin, pour explication de vote.

M. Jean Colin. J'avais demandé à prendre la parole sur l'article 8. J'y renoncerais, mais je souhaite intervenir maintenant puisque le problème qui devait faire l'objet de mon propos vient d'être évoqué par plusieurs collègues.

Je voudrais dire, au nom de mon groupe, que les préoccupations exprimées par les responsables des activités commerciales nous sont bien connues ; ceux-ci risquent, en effet, de se voir imposer, du fait de la généralisation de la monnaie électronique, des charges nouvelles.

Certes, nous nous réjouissons tous de l'avance prise par la France dans une technique de pointe et des avantages qui doivent en découler au niveau tant de la réduction des coûts que de la fiabilité des comptes. Mais ce qui nous paraît discu-

table, c'est que soient imposées aux commerçants des commissions excessives du fait de l'absence d'une véritable concurrence. M. le ministre nous a indiqué que la question était en cours d'étude. Nous attirons son attention sur les difficultés pour sortir de ce dilemme.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 98, repoussé par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, ainsi modifié, l'amendement n° 80, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi.

Je résume que M. le ministre accepte qu'il soit inséré après l'article 1^{er}.

L'amendement n° 86, lui, n'a plus d'objet. Il est satisfait.

M. Christian Poncelet. En partie seulement !

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je demande la parole.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Monsieur le président, je voudrais, en accord avec MM. les rapporteurs, m'interroger sur la procédure qui a été suivie. En effet, le Sénat a voté sur le sous-amendement alors que deux amendements étaient en discussion. Il me semble qu'il eût fallu d'abord retenir l'un des deux amendements, pour voir ensuite s'il convenait de l'amender.

Mais je m'en remets aux règles du Sénat.

M. Jean-Pierre Fourcade. C'est le règlement !

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. L'affaire méritera examen, pas maintenant, mais à un moment ou à un autre.

M. le président. Monsieur le ministre, notre règlement veut que l'on vote d'abord sur le sous-amendement, puis sur l'amendement. C'est la procédure qui a été suivie.

M. Maurice Schumann. C'est réglementaire.

M. Christian Poncelet. Le règlement est le même à l'Assemblée nationale.

Article 2.

M. le président. « Art. 2. — I. — Il est inséré dans le code général des impôts un article 812-0 A ainsi rédigé :

« Art. 812-0 A. — Sont exonérées du droit d'apport :

« — les augmentations de capital en numéraire ;

« — les incorporations de bénéficiaires, de réserves ou de provisions corrélatives à une augmentation de capital en numéraire visées au 2° du paragraphe I de l'article 812 et soumises au droit d'apport au taux de 1 p. 100. »

« II. — Les dispositions du paragraphe I de l'article 812-A du code général des impôts sont abrogées. Au paragraphe II de l'article 812 A, le mot : « également » est supprimé.

« III. — Les dispositions du deuxième alinéa de l'article 814 A du code général des impôts sont abrogées.

« IV. — Les pertes de recettes résultant des dispositions prévues au paragraphe I sont compensées par la majoration, à due concurrence, du droit de timbre de dimension prévu à l'article 899 du code général des impôts.

« V. — Les dispositions du présent article s'appliquent aux apports réalisés à compter du 1^{er} juin 1985. »

La parole est à M. Lefort.

M. Fernand Lefort. L'article 2 prévoit la suppression du droit d'apport sur les augmentations de capital en numéraire, et cela sans doute à la plus grande satisfaction de la majorité sénatoriale.

Le jugement du groupe communiste, s'agissant de cet article, est tout aussi sévère qu'à l'encontre de l'article précédent et de l'article 3, qui traite des marchés à terme et des marchés sur taux d'intérêt.

Nous relevons que cette disposition constitue un nouveau cadeau fiscal. Nous avons eu l'occasion de faire savoir que tous les cadeaux fiscaux accordés à ce jour n'avaient pas permis de relancer l'investissement, qui a reculé, en volume, de 2,9 p. 100 en 1984.

Ainsi, si le profit ne fait pas l'investissement — nous l'avons démontré, chiffres officiels à l'appui — les cadeaux fiscaux non plus ! C'est la raison de notre inquiétude.

M. le président. Par amendement n° 41, M. Dailly, au nom de la commission des lois, propose d'insérer, après le paragraphe III de l'article 2, un paragraphe III bis ainsi rédigé :

« III bis. — Après l'article 814 B du code général des impôts, il est inséré une division nouvelle « 1 bis. Constitutions de sociétés » comportant un article 814 C ainsi rédigé :

« Art. 814-C. Sont exonérées du droit d'apport les souscriptions en numéraire au capital d'une société exerçant une activité définie à l'article 34 du présent code. »

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Si la commission des lois a déposé cet amendement, qu'elle m'a prié de présenter, c'est parce qu'il y a très longtemps qu'elle souhaite voir cette mesure prise.

En insérant un article 812-0 A dans le code général des impôts, cet article exonère les augmentations de capital en numéraire du droit d'apport. Cette solution, favorable aux augmentations de capital, se substitue au régime transitoire qui avait été institué dans la loi de finances pour 1977 et qui prévoyait un droit fixe égal à 1 160 francs pour les augmentations de capital réalisées entre le 1^{er} janvier 1983 et le 1^{er} janvier 1988.

L'Assemblée nationale a étendu l'exonération aux incorporations de bénéficiaires, de réserves ou de provisions corrélatives à une augmentation de capital en numéraire.

Cette disposition est favorable au renforcement des fonds propres des entreprises, et la commission des lois ne peut que l'approuver.

Mais il est infiniment regrettable qu'elle ne s'applique pas également aux opérations de constitution de capital en numéraire. Une exonération du droit d'apport de 1 p. 100 pour ces constitutions s'inscrirait dans la politique générale d'encouragement à la création d'entreprises nouvelles définie récemment par le Gouvernement.

Voilà pourquoi, sans ignorer le fait que la mesure prévue par l'amendement doit coûter environ 100 millions de francs, la commission des lois vous propose d'exonérer également du droit d'apport les souscriptions en numéraires au capital d'une société exerçant une activité industrielle ou commerciale.

Lorsque l'on cherche à lutter contre le chômage, à favoriser par tous les moyens l'investissement, les créations d'emplois et donc les créations d'entreprises, il faut avoir le courage d'aller jusqu'au terme de son raisonnement. Il faut supprimer un certain nombre de contraintes — dont le 1 p. 100 sur la constitution des sociétés — qui en compliquent la création.

Cette mesure est d'un coût élevé peut-être ! Il reste à savoir ce qu'elle rapporte. Tel est le compte que devrait faire le Gouvernement ! Bien entendu, il peut aussi ne pas le faire ou me démontrer que cette mesure, à son avis, ne rapporterait pas plus et que, dans ces conditions, il ne peut pas accepter mon amendement et qu'il lui oppose la guillotine que nous savons.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. La commission souhaiterait connaître l'avis du Gouvernement.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Comme je la comprends !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. L'argument invoqué est qu'il faut prendre une nouvelle mesure en faveur des créations d'entreprises.

Je rappelle que, sur le plan fiscal, nous avons pris un grand nombre de mesures. Les créations d'entreprises bénéficient d'une exonération d'impôt sur les sociétés de taxe professionnelle. Il ne me paraît donc ni nécessaire ni opportun d'adopter l'amendement qui nous est proposé.

En outre, monsieur le rapporteur pour avis, bien que le coût de la mesure proposée soit estimé, après un calcul que je vous soumettrai, à 90 millions de francs et non à 100 millions de francs, l'amendement n'étant pas gagé, le Gouvernement invoque l'article 40 de la Constitution.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Dès lors que le dialogue s'engage sur un nouveau registre, je retire cet amendement, comme je l'avais annoncé.

M. le président. L'amendement n° 41 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article n° 2.

M. Fernand Lefort. Le groupe communiste votre contre.

(L'article 2 est adopté.)

Articles additionnels.

M. le président. Par amendement n° 42, M. Dailly, au nom de la commission des lois, propose d'insérer après l'article 2, un article additionnel ainsi rédigé :

« Le premier alinéa du 2° du 1 de l'article 39 du code général des impôts est complété par la phrase suivante :

« Est également déductible l'amortissement du fonds commercial réalisé dans les conditions prévues par le plan comptable. »

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je rapporte généralement — on le sait — l'harmonisation du droit des sociétés avec les directives européennes. J'ai ainsi été amené à constater que la IV^e directive européenne du 25 juillet 1978, qui a fait l'objet de notre loi d'harmonisation du 30 avril 1983, que j'ai eu l'honneur de rapporter, relative à la mise en harmonie des obligations comptables des commerçants et de certaines sociétés avec la IV^e directive, prévoit l'inscription à l'actif du fonds de commerce. Il doit être amorti dans un délai de cinq ans, sauf cas particuliers.

Quant au plan comptable révisé, il prévoit un compte 2807 « Amortissement du fonds commercial ».

Or, l'administration fiscale sur la base d'un texte réglementaire — il s'agit d'une annexe III à l'article 38 *sexies* du code général des impôts — estime que le fonds de commerce n'est pas fiscalement amortissable, sa dépréciation éventuelle pouvant seulement être constatée par voie de provision.

Pourtant, l'article 39 du code général des impôts prévoit dans le même temps que « sont déductibles les amortissements réalisés, réellement effectués par l'entreprise, dans la limite de ceux qui sont généralement admis d'après les usages de chaque nature d'industrie, de commerce ou d'exploitation ».

En conclusion, les prescriptions du plan comptable ne paraissent plus avoir la valeur d'usage. Si l'administration fiscale maintient son interprétation, l'obligation d'amortir qui est faite aux entreprises pourrait alors constituer un grave préjudice financier : elles ne peuvent pas à la fois respecter le plan comptable et les directives européennes et se faire ensuite « scier » par l'administration fiscale, si elles ont, de ce fait, eu le malheur d'amortir le fonds de commerce. Tel est le problème.

C'est pourquoi nous vous proposons, dans un souci de coordination avec le droit européen, de compléter l'article 39 du code général des impôts afin d'aligner la loi fiscale — je dis bien « la loi » et non pas « la réglementation » — sur la loi comptable.

Tel est l'objet de l'amendement n° 42.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. La commission souhaiterait connaître l'avis du Gouvernement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Bérégoz, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je ferai trois remarques très brèves et une constatation.

Première remarque, la directive communautaire n'est pas obligatoire.

Deuxième remarque, les règles comptables actuelles ne sont pas d'ordre réglementaire, mais sont issues de la loi n° 83-353 du 30 avril 1983 et du décret du 29 novembre 1983.

Troisième remarque, en cas de dépréciation d'un fonds de commerce, les dispositions comptables et fiscales permettent de constituer une provision destinée à y faire face.

Enfin, j'indiquerai que l'article 40 de la Constitution est opposable à cette demande. L'enjeu est pratiquement impossible à chiffrer, mais l'on peut estimer qu'il dépasserait plusieurs milliards de francs de dépenses non gagées. Telle est la raison pour laquelle, monsieur le rapporteur pour avis, j'oppose l'article 40 à votre amendement.

M. le président. Monsieur le rapporteur général, l'article 40 est-il applicable ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. Oui, monsieur le président.

M. le président. Par conséquent, l'amendement n° 42 n'est pas recevable.

Par amendement n° 70, MM. Cauchon et Colin et les membres du groupe de l'union centriste proposent d'insérer, après l'article 2, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les délais accordés aux sociétés par l'article 33 de la loi n° 81-1162 du 30 décembre 1981, relative à la mise en harmonie du droit des sociétés commerciales avec la deuxième directive

adoptée par le Conseil des Communautés européennes le 13 décembre 1976, sont prorogés jusqu'au 1^{er} janvier 1986. »

La parole est à M. Colin.

M. Jean Colin. Monsieur le président, il s'agit de résoudre le problème de l'application de l'article 8 de la loi du 30 décembre 1981 s'agissant de la détermination du montant minimum du capital social imposé aux sociétés anonymes.

Un certain nombre de sociétés anonymes constituées avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 décembre 1981 n'ont pas pu mettre leurs statuts en harmonie et augmenter leur capital pour atteindre le minimum légal dans les délais prévus par l'article 33 de ladite loi.

Cette situation s'est produite en cas de dissension, ce qui peut arriver bien sûr, entre actionnaires, notamment dans les sociétés fermées, telles que les sociétés familiales.

Ces sociétés, leurs actionnaires et leurs salariés se trouvent maintenant dans une position particulièrement délicate puisqu'en principe elles n'ont plus d'existence légale.

La solution qui pourrait être adoptée serait de reporter les délais prévus par l'article 33 jusqu'au 1^{er} janvier 1986, ce qui laisserait le temps aux sociétés concernées de se mettre en règle.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. La commission s'en remet à la sagesse de notre Haute Assemblée. Pourquoi ne donne-t-elle pas un avis favorable à cet amendement ?

D'une part, elle est tout à fait consciente des difficultés qu'entraîne l'augmentation du capital pour certaines sociétés. En effet, un certain nombre d'entre elles n'y ont pas procédé dans les délais voulus. Il semblerait donc utile de leur accorder un délai supplémentaire.

D'autre part, ces sociétés, dans leur intérêt, devrait procéder à cette augmentation de capital. Leur accorder un délai d'une année ne nous paraît pas conforme à leur intérêt propre.

C'est la raison pour laquelle, partagée entre ces deux argumentations contraires, la commission des finances s'en remet à la sagesse de notre Haute Assemblée.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Bérégoz, ministre de l'économie, des finances et du budget. L'amendement présenté a deux conséquences. La date limite de l'augmentation du capital serait repoussée au 1^{er} janvier 1986. La directive, en application de laquelle a été prise la loi du 30 décembre 1981, accorde dans son article 43 un délai maximal de trois ans pour l'augmentation du capital afin de le porter au minimum prévu par la directive. Le report constituerait donc une violation de la directive. En outre, la date limite de mise en harmonie des statuts serait également reportée.

Pour ces raisons, le Gouvernement s'oppose à cet amendement. Nous nous en tenons à l'application de la directive, d'une part, et ce texte risquerait de décourager des augmentations de fonds propres des entreprises qui en ont besoin, d'autre part.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Comme vient fort justement de le faire remarquer M. le ministre, cet amendement est contraire à la deuxième directive européenne, qui a prévu un délai maximum de trois ans pour appliquer le capital minimum. Monsieur le ministre, je vous donne acte du fait que cette disposition, elle, n'est pas facultative, mais obligatoire. Or, ce délai est expiré depuis le 1^{er} janvier 1985.

Aussi, si nous suivions les auteurs de l'amendement — ce détail leur a peut-être échappé — nous violerions la deuxième directive européenne avec laquelle nous avons mis notre législation en harmonie.

De plus, lorsque nous avons discuté du projet de loi relatif au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises, nous avons adopté un article 237, qui prévoit déjà des dispositions transitoires. Par conséquent, le problème soulevé par les auteurs des amendements est déjà réglé.

Enfin, l'amendement évoque les dissensions entre les actionnaires. Je ferai observer aux auteurs de l'amendement que l'article 499, troisième alinéa, de la loi du 24 juillet 1966, auquel renvoie l'article 33 de la loi du 30 décembre 1981, prévoit précisément une possibilité d'intervention du président du tribunal de commerce et que l'article 501 prévoit une intervention du tribunal.

Par conséquent, dans l'état actuel des choses, on peut faire face à toutes les situations dont s'émeuvent, à bon droit, les auteurs de l'amendement.

Il existe donc un problème. Si on le résolvait en vous suivant, on violerait la directive européenne, alors que la loi relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises et la loi du 30 décembre 1981 contiennent déjà toutes les dispositions qui permettent de régler les problèmes de cette nature. Voilà pourquoi la commission des lois est contre cet amendement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix l'amendement n° 70, repoussé par le Gouvernement, la commission s'en remettant à la sagesse du Sénat. (L'amendement n'est pas adopté.)

Article 2 bis.

M. le président. « Art. 2 bis. — Les apports mobiliers faits aux sociétés civiles mentionnées au paragraphe I de l'article 11 de la loi de finances pour 1985 (n° 84-1208 du 29 décembre 1984) sont enregistrés au droit fixe prévu à l'article 830 du code général des impôts. » — (Adopté.)

Article 3.

M. le président. « Art. 3. — La première phrase de l'article premier de la loi du 28 mars 1885 sur les marchés à terme est remplacée par la phrase suivante :

« Tous marchés à terme sur effets publics et autres, tous marchés à livrer sur denrées et marchandises ainsi que tous marchés sur taux d'intérêt sont reconnus légaux. »

Par amendement n° 22, M. Blin, au nom de la commission des finances, propose de rédiger ainsi qu'il suit cet article :

« La première phrase de l'article premier de la loi du 28 mars 1885 sur les marchés à terme est remplacée par la phrase suivante :

« Tous marchés à terme sur effets publics et autres, tous marchés de contrats à livrer portant sur valeurs mobilières, denrées ou marchandises ainsi que tous marchés sur taux d'intérêt sont reconnus légaux. »

La parole est à M. le rapporteur général.

M. Maurice Blin, rapporteur général. Monsieur le président, cet amendement vise simplement à réparer une omission à l'article 3. Il s'agit d'ajouter les mots : « tous marchés de contrats à livrer portant sur valeurs mobilières », afin que soit ainsi fixée une base légale aux marchés d'options négociables.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. L'amendement n'est pas nécessaire, car l'article 1^{er} de la loi de 1885 désigne en fait par le seul nom marché ce qu'on appelle aujourd'hui contrat. Il en résulte que les options négociables et les contrats à terme sur valeurs mobilières peuvent être considérés comme couverts par le début de l'article actuel : « tous marchés à terme sur effets publics et autres ».

L'amendement peut toutefois être accepté en simplifiant la formulation : « tous marchés à livrer portant sur valeurs mobilières, denrées... », au lieu de : « tous marchés de contrats à livrer... ».

La définition correspondrait alors à l'intention de M. le rapporteur.

M. le président. Monsieur le rapporteur général, acceptez-vous de rectifier votre amendement comme vient de le proposer M. le ministre ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. Oui, monsieur le président, car sa remarque est pertinente.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 22 rectifié, présenté par M. Blin, au nom de la commission des finances, et qui tend à rédiger ainsi qu'il suit l'article 3 :

« La première phrase de l'article 1^{er} de la loi du 28 mars 1885 sur les marchés à terme est ainsi rédigée :

« Tous marchés à terme sur effets publics et autres, tous marchés à livrer portant sur valeurs mobilières, denrées ou marchandises ainsi que tous marchés sur taux d'intérêt sont reconnus légaux. »

Je vais le mettre aux voix.

M. Pierre Gamboa. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Gamboa, pour explication de vote.

M. Pierre Gamboa. L'article 3 vise à favoriser le jeu entre ceux qui cherchent à se protéger de taux d'intérêt qui pèsent trop lourdement sur leurs frais financiers et ceux qui sont

attirés par la prise de risques spéculatifs. Ainsi favorise-t-on la spéculation, ce que renforce l'amendement présenté par le rapporteur général, au nom de la commission des finances.

On comprend pourquoi c'est précisément à cet article, monsieur le ministre, qu'à l'Assemblée nationale on a pu enregistrer l'approbation très chaleureuse et les remerciements du député Alphandéry.

Le groupe communiste est particulièrement opposé à cet amendement, à la fois pour les questions de fond que je viens d'exposer et pour les convergences que j'ai eu l'occasion d'évoquer lors de la discussion générale.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix l'amendement n° 22 rectifié, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 3 est ainsi rédigé.

Articles additionnels.

M. le président. Par amendement n° 7, le Gouvernement propose d'insérer, après l'article 3, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. — L'article 76 du code de commerce est complété par un troisième alinéa ainsi rédigé :

« Les agents de change et les personnes visées à l'article 5 de la loi du 28 mars 1885 ont seuls le droit de faire les négociations de contrats à terme d'instruments financiers et d'en constater le cours. »

« II. — L'article 5 de la loi du 28 mars 1885 est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 5. — Les conditions d'exécution par les agents de change des marchés à terme portant sur une valeur mobilière déterminée sont fixées par le décret en Conseil d'Etat prévu par l'article 90 du code de commerce.

« Les agents de change, les établissements de crédit et les établissements visés à l'article 99 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédits ont qualité pour négocier les contrats à terme d'instruments financiers.

« Les contrats à terme d'instruments financiers sont négociés par les agents de change et les établissements visés à l'article 76, troisième alinéa, du code de commerce, sur un marché dont les conditions d'accès et d'exécution sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

« Un conseil du marché à terme, représentatif des professions concernées, établit le règlement général du marché, qui est approuvé par le ministre chargé de l'économie et des finances, après avis de la commission des opérations de bourse et, pour les dispositions relatives à la négociation de contrats faisant référence à un marché placé sous son contrôle, de la Banque de France. Il peut également prendre des décisions de caractère général tendant à assurer le bon fonctionnement du marché. Ces décisions sont approuvées par le ministre chargé de l'économie et des finances après avis de la commission des opérations de bourse ou, le cas échéant, de la Banque de France. La composition du conseil est fixée par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'alinéa précédent.

