

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :
STANDARD : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992-1993

COMPTE RENDU INTÉGRAL

24^e SÉANCE

Séance du mardi 24 novembre 1992

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. RENÉ MONORY

1. **Procès-verbal** (p. 3371).
2. **Scrutin pour l'élection des membres d'une commission spéciale** (p. 3371).
3. **Rappel au règlement** (p. 3371).
MM. Claude Estier, le président.
4. **Transmission d'un projet de loi** (p. 3371).
5. **Loi de finances pour 1993.** - Discussion d'un projet de loi (p. 3372).
Discussion générale : MM. Martin Malvy, ministre du budget ; Jean Arthuis, rapporteur général de la commission des finances.

PRÉSIDENTE DE M. ETIENNE DAILLY

- M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.
M. le président.
M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques.
6. **Election des membres d'une commission spéciale** (p. 3390).

7. **Loi de finances pour 1993.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 3390).

Discussion générale (*suite*) : M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.

Suspension et reprise de la séance (p. 3393)

PRÉSIDENTE DE M. JEAN CHAMANT

8. **Représentation du Sénat au sein d'un organisme extraparlémentaire** (p. 3393).
9. **Loi de finances pour 1993.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 3393).
Discussion générale (*suite*) : MM. Jean-Pierre Masseret, Jean Arthuis, rapporteur général de la commission des finances ; Xavier de Villepin, Mme Hélène Luc, MM. Jacques Habert, Pierre Laffitte, Roger Romani.

PRÉSIDENTE DE M. ETIENNE DAILLY

M. Roland du Luart.
MM. le président, Martin Malvy, ministre du budget.
Renvoi de la suite de la discussion.

10. **Dépôt d'un rapport** (p. 3409).
11. **Dépôt d'avis** (p. 3409).
12. **Ordre du jour** (p. 3409).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. RENÉ MONORY

La séance est ouverte à seize heures cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

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

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

2

SCRUTIN POUR L'ÉLECTION DES MEMBRES D'UNE COMMISSION SPÉCIALE

M. le président. L'ordre du jour appelle le scrutin pour l'élection des trente membres de la commission chargée d'examiner la proposition de résolution portant mise en accusation de M. Laurent Fabius, ancien Premier ministre, de Mme Georgina Dufoix, ancien ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, et de M. Edmond Hervé, ancien secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, chargé de la santé, devant la Haute Cour de justice.

Les bureaux des groupes m'ont communiqué la liste des candidats.

En application de l'article 61 du règlement, le scrutin aura lieu dans la salle des conférences à partir de dix-sept heures.

Je rappelle aux juges titulaires et suppléants de la Haute Cour de justice qu'en application de l'article 19 de l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice il a été décidé qu'ils ne pouvaient pas prendre part à ce scrutin.

Enfin, j'indique au Sénat qu'aux termes de l'article 52 du règlement, si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été acquise au premier et au deuxième tour de scrutin, au troisième tour la majorité relative suffit.

Je prie MM. François Lesein et André Rouvière, secrétaires du Sénat, de bien vouloir présider le bureau de vote, à partir de dix-sept heures.

Il va être procédé au tirage au sort de quatre scrutateurs titulaires et de deux scrutateurs suppléants qui opéreront le dépouillement du scrutin.

(Le tirage au sort a lieu.)

M. le président. Le sort a désigné :

Scruteurs titulaires : MM. Jean Bernard, Marcel Charant, Claude Belot et Michel Moreigne.

Scruteur suppléant : M. Henri Revol.

Les bulletins de vote seront mis à la disposition de nos collègues dans la salle des conférences à partir de dix-sept heures, heure d'ouverture du scrutin.

Le scrutin sera clos à dix-huit heures trente.

3

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. Claude Estier. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. Claude Estier. Mon rappel au règlement se fonde sur l'article 86, alinéa 3, du règlement du Sénat. Il vise la commission spéciale que nous allons élire à partir de dix-sept heures.

L'alinéa 3 de l'article 86 dispose : « Les propositions de résolution ... déclarées recevables par le bureau ... sont renvoyées à une commission de trente membres élue spécialement pour leur examen au scrutin plurinominal. » Cette commission ne porte donc ni intitulé ni titre : il s'agit d'une commission élue spécialement pour l'examen des propositions de résolution.

Or, les informations diffusées par le circuit intérieur de télévision du Sénat font état d'un scrutin pour l'élection de la commission « mise en accusation devant la Haute Cour de justice », appellation qui ne correspond absolument pas à la définition donnée de cette commission dans le règlement de la Haute Assemblée. Je demande donc la modification de cette dénomination. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. le président. Monsieur Estier, je vous donne acte de votre rappel au règlement. La modification va intervenir immédiatement.

4

TRANSMISSION D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu aujourd'hui, transmis par M. le Premier ministre, le projet de loi de finances pour 1993, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 55, distribué et renvoyé au fond à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, et, pour avis, sur leur demande, à la commission des affaires culturelles, à la commission des affaires économiques et du Plan, à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, à la commission des affaires sociales et à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

LOI DE FINANCES POUR 1993

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi de finances pour 1993, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution [nos 55 et 56 (1992-1993)].

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Martin Malvy, ministre du budget. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de budget pour 1993, que j'ai l'honneur de vous présenter, porte la marque de la situation économique internationale ; celle-ci a des conséquences dans notre pays comme chez nos principaux partenaires.

Vous connaissez les caractéristiques générales de ce projet de budget : les dépenses, qui atteignent 1 375 milliards de francs, progressent de 3,1 p. 100 ; les recettes, qui s'élèvent à 1 210 milliards de francs, régressent de 35 milliards de francs par rapport à celles de la loi de finances initiale de 1992 ; le déficit est porté à 165 milliards de francs, soit 2,2 p. 100 du produit intérieur brut.

Les ajustements réalisés lors de l'examen du projet de budget par l'Assemblée nationale, sur lesquels je reviendrai dans la suite de mon propos, n'ont pas modifié fondamentalement ces données.