« Une chambre de compensation ayant le statut d'établissement de crédit assure sur ce marché la bonne fin des opérations par la compensation des contrats, la surveillance des positions, l'appel des marges et, le cas échéant, la liquidation d'office des positions. Un commissaire du gouvernement est désigné auprès de la chambre de compensation.

« Le décret prévu au troisième alinéa fixe les conditions d'application des dispositions du présent article. »

« III. — Nonobstant les dispositions qui les régissent, les sociétés d'investissement à capital variable régies par la loi n° 79-12 du 3 janvier 1979 relative aux sociétés d'investissements à capital variable et les fonds communs de placement régis par la loi n° 79-594 du 13 juillet 1979 relative aux fonds communs de placement peuvent, dans les limites fixées par décret en Conseil d'Etat, procéder à des opérations d'achat et de vente sur le marché à terme de valeurs mobilières ou sur le marché à terme d'instruments financiers.

« IV. — Le premier alinéa de l'article premier de l'ordonnance n° 67-833 du 28 septembre 1967 instituant une commission des opérations de bourse, est remplacé par les deux alinéas suivants :

« Il est institué une commission des opérations de bourse chargée de veiller à la protection de l'épargne investie en valeurs mobilières ou tous autres placements donnant lieu à appel public à l'épargne, à l'information des investisseurs et au bon fonctionnement des marchés de valeurs mobilières ou de produits financiers cotés.

« Ne sont pas soumis au contrôle de la commission les marchés d'instruments créés en représentation des opérations de banque ou de bons ou billets à court terme négociables visés par les articles premier et 12-4° de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit et les marchés placés sous la surveillance de la Banque de France en application de la loi n° 73-7 du 3 janvier 1973 sur la Banque de France. »

Cet amendement est assorti de huit sous-amendements.

Le premier, n° 92, présenté par M. Dailly, au nom de la commission des lois, tend à rédiger comme suit le paragraphe I du texte proposé :

« I. — L'article 76 du code de commerce est complété par un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Les agents de change ont concurremment avec les établissements mentionnés à l'article 8 de la loi du 28 mars 1885 sur les marchés à terme le droit de faire les négociations de contrats à terme d'instruments financiers et d'en constater le cours. »

Le deuxième, n° 93, également présenté par M. Dailly, au nom de la commission des lois, vise, après le paragraphe I du texte proposé, à insérer un paragraphe I bis ainsi rédigé :

« I bis. — L'article 90 du code de commerce est rédigé comme suit :

« Art. 90. — Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions relatives à la négociation et à la transmission de la propriété des effets publics et autres susceptibles d'être cotés ainsi que les conditions d'exécution par les agents de change des marchés à terme portant sur une valeur mobilière déterminée et des marchés de contrats portant sur la livraison à terme d'une valeur mobilière déterminée, et généralement à l'exécution des dispositions contenues dans le présent titre. »

Le troisième, n° 94 rectifié, toujours présenté par M. Dailly, au nom de la commission des lois, a pour objet de rédiger comme suit le paragraphe II du texte proposé :

« II. — L'article 5 de la loi du 28 mars 1885 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 5. — Il est institué une commission des marchés à terme d'instruments financiers chargée de veiller au bon fonctionnement des marchés réglementés.

« La commission est composée d'un président nommé par décret en conseil des ministres, de trois représentants des agents de change, de trois représentants des établissements de crédit, d'un représentant des agents des marchés interbancaires et d'un représentant des sociétés d'assurance. Ces membres sont nommés pour trois ans. Leur mandat est renouvelable. La commission se compose, en outre, du gouverneur de la Banque de France et du président de la commission des opérations de bourse ou de leur représentant respectif.

« Les décisions de la commission sont prises à la majorité. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

« Un commissaire du gouvernement est désigné par le ministre chargé de l'économie et des finances.

« Art. 6. — La commission des marchés à terme d'instruments financiers, après avoir recueilli l'avis de la commission des opérations de bourse et, pour les dispositions relatives à la négociation de contrats faisant référence à un marché placé sous son contrôle, de la Banque de France, établit le règlement général des marchés. Ce règlement entre en vigueur à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de son adoption, sauf opposition motivée, notifiée avant l'expiration de ce délai par le commissaire du gouvernement près la commission. Il est publié au *Journal officiel*.

« Le règlement général détermine les règles auxquelles sont soumises les opérations traitées sur les marchés réglementés, notamment l'exécution et le compte rendu des ordres, ainsi que les modalités du contrôle auquel sont soumis les personnes et les organismes concourant à l'activité de ces marchés. Il fixe les attributions des organismes chargés du fonctionnement des marchés à terme d'instruments financiers.

« La commission peut également, dans les conditions prévues au premier alinéa du présent article, prendre des décisions de caractère général tendant à assurer le bon fonctionnement des marchés.

« Art. 7. — L'ouverture ou la fermeture d'un marché à terme d'instruments financiers est prononcée par décret, après avis de la commission des marchés à terme d'instruments financiers.

« Lorsqu'un événement perturbe le fonctionnement normal d'un marché, le président de la commission peut prescrire, pour une durée n'excédant pas deux jours de bourse consécutifs, la suspension des opérations sur ce marché. Au-delà de deux jours, la suspension est prononcée par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances.

« Si les opérations sur un marché ont été suspendues pendant plus de deux jours consécutifs, les contrats en cours à la date de la suspension peuvent être compensés et liquidés dans les conditions prévues par le règlement général.

« Art. 8. — Les agents de change, les établissements de crédit définis à l'article premier de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit et des établissements mentionnés à l'article 99 de ladite loi ont seuls qualité pour négocier les contrats à terme d'instruments financiers.

« Art. 9. — Une chambre de compensation, ayant le statut d'établissement de crédit, enregistre chaque opération et en garantit la bonne fin.

« A cet effet, chaque opération doit lui être notifiée par la personne mentionnée à l'article 8 qui en assure la négociation. A défaut, l'opération est nulle de plein droit.

« Un commissaire du gouvernement est désigné auprès de la chambre de compensation.

« Art. 10. — Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application des dispositions de la présente loi. »

Le quatrième, n° 103, présenté par M. Blin, au nom de la commission des finances, a pour but de rédiger ainsi le deuxième alinéa du paragraphe II du texte proposé :

« Les conditions d'exécution par les agents de change des marchés à terme portant sur une valeur mobilière déterminée et des marchés de contrats portant sur la livraison à terme d'une valeur mobilière déterminée sont fixées par le décret en Conseil d'Etat prévu par l'article 90 du code de commerce. »

Le cinquième, n° 104, également présenté par M. Maurice Blin, au nom de la commission des finances, tend, au quatrième alinéa du paragraphe II du texte proposé, à supprimer les mots : « par les agents de change et les établissements visés à l'article 76, troisième alinéa, du code de commerce, ».

Le sixième, n° 105, toujours présenté par M. Blin, au nom de la commission des finances, vise à rédiger ainsi le paragraphe III du texte proposé :

« III. — Nonobstant les dispositions qui les régissent, les sociétés d'investissements à capital variable régies par la loi n° 79-12 du 3 janvier 1979, les fonds communs de placement régis par la loi n° 79-594 du 13 juillet 1979, les compagnies d'assurance régies par le code des assurances, et les fonds de pensions ou caisses de retraites affiliées à l'Arcco ou à l'U.N.I.R.S., peuvent, dans les limites fixées par décret en Conseil d'Etat, procéder à des opérations d'achat et de vente sur les marchés à terme de valeurs mobilières, sur les marchés de contrats portant sur la livraison à terme de valeurs mobilières et sur le marché à terme d'instruments financiers. »

Le septième, n° 95 rectifié, présenté par M. Dailly, au nom de la commission des lois, a pour but de rédiger comme suit la fin du paragraphe III du texte proposé par l'amendement n° 7 : « ... par décret en Conseil d'Etat, procéder à des opérations d'achat et de vente sur les marchés à terme de valeurs mobilières, sur les marchés portant sur la livraison à terme de valeurs mobilières et sur les marchés à terme d'instruments financiers. »

Le huitième, n° 96, également présenté par M. Dailly, au nom de la commission des lois, a pour objet de rédiger comme suit le paragraphe IV du texte proposé :

« IV. — Dans le premier alinéa de l'article premier de l'ordonnance n° 67-833 du 28 septembre 1967, instituant une commission des opérations de bourse, les mots : « des bourses de valeurs » sont remplacés par les mots : « des marchés de valeurs mobilières ou de produits financiers cotés à l'exclusion des marchés d'instruments créés en représentation des opérations de banque ou de bons ou billets à court terme négociables mentionnés aux articles premier, second alinéa, et 12-4° de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit et des marchés placés sous la surveillance de la Banque de France en application de la loi n° 73-7 du 3 janvier 1973 sur la Banque de France. »

La parole est à M. le ministre, pour présenter l'amendement n° 7.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. L'objet de cet amendement, qui est assorti de sous-amendements dont certains seront acceptés par le Gouvernement,

est de permettre aux différents intervenants du marché obligataire, en particulier les Sicav et les F.C.P. à court terme, de se couvrir contre le risque en taux.

Cet amendement témoigne également du souci, auquel j'ai fait allusion tout à l'heure, de faire de Paris une place financière moderne, ce qui implique la mise en place d'un marché à terme d'instruments financiers.

Cela ne me semble pas appeler un débat théorique. Il est, en effet, très important d'épouser le mouvement de modernisation de notre appareil financier.

L'article 3 du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a pour but de modifier la loi du 28 mars 1885 en ajoutant les opérations sur taux d'intérêt à la liste des opérations financières dont la légalité est reconnue.

Le paragraphe I du présent amendement vise à organiser le fonctionnement du marché à terme d'instruments financiers.

Il s'agit, d'abord, de permettre à la fois aux agents de change, aux établissements de crédit et aux établissements régis par l'article 99 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984, de faire les négociations de contrats à terme d'instruments financiers et d'en constater les cours.

Deux organismes sont créés pour veiller au bon fonctionnement de ce marché à terme.

Le premier d'entre eux est le conseil du marché à terme, conçu comme un organisme représentatif des différents intervenants du marché.

Le second de ces organismes a pour mission de veiller à la surveillance au jour le jour des positions et de procéder à l'appel des marges. Le rôle de cette chambre de compensation est en tout point comparable à celui qu'exerce sur les marchés à terme de marchandises la banque centrale de compensation.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Très juste !

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Pour ce faire, la chambre de compensation du marché à terme a le statut d'établissement de crédit.

L'avant-dernier paragraphe du présent article vise à lever toutes les limites posées par les textes spécifiques les régissant aux interventions des organismes de placement collectif en valeurs mobilières. Ces organismes sont en effet, intéressés au premier chef par les possibilités de couverture des risques de variations de taux qu'offre un marché à terme d'instruments financiers.

Le dernier paragraphe, enfin, a pour objet de permettre à la C. O. B. — commission des opérations de bourse — de surveiller les opérations de ce marché nouveau.

Il s'agit d'un document important qui vise à donner, comme je l'ai indiqué dans mon exposé initial, plus de mobilité à notre système financier.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre les sous-amendements n° 92, 93, 94 rectifié, 95 rectifié et 96.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Monsieur le président, d'abord, je vous remercie de me donner la parole pour défendre l'ensemble de ces sous-amendements ; effectivement, il est difficile de les dissocier.

Je voudrais dire au Gouvernement qu'il a mille fois bien fait de se préoccuper de ce problème. On peut s'étonner de le voir traité à la faveur d'une liasse d'amendements déposés entre le débat à l'Assemblée nationale et celui au Sénat, car l'on pouvait penser qu'à la suite du rapport de M. Tricot un texte spécifique aurait été élaboré. Cela dit, la question est évoquée ici et c'est bien ainsi.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Le rapport Tricot n'en faisait pas état.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je pensais que c'était l'une de ses conséquences, mais peu importe ! De toute manière, je vous donne volontiers acte du fait que ces dispositions sont indispensables pour essayer de faire de Paris la place financière qu'elle mériterait d'être. Voilà un premier point.

Par ailleurs, M. le ministre lui-même nous a dit, voilà quelques instants — je l'ai noté — qu'il s'agissait de créer une chambre de compensation semblable à la banque de compensation des marchés à terme de marchandises et une commission de contrôle des marchés à terme d'instruments financiers, qui s'appellerait : « conseil de surveillance des marchés à terme des instruments financiers ». Ce serait une disposition analogue à celle que nous avons introduits dans la loi de juillet 1983 relative aux marchés à terme de marchandises où nous avons créé une commission de contrôle des marchés à terme de marchandises.

Si la commission des lois est tout à fait d'accord avec le Gouvernement sur la fiscalité de sa démarche, si elle reconnaît qu'il n'y a pas de problème entre nous et lui — du moins je

n'en ai pas aperçu, et je souhaite, monsieur le ministre, que ce ne soient pas les rédactions auxquelles nous avons abouti qui en créent, car tel n'est absolument pas le but de notre commission qui, encore une fois, reconnaît le bien-fondé de ces dispositions — elle estime, dans son souci habituel de codification, qu'il faudrait que ces dispositions soient rédigées dans des termes identiques à ceux concernant les marchés à terme de marchandises, c'est pourquoi elle a déposé un certain nombre de sous-amendements à l'amendement n° 7.

Le premier porte le numéro 92 et revêt un caractère rédactionnel. Il tend simplement à améliorer la rédaction du paragraphe I du texte proposé par l'amendement n° 7 du Gouvernement. Il complète l'article 76 du code de commerce pour donner aux agents de change le droit de négocier les contrats à terme d'instruments financiers. Il a également pour objet de tirer la conséquence rédactionnelle d'une modification au paragraphe II que je vais vous proposer dans un instant.

Le sous-amendement n° 93 prévoit, lui, une codification ; vous connaissez bien la manie de la commission des lois qui veut toujours codifier afin que toutes les lois prennent leur place dans les codes, faute de quoi on n'a pas une idée générale de l'état du droit dans le domaine considéré.

Ce sous-amendement tend donc à insérer dans l'article 90 du code du commerce des dispositions relatives à l'exécution par les agents de change des marchés à terme portant sur une valeur mobilière déterminée. Il prévoit également que les agents de change pourront intervenir sur les contrats d'option négociables qu'il convient, certes, de développer en France comme cela se passe à l'étranger ; M. le ministre vous l'a dit ; la commission et moi-même en sommes bien d'accord.

Monsieur le président, ce sous-amendement n° 93 doit être rectifié. Il convient, en effet, de supprimer les mots « de contrats », afin de tenir compte de ce que vous avez fait observer à bon droit à la commission des finances voilà un instant, monsieur le ministre.

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 93 rectifié, présenté par M. Dailly, au nom de la commission des lois, et qui tend, après le paragraphe I du texte proposé, à insérer un paragraphe I bis ainsi rédigé :

« I bis - L'article 90 du code de commerce est rédigé comme suit :

« Art. 90. — Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions relatives à la négociation et à la transmission de la propriété des effets publics et autres susceptibles d'être cotés ainsi que les conditions d'exécution par les agents de change des marchés à terme portant sur une valeur mobilière déterminée et des marchés portant sur la livraison à terme d'une valeur mobilière déterminée, et généralement à l'exécution des dispositions contenues dans le présent titre. »

Veillez poursuivre, monsieur le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Le sous-amendement n° 94 rectifié s'applique au paragraphe II de l'article additionnel proposé, qui vise à insérer dans l'article 5 de la loi du 28 mars 1885 relative aux marchés à terme les règles d'organisation du nouveau marché à terme d'instruments financiers que le Gouvernement crée. Telles que le Gouvernement les prévoit, ces règles sont vraiment trop sommaires. C'est inconvénient qu'il y a à légiférer par voie d'amendements, sans élaborer un projet de loi complet. Mais peu importe ; nous sommes là pour essayer de travailler ensemble.

Par conséquent, si ces règles nous paraissent un peu sommaires et renvoient sur trop de points importants au décret, la commission des lois, tout en acceptant tout à fait la démarche du Gouvernement, vous suggère de compléter cette organisation en plaçant au niveau de la loi ce qui doit l'être. Pour ce faire, elle calque sa démarche sur celle qu'elle a employée, en plein accord avec le Gouvernement qui était, à l'époque, représenté par M. Crépeau, lors de l'examen du projet relatif aux marchés à terme réglementés de marchandises.

Par cet amendement, nous vous proposons donc un article 5, un article 6, un article 7, un article 8, un article 9 et un article 10, que je vais brièvement vous résumer.

L'article 5 que nous vous proposons fixe la composition de la commission des marchés à terme d'instruments financiers ; car nous préférons l'appeler ainsi par analogie avec la commission des marchés à terme de marchandises, plutôt que de la voir s'intituler « conseil de surveillance ».

L'article 6 définit les compétences de cette commission et, par conséquent, le contenu du règlement général des marchés. Il précise également les conditions d'entrée en vigueur du règlement général et des décisions de caractère général.

Le texte que la commission des lois propose pour l'article 7 donne compétence à la commission pour ouvrir et fermer un marché. Vous savez qu'il n'y a pas d'opération plus délicate que de fermer un marché et il vaut beaucoup mieux, le jour où cela se produit, que la commission se fonde sur un texte législatif que sur un texte qui ne l'est pas. Par conséquent, nous le prévoyons, comme nous l'avons prévu dans la loi sur la commission des marchés à terme de marchandises.

A l'article 8, nous précisons la qualité des intervenants sur les marchés à terme d'instruments financiers.

A l'article 9, nous traitons de la chambre de compensation en précisant — ce qui n'est pas le cas — qu'elle doit enregistrer chaque opération. Permettez-moi de vous dire que ce qui s'est produit à la bourse de commerce sur les marchés à terme de marchandises nous a fait mieux mesurer l'importance considérable de cette disposition.

Enfin, l'article 10 renvoie à un décret le soin de préciser les conditions d'application de la loi.

Tel est l'objet du sous-amendement n° 94 rectifié.

Quant au sous-amendement n° 95 rectifié, il s'applique au paragraphe III de l'article additionnel qui nous est proposé. Il tend à coordonner la rédaction de ce paragraphe III avec le sous-amendement précédent, et à rien d'autre.

Enfin, le sous-amendement n° 96 traite de la C.O.B. Il s'applique au paragraphe IV de l'amendement n° 7 du Gouvernement, qui tend à modifier l'article 1^{er} de l'ordonnance du 28 septembre 1967 instituant la C.O.B.

Le paragraphe IV de l'amendement n° 7 tire en effet les conséquences de la mise en place des marchés à terme d'instruments financiers en précisant la compétence de la C.O.B. sur ces nouveaux marchés. Cela ne soulève aucune objection de la part de la commission des lois.

Mais, en même temps, ce paragraphe IV élargit la compétence générale de la C.O.B., qui sera désormais chargée d'une manière générale « de veiller à la protection de l'épargne » alors que, jusqu'à présent, sa mission est de surveiller les marchés et d'informer les acquéreurs de valeurs mobilières.

Nous avons toujours lutté ici pour que la C.O.B. remplisse sa mission, mais n'aille pas au-delà. Nous nous sommes battus pour qu'elle ne constitue jamais, par exemple, une juridiction. En revanche, nous avons toujours admis qu'elle pouvait intervenir dans la procédure judiciaire, et même qu'elle pouvait saisir le procureur de la République et se porter partie civile.

Il ne s'agit donc en aucun cas de diminuer les pouvoirs de la C.O.B. Mais de là à en faire un organisme chargé « de veiller à la protection de l'épargne » ! Permettez-moi de vous dire qu'on ne sait plus très bien alors où l'on va. Puisqu'un projet de loi modifiant diverses dispositions du droit des sociétés et des opérations de bourse est en préparation — M. le ministre l'a d'ailleurs évoqué cet après-midi — c'est dans ce cadre qu'il conviendrait, à mon avis, de revoir les pouvoirs généraux de la C.O.B. S'il s'agit de lui donner une délégation générale pour légiférer sur tout ce qui concerne le droit de l'épargne et le droit des sociétés, j'indique que la commission des lois du Sénat marque dès à présent son désaccord.

Par conséquent, le sous-amendement n° 96 vise seulement à limiter la portée du paragraphe IV de l'amendement n° 7 à l'adaptation des compétences de la C.O.B. à la mise en place des nouveaux marchés.

Tels sont, monsieur le président, les objets de ces sous-amendements à l'amendement n° 7 du Gouvernement.

M. le président. Mes chers collègues, il est minuit et je souhaiterais faire le point de l'avancement de nos travaux.

Nous avons examiné quinze amendements en deux heures ; il en reste quatre-vingt-neuf. La conférence des présidents avait prévu de siéger cette nuit et demain matin, à partir de neuf heures trente, pour aller au terme de l'examen de ce projet de loi. Sans doute a-t-elle commis une erreur d'appréciation.

Monsieur le ministre, pourriez-vous, éventuellement, être présent demain, à neuf heures trente, au Sénat, pour poursuivre l'examen de ce projet de loi ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Non, monsieur le président. Ainsi que je l'ai précisé avant la suspension de séance de séance du dîner, demain matin il y a conseil des ministres. M. Emmanuelli, d'ailleurs, doit également y participer.