Le projet de budget qui est proposé au Sénat est rigoureux : les dépenses publiques progressent à peu près comme les prix, ce qui signifie que leur poids dans la richesse nationale va continuer à baisser. En 1987, dernier budget exécuté par l'actuelle opposition, les dépenses de l'Etat représentaient 20 p. 100 du PIB. En 1993, elles représenteront 18 p. 100. Ces deux chiffres montrent, à l'évidence, l'effort permanent de maîtrise des dépenses publiques qui aura été réalisé au cours de cette législature. C'est pourquoi je m'inscris en faux contre l'affirmation selon laquelle nos difficultés présentes seraient dues à un excès de dépenses.

Cette maîtrise des dépenses est d'ailleurs indispensable, car le Gouvernement entend, dans la conjoncture économique actuelle, à la fois éviter un creusement excessif du déficit budgétaire et continuer à réduire la pression fiscale de l'Etat.

Faire des économies, pratiquer, comme le disait l'an dernier Pierre Bérégovoy, la « recherche permanente d'économies », c'est éviter d'avoir à augmenter les impôts des Français.

C'est pour avoir fait, depuis plusieurs années, cet effort de rigueur que notre pays peut aujourd'hui traverser un environnement international difficile dans des conditions bien meilleures que ses principaux partenaires.

Les ministres du budget, chez nos principaux partenaires, annoncent en ce moment à la fois des relèvements d'impôts massifs et des plans d'austérité. C'est vrai en Italie, en Espagne, en Allemagne... Quant à la Grande-Bretagne, son déficit public est en train d'exploser, puisqu'il devrait dépasser, cette année, 6 p. 100 du PIB. Tel n'est pas le cas chez nous !

La situation économique internationale, vous la connaissez : un retournement soudain de la conjoncture, au deuxième semestre de 1990, a surpris tous les prévisionnistes et provoqué une véritable récession dans tous les pays anglo-saxons.

Les économies sont aujourd'hui interdépendantes, et vous savez bien que notre pays ne pouvait rester à l'écart de l'évolution mondiale.

Cependant, non seulement la France n'a pas connu de récession - puisque, en 1991, la richesse nationale a crû de 1,2 p. 100, contre moins 2,2 p. 100 pour le Royaume-Uni, moins 1,2 p. 100 pour les Etats-Unis et moins 1,5 p. 100 pour le Canada - mais son rythme de croissance est, à l'heure actuelle, le plus fort de tous les grands pays industriels.

En 1992, notre croissance atteindra 2,1 p. 100, soit un taux très proche de celui qui avait été prévu en loi de finances initiale - 2,2 p. 100 - alors que le reste de la CEE connaîtra une croissance de 1,2 p. 100 seulement, et l'ensemble de l'OCDE de 1,7 p. 100.

Certes, nous sommes loin des 4 p. 100 à 4,5 p. 100 de croissance que nous avons connus en 1988-1990, quand l'économie mondiale était en plein *boom*, mais notre performance est meilleure que celle des autres pays.

Il y a plus. Depuis le début des années soixante-dix, la croissance de notre pays a toujours été bridée par la contrainte extérieure. Dès que notre croissance devenait plus rapide que celle des autres pays, vous vous en souvenez, nos comptes extérieurs se dégradaient. Or, en 1991-1992, pour la première fois depuis de longues années, non seulement notre croissance est sensiblement plus forte qu'ailleurs, mais, en outre, nos comptes extérieurs se sont améliorés et notre balance commerciale, en particulier, est devenue excédentaire.

Après un déficit de 49,3 milliards de francs en 1990 et de 30 milliards de francs en 1991, l'excédent de notre balance commerciale devrait atteindre 25 milliards de francs cette année, et 20 milliards de francs en 1993. Sur les huit premiers mois de cette année, il atteint déjà 19 milliards de francs, contre un déficit de 23 milliards de francs sur la même période de l'an dernier.

Je rappelle qu'exprimé en francs actuels le déficit atteignait 135 milliards de francs en 1980. Voilà le chemin que la France a parcouru !

Notre balance industrielle s'est, en particulier, nettement améliorée. Elle est désormais excédentaire. Enfin, notre position s'est renforcée plus particulièrement sur les marchés les plus développés.

C'est là le signe de l'amélioration de la compétitivité de notre économie, résultat de la politique économique menée depuis 1988.

Cette amélioration doit beaucoup à nos performances très satisfaisantes en matière d'inflation. Sur les douze derniers mois, la hausse des prix a atteint, dans notre pays, 2,4 p. 100. De tous les grands pays industriels, seul le Japon, avec 2 p. 100, a fait mieux que nous. Le différentiel d'inflation en notre faveur atteint 1,3 point avec l'Allemagne, 1,6 point avec l'ensemble des pays de la Communauté.

C'est dire qu'année après année, grâce à l'évolution très modérée de l'inflation et grâce à la stabilité de notre monnaie qui en résulte, la compétitivité de nos produits à l'exportation s'améliore sans cesse. C'est ce qui explique que nous ayons pu augmenter nos parts de marché dans tous les grands pays industriels.

Reste, mesdames, messieurs les sénateurs, le lancinant problème du chômage.

M. Jean-Pierre Fourcade. Quand même !

M. Martin Malvy, ministre du budget. Notre taux de chômage, après avoir baissé grâce au dynamisme de notre économie jusqu'en 1990, a recommencé, depuis, à augmenter... sans atteindre cependant le taux record de 1987, soit 10,5 p. 100.

Depuis la fin de l'année 1991 - et je souhaite que chacun, face à ce problème dramatique, analyse ces comparaisons non pas comme une tentative d'explication ou comme une manifestation de satisfaction, mais comme une vérité simple, celle qu'il faut dire à ceux qui sont dans la difficulté et qui recherchent du travail - le nombre de chômeurs a augmenté de 60 000 environ en France. Mais je veux que vous sachiez que cette augmentation est de 150 000 en Allemagne et de 200 000 au Royaume-Uni.

C'est dire que, de ce point de vue aussi, nous faisons plutôt mieux que les autres, même si ce résultat n'est pas, à l'évidence, satisfaisant.

Mais, à ceux qui contestent nos prévisions de croissance, à ceux qui estiment qu'une perspective de 2,6 p. 100 en 1993 ne peut être atteinte, je demande comment ils pourront mieux faire.

Vous savez comme moi - et j'entends me refuser à toute démagogie - qu'il faut atteindre au moins 3 p. 100 de croissance et maintenir ce pourcentage sur la durée pour commencer à résoudre véritablement ce dramatique problème.

Aucun pays au monde n'atteint aujourd'hui ce taux de 3 p. 100. Nous sommes, dans l'épreuve, ceux qui faisons le mieux. N'ajoutons pas à ces contraintes des notes de catastrophisme qui contribueraient à entretenir la morosité et les inquiétudes des agents économiques.

M. Roland Courteau. Très bien !

M. Martin Malvy, ministre du budget. Ainsi, notre croissance, qu'on le veuille ou non - les chiffres sont là ! - est plus rapide que celle que l'on enregistre à l'étranger, notre inflation est maîtrisée, nos comptes extérieurs sont équilibrés, et la situation de l'emploi s'est moins dégradée en France qu'ailleurs.

M. Jean-Claude Gaudin. Tout va bien !

M. Martin Malvy, ministre du budget. Les descriptions misérabilistes de l'opposition ne correspondent en rien à la réalité de notre situation. Pourquoi déprécier ce qui est le résultat de longues années d'efforts et le fruit du travail des Français eux-mêmes ? (*Exclamations sur les travées du RPR, de l'UREI et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

J'en viens maintenant à la situation des comptes de l'Etat.

La situation budgétaire de l'Etat supporte les conséquences du ralentissement de notre économie. En 1991, nous avons perdu, au total, 51 milliards de francs de recettes.

Le déficit d'exécution a donc atteint 131,7 milliards de francs au lieu de 80,7 milliards de francs en loi de finances initiale, l'écart entre ces deux chiffres correspondant aux pertes de recettes observées.

Cette année, nous constatons, hors recettes d'ordre, 83,2 milliards de francs de pertes de recettes totales, les moins-values fiscales proprement dites atteignant 93 milliards de francs et étant compensées partiellement par un supplément de recettes non fiscales et un allègement de 7 milliards de francs du prélèvement sur recettes destiné au budget communautaire.

Ces pertes de recettes et l'alourdissement de la charge de la dette qui en résulte expliquent le passage du déficit de 90 à 184 milliards de francs, chiffre qui est celui du projet de loi de finances rectificative que j'ai présenté mercredi dernier au conseil des ministres et dont vous discuterez dans quelques jours.

Pour 1993, le déficit du projet de budget atteint 165 milliards de francs. C'est une amélioration par rapport à l'exercice 1992, qui marquera le point bas du creusement du déficit.

Le déficit des administrations publiques devrait ainsi représenter 2,8 p. 100 du PIB en 1992 et 2,4 p. 100 en 1993. Il sera nettement inférieur à celui de nos principaux partenaires européens : l'Allemagne s'approche de 4 p. 100, la Grande-Bretagne de 6 p. 100, la Belgique dépasse 5,2 p. 100 et la moyenne européenne est de 4,9 p. 100. En France, je rappelle les taux : 2,8 p. 100 pour 1992, 2,4 p. 100 pour 1993 !

Quant aux prélèvements obligatoires, ils baissent fortement en 1992 et en 1993.

Le Gouvernement en effet, a décidé de ne pas compenser par un relèvement des impôts les moins-values de recettes résultant de la conjoncture. Ce faisant, il laisse jouer ce que les spécialistes appellent les « stabilisateurs automatiques », la politique budgétaire ayant pour objectif d'accompagner le redémarrage progressif de l'économie. Ainsi, les prélèvements obligatoires passeront de 43,9 p. 100 en 1991 à 43,5 p. 100 en 1992 et 43,3 p. 100 en 1993, soit le niveau le plus bas depuis dix ans, très inférieur, je le dis sans passion, à celui de 1987, qui était de 44,5 p. 100.

Au sein des prélèvements obligatoires - ceci mérite d'être signalé - les prélèvements d'Etat devraient revenir à 14,9 p. 100 du PIB en 1993, soit le niveau le plus bas depuis vingt-cinq ans, très inférieur, là encore, à celui de 1987, qui était de 16,7 p. 100.

C'est dire que notre pays aura réussi à traverser un cap conjoncturel difficile, en maîtrisant ses comptes publics mieux que ses partenaires et en poursuivant l'allègement de la pression fiscale et sociale qui pèse sur l'économie.

Pouvons-nous, pouvons-nous faire mieux ? (*Exclamations sur les travées du RPR.*) Le creusement du déficit, j'y insiste, résulte essentiellement des moins-values fiscales observées. En revanche, les dépenses sont maîtrisées, puisqu'elles progressent à un rythme à peine supérieur à celui des prix. Il s'agit donc d'un déficit « vertueux » (*Rires sur les mêmes travées*), qui ne doit rien à un quelconque laxisme sur les dépenses...

M. Jean Chérioux. Antinomie !

M. Martin Malvy, ministre du budget. ... et qui vise à soutenir l'activité économique. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Jean Chérioux. Incroyable !

M. Martin Malvy, ministre du budget. J'ajoute qu'il s'accompagne d'un excédent extérieur, ce qui prouve que notre économie peut supporter un déficit public de ce niveau.

J'observe, par ailleurs, que notre dette publique, qui représente, au total, 48 p. 100 du PIB, est l'une des plus faibles des grands pays, notablement inférieure à la moyenne européenne, qui est de 60 p. 100.

M. Yves Guéna. Alors, continuez !

M. Martin Malvy, ministre du budget. Je constate, enfin, que les contre-projets élaborés par l'opposition ont tous affiché le même objectif de déficit, validant ainsi le choix du Gouvernement en ce domaine. (*Murmures sur les travées du RPR.*)

M. Jean Chérioux. C'est vraiment incroyable !

M. Martin Malvy, ministre du budget. Pour élaborer le budget de 1993, nous avons disposé de 35 milliards de francs de recettes en moins que pour 1992. C'est la première fois depuis de nombreuses années que les recettes diminueront d'une loi de finances à l'autre. Par rapport au niveau des recettes révisées de 1992, leur croissance est inférieure à 3 p. 100. Nous avons donc retenu - reconnaissez-le, mesdames, messieurs les sénateurs - une hypothèse prudente d'évolution des recettes.