Je réitère donc ma proposition présentée en fin d'après-midi : d'abord, aller le plus loin possible cette nuit, compte tenu, bien entendu, de l'état des forces en présence ; ensuite, poursuivre demain après-midi, vers quinze heures trente, quinze heures quarante-cinq, l'examen de ce texte auquel je pourrai participer jusqu'à son terme.

M. Edouard Bonnefous, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des finances.

M. Edouard Bonnefous, président de la commission. Les propositions de M. le ministre me paraissent parfaitement acceptables. Certes, nous devions entendre M. le directeur de la caisse des dépôts et consignations, M. Lyon, demain, à quinze heures trente, mais nous lui demanderons de reporter son audition malgré son importance.

Avant tout, le Sénat est désireux de discuter de ce projet de loi important avec vous-même, monsieur le ministre ; si vous étiez représenté par un autre membre du Gouvernement, la discussion risquerait de perdre de son ampleur et de son intérêt.

Par conséquent, interprétant, me semble-t-il, l'avis de mes collègues de la commission des finances, il me semble plus raisonnable de poursuivre le débat cette nuit jusqu'à un terme que je ne fixe pas — cela dépendra de la résistance de chacun. Demain, je proposerai à la conférence des présidents, qui doit se tenir à onze heures trente, de reprendre l'examen de ce projet de loi, à quinze heures quarante-cinq, pour le poursuivre jusqu'à son terme, si possible dans la soirée de jeudi. Ainsi, nos collègues, qui doivent se rendre en province, y trouveraient certainement un plus grand avantage que de revenir vendredi, étant donné que vous-même n'êtes pas en mesure d'être présent au Sénat ce jour-là.

M. le président. Dans ces conditions, nous allons poursuivre l'examen du projet de loi.

La parole est à M. le rapporteur général, pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 7, les sous-amendements n°s 92, 93 rectifié, 94 rectifié, 95 rectifié et 96, et pour défendre les sous-amendements n°s 103, 104 et 105.

M. Maurice Blin, rapporteur général. La commission des finances ne peut émettre d'avis sur les sous-amendements présentés par M. Dailly au nom de la commission des lois, car elle n'en a pas été saisie. Cela est dû au retard avec lequel l'amendement du Gouvernement lui-même a été soumis à l'examen de cette même commission des lois qui n'a pas eu le temps de le transmettre à la commission des finances.

En revanche, la commission des finances a présenté trois sous-amendements à l'amendement n° 7.

Le premier, n° 103, ajoute dans le paragraphe II du texte présenté par l'amendement n° 7 les mots : « et des marchés portant sur la livraison à terme d'une valeur mobilière... » afin dans le même esprit qui inspirait tout à l'heure son amendement, d'y inclure « les marchés d'options négociables ».

Le sous-amendement n° 104, de simplification rédactionnelle, vise à supprimer au quatrième alinéa du paragraphe II les mots : « par les agents de change et les établissements visés à l'article 76, troisième alinéa, du code de commerce ».

Enfin, le sous-amendement n° 105 est le plus important. La commission des finances propose, dans le paragraphe III de cet article 3 bis, présenté par le Gouvernement d'inclure les investisseurs institutionnels pour les admettre sur le marché à terme et harmoniser du même coup la rédaction avec l'amendement précédent. Il lui est apparu — c'est d'ailleurs l'avis des agents de change — qu'il était opportun d'inclure sur le marché à terme les investisseurs institutionnels, que nous avons désignés par : fonds communs de placement, compagnies d'assurance, fonds de pension ou caisses de retraite affiliés à l'Arcco ou à l'U.N.I.R.S. Aussi des régimes de retraites complémentaires — ou à l'U.N.I.R.S. — union nationale des institutions de retraites des salariés.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Les sous-amendements n°s 103 et 104 de la commission des finances sont satisfaits par mes sous-amendements. En revanche, ce n'est pas le cas du sous-amendement n° 105 qui introduit les compagnies d'assurance régies par le code des assurances, les fonds de pensions ou caisses de retraites affiliés à l'Arcco ou à l'U.N.I.R.S. Aussi, je souhaiterais modifier le sous-amendement n° 95 rectifié de telle sorte que, s'il était adopté — j'espère que le Gouvernement voudra bien accepter mes sous-amendements — la commission des finances ait satisfaction.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'ensemble des sous-amendements ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Notre intérêt à tous est de nous exprimer de la façon la plus concise possible et je vais essayer de m'y employer.

Si l'amendement n° 7 vous a été transmis tardivement, monsieur le rapporteur général, c'est parce que nous avons, en effet, l'intention d'insérer son texte dans le projet de loi relatif aux valeurs mobilières. Or, comme vous le savez, nous sommes engagés depuis le début de l'année dans des négociations avec la place, le secteur bancaire, les agents de change, etc., et nous souhaitons que les dispositions qui sont contenues dans cet article additionnel puissent entrer en vigueur dès la rentrée prochaine, c'est-à-dire le 1^{er} septembre 1985. Il s'agit de consolider la place de Paris sur le plan international. C'est la raison pour laquelle cet article important est présenté à l'occasion de l'examen de ce D.D.O.F.

Je vais maintenant passer rapidement en revue les différents sous-amendements.

J'accepte les sous-amendements n° 92 et 93 rectifié avec la suppression de l'expression « de contrats » ; M. Dailly l'a admise.

Le sous-amendement n° 94 rectifié tend à insérer plusieurs articles. J'en accepte certains, d'autres non.

A l'article 5, vous présentez une structure bien plus lourde que celle que vous propose le Gouvernement. Dans le souci de disposer d'une structure légère avec contrôle de la C. O. B., je ne souhaite pas que cet article 5 soit retenu.

Je précise que la composition de la commission est discutée avec les partenaires intéressés : il me semble donc trop tôt pour prendre parti. Un texte réglementaire fixera bien entendu cette composition.

Dans l'amendement n° 7 du Gouvernement, la création des marchés, leur fermeture et leur suspension éventuelles résultent du règlement général approuvé par le ministre. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir un décret particulier à cette fin. Je suis un peu surpris que l'on veuille toujours tout fixer par la loi et par le décret. Il faut, monsieur le rapporteur, faire quelque confiance à la vie. Quand le règlement général, discuté avec les partenaires, sera approuvé par le ministre, il deviendra naturellement exécutoire. Je souhaite en effet que, dans un domaine aussi sensible, la coopération avec la profession soit la plus large possible.

En revanche, j'estime inacceptables les articles 8, 9 et 10 présentés dans ce sous-amendement n° 94 rectifié.

J'accepte les sous-amendements n° 103 et 104 présentés par M. Blin, au nom de la commission des finances.

S'agissant du sous-amendement n° 105, auquel M. Dailly veut donner satisfaction en modifiant son sous-amendement, je dirai simplement que son objet est d'admettre les investisseurs institutionnels sur les marchés à terme et d'harmoniser la rédaction. Les règles de placement relèvent en principe du domaine réglementaire ; des dispositions seront prises, si elles sont nécessaires, dans le sens souhaité par l'auteur du sous-amendement. Je ne souhaite pas, en effet, que les investisseurs institutionnels soient obligés de se présenter sur ce marché. Ne donnons pas cette interprétation à nos intentions.

En ce qui concerne le sous-amendement n° 95 rectifié, je peux être d'accord avec M. Dailly puisqu'il porte : « sur les marchés portant sur les livraisons à terme ».

J'en viens maintenant au sous-amendement n° 96. Je ne crois pas qu'il y ait désaccord entre M. Dailly et moi ; pourtant je lui dirai que je souhaite qu'il retienne l'expression : « veiller à la protection de l'épargne ». C'est une des missions de la C. O. B., qui sera d'ailleurs détaillée dans le prochain projet de loi sur les valeurs mobilières. Je n'en fais donc pas, si j'ose m'exprimer ainsi parlant au nom du Gouvernement, une « affaire d'Etat ».

La précision selon laquelle la C. O. B. a également pour mission de veiller à la protection de l'épargne en tant qu'orientation me paraît cependant sage, et j'espère vous en convaincre, d'autant que vous avez admis que vous pourriez envisager une telle disposition lorsque seront redéfinies les missions de la C. O. B.

Il ne s'agit pas de faire de la C. O. B. un tribunal, il s'agit qu'elle puisse saisir éventuellement les institutions judiciaires de tout manquement qui mettrait en cause la protection de l'épargne, comme cela est déjà arrivé, vous le savez ! Il serait donc sage de maintenir une telle disposition.

Tel est, monsieur le président, l'avis du Gouvernement. Je crois m'être exprimé aussi brièvement que ce sujet ardu et un peu technique le permettait.

M. le président. Nous allons essayer de faire le point, mes chers collègues, sur l'amendement et sur les divers sous-amendements pour que le Sénat puisse se prononcer en connaissance de cause.

Monsieur le rapporteur pour avis, vous avez fait état d'une modification éventuelle du sous-amendement n° 95 rectifié. Pouvez-vous la porter à notre connaissance ?

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Monsieur le président, après avoir entendu le ministre, je suis devenu très circonspect. J'allais, en fait, non plus modifier mon sous-amendement n° 95 rectifié, mais le retirer pour me rallier au sous-amendement n° 105 de la commission, à condition, bien entendu, que cette dernière en supprime les mots : « de contrats ».

Mais voilà que le Gouvernement paraît faire des difficultés sur ce sous-amendement n° 105 de la commission des finances, alors qu'il semble d'accord avec mon sous-amendement. Vous comprendrez que, dès lors, j'attends de connaître le sort que réservera le Sénat au sous-amendement n° 105. S'il est adopté, je retirerai le mien et, s'il ne l'est pas, nous nous prononcerons sur le mien, qui ne rencontre pas d'hostilité de la part du Gouvernement.

M. Pierre Bérégozov, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je demande la parole.

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

M. Pierre Bérégozov, ministre de l'économie, des finances et du budget. Pour la clarté du débat, j'ai en effet donné mon avis sur les sous-amendements dans l'ordre où ils ont été appelés.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Vous avez déclaré que vous étiez d'accord sur le sous-amendement n° 95 rectifié puisque les mots « de contrats » avaient été supprimés ?

M. Pierre Bérégozov, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je suis d'accord sur ce point.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. C'est pourquoi je suis fort prudent, monsieur le président.

M. Pierre Bérégozov, ministre de l'économie, des finances et du budget. Mais votre sous-amendement ne couvre pas l'ensemble de celui de la commission des finances.

Je voudrais donc recommander à M. le rapporteur général, à moins qu'il ait un mandat impératif, de s'en tenir à la formulation du sous-amendement n° 95 rectifié, car nous avons besoin de pouvoir apprécier sans les codifier dès maintenant toutes ces dispositions.

M. Maurice Blin, rapporteur général. Je demande la parole.

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

M. Maurice Blin, rapporteur général. Monsieur le ministre, j'aimerais pouvoir me rendre à vos raisons, mais j'observe que nous avons prudemment libellé le sous-amendement n° 105, relatif à l'introduction souhaitable des investisseurs institutionnels sur le marché à terme, en indiquant que les sociétés d'investissements à capital variable, les fonds communs de placement, les compagnies d'assurance et les fonds de pension ou caisses de retraite peuvent — je dis bien « peuvent » — dans les limites fixées par décret en Conseil d'Etat — toutes les précautions sont prises — procéder à des opérations d'achat et de vente. Nous ne leur en faisons en aucune manière obligation, mais nous pensons qu'il est souhaitable de préciser dans la loi qu'une possibilité leur est ouverte, afin que celle-ci ne leur soit pas contestée. Ce sous-amendement n° 105 a donc sa valeur et mériterait d'être retenu.

M. Pierre Bérégozov, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je demande la parole.

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

M. Pierre Bérégozov, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je ne crois pas, en effet, que l'on puisse faire obligation aux compagnies d'assurance, aux fonds de pension ou aux caisses de retraite de procéder à des opérations d'achat et de vente. Ce que vous voulez, c'est que l'on ne le leur interdise pas.

M. Maurice Blin, rapporteur général. Voilà !

M. Pierre Bérégozov, ministre de l'économie, des finances et du budget. Telle est également mon intention. Je ne vois donc pas d'inconvénient à accepter ce sous-amendement.

M. Pierre Gamboa. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Gamboa, pour explication de vote.

M. Pierre Gamboa. L'amendement du Gouvernement, sous-amendé par la Haute Assemblée, aboutit à un « mini-texte de loi ». En effet, les dispositions qui sont soumises à notre appréciation concernent à la fois l'organisation des marchés à terme, le statut des agents de change, celui de la commission des opérations de bourse et l'organisation des sociétés de contrepartie.

La précipitation du Gouvernement nous conduit à penser que l'on veut donner un « coup d'accélérateur » pour faire de Paris une place financière mondiale. Mais ces opérations vont s'effectuer en accordant des avantages encore plus importants au grand capital financier, alors que, comme nous avons essayé

de le démontrer au cours de ce débat, une distorsion particulièrement grave existe entre le capital financier et le capital industriel. Nous nous opposons donc à l'amendement et aux sous-amendements qui l'affectent.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ? Je mets aux voix le sous-amendement n° 92, accepté par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole?... Je mets aux voix le sous-amendement n° 93 rectifié, accepté par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je vais maintenant mettre aux voix le sous-amendement n° 94 rectifié.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. J'ai bien entendu le Gouvernement sur le sous-amendement n° 94 rectifié, et je voudrais m'efforcer d'aller vers lui pour trouver un terrain d'entente.

Sur l'article 5, le Gouvernement récusé la fixation de la composition de la commission dans la loi, préférant qu'elle intervienne dans un décret.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Oui !

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je l'accepte ! Par conséquent, ce serait le sous-amendement n° 94 rectifié bis, dans lequel le deuxième alinéa de l'article 5 serait alors rédigé comme suit : « La composition de la commission est fixée par décret en Conseil d'Etat. » Je donne ainsi sur ce point satisfaction au Gouvernement.

Sur l'article 6, j'ai compris que le Gouvernement était d'accord, mais je voudrais être sûr de ne pas me tromper.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Le Gouvernement est, en effet, d'accord.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. En revanche, sur l'article 7, il ne l'est pas, l'ouverture ou la fermeture du marché à terme d'instruments financiers devant résulter, selon lui, du règlement général.

Or les marchés à terme réglementés de marchandises sont aujourd'hui régis par une loi que vous avez fait adopter, monsieur le ministre, le 28 juin 1983 par le Parlement. J'en lis l'article 6, que j'ai calqué, je vous l'ai dit, dans mon sous-amendement. En voici les termes : « L'ouverture ou la fermeture d'un marché est prononcée par décret après avis de la commission des marchés à terme de marchandises. » Nous y substituons : « après avis de la commission des marchés à terme d'instruments financiers ».

Je poursuis : « Lorsqu'un événement perturbe le fonctionnement normal d'un marché, le président de la commission ou, en cas d'empêchement, son représentant désigné à cet effet peut prescrire, pour un délai n'excédant pas deux jours de bourse consécutifs, la suspension des opérations sur ce marché. Au-delà de deux jours, la suspension est prononcée par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie, des finances et du budget et du ministre chargé du commerce. » Je ne dis rien d'autre dans ce sous-amendement : « Le président peut prescrire, pour une durée n'excédant pas deux jours... » Au-delà, c'est l'arrêté.

Et je poursuis encore : « Si les opérations sur un marché réglementé ont été suspendues pendant plus de deux jours de bourse consécutifs, les contrats en cours à la date de la suspension peuvent être compensés ou liquidés sur une base forfaitaire dans les conditions prévues par le règlement particulier de ce marché. »

C'est donc la loi sur les marchés à terme de marchandises. Je ne comprends pas pourquoi, si l'on s'est donné la peine de l'écrire, — ce n'est pas moi, même si j'en étais le rapporteur, c'est vous, c'est le Gouvernement — pour les marchés à terme de marchandises, on ne l'écrirait pas de la même manière pour les marchés à terme d'instruments financiers.

L'ouverture ou la fermeture d'un marché et sa suspension à la suite d'événements qui en perturbent le fonctionnement normal sont des opérations délicates et, croyez-moi, le Gouvernement a parfaitement bien fait de les régler en juin 1983 par la loi concernant les marchés à terme de marchandises.

Si vous n'y voyez pas trop d'obstacles, monsieur le ministre, je souhaiterais donc maintenir mon sous-amendement concernant cet article 7. Je suis d'ailleurs convaincu que, à la lumière des rappels que je viens de formuler, vous pourrez revoir votre position.

Enfin, j'ai enregistré votre accord quant aux articles 8, 9 et 10.

Par conséquent, monsieur le président, en l'état actuel des choses, la nouvelle rectification du sous-amendement n° 94 ne vise que le deuxième alinéa de l'article 5.

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 94 rectifié bis, présenté par M. Dailly au nom de la commission des lois, et qui tend à rédiger comme suit le paragraphe II du texte proposé par l'amendement n° 7 du Gouvernement :

« II. — L'article 5 de la loi du 28 mars 1885 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 5. — Il est institué une commission des marchés à terme d'instruments financiers chargée de veiller au bon fonctionnement des marchés réglementés.

« La composition de la commission est fixée par décret en Conseil d'Etat.

« Les décisions de la commission sont prises à la majorité. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

« Un commissaire du gouvernement est désigné par le ministre chargé de l'économie et des finances.

« Art. 6. — La commission des marchés à terme d'instruments financiers, après avoir recueilli l'avis de la commission des opérations de bourse et, pour les dispositions relatives à la négociation de contrats faisant référence à un marché placé sous son contrôle, de la Banque de France, établit le règlement général des marchés. Ce règlement entre en vigueur à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de son adoption, sauf opposition motivée, notifiée avant l'expiration de ce délai par le commissaire du gouvernement près la commission. Il est publié au *Journal officiel*.

« Le règlement général détermine les règles auxquelles sont soumises les opérations traitées sur les marchés réglementés, notamment l'exécution et le compte rendu des ordres, ainsi que les modalités du contrôle auquel sont soumis les personnes et les organismes concourant à l'activité de ces marchés. Il fixe les attributions des organismes chargés du fonctionnement des marchés à terme d'instruments financiers.

« La commission peut également, dans les conditions prévues au premier alinéa du présent article, prendre des décisions de caractère général tendant à assurer le bon fonctionnement des marchés.

« Art. 7. — L'ouverture ou la fermeture d'un marché à terme d'instruments financiers est prononcée par décret, après avis de la commission des marchés à terme d'instruments financiers.

« Lorsqu'un événement perturbe le fonctionnement normal d'un marché, le président de la commission peut prescrire, pour une durée n'excédant pas deux jours de bourse consécutifs, la suspension des opérations sur ce marché. Au-delà de deux jours, la suspension est prononcée par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances.

« Si les opérations sur un marché ont été suspendues pendant plus de deux jours consécutifs, les contrats en cours à la date de la suspension peuvent être compensés et liquidés dans les conditions prévues par le règlement général.

« Art. 8. — Les agents de change, les établissements de crédit définis à l'article 1^{er} de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit et les établissements mentionnés à l'article 99 de ladite loi ont seuls qualité pour négocier les contrats à terme d'instruments financiers.

« Art. 9. — Une chambre de compensation, ayant le statut d'établissement de crédit, enregistre chaque opération et en garantit la bonne fin.

« A cet effet, chaque opération doit lui être notifiée par la personne mentionnée à l'article 8 qui en assure la négociation. A défaut, l'opération est nulle de plein droit.

« Un commissaire du gouvernement est désigné auprès de la chambre de compensation.

« Art. 10. — Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application des dispositions de la présente loi. »

Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Sur l'article 5, j'accepte, bien entendu, la formulation du sous-amendement n° 94 rectifié bis.

Je suis prêt à accepter l'article 7, mais je voudrais faire remarquer que les dispositions qu'il contient figureront dans le règlement.

Quant à l'article 6, je l'approuve. La commission peut prévoir des dispositions de caractère général tendant à assurer le bon fonctionnement du marché. Vous voulez, monsieur Dailly, copier une autre loi. Moi, je veux bien, mais j'ai un double souci : la simplification et la réalité des pouvoirs de la commission. Je ne pensais pas nécessaire, alors qu'a été prise la responsabilité de confier à la commission certains pouvoirs, de préciser ceux-ci dans la loi. Bien entendu, un décret interviendra. Que vous

précisiez ces dispositions dans la loi avant même que le règlement général ait été invoqué montre en tout cas que vous voulez tout codifier. Je ne m'y oppose pas, mais j'ai apparemment un plus grand souci de simplification que vous-même.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, il me paraît quand même difficile que ce soit le règlement général qui précise que l'ouverture ou la fermeture d'un marché doit être prononcée par décret. Or vous venez vous-même de parler, en effet, de décret. S'il doit y avoir un décret quelque part, il faut bien, n'est-il pas vrai, que ce soit la loi qui le prévoie ! Voilà pourquoi je me suis permis d'insister.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je demande la parole.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Monsieur le président, on commet parfois dans la précipitation des erreurs de langage. Il n'y a pas besoin, dans mon esprit, de décret ; le règlement général peut indiquer quels sont les pouvoirs de la commission. Une fois cette disposition approuvée, j'aurais laissé la commission délibérer sur l'ouverture et la fermeture d'un marché, notamment lorsque survient un élément perturbateur.