Je sais que certains instituts de conjoncture contestent l'hypothèse de croissance du PIB de 2,6 p. 100, qui est associée au projet de budget pour 1993.

M. Jean-Pierre Fourcade. Vous devriez dire tous !

M. Martin Malvy, ministre du budget. Les divergences principales portent sur l'évolution de l'investissement des entreprises, que certains voient dynamique et d'autres non, ainsi que sur le rythme de croissance des exportations.

Le Gouvernement a retenu l'hypothèse d'une croissance des exportations légèrement supérieure à 5 p. 100 en 1993. Je ne crois pas que ce taux soit remis en cause par les récentes dévaluations de plusieurs monnaies du SME, ni par l'évolution du dollar, dont vous me permettez d'observer qu'il est aujourd'hui très proche de l'hypothèse de 5,50 francs retenue par le Gouvernement pour 1993.

Je souligne, en tout cas, qu'il n'y a divergence ni sur l'évolution de la consommation ni sur celle des revenus en 1992, qui constituent, en fait, la véritable base de calcul des recettes. Il n'est donc pas exact de dire, comme je l'ai entendu ici ou là, que les recettes du budget sont surévaluées.

Le projet de budget pour 1993 parachève, par ailleurs, la réforme de la fiscalité et conforte la politique massive et constante d'allègements fiscaux menée depuis 1988 pour adapter notre fiscalité à l'ouverture des frontières. Plus de 91 milliards de francs d'allègements auront été consentis au cours de cette législature, dont 48 milliards de francs aux entreprises et 43 milliards de francs aux ménages.

Pour les ménages, je rappelle, d'abord, l'allègement de la taxe d'habitation pour les quatre millions de ménages les plus modestes, grâce au plafonnement par rapport au revenu, qui coûte 3 milliards de francs à l'Etat. Je signale, à ce sujet, que le Gouvernement a accepté, lors de la première lecture à l'Assemblée nationale, d'abaisser le plafond de 3,7 p. 100 à 3,4 p. 100 du revenu en 1993, pour un coût supplémentaire de 330 millions de francs.

La TVA a été réduite de 40 milliards de francs et le taux majoré supprimé dès cette année, vous vous en souvenez, par anticipation.

Enfin, plusieurs mesures importantes ont été prises pour les familles : la réduction d'impôt pour frais de garde de jeunes enfants a été augmentée d'un tiers ; une réduction d'impôt a été instituée, l'an dernier, pour encourager les emplois familiaux, représentant un coût de 3,3 milliards de francs pour l'Etat en 1993.

Quant au projet de budget qui vous est soumis aujourd'hui, il comporte, pour les familles, une mesure phare, d'ailleurs adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale, et dont vous aurez l'occasion de débattre : le crédit d'impôt éducatif, qui permet la prise en charge partielle des frais de scolarité de cinq millions d'enfants.

M. Jean Chérioux. Ce n'est pas un phare, c'est une loupiote !

M. Martin Malvy, ministre du budget. Ce ne sera pas l'avis des familles, monsieur le sénateur !

Le crédit d'impôt lui-même coûte 3,1 milliards de francs. Il est complété par l'institution d'un complément d'allocation de rentrée scolaire au bénéfice des foyers non imposables, qui s'élève à 530 millions de francs et dont j'ai accepté, lors de l'examen du projet de budget à l'Assemblée nationale, l'extension aux enfants du primaire, pour un coût supplémentaire de 300 millions de francs.

Au total, compte tenu des mesures acquises déjà votées et dont les premières incidences budgétaires se feront sentir en 1993, l'allègement au profit des ménages sera de 9 milliards de francs.

Quant aux entreprises, elles ont bénéficié de 48 milliards de francs d'allègements nets depuis 1988, notamment grâce à l'abaissement de 42 p. 100 à 33,33 p. 100 du taux de l'impôt sur les sociétés, pour un coût de 31 milliards de francs, au plafonnement de la taxe professionnelle, au régime d'exonération de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises nouvelles, au crédit d'impôt-recherche et à la suppression des rémanences de T.V.A.

Ainsi, les charges fiscales pesant sur les entreprises auront été allégées et la fiscalité orientée dans un sens favorable au renforcement des fonds propres et à l'investissement.

En 1993, l'allègement au profit des entreprises sera de 7 milliards de francs, notamment en raison de la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés. En rythme de croisière, les mesures de ce projet de budget représenteront un allègement supplémentaire de 1,7 milliard de francs.

Certaines présentations, parfois d'une particulière mauvaise foi, effacent ces allègements, qui sont incontestables, en prenant en compte les simples ajustements de trésorerie auxquels procède le projet de budget - anticipation de prélèvement ou décalage de paiement - comme s'il s'agissait de charges définitives. C'est une tromperie que je ne peux pas admettre.

Ainsi, le changement des modalités de calcul du remboursement de la taxe professionnelle ne remet aucunement en cause l'avantage apporté par le plafonnement à 3,5 p. 100 de la valeur ajoutée. Il consiste simplement à reporter - je dis bien « reporter » - de décembre à mai le dégrèvement en résultant, afin d'éviter que les entreprises, grâce au sursis à paiement, n'anticipent cet avantage dès l'exercice courant, grevant ainsi lourdement le compte d'avances de l'Etat aux collectivités locales. Il s'agit donc là exclusivement d'une opération de trésorerie, qui n'alourdit pas les charges pesant sur les entreprises.

Dans la conjoncture que traversent l'ensemble des pays industrialisés, le choix devait s'opérer entre la création d'impôts nouveaux définitifs - c'est ce qu'on a fait dans la plupart des pays - et une opération de trésorerie qui n'alourdit pas les charges pesant sur les entreprises et qui est, par définition, temporaire.

L'évolution des dépenses, enfin, est maîtrisée et conforte les grandes priorités de l'action gouvernementale.

Les charges de l'Etat s'élèveront, en 1993, à 1 375,6 milliards de francs, soit une augmentation de 3,1 p. 100 par rapport à la loi de finances initiale pour 1992.

Comme cette année, les recettes de cessions d'actifs serviront, en 1993, à financer les mesures exceptionnelles pour l'emploi - 8,7 milliards de francs - et les dotations en capital - 7,95 milliards de francs. L'excédent éventuel sera affecté au désendettement de l'Etat ; un chapitre du nouveau compte d'affectation spéciale est, vous le savez, prévu à cet effet.