Je ne m'oppose pas à ce que cette précision figure dans la loi, mais je répète que j'aurais aimé donner davantage de pouvoirs à la commission qui est susceptible d'apprécier le fonctionnement de ce marché. Je m'en remets donc à la sagesse du Sénat.

Je voudrais également dire, en réponse à l'argument invoqué tout à l'heure par M. Gamboa, que, dans notre esprit, la disposition qui vise à faire de Paris une place moderne est d'intérêt national.

A moins que le représentant du groupe communiste ne veuille que la France ferme ses frontières et aux marchandises et aux marchés de capitaux, il y aura toujours un marché national et un marché international.

M. Robert Laucournet. C'est la révolution culturelle !

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Pourquoi la France, qui est un grand pays, accepterait-elle que les transactions se fassent sur les places voisines ?

Je ne vois pas en quoi le capitaliste financier se trouve avantage par rapport au capitaliste industriel que notre interlocuteur semblait encourager. En effet, il s'agit de permettre au marché des capitaux français, qui est ouvert vers l'extérieur, de tirer le meilleur parti des dispositions qui rendent la circulation de l'argent plus facile.

Je suis convaincu — c'est la seule raison qui nous motive — qu'une telle mesure serait bonne pour l'investissement, pour l'activité économique et pour l'emploi.

Je tenais à apporter cette précision afin de lever les ambiguïtés. Ce que l'on ne trouve pas dans notre pays, on a tendance à aller le chercher ailleurs ; je préfère amener chez nous ce qui se passe ailleurs.

MM. Robert Laucournet et René Régnault. Très bien !

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 94 rectifié *bis*, en procédant à un vote par division.

Je rappelle que la commission des finances n'a pas émis d'avis sur ce sous-amendement qu'elle n'a pas examiné et que le Gouvernement est favorable au texte proposé pour les articles 5, 6, 8, 9 et 10 de la loi du 28 mars 1885 et s'en remet à la sagesse du Sénat pour le texte proposé pour l'article 7 de cette même loi.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix la première partie de l'amendement n° 94 rectifié *bis*, c'est-à-dire le texte proposé pour les articles 5 et 6 de la loi du 28 mars 1885.

(Ce texte est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix la deuxième partie de ce sous-amendement, c'est-à-dire le texte proposé pour l'article 7 de la loi du 28 mars 1885.

(Ce texte est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix la troisième partie de ce sous-amendement, c'est-à-dire le texte proposé pour les articles 8, 9 et 10 de la loi du 28 mars 1885.

(Ce texte est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du sous-amendement n° 94 rectifié *bis*.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Le sous-amendement n° 103 de la commission des finances semble ne plus avoir d'objet.

M. Maurice Blin, rapporteur général. Je demande la parole.

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

M. Maurice Blin, rapporteur général. Comme le Gouvernement a bien voulu accepter les sous-amendements n° 103 et 104 en raison des modifications apportées au sous-amendement n° 105, la commission maintient ces deux textes et demande au Sénat de les adopter.

M. le président. Monsieur le rapporteur général, les sous-amendements n° 103 et 104 n'ont plus d'objet en raison de l'adoption du sous-amendement n° 94 rectifié *bis* qui tendait à une nouvelle rédaction du paragraphe II du texte proposé par l'amendement n° 7.

Je rappelle que le sous-amendement n° 105, qui a été rectifié par son auteur, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi le paragraphe III du texte proposé par l'amendement n° 7 pour l'article additionnel après l'article 3 :

« III. — Nonobstant les dispositions qui les régissent, les sociétés d'investissements à capital variable régies par la loi n° 79-12 du 3 janvier 1979, les fonds communs de placement régis par la loi n° 79-594 du 13 juillet 1979, les compagnies d'assurance régies par le code des assurances, et les fonds de pension ou Caisses de retraite affiliées à l'Arcco ou à l'U.N.I.R.S., peuvent dans les limites fixées par décret en Conseil d'Etat, procéder à des opérations d'achat et de vente sur les marchés à terme de valeurs mobilières, sur les marchés portant sur la livraison à terme de valeurs mobilières et sur le marché à terme d'instruments financiers. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix ce sous-amendement n° 105 rectifié, accepté par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Monsieur le rapporteur pour avis, le sous-amendement n° 95 rectifié est-il maintenu ?

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Il est retiré, monsieur le président.

M. le président. Le sous-amendement n° 95 rectifié est retiré. Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 96 ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Le Gouvernement demande le rejet de ce sous-amendement et maintient la référence à la mission qui consiste à « veiller à la protection de l'épargne ».

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je comprends très bien le souci du Gouvernement et j'ai enregistré avec beaucoup de satisfaction son souhait de ne pas faire de la C.O.B. un tribunal.

Le paragraphe IV de l'amendement n° 7 a deux objets : adapter aux nouveaux marchés à terme d'instruments financiers que nous venons de créer les compétences de la C.O.B. — pas d'objection sur ce point, cela va de soi — mais aussi étendre les attributions de la C.O.B. pour qu'elle veille à la protection de l'épargne.

Ce dernier point demande à être précisé, telle est la raison pour laquelle je demande au Sénat d'adopter le sous-amendement n° 96.

Monsieur le ministre, je ne prétends pas que je m'obstinerai au cours de la navette, car j'ai compris votre propos et je suis disposé à vous aider. Je ne souhaite cependant pas retirer maintenant ce sous-amendement n° 96 afin de permettre que les mots : « veiller à la protection de l'épargne » soient précisés en commission mixte paritaire. Il convient, en effet, de ne pas risquer de créer un tribunal — ce n'est pas votre propos comme vous l'avez dit — ou un organe dont les pouvoirs ne seraient pas clairement définis.

Il nous faudrait donc mettre au point une formulation plus précise. Monsieur le ministre, comme vous le savez, la commission des lois a toujours été extrêmement chatouilleuse sur le problème. Elle reconnaît certes l'utilité de la C.O.B. Elle a émis un avis sur tous les projets de loi relatifs à cette commission, et elle ne veut pas que la C.O.B. détienne des pouvoirs exorbitants.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je demande la parole.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Quand les exposés sont trop brefs, on perd de vue l'objet des textes.

Quel est le texte du paragraphe IV de l'amendement n° 7 ? Son début est ainsi rédigé : « Le premier alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 67-833 du 28 septembre 1967 instituant une commission des opérations de bourse est remplacée par les deux alinéas suivants : » — ils auront donc force de loi — « Il est institué une commission des opérations de bourse » — elle existe déjà — « chargée de veiller à la protection de l'épargne investie en valeurs mobilières ou tous autres placements donnant lieu à appel public à l'épargne, à l'information des investisseurs et au bon fonctionnement des marchés de valeurs mobilières ou de produits financiers cotés. »

Voilà ce qui est dit, ni plus ni moins. L'objet de cette disposition n'est donc pas de faire de la C.O.B. un tribunal.

Or, comment la C.O.B. pourrait-elle ne pas veiller à la protection de l'épargne investie en valeurs mobilières au moment où nous ouvrons un marché des taux d'intérêt ? Il ne serait pas sage de ne pas lui confier cette mission. Vous voyez que la commission et le décret fixent tout.

Tout à l'heure, monsieur le rapporteur pour avis, vos propositions me semblaient d'une importance secondaire parce qu'une commission doit avoir liberté d'appréciation. Il revient, en effet, à la C.O.B. de jouer son rôle, c'est-à-dire d'informer et éventuellement d'alerter.

Il s'agit d'une mission importante et je tiens beaucoup à ce qu'un vote clair soit exprimé sur ce point. En effet, il faut savoir ce que l'on veut. Nous voulons développer l'épargne populaire ; en particulier, nous voulons qu'une compétition puisse s'ouvrir sur d'autres marchés. Encore faut-il que les règles du jeu puissent faire l'objet de la surveillance de la C.O.B. !

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, vous nous avez lu le texte que vous proposez par le paragraphe IV de l'amendement n° 7. Quel est le contenu du texte actuellement en vigueur ? Celui-ci stipule : « Il est institué une commission des opérations de bourse qui est chargée de contrôler l'information des porteurs de valeurs mobilières et du public sur les sociétés qui font publiquement appel à l'épargne et sur les valeurs émises par ces sociétés, ainsi que de veiller au bon fonctionnement des bourses de valeurs. »

Votre amendement n° 7 n'introduit qu'une nouvelle notion : veiller « à la protection de l'épargne investie en valeurs mobilières ou tous autres placements donnant lieu à appel public à l'épargne. »

Pourquoi ajouter cette notion alors que, en application du texte en vigueur, la C.O.B. est parfaitement armée ! Qu'est-ce qui lui manque ? Que peut donc cacher cet ajout ? Expliquez-le-nous !

Je vois périodiquement les présidents de la C.O.B. ; ils m'ont toujours fait l'honneur de venir me remettre le rapport annuel, sans doute parce que j'ai été le rapporteur de toutes les lois qui concernent cette commission et de toutes les lois relatives au droit des sociétés. Chaque année, je me donne la peine d'envoyer une note sur ce que je pense du rapport ; elle avait une douzaine de pages cette année !

J'entretiens donc d'excellentes relations avec les présidents successifs de la C.O.B., qu'ils s'appellent Chatenet, Donnedieu de Vabre, Tricot ou Le Pors ! Or, jamais ils ne m'ont dit qu'ils manquaient de pouvoirs à cet égard. L'introduction de cette nouvelle disposition ne peut donc que nous inquiéter.

Si, après examen en commission mixte paritaire, il s'avère qu'il n'y a rien à redouter de l'adjonction de ces quelques mots, nous nous rangerons à votre avis, monsieur le ministre. Permettez cependant qu'aujourd'hui nous ouvrons la navette pour pouvoir y voir clair.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Il n'y a rien à redouter, il y a tout à garantir !

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Alors, nous vous rejoindrons prochainement !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 96, repoussé par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 7, modifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré après l'article 3.

Par amendement n° 8, le Gouvernement propose d'insérer, toujours après l'article 3, un article additionnel ainsi rédigé : « Le troisième alinéa de l'article 85 du code de commerce est complété par les dispositions suivantes :

« Ils peuvent également prendre des participations même majoritaires dans les sociétés ayant pour objet principal de vendre ou d'acheter des titres en contrepartie, y compris dans les transactions où ils sont mandataires ; ils peuvent diriger ou administrer ces sociétés. Les conditions de ces prises de participation ainsi que les dispositions obligatoires des statuts de telles sociétés de contrepartie sont fixées par décret. »

Cet amendement est affecté d'un sous-amendement, n° 97, présenté par M. Dailly, au nom de la commission des lois, et tendant à rédiger comme suit le texte proposé pour compléter le troisième alinéa de l'article 85 du code de commerce :

« Ils peuvent également constituer des sociétés de contrepartie ayant pour objet principal de vendre ou d'acheter des titres, y compris dans les négociations où ils sont mandataires, ou y prendre des participations. Ils peuvent diriger ou administrer ces sociétés. Les conditions de constitution de ces dernières ainsi que les dispositions obligatoires de leurs statuts sont fixées par décret. »

La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre le sous-amendement n° 97.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Monsieur le président, l'amendement n° 8 tend à compléter l'article 85 du code de commerce pour permettre aux agents de change de prendre des participations dans des sociétés de contrepartie. C'est tout à fait judicieux et le rapport Tricot...

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Cette fois-ci, c'est bien le rapport Tricot !

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Merci, monsieur le ministre, de me donner l'occasion de vous poser une question : puisque, tout à l'heure, je me suis trompé à propos du rapport Tricot, vous serait-il possible sinon de le publier, du moins de nous le communiquer ? Vous nous demandez sans cesse, en effet, d'en tirer les conséquences mais, finalement, nous n'en connaissons pas le contenu ! Ce qui, en toute bonne foi, nous conduit à des erreurs comme ce fut mon cas tout à l'heure.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je vais vous l'envoyer.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je vous en remercie vivement. Donc, le rapport Tricot a montré la nécessité de développer l'activité de contrepartie, en particulier dans la perspective de la mise en place d'un marché continu. Aussi est-il proposé de confier cette activité à des sociétés dans lesquelles les agents de change pourraient avoir une participation ou même la majorité.

Le Gouvernement a tout à fait raison. Ces dispositions me semblent tout à fait judicieuses. Mais l'amendement du Gouvernement prévoit seulement que les agents de change pourront prendre des participations dans des sociétés déjà existantes, même s'ils y deviennent majoritaires, ce qui, par conséquent, suppose que s'y trouvent obligatoirement des tiers.

Le sous-amendement que la commission des lois propose prévoit que les agents de change pourront aussi, s'ils le veulent, constituer de telles sociétés de contrepartie, donc à eux seuls et sans avoir recours à des tiers. Vous admettez qu'ils prennent des participations, vous admettez même qu'ils soient majoritaires. Pourquoi ne pas leur permettre de créer des sociétés de contrepartie.

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour présenter l'amendement n° 8 et pour donner l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 97.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je n'ai pas besoin, monsieur le président, de présenter l'amendement n° 8 du Gouvernement car il vient de l'être en termes excellents.

Je suis tout à fait d'accord pour que les agents de change créent également. Je voudrais simplement vous demander que l'on s'exprime en termes identiques. Vous pourriez libeller ainsi votre sous-amendement, monsieur le rapporteur pour avis :

« Ils peuvent également constituer des sociétés ayant pour objet principal de vendre ou d'acheter des titres en contrepartie, y compris dans les transactions où ils sont mandataires, ou y prendre des participations ». Le reste sans changement.

M. le président. Monsieur le rapporteur pour avis, acceptez-vous la suggestion de M. le ministre ?

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je l'accepte bien volontiers, monsieur le président, car la terminologie est sans aucun doute meilleure.

M. le président. Je suis donc saisi par M. Dailly, au nom de la commission des lois, d'un sous-amendement n° 97 rectifié qui tend à rédiger comme suit le texte proposé par l'amendement n° 8 du Gouvernement pour compléter le troisième alinéa de l'article 85 du code de commerce :

« Ils peuvent également constituer des sociétés ayant pour objet principal de vendre ou d'acheter des titres en contrepartie, y compris dans les transactions où ils sont mandataires, ou y prendre des participations. Ils peuvent diriger ou administrer ces sociétés. Les conditions de constitution de ces dernières ainsi que les dispositions obligatoires de leurs statuts sont fixées par décret. »

Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 97 rectifié ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. La commission des finances n'a pas été saisie du sous-amendement de la commission des lois, mais, à titre personnel, je lui donne mon accord.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 97 rectifié, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 8, ainsi modifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 3.

Article 4.

M. le président. « Art. 4. — L'article 6 de l'ordonnance n° 45-679 du 13 avril 1945 portant obligation pour les banques, les établissements financiers et certains organismes de déposer en comptes courants les bons du Trésor leur appartenant est abrogé. »

La parole est à M. Lefort.

M. Fernand Lefort. L'article 4 relève de la même démarche que les articles que nous venons d'examiner et qui n'ont pas reçu notre approbation. Pour les raisons que nous avons déjà évoquées, le groupe communiste votera contre l'article 4.

M. le président. Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix l'article 4.

(L'article 4 est adopté.)

Article 4 bis.

M. le président. « Art. 4 bis. — I. — Le paragraphe I de l'article 16 de la loi n° 69-1263 du 31 décembre 1969 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier est remplacé par les dispositions suivantes :

« I. — Les billets à ordre émis par les banques et les établissements financiers pour mobiliser des créances à long terme garanties par des hypothèques sont, lorsqu'ils sont susceptibles d'être acquis par le crédit foncier de France ou émis par celui-ci en vertu d'une convention passée avec l'Etat, soumis aux dispositions ci-après : »

« II. — Le quatrième alinéa du paragraphe IV du même article 16 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Pendant la mise à disposition au profit du porteur du billet à ordre, l'organisme prêteur ne peut, sauf clause contraire d'une convention passée avec l'Etat ou avec le crédit foncier de France, transmettre ces créances ou ces effets sous quelque forme que ce soit. » — (Adopté.)

Article 4 ter.

M. le président. « Art. 4 ter. — I. — Il est inséré, après le paragraphe VI de l'article 16 de la loi n° 69-1263 du 31 décembre 1969 précitée, un paragraphe VI bis ainsi rédigé :

« VI bis. — En outre, en garantie du paiement à l'échéance, soit du montant du billet à ordre visé au paragraphe I ci-dessus, soit du montant des intérêts attachés à ce billet, le porteur de ce billet peut demander à l'organisme prêteur de mettre à sa disposition des contrats constituant des créances à long terme, avec leurs garanties hypothécaires et autres, s'ajoutant à ceux déjà

mis à disposition en vertu du paragraphe II ci-dessus, pour un montant convenu, dès lors que ces contrats peuvent donner lieu à la création de billets à ordre ayant les caractéristiques de ceux visés au paragraphe I ci-dessus.

« Les contrats ainsi mis à disposition du porteur d'un billet visé au paragraphe I ci-dessus, à titre de garantie, sont indiqués à ce porteur, en même temps que la mise à disposition des contrats, selon la procédure décrite aux paragraphes II et III ci-dessus.

« Les effets de cette mise à disposition à titre de garantie sont ceux précisés aux paragraphes IV, V et VI ci-dessus. »

« II. — La garantie de l'Etat peut être accordée à des emprunts obligataires émis par le détenteur de billets à ordre représentatifs de prêts consentis pour le financement d'opérations immobilières, garantis par une hypothèque ou par un privilège immobilier de premier rang, dès lors que ces prêts représentent une quotité de financement maximale fixée par décret ou que le montant des contrats constituant les créances mises à disposition en garantie du paiement de l'échéance de ces billets excède le montant de ces mêmes billets dans une proportion minimale fixée par décret.

« Les billets à ordre visés à l'alinéa précédent sont créés à des conditions fixées conformément aux dispositions de l'article 16 de la loi n° 69-1263 du 31 décembre 1969 précitée.

« III. — Les emprunts obligataires visés au paragraphe II ci-dessus peuvent être émis par une société ou par un groupement d'intérêt économique ayant reçu un agrément spécial par arrêté du ministre chargé de l'économie, des finances et du budget. »

La parole est à M. Lefort.

M. Fernand Lefort. L'article 4 ter vise à réformer le financement hypothécaire. Cette disposition devrait favoriser un abaissement du coût du financement du logement non aidé et cela au moment où le Gouvernement annonce qu'il ne faudra pas attendre en 1986 d'amélioration dans le financement du logement social. Ainsi, la garantie de l'Etat serait accordée aux emprunts obligataires émis par un nouvel organisme de refinancement des créances hypothécaires représentatives de prêts immobiliers accordés aux particuliers.

Nous ne pouvons approuver l'objectif d'aide unilatérale du secteur non aidé que vise cet article. En conséquence, le groupe communiste votera contre cet article.

M. le président. Par amendement n° 43, M. Dailly, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit le début du paragraphe II de l'article 4 ter :

« Pourront figurer parmi les valeurs mobilières visées par le 1° de l'article R. 332-2 du code des assurances les emprunts obligataires émis... »

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Cet article 4 ter vise à une réforme du financement hypothécaire. Les dispositions qui nous sont proposées sont de nature à faciliter un refinancement des établissements qui contribuent au financement du logement en leur permettant l'accès à des ressources plus longues.

L'économie générale de ce dispositif nous paraît heureuse mais la commission des lois souhaite y apporter deux amendements.

La première modification proposée — celle qui fait l'objet de l'amendement n° 43 — vise à substituer à la garantie de l'Etat le simple classement en première catégorie pour les placements des compagnies d'assurances, des emprunts obligataires émis par le détenteur de billets à ordre représentatifs de prêts consentis pour le financement d'opérations immobilières, garantis par une hypothèque ou par un privilège immobilier de premier rang, dès lors que ces prêts représentent une quotité de financement maximale fixée par décret ou que le montant des contrats constituant les créances mises à disposition en garantie du paiement de l'échéance de ces billets excède le montant de ces mêmes billets dans une proportion minimale fixée par décret.

En effet, ce classement en première catégorie suffirait — nous semble-t-il — pour faciliter le placement de tels emprunts sans accroître inutilement l'engagement de l'Etat alors que la nature et le volume des créances données en garantie couvre très largement — c'est, du moins, le sentiment de la commission des lois — les engagements résultant de l'émission desdits emprunts.

M. le président. Quel est l'avis de la commission des finances ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. Sagesse.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Le Gouvernement va s'exprimer à la fois sur la prise de position de M. Lefort et sur le sous-amendement présenté par M. Dailly.

Je ne comprends absolument pas la position de M. Lefort.

S'agissant du logement social, les dispositions qui sont proposées confirment la volonté du Gouvernement d'en maintenir la priorité. Ce n'est pas bien connaître la population française que de penser qu'elle ne sera pas intéressée par de telles mesures. Je connais, dans ma propre ville, des personnes qui participent, sans doute, à la même communauté d'idées que M. Lefort, qui, après avoir bénéficié d'un plan épargne-logement, ont besoin d'un plan complémentaire. Quand elles s'adressent aux banques, elles trouvent ce prêt à un taux élevé. Le marché hypothécaire a pour but de baisser le taux du prêt complémentaire. Les personnes de condition modeste notamment, celles qui éprouvent des difficultés et qui sont obligées de calculer le taux des mensualités de remboursement apprécieront, je crois, ce que nous faisons et ne comprendront pas que ceux qui encouragent d'une façon générale l'accession à la propriété, fruit du travail, puissent s'y opposer.