Cette modération des dépenses s'est accompagnée d'un effort d'économies et de réajustement qui a permis de préserver les priorités de l'action gouvernementale : éducation, emploi, justice et sécurité.

Ce projet de budget vise à répondre toujours mieux aux aspirations des Français.

C'est à ce titre que les moyens de la sécurité publique ont été sensiblement renforcés, avec la création de 2 240 emplois. Le Gouvernement, au cours du débat à l'Assemblée nationale, a d'ailleurs accepté la création de 200 emplois supplémentaires dans la police. Les moyens de fonctionnement et d'équipement de la police sont portés à 4,3 milliards de francs. A cet égard, je me permets de rappeler à ceux qui nous critiquent qu'ils sont le double de ce qu'ils étaient en 1987-1988.

Au total, depuis 1981, 19 000 emplois ont été créés dans la police pour renforcer la sécurité des Français.

L'institution judiciaire a été trop longtemps délaissée. Certes, la rénovation du système pénitentiaire avait été engagée au temps de la cohabitation avec le lancement du programme « 13 000 » concernant les places de prison. Mais, depuis 1988, un effort considérable a été fait en faveur de la justice, dont les moyens ont été accrus de 37 p. 100.

L'équipement des services judiciaires, qui disposait de 200 millions de francs en 1988, sera doté de 800 millions de francs en 1993, après avoir bénéficié de 650 millions de francs en 1991. La construction et la rénovation des cités judiciaires se réalisent désormais selon un programme pluriannuel.

L'aide juridique a été réformée et élargie pour faciliter l'accès au droit des plus modestes ; 1,2 milliard de francs lui sont consacrés, soit trois fois plus qu'en 1988.

Au total, le budget de la justice dépassera 20,3 milliards de francs, en croissance de 7 p. 100, et 519 emplois nouveaux seront créés.

La protection du cadre de vie est également une grande aspiration de nos concitoyens. En 1988, il n'y avait pas de véritable administration chargée des problèmes de l'environnement, et les moyens de cette politique étaient faibles et répartis entre de nombreux ministères.

Depuis 1988, les moyens ont été augmentés. Ils seront encore accrus de 9,4 p. 100 en 1993. Des actions importantes ont été engagées pour améliorer la qualité de l'eau. De même, l'élimination et le traitement des déchets constituent une priorité, avec la suppression progressive des décharges.

Cette année, une attention particulière sera portée à l'amélioration de l'environnement urbain, notamment à la lutte contre le bruit. La protection des paysages sera facilitée, la lutte contre l'effet de serre sera engagée, conformément aux conclusions de la conférence de Rio.

Enfin, une aide à l'achat de véhicules équipés de pots catalytiques est mise en œuvre jusqu'à la fin de cette année, pour un coût de 600 millions de francs. La mesure vous sera présentée dans le prochain collectif budgétaire.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je crois également nos concitoyens très attentifs au renforcement de la solidarité et inquiets de l'apparition d'un « mal des banlieues » qui, même s'il n'atteint pas l'ampleur de ce que l'on voit aux États-Unis ou en Grande-Bretagne, après des années de politique libérale, témoigne de l'importance des facteurs d'exclusion sociale.

La politique de la ville n'existait pas en 1988. Elle me paraît constituer un domaine d'intervention nouveau pour l'Etat, seul acteur qui, par la vision globale qui est la sienne, peut dépasser les égoïsmes locaux. En même temps, c'est un domaine dans lequel le partenariat avec les collectivités locales est une condition absolue de l'efficacité de l'action entreprise.

Dans le projet de budget pour 1993, 7,4 milliards de francs sont consacrés à la politique de la ville, afin de redonner vie à des quartiers en grande difficulté. Parallèlement, un effort exceptionnel est fait en faveur du logement social. Le projet de budget pour 1993 comporte 90 000 PLA, le Gouvernement ayant accepté d'en ajouter 10 000 lors de l'examen du projet du budget à l'Assemblée nationale : c'est le niveau le plus élevé qui ait été atteint depuis de nombreuses années.

L'accession sociale à la propriété est encouragée. Dès cette année, le Gouvernement a décidé de porter de 28 000 à 42 000 le nombre des prêts aidés pour l'accession à la propriété, les PAP, et d'en faciliter la consommation par des mesures de relèvement des plafonds de ressources et des prix d'opérations. Compte tenu des 5 000 PAP ajoutés à l'Assemblée nationale, 35 000 PAP sont prévus pour 1993. Ce contingent de PAP est complété par la création d'un nouveau fonds de garantie, le fonds de garantie de l'accession sociale, qui doit inciter les banques à consentir des conditions plus favorables aux accédants à la propriété.

Je rappelle que, l'an dernier, le Gouvernement avait décidé d'étendre à l'ensemble du parc, y compris l'ancien, le prêt conventionné pour l'accession à la propriété.

Le programme de réhabilitation des logements HLM, engagé en 1988 à la demande expresse de M. le Président de la République, se poursuit au rythme de 200 000 logements

par an. Le parc HLM sera entièrement rénové en 1995, comme le Gouvernement s'y était engagé. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

Enfin, je rappelle que, au terme d'un processus engagé en 1987 dans le parc HLM et étendu, depuis 1990, à l'ensemble du parc de logements, le bénéfice des aides personnelles au logement est désormais accordé à tous, sous seule condition de ressources.

Le deuxième axe fondamental du projet de budget, c'est de contribuer au développement équilibré du territoire national.

Je souhaiterais que, sur ce point aussi, on veuille bien reconnaître l'ampleur de ce qui a été fait en matière d'aménagement du territoire.

Nous savons, en effet, que l'unification du grand marché européen risque d'accroître les disparités de développement entre régions. La loi du marché, si on la laisse jouer sans garde-fou, conduira inéluctablement à privilégier les régions situées à proximité du « croissant fertile » Londres - Ruhr - Italie du Nord. Veillons donc à ne pas laisser nos régions se dévitaliser !

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Martin Malvy, ministre du budget. Le projet de budget pour 1993 accroît de 23 p. 100 les moyens de la politique d'aménagement du territoire. Connaîtront ainsi une nouvelle impulsion les actions en faveur des zones défavorisées, qu'il s'agisse des zones rurales ou des zones industrielles en reconversion.

M. Guy Penne. Très bien !

M. Martin Malvy, ministre du budget. De même, la politique de délocalisation des activités et de déconcentration de l'Île-de-France disposera de crédits supplémentaires qui s'élèveront à près de 900 millions de francs au total, contre 250 millions de francs en 1988.

M. Gérard Delfau. Enfin !

M. Martin Malvy, ministre du budget. Ainsi, le fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire - FIAT - sera doté de 851 millions de francs en 1993, contre 567 millions de francs cette année.

Les crédits du fonds interministériel de développement et d'aménagement rural - FIDAR - instrument important de la politique d'aménagement du territoire en zone rurale, que vous connaissez bien, seront portés à 530 millions de francs contre 456 millions de francs en 1992.

De même, les moyens permettant, à travers la « prime d'aménagement du territoire - PAT - petits projets » de faciliter l'installation d'activités nouvelles dans les zones rurales - zones les plus fragiles - sont portés de 120 millions de francs à 143 millions de francs, tandis que la PAT elle-même, prime pour aider à la localisation des activités, disposera de 737 millions de francs contre 664 millions de francs en 1992.

Mesdames, messieurs les sénateurs, ce projet de budget s'inscrit dans la continuité de l'action engagée en 1988. J'entends les critiques. Mais, de 1986 à 1988, le budget de l'aménagement du territoire avait régressé de 20 p. 100. (*Eh oui ! sur les travées socialistes.*)

M. Yves Guéna. Pour redresser les erreurs de votre gestion, il fallait faire des économies !

M. Martin Malvy, ministre du budget. Il aura augmenté dans les mêmes proportions de 1988 à 1992. J'y ajouterai l'effort exceptionnel consenti dans les contrats de plan Etat-régions, à hauteur de 58 milliards de francs pour l'Etat, dont la moitié environ au profit des routes.

M. René Régnault. Très bien !

M. Martin Malvy, ministre du budget. En 1993, les crédits routiers augmenteront de 19 p. 100, alors que nous avons déjà lancé cette année un plan de soutien de 1 milliard de francs.

Les transports collectifs n'ont pas été oubliés : les crédits progresseront de 40 p. 100 en Île-de-France, avec le lancement d'infrastructures lourdes nouvelles telles que METEOR ou EOLE, et de 25 p. 100 en province.

C'est aussi pour que les collectivités locales, et je sais l'intérêt que vous leur portez, jouent pleinement leur rôle de protection du tissu économique et social du pays que les concours de l'Etat connaîtront, en 1993 comme les années antérieures, une croissance nettement supérieure à la crois-

sance moyenne des dépenses de l'Etat. Ces concours atteindront 258,5 milliards de francs, soit 6,1 p. 100 de mieux par rapport à 1992.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Martin Malvy, ministre du budget. La DGF, avec 96,2 milliards de francs, augmentera de 4,33 p. 100. Je vous laisse imaginer, au vu de l'évolution des recettes de l'Etat, ce que serait ce concours si ses règles d'évolution n'avaient pas été modifiées voilà deux ans.

M. René Régnault. Tout à fait ! C'est très juste !

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Martin Malvy, ministre du budget. Je signale, par ailleurs, à votre assemblée que le projet de loi de finances comporte une mesure, que j'ai entendu contester par ailleurs, qui permet d'augmenter de 400 millions de francs la dotation de développement rural - DDR - pour la porter au montant effectif de 600 millions de francs.

La protection de notre espace naturel, c'est la vocation de notre agriculture. Personne n'oublie que la France est la deuxième puissance agricole du monde. Dans le contexte de réforme de la politique agricole commune, le projet de budget de 1993 fait un effort de grande ampleur, avec un crédit de près de 40 milliards de francs, en hausse de 6,4 p. 100. Il s'agit, je le rappelle, d'alléger les charges fiscales, sociales et financières pesant sur l'agriculture.

Y contribuent la poursuite de l'exonération à 70 p. 100 du foncier non bâti sur les terres d'élevage et la suppression des parts régionale et départementale de cet impôt. Cela représente un allègement de 2,8 milliards de francs à terme pour les agriculteurs.

A cette mesure s'en ajoutent trois autres, que je veux rappeler ; le relèvement du plafond de la déduction fiscale pour investissement des entreprises agricoles ; l'extension de l'aide fiscale en faveur des jeunes agriculteurs ; enfin, la pérennisation de l'exonération de TIPP pour les carburants d'origine agricole produits expérimentalement.

M. Roland du Luart. Ce qu'on demande depuis des années.

M. Martin Malvy, ministre du budget. Le BAPSA prendra en charge des cotisations sociales et un nouveau fonds d'allègement des charges sera mis en place.

Il s'agit également d'aider l'agriculture en zone difficile. Pour cela, nous avons instauré une nouvelle prime à l'élevage extensif, pour aider à mieux concilier agriculture et environnement, et décidé de relever de 11 p. 100 l'indemnité spéciale montagne et de doubler la prime à la vache allaitante.

Enfin, nous préparons l'avenir en facilitant l'installation des jeunes en agriculture, avec 12 000 dotations aux jeunes agriculteurs - DJA - et en leur évitant l'écueil du surendettement grâce à de nouvelles aides. (*Exclamations sur les travées du RPR.*)

M. Roger Romani. C'est le moment d'en parler !

M. Martin Malvy, ministre du budget. Vous le savez, le budget de l'agriculture et les dépenses fiscales ne sont pas tout.

M. Etienne Dailly. Certes !

M. Martin Malvy, ministre du budget. Il faut y ajouter la contribution de la France aux dépenses agricoles européennes et la participation de la solidarité nationale au budget annexe des prestations sociales agricoles.