Voilà ce que je tenais à dire à M. Lefort. A partir d'une position dogmatique, procédant du principe que « ce que fait le Gouvernement n'est pas bon », on oublie les intérêts des catégories sociales que l'on prétend représenter. Je dis cela avec énergie parce que je le pense profondément.

J'en viens maintenant à l'amendement de M. Dailly. Si nous acceptons sa proposition, notre système ne sera plus équilibré. En effet, M. Dailly nous propose la suppression de la garantie de l'Etat pour le marché hypothécaire avec maintien de la qualité d'obligation de première catégorie. La garantie de l'Etat a pour objet de faire démarrer ce marché et d'apporter toutes garanties à ceux qui s'y exprimeront.

Par conséquent, j'émetts un avis défavorable sur cet amendement n° 43, qui conduirait à sacrifier tout notre dispositif. Pour ma part, je n'ai qu'une logique, à savoir créer un marché hypothécaire pour que des ressources à long terme puissent être affectées à des investissements de particuliers à long terme. A partir de là, on pourra donc émettre des titres hypothécaires sur le marché. Mais, si la garantie de l'Etat n'existe pas, je crains alors que le marché ne s'ouvre pas et que l'objectif que nous recherchons, qui est de dégager des ressources financières nouvelles et de permettre la baisse des taux, ne soit pas atteint. Je demande donc à M. le rapporteur pour avis, dans l'intérêt du système que nous voulons mettre en place, de bien vouloir retirer son amendement. Bien entendu, s'il le maintenait, la Haute Assemblée serait juge.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je lève la main pour intervenir depuis que j'ai compris, c'est-à-dire au milieu de l'exposé de M. le ministre. La commission des lois est convaincue par son argumentation et l'amendement n° 43 est donc retiré.

M. René Régnault. Très bien !

M. le président. L'amendement n° 43 est retiré.

Par amendement n° 44, M. Dailly, au nom de la commission des lois, propose, dans le paragraphe III de l'article 4 *ter*, après les mots : « par une société », de supprimer les mots : « ou par un groupement d'intérêt économique ».

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Monsieur le président, le paragraphe III de l'article 4 *ter* prévoit que les emprunts obligataires visés au paragraphe II peuvent être émis par une société ou par un groupement d'intérêt économique ayant reçu un agrément spécial par arrêté du ministre chargé de l'économie, des finances et du budget.

Néanmoins, la forme du groupement d'intérêt économique ne convient pas — c'est du moins ce qu'il semble à la commission des lois — pour l'émission de tels emprunts, car elle entraîne la solidarité de tous ses membres — il s'agit de l'article 4 de l'ordonnance n° 67-821 du 23 septembre 1967 sur les groupements d'intérêt économique. Les banques ou sociétés financières pourront former ensemble une société ayant reçu l'agrément du ministre des finances. Mais on les voit mal accepter, au sein d'un groupement d'intérêt économique, d'être solidaires les unes des autres et, par conséquent, responsables de la gestion de leurs confrères.

Cela d'autant plus, une fois encore, que les garanties détenues par la société émettrice des emprunts obligataires suffiront largement à couvrir ses propres engagements à l'égard des souscripteurs des emprunts, de surcroît avec la garantie de l'Etat dont nous venons de parler.

Par conséquent, même si vous laissez le groupement d'intérêt économique figurer dans le texte, il me paraît impossible qu'il soit utilisé pour les raisons de solidarité que je viens de vous indiquer.

M. le président. Quel est l'avis de la commission des finances ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. Elle s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Ah, si je pouvais avoir la chance de convaincre une deuxième fois M. Dailly ! Son argumentation est bonne, je ne la conteste pas, mais elle repose sur un postulat, à savoir que les sociétés financières ne se regrouperont pas en groupements d'intérêt économique. Si tel est le postulat, en effet, pourquoi faire figurer ces derniers dans la loi ?

Il se trouve que nous avons élaboré ce texte en concertation avec la place et qu'il nous a été demandé de prévoir cette possibilité de groupement d'intérêt économique pour les sociétés financières. J'ai tenu compte de cette possibilité. Autrement dit, qui peut le plus peut le moins, mais qui peut le moins ne peut pas nécessairement le plus, monsieur Dailly.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. A partir du moment où il y a eu concertation avec la place, à partir du moment où cela vous a été demandé — et même si mon argumentation, ainsi que vous avez bien voulu m'en donner acte, est exacte — j'aurais mauvaise grâce à maintenir l'amendement. Après avoir éclairé le sujet, je le retire. Après tout, qui peut le plus peut le moins.

Vous dites qu'une telle disposition peut servir. Il sera très intéressant de voir comment.

M. le président. L'amendement n° 44 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 4 *ter*.

Je rappelle que le groupe communiste vote contre.

(L'article 4 *ter* est adopté.)

Article 5.

M. le président. « Art. 5. — I. — Les personnes physiques qui perçoivent des primes de remboursement supérieures à 5 p. 100 du nominal sont imposées suivant le régime applicable, selon le cas, aux intérêts des bons ou des obligations.

« II. — Lorsqu'une personne acquiert le droit au paiement du principal ou le droit au paiement d'intérêts d'une obligation, la prime de remboursement s'entend de la différence entre :

« a) le capital ou l'intérêt qu'elle perçoit ;

« b) le prix de souscription ou le prix d'acquisition originel du droit correspondant.

« Cette prime ne donne pas lieu à retenue à la source.

« Les dispositions du présent paragraphe ne s'appliquent pas aux titres démembrés lors d'une succession.

« III. — Quand la prime de remboursement prévue à l'émission ou lors de l'acquisition originelle du droit excède 10 p. 100 du nominal ou quand le contrat d'émission d'un emprunt obligataire prévoit une capitalisation partielle ou totale des intérêts, la prime ou l'intérêt sont imposés après une répartition par annuité. Cette règle s'applique également à la retenue à la source quand elle est exigible et au crédit d'impôt correspondant.

« Toutefois, elle ne s'applique pas aux titres émis par l'Etat dont le porteur a la possibilité d'obtenir la conversion dans les trois ans suivant l'émission.

« IV. — Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article et leurs incidences sur le calcul des plus-values ou moins-values éventuellement réalisées en cas de cession.

« V. — Les dispositions du présent article ne s'appliquent qu'aux titres émis à compter du 1^{er} juin 1985. »

La parole est à M. Lefort.

M. Fernand Lefort. L'article 5 aménage le régime d'imposition des produits nouveaux qui feront leur apparition sur le marché financier français dans peu de temps. Cela ne doit pas nous faire oublier qu'il s'agit avant tout de prévoir la réduction partielle d'un avantage financier exagéré, lié à un produit qui va apparaître sur le marché.

Les produits qui vont être lancés, s'ils sont utilisés par l'Etat, multiplieront — avec moins d'ampleur, il est vrai — les emprunts Giscard ; il en coûtera, pour leur remboursement, trois ou quatre fois plus que ce qu'ils auront rapporté, ce qui n'est pas admissible.

L'article 5 ne peut que prévoir, pour ces nouveaux produits, une fiscalité spécifique, ce que nous approuvons globalement.

Cela dit, nous ne pouvons admettre la discrimination qu'introduit le paragraphe V de l'article 5 : la fiscalité doit être la même pour tous les revenus identiques.

Le groupe communiste défendra en conséquence un amendement proposant la suppression de ce paragraphe.

M. le président. Par amendement n° 23, M. Maurice Blin, au nom de la commission des finances, propose de supprimer le paragraphe III de l'article 5.

La parole est à M. le rapporteur général.

M. Maurice Blin, rapporteur général. La commission des finances a analysé d'un œil favorable l'article 5 relatif à l'aménagement du régime d'imposition du produit des bons et des obligations. Si elle a été sensible à l'inspiration de ce texte, elle a cependant, en ce qui concerne la seconde partie de l'article, émis une réserve, qui est allée jusqu'au refus de prendre en compte ce que l'on appelle d'un terme barbare — mais qui dit bien ce qu'il veut dire — le système de l'« échu fictif ».

De quoi s'agit-il ? Suivant les principes généraux du droit fiscal français, un revenu est imposable lorsqu'il est disponible, c'est-à-dire lorsque sa perception ne dépend que de la seule volonté du bénéficiaire. L'application stricte de cette règle conduirait à imposer le produit des obligations à coupon unique ou à « coupon zéro » lors de son versement effectif et donc à l'échéance de l'emprunt. Or, parallèlement, la société émettrice peut déduire de ses résultats, chaque année, la fraction des intérêts afférents à la période considérée. Il en résulte donc une perte de trésorerie pour l'Etat.

Le paragraphe III de l'article 5, celui auquel fait allusion notre amendement, propose de corriger ce décalage en instaurant un système d'imposition sur l'« échu fictif » afin de soumettre à l'impôt un revenu potentiellement acquis, mais non disponible avant une échéance plus ou moins lointaine. En d'autres termes, le contribuable acquittera l'impôt sur un revenu qu'il ne perçoit pas ou tout au moins pas encore, tandis que l'émetteur de l'emprunt versera une retenue à la source sur des dividendes non distribués.

Quelles que soient les justifications théoriques d'une telle disposition, votre commission des finances s'en est tenue à une évidence, qui dit que « le revenu doit permettre de payer l'impôt ». Or, comme ce n'est pas le cas, elle vous propose un amendement de suppression.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Bérégoz, ministre de l'économie, des finances et du budget. Il sera curieux, en lisant le *Journal officiel*, de rapprocher les deux déclarations de M. Lefort et de M. le rapporteur général !

Je voudrais, une fois encore, dire de quoi il s'agit.

L'intention du Gouvernement est, en effet, de moderniser notre système financier et de développer de nouveaux produits qui répondent à des besoins particuliers. Il ne s'agit pas de mettre en place une nouvelle disposition fiscale.

Monsieur le rapporteur général, j'observe que votre amendement soulève deux problèmes.

Un problème budgétaire d'abord : si l'imposition à l'échéance était conservée, la mise en place des nouveaux instruments financiers entraînerait d'importantes pertes de trésorerie pour l'Etat.

Un problème d'équité ensuite : en cas de revente, il serait choquant de faire supporter la charge fiscale totale au dernier porteur.

En outre, le régime proposé par le Gouvernement se révèle souvent plus favorable aux particuliers que celui que vous préconisez, car il leur permet d'étaler leurs charges fiscales sur plusieurs années tout en bénéficiant chaque année de la possibilité de déduire leurs frais de garde et de l'abattement de 5 000 francs sur les produits d'obligations.

C'est pour ces raisons que tous les pays étrangers — de diverses tendances — qui ont autorisé le développement de ces produits les ont soumis à un régime fiscal exactement comparable à celui qui est proposé par le Gouvernement. Il n'est pas toujours facile de faire preuve d'imagination, et lorsque j'observe que quelque chose à l'étranger fonctionne bien et dans des conditions d'équité j'essaie de m'en inspirer.

Ce dispositif est donc équilibré ; il est le seul qui puisse garantir une stricte neutralité fiscale entre toutes les formes de produits financiers.

Sous le bénéfice de ces observations, je demande au Sénat de rejeter l'amendement de la commission des finances.

J'ajouterai un dernier mot : aujourd'hui, les Français trouvent, sur les marchés internationaux, de tels produits.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Encore que la commission des lois, je m'empresse de le dire, n'ait pas eu le temps — et pour des raisons analogues à celles de la commis-

sion des finances s'agissant de nos amendements — d'étudier l'amendement de M. Blin, je crois pouvoir en son nom et, en tout cas, en mon nom personnel, le soutenir.

Ce paragraphe III qu'il entend supprimer, que fait-il ? Il impose les obligations dont le revenu est payé soit à l'émission, par le biais d'un prix de souscription inférieur au nominal, soit à l'échéance, par un versement unique, sous la forme d'un revenu annuel fictif, dit l'« échu fictif », dont parlait M. le rapporteur général.

Outre que, sur le plan du droit, cette procédure est assez contestable, je crains qu'elle n'aboutisse à briser l'essor, en France, de formes très modernes de placements financiers, qui sont pourtant répandues ailleurs, telles que le « coupon zéro » ou le « coupon unique ».

De plus — j'insiste sur ce point — le second alinéa du paragraphe III, dont la commission des finances propose la suppression, prévoit que ne seront pas soumis à ce système très dissuasif de l'« échu fictif » « les titres dont le porteur a la possibilité d'être remboursé dans les trois ans suivant l'émission ». Dans la mesure où les seuls produits qui répondent à cette dernière définition sont les obligations renouvelables du Trésor, le Gouvernement propose en réalité de décourager les obligations privées — c'est un fait ! — pour favoriser uniquement les obligations renouvelables du Trésor. C'est là un argument que n'a pas avancé M. le rapporteur général, mais qui me conduit à soutenir son amendement.

M. Pierre Bérégoz, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je demande la parole.

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

M. Pierre Bérégoz, ministre de l'économie, des finances et du budget. Le ralliement de M. Dailly à l'amendement de M. Blin ne m'empêche pas de maintenir ma position : neutralité fiscale et équité !

N'invoquez pas l'argument du Trésor, monsieur Dailly, car le Trésor ne partage pas votre position sur ce point. J'ai donc une opinion tout à fait « juste » dans cette affaire.

Je précise que n'ont pas été brimés les particuliers qui usent de ce système dans les pays étrangers.

Donc, « toujours plus », non, équilibré, oui.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 23.

M. Jacques Descours Desacres. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres. Mon intention est de voter cet amendement, car je ne comprends pas, monsieur le ministre, ce qui va arriver au titulaire du titre qui n'est pas remboursé ultérieurement parce que l'émetteur a quelques problèmes.

M. Pierre Bérégoz, ministre de l'économie, des finances et du budget. C'est le sort des créanciers normaux. La loi ne peut pas tout prévoir.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 23, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 1, MM. Gamboa, Lefort, Vallin et les membres du groupe communiste et apparenté proposent de supprimer le paragraphe V de l'article 5.

La parole est à M. Gamboa.

M. Pierre Gamboa. Le paragraphe V de l'article 5 a pour objet de réduire partiellement un avantage fiscal qui nous apparaît exagéré.

Notre amendement vise à supprimer la discrimination qu'introduit ce paragraphe V en fixant une date précise.

J'ajoute que la suppression de ce paragraphe créerait une recette pour l'Etat.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. Défavorable !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Bérégoz, ministre de l'économie, des finances et du budget. Nous nous sommes déjà exprimés sur ce point.

L'article 5 est conçu pour des produits nouveaux. Il n'y a pas lieu de l'appliquer à des produits existants. J'y reviendrai plus longuement lorsque vous présenterez, monsieur Gamboa, les amendements n°s 2 et 3.

Bien entendu, je suis défavorable à cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 1, repoussé par le Gouvernement et par la commission.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 5, modifié.

(L'article 5 est adopté.)

Articles additionnels.

M. le président. Par amendement n° 2, MM. Gamboa, Lefort, Vallin et les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer après l'article 5, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. — Le système du prélèvement libératoire actuellement en vigueur est supprimé.

« II. — Les contribuables qui en bénéficient sont désormais redevables de l'impôt sur le revenu.

« III. — L'abattement de 5 000 francs par an et par foyer fiscal sur la somme des revenus imposables provenant de titres participatifs ou de valeurs mobilières à revenu fixe émis en France et inscrits à la cote officielle d'une bourse de valeurs françaises et d'intérêts servis sur les versements effectués dans les fonds salariaux est maintenu. »

La parole est à M. Gamboa.

M. Pierre Gamboa. Cette proposition du groupe communiste est bien connue : supprimer le prélèvement libératoire, qui met en cause l'universalité de l'impôt.

L'objet de notre amendement est donc de supprimer le prélèvement libératoire sur les revenus provenant des valeurs mobilières à revenus fixes et des titres participatifs. Cet amendement répond au double souci de la justice fiscale et de l'efficacité économique.

Naturellement, nous ne nous faisons pas d'illusion sur le sort qui lui sera réservé, mais nous gardons notre opinion sur sa validité.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. La commission a émis un avis défavorable à cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Comme l'a dit M. Gamboa, à juste titre, ce n'est pas la première fois que le groupe communiste propose cet amendement.

M. Pierre Gamboa. Nous sommes persévérants.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Le Gouvernement n'est pas favorable à cet amendement, comme les fois précédentes — cela remonte à une période antérieure à 1984 — parce qu'il nous paraît aller à l'encontre de notre politique fiscale en faveur de l'épargne.

Nous savons tous ici que la constitution d'une épargne stable et longue représente une des conditions nécessaires au ralentissement du rythme de l'inflation. Comme le disait M. le Président de la République avant 1981, l'inflation est, au premier chef, un impôt sur les plus pauvres et les plus défavorisés. C'est pourquoi nous luttons avec énergie contre l'inflation.

Les avantages fiscaux qui ont été institués ont pour objectif de favoriser l'orientation de l'épargne vers les placements longs destinés à l'industrie et donc à la modernisation de notre économie.

Le Gouvernement est sensible au risque de favoriser certaines formes d'évasion fiscale que comporte le prélèvement obligatoire. C'est pourquoi les taux du prélèvement ont été relevés et portés à 50 p. 100, lorsque l'épargnant désire conserver l'anonymat. Les bons anonymes sont passibles d'un prélèvement spécial de 2 p. 100 au titre de l'impôt sur de grandes fortunes. Enfin, je rappelle que la loi de finances pour 1985 a majoré d'un point le taux des prélèvements appliqués à l'ensemble des revenus de capitaux mobiliers et aux plus-values.

On ne peut donc pas dire que nous avons encouragé l'évasion fiscale. Nous avons favorisé une épargne longue destinée à la modernisation industrielle du pays, qui a commencé à porter ses fruits.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 2, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 3, MM. Gamboa, Lefort, Vallin et les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après l'article 5, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. — Les articles 158 bis, 158 ter et 209 bis du code général des impôts sont abrogés.

« II. — Il est institué une retenue à la source sur les revenus des capitaux mobiliers égale à 24 p. 100 de la distribution brute, cette retenue s'appliquant également aux personnes morales.

« III. — L'application du II ouvre droit au profit des bénéficiaires astreints à souscrire leur déclaration sur les revenus des personnes physiques à un crédit d'impôt égal au montant de la retenue opérée. »

La parole est à M. Gamboa.

M. Pierre Gamboa. Chacun connaît bien le problème de l'impôt fiscal. Il existe d'ailleurs une différence avec le problème du prélèvement libératoire. En effet, le groupe communiste a toujours proposé la suppression du prélèvement libératoire. Mais la suppression de l'impôt fiscal figurait également parmi les propositions du candidat à la présidence de la République, François Mitterrand. Les promesses faites devraient donc être tenues.

Si nous insistons pour que l'impôt fiscal soit supprimé, alors que le Gouvernement a accumulé des mesures incitatives de toute nature, c'est qu'il s'agit d'une question fondamentale.

L'impôt fiscal a représenté, en 1984, une dépense fiscale de 3 590 millions de francs. Ces fonds publics, dont l'impôt fiscal n'est qu'un exemple, handicapent très fortement la réalisation des priorités nationales. Ils pèsent négativement sur la capacité à mobiliser le pays sur certains objectifs, car les revenus salariaux supportent, en raison d'une fiscalité unilatérale, un lourd fardeau.

C'est par fidélité à nos principes que nous avons décidé aujourd'hui d'engager une nouvelle démarche à ce sujet.

Nous comprendrions à la rigueur que des avantages soient accordés aux fonds qui entrent dans les entreprises. Mais l'impôt fiscal, c'est tout autre chose. En effet, il constitue un avantage pour les fonds qui quittent l'entreprise.

Le groupe communiste est prêt d'ailleurs à soutenir toutes les mesures qui tendraient à favoriser l'investissement et la création d'emplois. Que l'on ne nous présente pas l'impôt fiscal comme étant l'une de ces mesures, sinon pourquoi sa suppression figurait-elle dans les propositions du candidat devenu aujourd'hui Président de la République ? Nous pensons donc que notre démarche prend toute sa valeur à l'occasion de l'examen du projet de loi portant D. D. O. E. F.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. La commission a émis un avis défavorable à cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. M. Gamboa, dans son argumentation, a estimé et je l'en remercie, que le capital-risque n'était pas une mauvaise chose. Il pense que les fonds qui doivent aller vers l'entreprise sont positifs. Son approbation est tardive, mais mieux vaut tard que jamais. Je ne désespère jamais de voir évoluer les esprits quand le dialogue se noue.

Sur l'impôt fiscal, tout a été dit. Nous pourrions engager une discussion à cet égard lors de l'examen de la prochaine loi de finances. On nous propose la double imposition. Celle-ci a été repoussée par le Gouvernement à plusieurs reprises depuis 1981. Je me contente simplement de rappeler notre position constante sur ce point. Je vous donne rendez-vous à la prochaine discussion budgétaire. On s'efforcera d'examiner de façon plus approfondie le système de l'impôt fiscal. Ce système fonctionne bien. Il était important qu'il soit complété par les dispositions que j'ai rappelées tout à l'heure. En tout cas, la double imposition serait tout à fait contraire aux objectifs que nous poursuivons. Le Gouvernement est donc contre l'amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 3, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 5 bis.

M. le président. « Art. 5 bis. — I. — Les plus-values réalisées lors de la cession à titre onéreux de bons ou titres de créances négociables, émis pour une durée inférieure ou égale à deux ans, sont assimilées à des revenus.

« II. — Pour les personnes physiques et sous réserve des dispositions particulières propres aux bénéficiaires professionnels, les plus-values visées au paragraphe I sont imposées suivant les règles définies aux articles 94 A et 96 A du code général des impôts ; toutefois, les frais d'acquisition ne peuvent être fixés forfaitairement.

« III. — Les dispositions du présent article s'appliquent aux cessions réalisées à compter du 1^{er} juin 1985. » — (Adopté.)

Article additionnel.

M. le président. Par amendement n° 90, M. Poncelet et les membres du groupe du R. P. R. proposent d'insérer, après l'article 5 bis un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 194-9 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales est ainsi rédigé :

« Art. 194-9. — Les titulaires de bons de souscription peuvent obtenir communication, dans des conditions fixées par décret,

des documents sociaux, à l'exception de l'inventaire, énumérés aux 1° et 2° de l'article 168 et concernant les trois derniers exercices de la société émettrice des actions. »

La parole est à M. Pluchet, pour défendre l'amendement.

M. Alain Pluchet. Monsieur le président, mon collègue M. Poncelet a dû regagner Metz où il préside demain matin la réunion de la commission des finances du conseil régional. Je vous prie donc de bien vouloir excuser son absence.

L'amendement n° 90 vise la communication qui peut être faite aux titulaires de bons de souscription des sociétés commerciales.

L'article 8 de la loi n° 83-1 du 3 janvier 1983 sur le développement des investissements et de la protection de l'épargne a inséré un article 194-9 dans la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, qui stipule que « les titulaires de bons de souscription peuvent obtenir communication, dans des conditions fixées par décret, à l'exception de l'inventaire, des documents sociaux énumérés aux 2° et 3° de l'article 168 et concernant les trois derniers exercices de la société émettrice des actions ».

Cependant, l'alinéa 3° de l'article 168 en question dispose que les actionnaires peuvent avoir communication du texte et de l'exposé des motifs des résolutions proposées, ainsi que des renseignements concernant les candidats au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, selon le cas.

Toutefois, les titulaires des bons n'étant pas encore actionnaires n'ont pas droit de vote aux assemblées générales et n'ont donc pas à connaître l'exposé des motifs des résolutions et les renseignements concernant les candidats au conseil d'administration ou de surveillance. Il semble donc que la loi du 3 janvier 1983 n'aurait pas dû faire référence aux documents visés par le 3° de l'article 168 de ladite loi sur les sociétés commerciales.

En revanche, ce même article 194-9 précise que les titulaires de bons de souscription peuvent obtenir, à l'exception de l'inventaire, les documents sociaux énumérés aux alinéas 2° et 3° de l'article 168.

Il apparaît, de plus, souhaitable qu'à l'exception de l'inventaire les autres documents figurant à l'alinéa 1° de l'article 168 puissent être communiqués aux titulaires des bons de souscription, puisqu'il s'agit des comptes annuels, de la liste des administrateurs ou des membres du directoire, et du conseil de surveillance, selon le cas.

Dans une réponse ministérielle publiée au *Journal officiel* des débats du Sénat du 19 février 1985, M. le garde des sceaux a précisé qu'il s'agissait d'une erreur de rédaction à l'article 8 de la loi du 3 janvier 1983, qui devrait être rectifié en faisant référence dans l'article 194-9 aux alinéas 1° et 2° de l'article 168, et non pas aux alinéas 2° et 3°.

Afin de lever toute ambiguïté, nous vous proposons donc de modifier en conséquence l'article 194-9 de la loi sur les sociétés commerciales.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. La commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Le Gouvernement est favorable à cet amendement.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Monsieur Pluchet, l'interprétation de M. le garde des sceaux est obligatoirement la bonne. Je m'explique.

L'article 168 de la loi du 24 juillet 1966 dispose : « Tout actionnaire a le droit, dans les conditions et délais déterminés par décret, d'obtenir communication :

1° De l'inventaire, du compte d'exploitation générale, du compte de pertes et profits, du bilan et de la liste des administrateurs ou des membres du directoire et du conseil de surveillance, selon le cas ;

2° Des rapports du conseil d'administration ou du directoire et du conseil de surveillance, selon le cas, et des commissaires aux comptes, qui seront soumis à l'assemblée ;

3° Le cas échéant, du texte et de l'exposé des motifs des résolutions proposées... »

Il s'agit donc de titulaires de bons de souscription, qui ne sont pas encore actionnaires. Et à partir du moment où la loi du 3 janvier 1983 précise que ces titulaires de bons de souscription « peuvent obtenir communication, dans des conditions fixées par décret, à l'exception de l'inventaire, des documents sociaux énumérés aux alinéas 2° et 3° de l'article 168 », dès lors que ledit inventaire n'est cité ni à l'alinéa 2° ni à l'alinéa 3°, mais

à l'alinéa 1° de l'article 168, il devient évident — cette exception faite pour l'inventaire le prouve — qu'il y a eu une erreur matérielle.

La commission des lois a toujours pensé, comme l'a expliqué M. le garde des sceaux dans la question que vous évoquiez, que l'article 194-9 contenait une telle erreur matérielle et qu'il fallait le lire : « des documents sociaux énumérés aux 1° et 2° de l'article 168. » Par conséquent, si votre amendement répare cette erreur, vous êtes dans la droite ligne de la pensée de la commission des lois et elle vous remercie d'avoir saisi cette occasion pour apporter cette correction nécessaire qui aurait dû à l'époque relever de l'erratum.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 90, accepté par le Gouvernement et pour lequel la commission des finances s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, après l'article 5 bis.

Article 6.

M. le président. « Art. 6. — A compter de l'imposition des revenus de 1985, les 1° et 2° de l'article 83 du code général des impôts sont remplacés par les dispositions suivantes :

« 1° — les cotisations de sécurité sociale ;

« 2° — les cotisations ou les primes versées aux organismes de retraite et de prévoyance complémentaires auxquels le salarié est affilié à titre obligatoire.

« Lorsque le total des versements du salarié et de l'employeur tant aux caisses de sécurité sociale au titre de l'assurance vieillesse qu'aux organismes de retraite et de prévoyance complémentaires excède 19 p. 100 d'une somme égale à huit fois le plafond annuel moyen retenu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale ou lorsqu'à l'intérieur de cette limite, les versements aux seuls organismes de prévoyance dépassent 3 p. 100 de la même somme, l'excédent est ajouté à la rémunération. »

Par amendement n° 45, M. Dailly, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit le texte présenté pour le 1° de l'article 83 du code général des impôts :

« 1° — les cotisations de sécurité sociale évaluées forfaitairement à 10,25 p. 100 ; »

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. L'article 83 du code général des impôts permet aux salariés de déduire du montant brut de leur rémunération : d'abord, les retenues faites par l'employeur en vue de la constitution de pensions ou de retraites, article 83-1° ; ensuite, les cotisations afférentes au régime de retraite complémentaire institué par la caisse nationale de prévoyance de la fonction publique, article 83-1° bis, ou des régimes analogues désignés par décret ; enfin, les cotisations ouvrières aux assurances sociales, article 83-2°.

L'objet de cet article 6 est de donner valeur législative à une interprétation restrictive de l'administration en matière de déduction des cotisations de retraite et de prévoyance, patronales et salariales à caractère obligatoire.

En l'absence de base législative, l'administration fiscale a prétendu réglementer la déduction de ces cotisations. Par une note du 27 avril 1967, complétée par une instruction du 1^{er} août 1975, la direction générale des impôts a fixé une double limitation.

Premièrement, l'ensemble des cotisations — patronales et salariales — déductibles ne doit pas dépasser 19 p. 100 de la rémunération versée, elle-même plafonnée à huit fois le plafond de la sécurité sociale. Deuxièmement, une limitation est prévue en fonction des pensions offertes pour certains régimes complémentaires, lesquelles ne doivent pas excéder, par rapport au dernier traitement d'activité, celles des salariés du secteur public, à savoir 2 p. 100 par an, soit, par exemple, pour trente-sept ans et demi d'activité, 75 p. 100 du dernier salaire.

Or cette position de l'administration fiscale a été mise en péril par le Conseil d'Etat.

L'article 6 du projet de loi tend à donner une base légale à la position de l'administration fiscale tout en la modifiant néanmoins.

Premièrement, les cotisations ou les primes versées par le salarié aux organismes de retraite ou de prévoyance complémentaires seraient déductibles du revenu brut lorsque le total des cotisations ou primes versées par l'employeur et le salarié n'excède pas la limite de 19 p. 100 d'une somme égale à huit fois le plafond annuel moyen retenu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale, soit 162 245 francs pour 1985.

Deuxièmement, à l'intérieur de cette limite, l'excédent des cotisations de prévoyance dépassant 3 p. 100 du même plafond est ajouté à la rémunération imposable des salariés.

Le caractère forfaitaire du plafonnement, limité dans tous les cas à 162 245 francs pour l'année 1985, va entraîner — je me permets de vous le faire remarquer — une désorganisation des régimes de retraite actuellement existants.

Cette disposition provoquerait, en outre, une discrimination à l'égard des différents bénéficiaires des régimes de répartition. En effet, les régimes de répartition actuels, s'ils permettent aux salariés non cadres — ceux qui perçoivent moins de 100 000 francs par an — d'atteindre une retraite représentant 70 p. 100 du dernier salaire, ne permettent qu'une proportion de 65 p. 100 pour les cadres — ceux qui perçoivent de 100 000 francs à 400 000 francs — et de 50 p. 100 seulement pour les cadres supérieurs, catégorie dont la situation démographique est d'ailleurs très déséquilibrée.

Le projet de loi admettrait ainsi que les devoirs de l'employeur — votre commission trouve cela infiniment grave — en matière de constitution de retraite pourraient être différenciés en fonction de la position du salarié dans l'échelle des traitements de l'entreprise.

Pour toutes ces raisons, la commission des lois vous propose trois amendements à cet article.

Le premier — celui que vous venez d'appeler, monsieur le président — tend à mentionner dans la loi ce qui est la pratique administrative actuelle, à savoir que, pour calculer la limite forfaitaire de 19 p. 100, il convient d'apprécier les cotisations de sécurité sociale à hauteur d'un taux forfaitaire de 10,25 p. 100, et non au taux réel de 13,90 p. 100.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. Sagesse !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Le Gouvernement est opposé à cet amendement, pour les raisons suivantes : les cotisations de sécurité sociale vieillesse atteignent actuellement 13,9 p. 100 du plafond. M. Dailly propose qu'on les comptabilise pour 10,25 p. 100 seulement.

Cette solution ne paraît pas conforme à l'impératif de clarté. Je reconnais qu'elle avait été admise précédemment, mais dans un contexte différent. En effet, les possibilités de déduction étaient beaucoup plus restreintes : 19 p. 100 de chaque salaire. Le texte du Gouvernement est beaucoup plus large : 19 p. 100 d'un salaire de référence élevé, égal pour tous.

Je ne crois pas souhaitable de se lancer dans une comptabilité fictive. Il faut donc s'en tenir à notre article dont la rédaction nous a été recommandée par le Conseil d'Etat.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je ferai simplement observer à M. le ministre que j'ai en main la note du 27 avril 1967, émanant de la sous-direction 3C, bureau 3C1. Elle précise, notamment, dans son troisième alinéa, que « les cotisations versées au titre du régime de retraite et de prévoyance de la sécurité sociale ne sont à retenir, pour apprécier le pourcentage de 19 p. 100 ci-dessus indiqué, qu'à concurrence d'un pourcentage de 10,25 p. 100, calculé sur la tranche de rémunération qui n'excède pas le plafond de la sécurité sociale. Il est admis, en effet, que ce pourcentage de 10,25 p. 100 correspond aux cotisations de sécurité sociale qui sont afférentes aux risques vieillesse, décès et invalidité. »

C'est le motif pour lequel la commission des lois a cru bon d'inscrire dans la loi ce qui figure dans ladite circulaire. A partir du moment où l'on se trouve devant des interprétations successives de l'administration fiscale, il est tout de même bon, nous semble-t-il, de préciser ce qu'il en est. Si tel n'est pas le cas, monsieur le ministre, alors il faut nous en dire davantage.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je demande la parole.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Monsieur le rapporteur, nous ne devons pas être prisonniers d'une erreur commise en 1967.

Par ailleurs — j'attire l'attention de la Haute Assemblée sur ce point — les bénéficiaires de cette mesure seraient les salariés qui perçoivent plus de 71 000 francs par mois. Il faut avoir cela présent à l'esprit si l'on veut apprécier notre position à sa juste valeur. Je ne crois donc pas qu'une telle mesure soit sage, raisonnable et équitable. Une erreur a été commise en 1967 ; elle doit être réparée.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Cela change tout !
Je retire cet amendement.

M. le président. L'amendement n° 45 est retiré.

Je suis maintenant saisi de quatre amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 73, présenté par M. Béranger, tend à rédiger comme suit les deux derniers alinéas de l'article 6 :

« 2° Les cotisations ou les primes contractuelles versées aux organismes de retraite et de prévoyance complémentaire auxquels le salarié est affilié à titre obligatoire.

« Lorsque le total des versements contractuels du salarié et de l'employeur tant aux caisses de sécurité sociale au titre de l'assurance vieillesse qu'aux organismes de retraite et de prévoyance complémentaire excède 19 p. 100 d'une somme égale à huit fois le plafond annuel moyen retenu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale ou lorsqu'à l'intérieur de cette limite les versements aux seuls organismes de prévoyance dépassent 3 p. 100 de la même somme, l'excédent est ajouté à la rémunération. »

Le deuxième, n° 24 rectifié, présenté par MM. Blin et Fosset, au nom de la commission des finances, et le troisième, n° 46, présenté par M. Dailly, au nom de la commission des lois, sont identiques.

Tous deux tendent à compléter le texte proposé par le 2° de l'article 83 du code général des impôts par un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Dans les cas où le total des versements au titre de la retraite dépasse le montant maximum résultant des dispositions mentionnées à l'alinéa précédent, la limite de 19 p. 100 ne s'applique pas lorsque le montant annuel cumulé des pensions n'excède pas 2 p. 100 du produit obtenu en multipliant le nombre d'années d'exercice de fonctions par le traitement de la dernière année d'activité limité à la somme définie à ce même alinéa. »

Le quatrième, n° 47, également présenté par M. Dailly, au nom de la commission des lois, a pour objet de compléter ce même texte par un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Ne sont pas prises en considération, pour l'application de la limite de 3 p. 100 mentionnée au deuxième alinéa, les cotisations ou primes affectées à la couverture des risques d'invalidité et d'incapacité de travail, ainsi qu'à la garantie de rentes en cas de décès. »

La parole est à M. Béranger, pour défendre son amendement n° 73.

M. Jean Béranger. Malgré la remarque que vient de faire M. le ministre des finances à propos de huit fois le plafond de sécurité sociale, je ne plaide pas ici pour les « super-salaires ». Je tiens simplement à rappeler que pour une nation dont les cadres supérieurs représentent une force, les avantages sociaux sont un moyen de les retenir.

On a parlé, notamment, de « pétrole intellectuel ». Monsieur le ministre, ma proposition vise les cadres supérieurs des entreprises privées, mais voulez-vous me préciser les dispositions qui sont appliquées à l'heure actuelle aux cadres supérieurs d'E.D.F. et de la S.N.C.F., qui dépassent très largement ce plafond, mais pour lesquels les cotisations patronales n'entrent pas dans le calcul puisque ce sont des subventions de l'Etat ?

D'abord, pour une question de justice, je souhaite que tout le monde soit placé au même niveau.

J'en viens à mon amendement. L'article 6 se propose de donner une base législative à une circulaire ministérielle qui bloque à 19 p. 100 le total des versements contractuels du salarié et de l'employeur, et que le Conseil d'Etat n'a pas validée. Or, s'il est admissible — sur ce point, je vous donne raison, monsieur le ministre — de fixer cette barre à 19 p. 100 d'une somme égale à huit fois le plafond annuel moyen retenu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale, les régimes de retraite complémentaires qui sont visés par cet article — tels les régimes des cadres Arrco ou A.G.I.R.C. — nécessitent actuellement le paiement de primes bien supérieures à celles qui sont prévues par contrat. Je m'explique.

Depuis plusieurs années, en raison tant de l'afflux des classes pleines de l'après-guerre 1914-1918 arrivant à l'âge de la retraite que de la réduction du nombre des actifs consécutif à l'accroissement du chômage, tous les organismes de retraite ont été contraints de procéder à des « majorations de taux d'appel des cotisations ».

Or, ces cotisations supplémentaires, destinées uniquement à assurer l'équilibre des régimes de retraite par répartition, ne sont génératrices d'aucun droit personnel au profit des salariés qui les ont versées. Il me paraît donc profondément injuste de pénaliser les actifs une seconde fois en les intégrant dans les cotisations visées à l'article 6-2°, et ce d'autant que ces majorations de taux d'appel doivent normalement s'amplifier dans les années à venir.

Je vous rappelle monsieur le ministre, que les cotisations du régime de l'Arrco sont appelées actuellement à 110 p. 100, pour passer à 115 p. 100, voire à 120 p. 100. Au niveau du

régime de l'A.G.I.R.C., elles sont actuellement appelées à 103 p. 100 pour 100 p. 100 de droits et vont l'être, l'année prochaine, à 110 p. 100.

Je pense qu'il serait opportun de viser les cotisations contractuelles et non les cotisations réelles, sinon vous allez mettre les cadres supérieurs dans une situation très difficile s'agissant de leurs revenus, et ce alors que votre Gouvernement a déjà décidé d'instaurer des tranches d'imposition à 60 p. 100 et 65 p. 100.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur général, pour défendre l'amendement n° 24 rectifié.

M. Maurice Blin, rapporteur général. Monsieur le président, je tiens à préciser d'ores et déjà que sur l'amendement n° 73, la commission s'en remettra à la sagesse du Sénat.

Celui qu'elle vous propose vise, à l'occasion de l'examen de l'article 6, à défendre et à établir dans le texte de la loi le principe de l'égalité des droits à la retraite entre les salariés des secteurs public et privé.

Ce principe est actuellement reconnu, mais simplement au niveau de la doctrine administrative. A maintes reprises, en effet, l'administration a admis que la limite de déduction — c'est cela l'important — des cotisations obligatoires de retraite ne jouait pas dès lors que les avantages servis restaient comparables à ceux qui sont prévus en faveur des salariés du secteur public. Or, je vous le rappelle, tout fonctionnaire peut prétendre, après trente-sept années et demie d'activité, à une pension de retraite égale à 75 p. 100 de son dernier salaire.

L'amendement de la commission des finances répond donc, à l'évidence, à un souci d'égalité de traitement entre les salariés des secteurs public et privé. Toutefois, afin d'éviter tout débordement, car il peut y avoir débordement, il reprend une règle de calcul déjà retenue par l'administration dans une instruction en date du 1^{er} août 1975.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre les amendements n°s 46 et 47.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. L'amendement n° 46 étant identique à celui de l'amendement de la commission des finances, je ne peux que m'associer aux explications lumineuses que vient de fournir M. le rapporteur général.

L'amendement n° 47 tend à ne pas appliquer la limite de 3 p. 100 concernant les cotisations de prévoyance complémentaire obligatoire lorsque les provisions ou les cotisations correspondent à la garantie d'indemnités ou de rentes, elles-mêmes imposables à l'impôt sur le revenu.

La limite de 3 p. 100 s'appliquera, en revanche, aux autres garanties de prévoyance qui donnent lieu à des versements par définition non imposables, tels que le versement d'un capital décès par exemple. La commission des lois pense que cette solution est cohérente avec le principe posé par l'administration fiscale pour la prévoyance complémentaire facultative, selon lequel les indemnités ou restes ne sont pas imposables dès lors que les cotisations ne sont pas déductibles.

Tel est l'esprit dans lequel elle vous soumet cet amendement.

M. le président. Monsieur le rapporteur, quel est l'avis de la commission sur les amendements n°s 46 et 47 ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. La commission souhaiterait entendre d'abord l'avis du Gouvernement.

M. le président. Quel est donc l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 73, 24 rectifié, 46 et 47 ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je présenterai, avant de m'exprimer sur les différents amendements, une observation d'ordre général : déduire ce que l'on verse est bien ; déduire ce que l'on ne verse pas n'est pas bien !

L'amendement n° 47 a pour objet d'exclure des cotisations dont la déduction est limitée à celles qui sont affectées à la couverture des risques d'invalidité et d'incapacité de travail ainsi qu'à la garantie de rente en cas de décès.

Monsieur Dailly, avant d'invoquer l'article 40, je précise à votre intention que les risques de prévoyance sont déjà couverts par la sécurité sociale et que les cotisations correspondantes sont déductibles sans aucune limitation. Dès lors, les dépenses consenties pour assurer une couverture complémentaire de ce risque constituent un emploi de revenus — je m'étonne d'ailleurs, compte tenu de votre école de pensée, que vous puissiez raisonner autrement — et ne sont donc pas, par nature, déductibles. Le Conseil d'Etat en a jugé ainsi.