Au total, ce sont plus de 150 milliards de francs que nous consacrons à l'agriculture. Rarement - je le dis - l'on aura été aussi attentif à la situation des agriculteurs. (*Exclamations sur les travées RPR. - Applaudissements sur les travées socialistes.*)

Je vous rappellerai, enfin, combien le Gouvernement est déterminé à défendre, dans le cadre des négociations du GATT, les intérêts de l'agriculture française. (*Nouvelles exclamations sur les travées du RPR.*)

M. Roger Romani. Par son veto !

M. Martin Malvy, ministre du budget. Ce n'est pas seulement la survie de régions entières qui, à travers ces accords, est en cause ; ce sont 50 milliards de francs d'excédents commerciaux, c'est-à-dire la croissance et l'emploi de toute l'économie française.

Ce projet de budget vise enfin à conforter l'effort fait en faveur des grandes priorités de l'action gouvernementale que sont l'éducation et l'emploi.

Depuis 1988, l'éducation est la première d'entre elles. Elle aura bénéficié de 80 milliards de francs supplémentaires et de 55 000 emplois nouveaux, qu'il convient de comparer aux 5 000 postes qui avaient été supprimés de 1986 à 1988.

En 1993, ce projet de budget atteindra 281 milliards de francs - soit une progression de 7,2 p. 100 - et 10 000 emplois seront créés.

Le Gouvernement poursuit le double chantier de la revalorisation de la condition enseignante et de la rénovation du système éducatif, en particulier avec l'accélération du programme « Université 2000 », qui est doté de 5 milliards de francs, et la création de 4 300 emplois dans l'enseignement supérieur, qui vise à accompagner la forte croissance du nombre des étudiants : 100 000 chaque année.

J'entends dire, ici ou là, que notre système éducatif fonctionne mal.

M. Jean-François Le Grand. Mais non ! Tout va bien !

M. Martin Malvy, ministre du budget. Là aussi, assez de dénigrement ! (*Exclamations sur les travées du RPR et de l'UREI.*)

Croyez-vous, mesdames, messieurs les sénateurs que le système éducatif aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne fonctionne mieux ? (*Nouvelles exclamations sur les travées de l'UREI, du RPR et de l'union centriste.*)

Surtout, croyez-vous que l'amélioration de ce système passe par la réduction du nombre d'enseignants, la baisse de leur rémunération et la réduction des moyens affectés à ce service public ? Il faut être sérieux, et, en tout cas, si l'on a des intentions, les dire !

M. René Régnauld. Et prendre les actes d'exécution !

M. Martin Malvy, ministre du budget. Nous avons fait un effort plus important que jamais pour remettre à niveau ce service public fondamental pour l'avenir du pays et de nos enfants.

Interrompre cet effort, comme le suggèrent certains membres de l'opposition, reviendrait à se préparer à affronter de graves difficultés. N'oubliez pas les formidables mutations intervenues depuis quelques années : partenariat, bac professionnel et BTS notamment.

L'éducation a changé. Ne soyons pas les derniers à le reconnaître ! (*Très bien ! sur les travées socialistes.*)

Enfin, en 1993, le budget de l'emploi sera porté à près de 73 milliards de francs, soit une augmentation de 5,3 p. 100. Ces crédits seront complétés à la fois par des crédits inutilisés des gestions précédentes, à concurrence de 3 milliards de francs, et par des recettes de cession d'actifs, à hauteur de 8,7 milliards de francs. Je rappelle également que le dispositif fiscal en faveur des emplois familiaux coûtera 3,3 milliards de francs à l'Etat.

Ces moyens seront affectés prioritairement à la lutte contre le chômage de longue durée et à l'insertion professionnelle des jeunes.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les aspects principaux de ce projet de budget.

Jusqu'à maintenant du moins, je n'ai entendu que des observations contradictoires de la part de l'opposition sur ce projet de budget. (*Exclamations sur les travées du RPR.*)

D'abord, celle-ci s'est effarouchée devant le déficit de 165 milliards de francs. Ensuite, elle a repris ce chiffre dans tous ses contre-projets.

Elle a critiqué le laxisme prétendu du Gouvernement sur les dépenses, avant de proposer, budget par budget, une bonne cinquantaine de milliards de francs de dépenses supplémentaires.

Plusieurs sénateurs socialistes. Eh oui !

M. Martin Malvy, ministre du budget. Dans le même temps d'ailleurs, elle revendique davantage d'allègements fiscaux, sans dire ni comment elle les finance ni comment elle garantit le bon fonctionnement des services publics.

J'ai même lu dans un projet le chiffre de 185 milliards de francs d'allègements ! Personne ne peut prendre cela au sérieux !

M. Claude Estier. C'est de la démagogie !

M. René Régnauld. De l'irresponsabilité !

M. Martin Malvy, ministre du budget. L'opposition ne propose rien et n'a trouvé à se distinguer qu'en annonçant la vente à marche forcée des bijoux de famille ! (*Exclamations sur les travées du RPR.*)

J'entends dire qu'il faut rebudgetiser les prestations familiales sur dix ans pour alléger les charges pesant sur les entreprises.

M. René Régnauld. C'est la braderie !

M. Martin Malvy, ministre du budget. Mais qui va payer ces 150 milliards de francs représentant près de la moitié de l'impôt sur le revenu ?

M. Pierre Louvot. Le parti socialiste !

M. Martin Malvy, ministre du budget. Par ailleurs et surtout, avez-vous remarqué que, si l'on respecte l'objectif de reconduction des dépenses en francs constants, ce qui autorise un supplément de 35 milliards à 40 milliards de francs d'une année sur l'autre, il y a pas de marges de manœuvre pour absorber cette charge supplémentaire, compte tenu du supplément de dépenses pour la dette et la fonction publique ? A moins que vous n'envisagiez, comme vient de l'annoncer M. Major en Grande-Bretagne, de geler les traitements des fonctionnaires ! Mais alors, il faut le dire !

M. René Régnauld. Et le faire !

M. Louis Perrein. Tout à fait !

M. Martin Malvy, ministre du budget. Mesdames, messieurs les sénateurs, je considère que le budget qui vous est proposé est un bon budget. (*Murmures sur les travées du RPR.*)

Plusieurs sénateurs du RPR. On va le voter ! (*Sourires*)

M. Martin Malvy, ministre du budget. Engager plus de dépenses n'aurait pas été raisonnable dans la situation économique actuelle.