Dans un souci d'équité, l'article 6 pose le principe de la déductibilité de ces dépenses — voilà encore une manifestation de la générosité de l'Etat — dans une limite appréciée de façon très libérale ; en effet, elle est de 25 000 francs pour l'année 1985 et doit évoluer, chaque année, en fonction du plafond de la sécurité sociale. Fixer une limite est nécessaire sinon tout pourrait être déductible ! L'article 40 étant opposable à cet amendement, je demande à son auteur de bien vouloir le retirer.

Quant aux autres amendements contre lesquels l'article 40 ne peut être invoqué, j'en demanderai également le rejet pour les mêmes raisons.

L'argument de M. Béranger consiste à se référer aux pratiques en vigueur à l'E. D. F. ; tout à l'heure, j'ai entendu parler de fonction publique.

Permettez-moi de vous dire que l'on ne peut pas comparer ce qui n'est pas comparable, ni au niveau des salaires, ni au niveau des statuts particuliers de certaines entreprises : E. D. F., S. N. C. F., fonction publique. La retraite maximale dans la fonction publique est de 300 000 francs par an. C'est un chiffre qu'il importe de diffuser ; il n'est pas négligeable, en effet, que l'opinion publique le connaisse alors que l'on assiste parfois à une campagne de dénigrement de la fonction publique.

Des plafonds existent aussi à E. D. F. Le plafond pour les cotisations dont vous parlez, M. Béranger — je vais y revenir — joue normalement aux environs de 850 000 francs de salaires. Je ne sache pas qu'il y ait beaucoup d'entreprises publiques — je parle d'E. D. F. parce que j'y ai travaillé — qui versent des salaires de 850 000 francs par an. Vraiment, je n'en connais pas. Il ne faut donc comparer ce qui est comparable.

Dans la réalité — j'en reviens maintenant au fond du débat — ce sont bien les cotisations effectivement versées qui alimentent les prestations servies. Si les taux d'appel sont de plus en plus élevés, c'est précisément pour permettre le maintien des pensions — il s'agit des cadres — au niveau prévu.

Ce dispositif est bien connu — d'ailleurs, M. Béranger l'a lui-même exposé — c'est ce qu'on appelle le système de répartition : il assure, d'une part, aux actifs d'aujourd'hui la solidarité avec ceux qui sont partis à la retraite et, d'autre part, aux actifs d'aujourd'hui qui seront ultérieurement à la retraite la solidarité avec ceux qui seront actifs demain.

Tel est le dispositif bien connu. Lorsque j'étais au ministère des affaires sociales, je m'en suis souvent expliqué devant le Sénat.

Revenons à l'essentiel. Il est normal de prendre en compte, pour la fixation du montant des cotisations déductibles, les sommes effectivement versées. Cette réponse que j'ai également apportée tout à l'heure à M. Dailly, qui a bien voulu être convaincu, vaut aussi pour l'amendement n° 24 rectifié, présenté par M. Blin.

Nous avons proposé une solution libérale — j'y reviens — puisque les cotisations seraient exonérées jusqu'à un montant de 162 245 francs. Par conséquent, la quasi-totalité des salariés pourront se constituer leur retraite en franchise d'impôt. Seuls feront exception ceux dont la rémunération mensuelle dépasse 71 000 francs. Par conséquent, ces amendements qui ont tous à peu près le même objet, même s'ils soulèvent des questions quelque peu différentes, doivent être rejetés. Vos amendements qui ont pour objet d'avantager des salariés qui ont un revenu mensuel égal ou supérieur à 71 000 francs ne me paraissent pas compatibles avec la situation actuelle et l'effort qui est demandé dans ce pays aux plus humbles qui luttent contre l'inflation. Ce serait déraisonnable, un peu démagogique et vraiment tout à fait inadapté aux circonstances dans lesquelles nous nous trouvons.

M. le président. Monsieur le rapporteur général, l'amendement n° 24 rectifié est-il maintenu ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. Non, monsieur le président.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. L'amendement n° 46, identique, est également retiré.

M. le président. Les amendements n°s 24 rectifié et 46 sont retirés.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 73, repoussé par le Gouvernement et pour lequel la commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 47.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. J'ai compris que le Gouvernement évoquait l'article 40 à l'encontre de mon amendement. Or celui-ci tend simplement à éviter une double imposition.

Autrement dit, nous proposons de ne pas appliquer la limite de 3 p. 100 concernant les cotisations de prévoyance complémentaires obligatoires lorsque les provisions ou cotisations correspondant à la garantie d'indemnité ou de rente sont elles-mêmes imposables à l'impôt sur le revenu. Pourquoi, en effet, imposer les cotisations puisque, ensuite, on impose les indem-

nités ? Au contraire, la limite de 3 p. 100 doit s'appliquer aux autres garanties de prévoyance qui donnent lieu à des versements non imposables.

Telle est l'idée qui a guidé votre commission des lois. J'avoue très franchement, monsieur le ministre, que je n'ai pas bien compris — peut-être est-ce la fatigue — votre réponse à cette question. C'est cet objectif seul que poursuit la commission des lois. Si elle a tort, expliquez-le moi. Je ne demande qu'à comprendre.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je demande la parole.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Monsieur le rapporteur pour avis, peut-être n'ai-je pas été suffisamment clair.

Les cotisations de la sécurité sociale et des régimes obligatoires sont déductibles. Nous en sommes tous d'accord. Il suffit d'établir sa déclaration de revenus sur la base de la fiche de salaire pour le savoir. Dès lors, en principe, les dépenses supportées pour assurer une couverture complémentaire de ces risques constituent un emploi de revenus et ne sont donc pas déductibles. Telle est la position du Conseil d'Etat.

Nous allons plus loin. Nous acceptons la déductibilité jusqu'à un montant de 25 000 francs pour l'année 1985, montant qui évoluera chaque année en fonction du plafond de la sécurité sociale, lui-même lié à l'évolution des salaires. Selon nous, c'est une solution généreuse. Mais nous ne pouvons pas aller au-delà. C'est à partir du moment où vous souhaitez aller plus loin que nous nous trouvons privés de recettes fiscales et que nous invoquons l'article 40.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis. En d'autres termes, monsieur le ministre, vous ne récusiez pas la réflexion de la commission des lois. Vous reconnaissez à notre raisonnement le mérite de la logique mais vous dites qu'il va trop loin s'agissant des pertes de recettes qu'il entraîne et donc vous vous y opposez.

Comme je ne veux pas que vous invoquiez l'article 40 de la Constitution à l'encontre de mon amendement, je le retire, d'autant que vous me donnez acte que mon raisonnement était d'une rigueur et d'une logique sur lesquelles il n'y avait rien à dire.

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Pas tout à fait ! (Sourires.)

M. le président. L'amendement n° 47 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 6.

(L'article 6 est adopté.)

Articles additionnels.

M. le président. Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier n° 68 rectifié, présenté par M. Cluzel, tend à insérer, après l'article 6, un article additionnel ainsi rédigé :

« A) L'article 194 du code général des impôts est ainsi rédigé :

« Art. 194. — I. — Le nombre de parts à prendre en considération pour la division du revenu imposable prévue à l'article 193 est fixé comme suit :

« Célibataire, divorcé ou veuf sans enfant à charge	1
« Célibataire ou divorcé ayant un enfant à charge	1,5
« Marié, sans enfant à charge	2
« Marié ou veuf ayant un enfant à charge	2,5
« Célibataire ou divorcé ayant deux enfants à charge	2
« Marié ou veuf ayant deux enfants à charge	3
« Célibataire ou divorcé ayant trois enfants à charge ...	3
« Marié ou veuf ayant trois enfants à charge	4
« Célibataire ou divorcé ayant quatre enfants à charge ..	3,5
« Marié ou veuf ayant quatre enfants à charge	4,5
« Célibataire ou divorcé ayant cinq enfants à charge	4,5
« Marié ou veuf ayant cinq enfants à charge	5

« et ainsi de suite, en augmentant d'une demi-part par enfant à charge du contribuable.

« II. — En cas d'imposition séparée des époux par application de l'article 6-4, chaque époux est considéré comme une célibataire ayant à sa charge les enfants dont il a la garde.

« Le veuf qui a à sa charge un ou plusieurs enfants non issus de son mariage avec le conjoint décédé est traité comme un célibataire ayant à sa charge le même nombre d'enfants.

« Pour l'application des dispositions du premier alinéa, sont assimilées à des enfants à charge les personnes considérées comme étant à la charge du contribuable en vertu de l'article 196 A bis.

« Le nombre de parts à prendre en considération pour l'imposition des contribuables célibataires ou divorcés et pour l'imposition des contribuables visés au deuxième alinéa du présent paragraphe, ayant un ou plusieurs enfants à charge est majoré d'une demi-part lorsque ces contribuables joignent à leur déclaration de revenus une déclaration certifiant sur l'honneur qu'ils ne partagent aucune dépense relative à l'éducation des enfants, et plus généralement au foyer dans son ensemble, avec une personne vivant avec eux en concubinage.

« Le nombre de parts à prendre en considération pour l'imposition des contribuables célibataires ou divorcés ayant à leur charge une ou plusieurs personnes visées à l'article 196 A bis du présent code est majorée d'une demi-part de plein droit. »

« B) Le montant de la déduction prévue à l'article 154 ter du code général des impôts est majoré à due concurrence du supplément de ressources procuré à l'Etat par les dispositions du A) qui précède. »

Le second, n° 69 rectifié bis, également présenté par M. Cluzel, vise à insérer, après l'article 6, un article additionnel ainsi rédigé :

« A) L'article 194 du code général des impôts est complété in fine par un alinéa ainsi rédigé :

« Le nombre de parts à prendre en considération pour l'imposition des contribuables célibataires ou divorcés est diminué d'une demi-part lorsque ceux-ci vivent en concubinage notoire et ont un ou plusieurs enfants à charge. »

« B) Le montant de la déduction prévue à l'article 154 ter du code général des impôts est majoré à due concurrence du supplément de ressources procuré à l'Etat par les dispositions du A) qui précède. »

La parole est à M. Cluzel, pour défendre ces deux amendements.

M. Jean Cluzel. Nous nous trouvons là devant un grave problème.

Monsieur le ministre, vous faisiez allusion tout à l'heure, lors de la discussion de l'amendement n° 23, aux objectifs que vous fixiez à la fiscalité. Vous parliez d'une fiscalité « neutre et équitable ». C'est ce que je vous propose, et j'espère que nous nous trouverons, vous et moi, d'accord pour rétablir l'égalité fiscale entre couples mariés et couples concubins.

Les amendements que je propose visent à mettre en harmonie, sur un point capital, la législation fiscale avec l'évolution des mœurs.

Le nombre des mariages a décliné, depuis une quinzaine d'années dans des proportions importantes ; en revanche, nous assistons à une recrudescence du concubinage, que le couple ait ou n'ait pas d'enfant.

Il n'appartient certes pas au législateur de juger cette évolution, qui découle de l'exercice par chacun de son libre arbitre, ou de condamner la recrudescence actuelle du concubinage.

En revanche, il incombe au législateur d'éviter que la loi ne pénalise tel ou tel comportement sans aucune justification que celle d'une attitude différente par rapport à la « législation ou non de l'état de couple ». C'est là tout le problème !

Or, nous constatons aujourd'hui une pénalisation fiscale importante qui, dans certains cas, devient exorbitante, au détriment des couples mariés.

Pourquoi cette pénalisation ? Pour deux séries de raisons.

Premier facteur d'inégalité : la plupart des crédits d'impôt ou des abattements sur le revenu imposable accordés pour la prise en compte fiscale de certaines charges ne sont accordés qu'au foyer fiscal, et non pas à chacun des époux qui le composent. De ce fait, un couple marié, qui constitue un foyer fiscal unique, est pénalisé par rapport à un couple de concubins, qui, lui, est composé de deux foyers fiscaux. Ainsi, la déduction pour frais de garde des enfants est plafonnée à 4 310 francs par foyer fiscal, soit 8 620 francs au total pour un couple de concubins, contre 4 310 francs pour un couple marié.

N'est-ce pas là une inégalité flagrante ? Les frais de garde des enfants sont donc identiques, qu'on ait affaire à un contribuable célibataire ayant des enfants, à un couple de concubins, ou à un couple marié.

Second facteur d'inégalité : lorsque le système du quotient familial a été instauré, en 1945, les contribuables célibataires ayant un ou plusieurs enfants à charge s'étaient vu octroyer une demi-part de quotient supplémentaire. A l'époque, cet avantage était parfaitement légitime.

Mais, aujourd'hui, les mentalités ont évolué, et les faits avec elles ; vivre en concubinage est entré dans les mœurs. Il importe donc de prendre en compte cette évolution dans la loi.

Je souhaite citer quelques-uns des chiffres auxquels nous aboutissons.

Imaginons un couple marié et un couple de concubins ayant chacun un revenu imposable de 100 000 francs. Avec un enfant, le couple marié paye 1 830 francs d'impôts sur le revenu de plus que le couple de concubins ; avec deux enfants, cet écart passe à 2 965 francs.

Considérons le même couple avec un revenu de 200 000 francs. Avec un enfant, l'écart est d'environ 8 500 francs ; avec deux, il est d'environ 11 800 francs au détriment du couple marié. Je dis « environ », car ces calculs sont fondés sur certaines hypothèses ; en prenant des hypothèses différentes, on arriverait à des chiffres similaires, mais non entièrement identiques.

Enfin, considérons le cas d'un couple ayant 300 000 francs de revenus. Avec un enfant, l'écart est d'environ 10 700 francs ; avec deux, il est d'environ 18 000 francs, toujours au détriment du couple marié.

Cette situation, vous en conviendrez avec moi, monsieur le ministre, mes chers collègues, n'est pas acceptable. La solution la plus séduisante consisterait à aligner la fiscalité des couples mariés sur celle des couples concubins. Mais pouvez-vous, monsieur le ministre, nous proposer une telle solution au nom du Gouvernement ? Si vous le faisiez, ce serait parfait ; en tout cas, je le souhaite.

Au cas où le Gouvernement ne l'envisagerait pas immédiatement, un autre moyen pourrait, en attendant, être utilisé pour corriger cette grave inégalité qui pénalise les couples mariés : il suffirait alors de réserver le bénéfice de la demi-part supplémentaire aux seuls contribuables réellement isolés.

Pour ce faire, j'ai rédigé deux amendements. L'un et l'autre procèdent du même esprit, mais la technique utilisée est différente.

Le premier amendement, qui porte le n° 68 rectifié, tend à modifier le nombre de parts à prendre en considération pour l'établissement de l'impôt. Ce nombre serait systématiquement diminué d'une demi-part pour les contribuables célibataires ou divorcés ayant un ou plusieurs enfants à charge. Mais tous ceux qui, parmi ces contribuables, certifieraient sur l'honneur ne partager aucune dépense relative à l'entretien du foyer ou à l'éducation des enfants avec un concubin verraient leur nombre de parts majoré d'une demi-part.

Le second amendement, qui porte le n° 69 rectifié bis, propose un dispositif différent ; il a pour objet de faire application d'une théorie presque universelle du droit français qui est celle de l'abus de droit, théorie sur laquelle, monsieur le ministre, j'espère que nous nous retrouverons. Il est, en effet, abusif que certaines personnes nullement isolées bénéficient d'un système dont la finalité est d'aider fiscalement les isolés. C'est pourquoi mon amendement dispose que « le nombre de parts à prendre en considération pour l'imposition des contribuables célibataires ou divorcés est diminué d'une demi-part lorsque ceux-ci vivent en concubinage notoire et qu'ils ont un ou plusieurs enfants à charge ». Il s'agit d'une mesure de bons sens et d'équité, qui vise notamment les cas de concubinage déclaré.

L'adoption de l'un ou l'autre de mes amendements apporterait assurément un supplément de ressources fiscales à l'Etat ; je suis, en effet, persuadé que l'immense majorité des concubins n'ont nullement une âme de fraudeurs ; simplement, ils acquittent leurs impôts en fonction de la législation fiscale en vigueur et nul ne peut ni ne songe à leur en faire grief.

Ce supplément de ressources pour l'Etat est quasiment impossible à évaluer ; je peux simplement indiquer que la dépense fiscale représentée par la demi-part supplémentaire est actuellement de l'ordre de 1,5 milliard de francs.

En tout état de cause, ces ressources nouvelles devraient impérativement être utilisées à une action fiscale en faveur des familles. On l'a compris, mon objectif n'est évidemment pas d'accroître la charge fiscale pesant sur les ménages.

C'est pourquoi chacun de mes amendements comporte un paragraphe B, dans lequel je suggère de relever à due concurrence le montant de la déduction pour frais de garde des enfants, actuellement fixé à 4 310 francs.

Une telle mesure soulagerait considérablement de nombreuses familles, notamment parmi les plus modestes, et constituerait une mesure fiscale non négligeable dans une politique familiale bien comprise.

En conclusion, monsieur le ministre, mes chers collègues, si j'ai déposé deux amendements, c'était afin de présenter les deux solutions possibles.

Toutefois, après le débat qui s'est instauré en commission des finances et après les observations toujours pertinentes de M. le rapporteur général, j'ai pleinement conscience des difficultés que pourrait poser la mise en application de l'amendement n° 68 rectifié ; c'est pourquoi je le retire, au bénéfice de l'amendement n° 69 rectifié bis. Sa portée, pour être plus modeste, n'en contribuerait pas moins, s'il était adopté, à résoudre un problème important.

A partir d'une démarche sincère et claire, nous pourrions parvenir à une plus grande égalité fiscale entre les couples, qu'ils soient mariés ou concubins, ce qui est leur choix. De surcroît, la fiscalité serait neutre par rapport à l'évolution des mœurs et des comportements. Une fiscalité plus juste, une fiscalité totalement neutre, n'est-ce pas ce qui est souhaitable en République ? (MM. Blin, rapporteur général, Girod, Descours Desacres et de Bourgoing applaudissent.)

M. le président. L'amendement n° 68 rectifié est retiré.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 69 rectifié bis ?

M. Maurice Blin, rapporteur général. Monsieur le président, mes chers collègues, la commission des finances — est-il besoin de le dire ? — fait siens les soucis exprimés par M. Cluzel. Il a posé — ce n'est ni la première ni, je le redoute, la dernière fois — un problème éthique d'importance qui préoccupe, j'imagine, la majorité des membres de notre Haute Assemblée.

Si cet amendement a fait l'objet d'un débat au fond en commission des finances, c'est parce que les membres de la commission ont, bien sûr, par-delà le problème éthique soulevé, envisagé la mise en œuvre d'une meilleure fiscalité en faveur des couples mariés, ou plutôt l'aggravation légitime de la fiscalité actuellement en vigueur pour les concubins.

Comme l'a fort bien dit M. Cluzel tout à l'heure, la solution idéale consisterait à aligner le régime des couples mariés sur celui dont bénéficient actuellement les concubins. Malheureusement, cela modifierait assez sérieusement la base de l'impôt direct et aurait, pour le Trésor, des conséquences financières évidentes.

C'est la raison pour laquelle nous ne sommes pas en état de proposer une disposition de cette nature, sous peine de nous faire opposer par M. le ministre de l'économie et des finances l'argument que nous connaissons bien.

Sensible à cette évidence, M. Cluzel propose, avec son amendement n° 69 rectifié bis, une autre solution. Celle-ci est incontestablement meilleure, mais, elle aussi — et M. Cluzel le sait bien — se heurte à un problème d'applicabilité. « Le nombre de parts à prendre en considération pour l'imposition des contribuables célibataires ou divorcés est diminué d'une demi-part lorsque ceux-ci vivent en concubinage notoire », nous dit M. Cluzel. Mais comment constater sans contestation possible le concubinage notoire ? C'est une tâche délicate, difficile et sans doute impossible.

Nous nous trouvons donc en face d'un dilemme : ou bien satisfaire l'éthique, mais nous nous heurtons à un problème financier d'envergure, ou bien trouver une autre voie dans une autre direction, mais nous nous heurtons à un problème d'applicabilité, qui consiste à constater le concubinage notoire.

La commission des finances ne peut pas, bien sûr, s'opposer à un amendement de cette nature. Elle hésite cependant à lui donner un avis pleinement favorable pour les raisons pratiques que je viens d'exposer. Elle recommande donc cet amendement à l'attention de notre Haute Assemblée, s'en remettant à sa sagesse. Quoi qu'il en soit, elle souhaiterait vivement, monsieur le ministre, que vous nous donniez, par vos éclaircissements, l'espoir qu'une solution prochaine sera trouvée à ce douloureux et même scandaleux problème. (MM. Cluzel, Girod, Descours Desacres et de Bourgoing applaudissent.)

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Monsieur le président, je souscris presque mot pour mot à ce que vient de dire M. le rapporteur général. Il a posé le problème dans les termes où, en effet, il se pose. Il ne remonte d'ailleurs pas aux années quatre-vingts : il résulte de dispositions adoptées au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Mais on peut considérer que l'évolution des mœurs donne aujourd'hui à ce problème plus d'acuité.

Après M. le rapporteur général, je considère donc que ce problème se pose à nous, Gouvernement et parlementaires, et que nous devons nous efforcer de le résoudre, après l'avoir, bien entendu ! soigneusement étudié. Cependant, je ne crois pas que l'on puisse le résoudre ce soir, car il faut le régler de façon progressive.

Vous avez, monsieur le rapporteur général, exprimé de façon très claire et lumineuse la difficulté : ou bien nous ne modifions pas la situation actuelle, ce qui pourrait poser quelques problèmes de principe, certains étant attachés à l'idée du mariage — mais je ne me prononce pas sur ce sujet, qui relève de la conscience personnelle de chacun — ou bien nous considérons les personnes mariées comme des concubins vis-à-vis des avantages fiscaux. La dépense a été chiffrée, elle représente environ 15 milliards de francs.

Ce n'est pas l'article 40 que j'invoquerai, monsieur le rapporteur général, mais le bon sens : je ne vois pas quel Gouvernement pourrait accepter aujourd'hui une réduction de recettes

de 15 milliards de francs sans disposer des recettes correspondantes.

Comment constater, en outre, le concubinage notoire ? En multipliant les enquêtes ? En comptant sur les déclarations, comme c'est le cas actuellement ? Comment vérifier l'exactitude de ces déclarations ? Une telle mesure soulève des problèmes d'éthique, de liberté des personnes, d'inquisition. Il nous arrive souvent de porter, sur ce que nous pouvons observer dans certaines dictatures — je pense aux pays d'Amérique latine, où l'inquisition est souvent la règle de vie — des jugements d'une sévérité très grande, comme il nous arrive de penser qu'il existe déjà, dans notre société, beaucoup trop de contrôles.

Je vous fais donc part de mon état d'esprit : je me sens profondément d'accord avec le souci exprimé par M. Cluzel et je fais mienne l'argumentation de M. le rapporteur général. Après cette double réflexion, je me pose cependant la question : comment y parvenir ?

Pour la clarté du débat, je veux toutefois ramener cette question à de justes proportions. Qu'en est-il des disparités en faveur des concubins ? Une demi-part supplémentaire est accordée aux parents isolés ; des avantages fiscaux sont liés à la résidence principale ; une décote est réservée aux célibataires percevant le Smic. Quant aux disparités existant en faveur des mariés, lorsque le couple ne dispose que d'un revenu, les personnes mariées sont avantagées par le quotient familial ; par ailleurs, les droits de succession les avantagent de façon incontestable. Cette double donnée doit être présente à notre esprit.

Venons-en maintenant aux solutions qui ont déjà été apportées à ce problème depuis 1981 : tout d'abord, une demi-part supplémentaire de quotient familial pour les personnes invalides a été accordée dans toutes les situations de famille, que les intéressés soient seuls ou mariés. La déduction des frais de garde des jeunes enfants a été ouverte à toutes les personnes, qu'elles soient ou non mariées. La réduction d'impôt afférente à un compte d'épargne en actions a été conjugalisée quant à son plafonnement. Il en est de même pour les réductions d'impôt relatives aux grosses réparations et aux acquisitions de logements destinés à la location, instituées par la loi de finances de 1985 — nous avons d'ailleurs eu alors ce débat.

L'examen à la fois des difficultés, des disparités et des mesures qui ont été adoptées depuis 1981 peuvent donc peut-être conduire à une certaine dédramatisation.

J'en viens maintenant aux difficultés juridiques que j'ai déjà évoquées. Les limites juridiques, celles qui sont la conséquence logique de l'amendement de M. Cluzel, à savoir le contrôle des situations non fondées sur un acte juridique, ne peuvent qu'entraîner des situations qui porteraient atteinte à la vie privée des personnes.

La deuxième difficulté pratique réside dans les limites créées par l'impôt sur le revenu lui-même : 15 millions de contribuables — 7 millions de foyers sont d'ailleurs exonérés de l'impôt sur le revenu — des situations très différentes qui entraînent l'impossibilité de supprimer les avantages fiscaux dont bénéficient légitimement les personnes vivant véritablement seules.

Monsieur Cluzel, je ne peux pas accepter cet amendement n° 69 rectifié bis. Je souhaite cependant que vous poursuiviez votre réflexion. Il s'agit, en effet, d'un problème réel — mais moins grave que vous ne l'avez prétendu — et qui peut prendre plus d'ampleur du fait de l'évolution de notre société. Or l'évolution des mœurs est une donnée que les pouvoirs publics, les responsables politiques doivent prendre en compte.

En conclusion, je rappelle que je souhaite que vous poursuiviez votre réflexion, monsieur le sénateur, et que je suis décidé à m'y associer. Si, à l'occasion de la discussion de la prochaine loi de finances, sur tel ou tel point nous pouvons prendre des mesures réalistes tout en sauvegardant la liberté des personnes, croyez bien que je n'y ferai pas obstacle.

Mes collaborateurs savent bien que ce n'est pas la première fois que je me pose ce genre de questions, d'autant plus que cette situation a donné naissance à quelques abus tout à fait significatifs. Par exemple, pour échapper à l'impôt sur la fortune, certaines personnes sont invitées à divorcer, ce qui n'est ni sage ni avouable.

M. le président. L'amendement n° 69 rectifié bis est-il maintenu ?

M. Jean Cluzel. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à cette heure avancée, je vous ferai l'économie d'un débat de fond, mais je regrette que nous ne puissions l'engager.

C'est avec intérêt et satisfaction que j'ai pris note de la proposition de M. le ministre de poursuivre ce débat durant l'examen de la prochaine loi de finances.

Je me bornerai à présenter deux observations.

Premièrement, si l'application d'une telle mesure est difficile, elle n'est pas impossible. On est arrivé à trouver des solutions dans d'autres domaines !

Deuxièmement, le problème de l'abus de droit est patent. Personne ne le nie d'ailleurs. Nous continuerons à réfléchir et nous rechercherons des solutions.

Je maintiens cependant cet amendement car il me semble indispensable, à tout le moins, de marquer une première étape dans cette réflexion.

M. Paul Girod. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Girod, pour explication de vote.

M. Paul Girod. J'ai entendu avec intérêt ce débat sur lequel j'apporterai une précision de détail.

Monsieur le ministre, je souhaite attirer votre attention sur un fait. Dans l'état actuel des choses, un certain nombre de nos concitoyens sont animés par des scrupules religieux et désirent contracter une union conforme à leurs convictions. Une telle union ne peut être contractée que s'ils respectent les formalités du mariage civil ; sinon, de même que les prêtres ou les pasteurs qui les unissent, ils sont en infraction.

Dans la mesure où il existe une différence entre la situation d'un couple marié devant les autorités civiles et celle d'un couple vivant en concubinage — vous en avez apporté la preuve, monsieur le ministre — on aboutit au paradoxe suivant : dans un Etat laïc, les citoyens mariés religieusement se voient taxés du fait de leurs scrupules religieux.

Monsieur le ministre, il conviendra d'intégrer cette dimension à votre réflexion.

M. Pierre Bérégozov, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je demande la parole.

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

M. Pierre Bérégozov, ministre de l'économie, des finances et du budget. Monsieur Paul Girod, j'ai évoqué les valeurs morales sans pour autant citer l'explication pratique que vous avez donnée.

Je souhaite vraiment que M. Cluzel retire l'amendement n° 69 rectifié bis.

Il existe certes des différences de statut entre un couple marié et un couple qui vit en concubinage notoire ou qui l'affirme, mais telle n'est pas la question importante. Posent un problème les personnes qui vivent en concubinage notoire et qui ne le déclarent pas.

Certaines dispositions peuvent être prises ; mais je demande que l'on n'improvise pas. Cependant, pour les personnes qui vivent en concubinage notoire et ne le déclarent point, des investigations, des contrôles sont nécessaires. Il convient donc de faire preuve de sagesse, de poursuivre la réflexion et non d'improviser une mesure qui pourrait heurter les sensibilités des uns et des autres. En effet, aucun d'entre nous ne pourrait accepter, de gaieté de cœur, de voir se développer les investigations dans la vie privée des gens. De plus, nous n'avons abordé que quelques-uns des aspects du problème. On pourrait en soulever bien d'autres !

Je souhaite que cet amendement soit retiré. Comme je ne suis pas ministre des finances depuis très longtemps, j'ai encore besoin de recevoir des éclaircissements précis afin de concilier deux principes qui me paraissent devoir être intégralement respectés : l'égalité devant l'impôt et le respect de la personne humaine. Ces deux principes-là, peut-on les respecter par des dispositions législatives équitables ? C'est sur cette base que je poursuivrai ma réflexion.

M. Pierre Gamboa. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Gamboa, pour explication de vote.

M. Pierre Gamboa. Monsieur le président, ce n'est pas le moment d'aborder un débat d'une telle ampleur et d'une telle importance sur le plan humain et moral. Toutefois, moi qui ai manifesté dans ce débat un certain nombre d'oppositions, je me rapprocherai en cet instant des positions de M. le ministre car la réflexion doit se poursuivre.

M. Cluzel a posé un problème de fond, un problème réel, qui préoccupe incontestablement toutes les familles politiques de ce pays et tous ceux qui sont attachés à la justice et au respect de la personnalité humaine. Gardons-nous cependant de prendre des dispositions qui peuvent avoir des effets pervers !

Des questions se posent, même au niveau du vocabulaire. Le terme de concubinage est hérité de l'histoire administrative de notre pays : il peut, y compris aujourd'hui, avoir un sens péjoratif et il n'est plus à jour eu égard aux évolutions de notre société.

Dans le respect des choix individuels des couples, il convient d'aboutir à la justice fiscale afin qu'une catégorie de couples ne soit pas pénalisée par rapport à une autre.

Il est exact, je le dis très tranquillement et très franchement, que les propositions qui sont faites pour l'instant ont le mérite d'être formulées, mais elles sont encore insatisfaisantes.

J'ajoute que le groupe communiste est en train de réfléchir à une proposition de loi qui pourrait être versée à la réflexion collective. Il est sage et souhaitable d'approfondir encore cette réflexion pour aboutir, comme le disait M. le ministre, à un juste équilibre entre justice fiscale et respect de la personnalité individuelle.

C'est la raison pour laquelle, tout en comprenant et en approuvant la démarche de M. Cluzel, nous ne pouvons pas soutenir cet amendement.

M. Richard Pouille. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Pouille, pour explication de vote.

M. Richard Pouille. Je regrette que notre ami Jean Cluzel n'ait pas retiré son amendement. En effet, il n'est pas possible de décider ainsi, lors d'une séance de nuit, d'une telle matière.

On ne peut pas en même temps trouver que l'inquisition actuelle contre la fraude fiscale pénètre trop loin dans la vie des familles et admettre qu'un quelconque contrôleur du fisc va pouvoir rentrer dans un appartement et juger qu'un concubinage est légal ou non.

Vous parlez certes d'une déclaration sur l'honneur, monsieur Cluzel. Mais quelle valeur pourra-t-on attribuer à la déclaration sur l'honneur d'un concubin disant : « Je jure que désormais je ne vis plus en concubinage » ?

Comment cela va-t-il se passer ? Il y a là quelque chose de très grave.

Nous sommes entièrement d'accord sur le principe qui a été évoqué. Cependant, je ne me vois pas, dans les circonstances actuelles, voter un amendement qui, pourtant, me satisferait par ailleurs. Monsieur Cluzel, cela pourrait se concevoir dans le cadre de l'amendement n° 68 rectifié, qui tendait à apporter une aide réelle aux familles ; mais cet amendement n° 69 rectifié bis n'est pas acceptable, non seulement parce qu'il n'accorde rien de plus aux familles et parce qu'il met en difficulté des gens qui, pour l'instant, sont encore en accord avec la loi, mais aussi parce qu'il crée une nouvelle catégorie de contribuables, en partant d'une idée généreuse certes.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 69 rectifié bis, repoussé par le Gouvernement et pour lequel la commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. René Régnault. Ce n'est pas très sage !

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 6.

Mes chers collègues, le Sénat voudra sans doute renvoyer la suite de ses travaux à demain. (Assentiment.)

— 7 —

MOTION D'ORDRE

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Je demande la parole.

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

M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget. Monsieur le président, à votre invitation je souhaite, conformément aux propositions des deux commissions concernées, que la discussion de ce texte soit reprise demain jeudi, vers quinze heures trente, quinze heures quarante-cinq, après la nouvelle lecture du projet de loi relatif à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement.

M. le président. J'enregistre la déclaration du Gouvernement d'après laquelle l'ordre du jour prioritaire de la séance du jeudi 13 juin 1985, à quinze heures et le soir, serait le suivant :

1. — Nouvelle lecture du projet de loi relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement ;
2. — Suite de la discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ;
3. — Projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social.

— 8 —

NOMINATION A UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. Je rappelle au Sénat que la commission des affaires sociales a présenté une candidature pour un organisme extraparlamentaire.

Je n'ai reçu aucune opposition dans le délai prévu par le règlement.

En conséquence, cette candidature est ratifiée et je proclame M. Charles Bonifay membre du conseil supérieur de la mutualité.

— 9 —

DEPOT DE QUESTIONS ORALES AVEC DEBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi de questions orales avec débat dont je vais donner lecture.

M. Alain Pluchet demande à M. le ministre de l'agriculture de lui faire connaître les aménagements apportés ou envisagés à la réglementation communautaire et nationale relative aux quotas laitiers, en vue de permettre aux entreprises de transformation du lait de disposer de quantités suffisantes de lait dans leur zone de collecte habituelle. Il souligne que des entreprises agro-alimentaires en expansion éprouvent des difficultés d'approvisionnement dues à la réduction de la production laitière, et sont conduites à étendre leur rayon de ramassage ce qui entraîne un accroissement des coûts de la collecte du lait.

Il estime que des mesures d'adaptation doivent être prises afin que le dispositif des quotas ne perturbe pas les activités et l'expansion des entreprises de transformation et de commercialisation des produits laitiers.

Il constate enfin que l'abandon par certains exploitants de la production laitière, en restreignant les apports, a conduit à la disparition des petites coopératives qui ne disposaient plus d'un approvisionnement suffisant (n° 118).

M. Roger Husson demande à M. le ministre de l'agriculture de dresser un bilan agricole pour 1984 et d'indiquer les perspectives pour 1985, en particulier dans les domaines laitier et céréalière. Il convient aussi de préparer l'entrée de l'Espagne et du Portugal. C'est pourquoi il l'interroge sur les mesures que prendra le Gouvernement afin de protéger le mieux possible notre agriculture et nos agriculteurs (n° 119).

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, ces questions orales avec débat ont été communiquées au Gouvernement.

En application d'une décision de la conférence des présidents, ces questions orales avec débat seront jointes à celles qui ont le même objet et qui figurent à l'ordre du jour de la séance du 21 juin 1985.

— 10 —

TRANSMISSION D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 354, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires économiques et du Plan. (Assentiment.)

— 11 —

DEPOT D'UNE PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

M. le président. — J'ai reçu de M. Pierre-Christian Taittinger une proposition de loi constitutionnelle portant révision de l'article 11 de la Constitution pour permettre aux Français de se prononcer par référendum sur les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 365, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (Assentiment.)

— 12 —

DEPOT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Jacques Genton un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, modifiant la loi n° 70-2 du 2 janvier 1970 tendant à faciliter l'accès des officiers à des emplois civils et la loi n° 75-1000 du 30 octobre 1975 modifiant la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires et édictant des dispositions concernant les militaires de carrière ou servant en vertu d'un contrat (n° 282, 1984-1985).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 353 et distribué.

J'ai reçu de M. Gérard Gaud un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord pour la mise en place d'un réseau européen expérimental de stations océaniques (Cost 43) (ensemble trois annexes) (n° 310, 1984-1985).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 355 et distribué.

J'ai reçu de M. Paul Robert un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'une convention de délimitation maritime entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco (ensemble une annexe) (n° 311, 1984-1985).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 356 et distribué.

J'ai reçu de M. Albert Voilquin un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'une convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes (ensemble une annexe) et de son protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre les déversements d'hydrocarbures dans la région des Caraïbes (ensemble une annexe) (n° 312, 1984-1985).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 357 et distribué.

J'ai reçu de M. Claude Mont un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un protocole sur les privilèges et immunités de l'organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites (I. N. M. A. R. S. A. T.) (n° 313, 1984-1985).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 358 et distribué.

J'ai reçu de M. Jacques Ménard un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'une convention relative au concours en personnel apporté par la République française à la République gabonaise (ensemble un protocole) (n° 346, 1984-1985).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 359 et distribué.

J'ai reçu de M. Luc Dejoie un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux et des parents dans la gestion des biens des enfants mineurs (n° 271, 1984-1985).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 360 et distribué.

J'ai reçu de M. Jacques Eberhard un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à la publicité faite en faveur des armes à feu et de leurs munitions (n° 342, 1984-1985).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 361 et distribué.

J'ai reçu de M. Marcel Rudloff un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, modifiant et complétant la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (n° 384, 1984-1985).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 362 et distribué.

J'ai reçu de M. Philippe François un rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt (n° 280, 1984-1985).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 363 et distribué.

— 13 —

DEPOT D'AVIS

M. le président. J'ai reçu de M. Adrien Gouteyron un avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant diverses dispositions d'ordre social (n° 314, 1984-1985).

L'avis sera imprimé sous le numéro 352 et distribué.

J'ai reçu de M. Roland du Luart un avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt (n° 280, 1984-1985).

L'avis sera imprimé sous le numéro 364 et distribué.

— 14 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, fixée au jeudi 13 juin 1985, à quinze heures et le soir :

1. — Discussion en nouvelle lecture du projet de loi n° 338 (1984-1985), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

Rapport n° 347 (1984-1985) de M. Alain Pluchet fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

2. — Suite de la discussion du projet de loi n° 309 (1984-1985), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Rapport n° 339 (1984-1985) de M. Maurice Blin, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Avis n° 348 (1984-1985) de M. Etienne Dailly fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

3. — Discussion du projet de loi n° 314 (1984-1985), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant diverses dispositions d'ordre social.

Rapport n° 341 (1984-1985) de MM. Louis Boyer et Louis Souvet fait au nom de la commission des affaires sociales.

Avis n° 352 (1984-1985) de M. Adrien Gouteyron fait au nom de la commission des affaires culturelles.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

Délai limite pour le dépôt des amendements à quatre projets de loi.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements :

1° A la deuxième lecture du projet de loi adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif aux droits d'auteur et aux droits des artistes-interprètes, des producteurs de phonogrammes et de vidéogrammes et des entreprises de communication audiovisuelle (n° 296, 1984-1985) est fixé au lundi 17 juin, à onze heures ;

2° Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux et des parents dans la gestion des biens des enfants mineurs (n° 271, 1984-1985) ;

3° Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme du code de la mutualité (n° 326, 1984-1985) est fixé au lundi 17 juin, à dix-sept heures ;

4° Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt (n° 280, 1984-1985) est fixé au mercredi 19 juin, à douze heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 13 juin, à deux heures trente.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGEOT.

Errata

au compte rendu intégral de la séance du 6 juin 1985.

ELECTION DES CONSEILLERS RÉGIONAUX

Page 1029, 1^{re} colonne, 9^e et 10^e lignes :

Au lieu de : « Chapitre VII. — Opérations de vote... »,

Lire : « Chapitre VIII. — Opérations de vote... ».

ACCIDENTS DE LA CIRCULATION

Page 997, 1^{re} colonne, dans le texte proposé pour l'article 7, 3^e alinéa, 6^e ligne :

Au lieu de : « ... effet d'une dérogation... »,

Lire : « ... l'effet d'une dérogation... ».

Communication relative à la consultation d'assemblées territoriales de territoires d'outre-mer.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre un envoi complémentaire aux communications faites au Sénat les 6 et 11 juin 1985 relatives à la consultation des assemblées territoriales de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, des îles Wallis et Futuna et de la Polynésie française sur les projets de loi relatifs à l'élection des députés des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte.

Ces documents ont été transmis à la commission compétente.

Organisme extraparlamentaire.

Dans sa séance du 12 juin 1985, le Sénat a nommé M. Charles Bonifay au sein du Conseil supérieur de la mutualité (art. 53 du code de la mutualité).

ABONNEMENTS

ÉDITIONS		FRANCE et Outre-mer.	ÉTRANGER	DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
Codes.	Titres.	Francs.	Francs.	
Assemblée nationale :				
Débats :				
03	Compte rendu.....	112	662	Téléphone } Renseignements : 575-62-31 Administration : 578-61-39
33	Questions	112	525	
Documents :				
07	Série ordinaire	626	1 416	TELEX 201176 F DIRJO - PARIS
27	Série budgétaire	190	285	
Sénat :				
05	Compte rendu.....	103	383	Les DOCUMENTS de L'ASSEMBLÉE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes : — 07 : projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions ; — 27 : projets de lois de finances.
35	Questions	103	331	
09	Documents	626	1 384	
En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande.				
Pour expédition par voie aérienne, outre-mer et à l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination.				

Le Numéro : **2,70 F.**