M. Jean-Pierre Fourcade. Certes !

M. Martin Malvy, ministre du budget. En faire moins aurait menacé le fonctionnement de services publics fondamentaux.

C'est pourquoi vous ne voulez pas dire où vous voulez réaliser des économies ! Je prends le pari qu'il m'en sera proposé peu dans les heures qui viennent.

Je voudrais maintenant exprimer un regret.

La discussion budgétaire au Sénat a toujours été approfondie et moins « politicienne » qu'à l'Assemblée nationale. (*M. Régnauld manifeste un certain scepticisme.*)

Jusqu'à présent, tous les ans, le Sénat s'était efforcé d'établir un contre-budget, afin de laisser sa marque propre à cette étape de la procédure.

Le Gouvernement ne pouvait reprendre à son compte ce contre-budget, car trop de divergences le séparent de la majorité sénatoriale. Mais, à tout le moins, le Sénat adoptait une attitude constructive.

M. René Régnauld. Cohérente !

M. Yves Guéna. Il va nous faire la leçon !

M. Gérard Delfau. Il a raison !

M. Martin Malvy, ministre du budget. Je suis, pour ma part, persuadé que l'on gagne toujours à discuter et qu'on laisse plus facilement son empreinte sur un projet de budget en l'examinant article par article, à la condition, bien entendu, de parvenir à un accord sur les propositions à faire !

Or, j'ai cru comprendre qu'il y avait, entre les différentes fractions de l'opposition, quelques divergences qui peuvent expliquer que, cette année, établir un contre-budget ait posé quelques difficultés majeures. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

Je regrette donc que vous ayez décidé de ne rien proposer et d'opposer la question préalable. Il y a là une attitude de refus *a priori* qui conduira la discussion, je le crains, à se dérouler dans les heures et les jours qui viennent comme si la crise mondiale n'existait pas, comme si, depuis 1990, le ralentissement de l'activité économique n'était pas un phénomène international, comme si les économies étaient indépendantes, hors du temps, des interrogations, des craintes et des contraintes. La discussion se déroulera enfin comme si la prospérité était la règle et les difficultés l'exception, alors que, aujourd'hui, il n'y a prospérité nulle part et qu'il y a, au contraire, partout incertitudes et, en matière budgétaire, mesures de rigueur chez tous nos partenaires.

Mesdames, messieurs les sénateurs, la France fait mieux que ses partenaires. C'est cela la vérité.

Si j'ai l'ambition de le faire reconnaître, ce n'est pas pour en conclure que nous avons lieu de nous en satisfaire ! Le Gouvernement, lui aussi, souhaiterait que la croissance soit plus forte, le déficit plus faible et le chômage en régression.

Mais, dresser le constat que je viens d'établir d'une France qui fait mieux que ses partenaires, c'est dire la vérité aux Français, c'est leur faire part du résultat de leurs efforts. Voilà une raison, pour eux, de croire en l'avenir. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur général. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'UREI et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

M. Jean Arthuis, 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, au moment où, pour la première fois, j'exerce, au nom du Sénat, les fonctions de rapporteur général du budget, vous me permettez de me tourner d'abord vers ceux qui m'ont précédé dans cette tâche difficile et exaltante à la fois.

Je voudrais m'adresser en premier lieu à M. Maurice Blin, qui n'a cessé de me prodiguer son amitié et ses conseils depuis mon entrée au Sénat. Peut-on mieux faire que d'être à la fois philosophe et rapporteur général du budget ?

M. Bernard Barbier. Très bien !

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Tous ici nous apprécions la rigueur de la pensée et la clarté de son argumentation d'autant que, au-delà de la sécheresse des chiffres, il n'oubliait jamais l'homme et le citoyen auquel, en tant que parlementaires, nous nous adressons et au nom duquel nous nous exprimons. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste.*)

J'espère continuer à recevoir, aujourd'hui plus que jamais, ses conseils éclairés et bénéficier de la hauteur de vue dont témoigne chacune de ses interventions, en commission ou en séance publique. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du RPR et de l'UREI, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Très bien !

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Je reçois le flambeau des mains de M. Roger Chinaud, qui préside désormais nos séances. Sa compétence et sa pugnacité venaient mettre un frein à la non moins grande compétence de votre prédécesseur, monsieur le ministre.

Dois-je rappeler que c'est grâce à ses qualités que le Sénat a pu contribuer à enrayer le raid sur la Société générale et à faire la lumière sur cette tentative de renationalisation ? Dois-je également rappeler que la réforme annoncée de la Caisse des dépôts lui doit beaucoup dans son inspiration et même dans ses dispositions ? Dois-je rappeler enfin que, plus récemment, avec notre collègue M. Barbier et la commission des finances, il a pu exprimer fortement son opposition aux projets de Mme Cresson concernant le Commissariat à l'énergie atomique ?

Je souligne aussi que, pendant trois ans, M. Roger Chinaud a élaboré des alternatives successives, qui témoignent qu'une autre politique économique et budgétaire eût été possible.

Je vais essayer de m'inscrire dans cette lignée prestigieuse des rapporteurs généraux du budget du Sénat avec humilité et persévérance.

Je ne saurais oublier le président Alain Poher et le président René Monory, qui ont tout deux occupé ce poste.

Je n'oublierai pas non plus le président de la commission des finances, M. Christian Poncelet, dont la compétence est unanimement soulignée.

La dyarchie qui caractérise cette commission en est l'une des particularités, et non des moindres. Son efficacité repose sur une étroite communion de pensée, et l'amitié est un gage supplémentaire de réussite.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Très juste !

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Il en va ainsi pour notre commission, et je crois pouvoir affirmer que l'examen auquel nous allons procéder de ce projet de budget nous doit autant à l'un qu'à l'autre.

Je prendrai exemple sur chacun de ces grands prédécesseurs pour incarner à mon tour la spécificité des analyses de notre assemblée. J'y mettrai toute mon énergie et toute mon objectivité.

Je crois que l'un des rôles les plus importants du rapporteur général est de procéder à l'exposé aussi sincère et complet que possible des comptes de la nation, tels qu'ils s'expriment dans le projet de budget. Ce devoir de transparence des chiffres, qui ne doivent décrire que la réalité des choses, est une des exigences fortes de notre mandat d'élus.

J'aurais souhaité me tourner enfin vers notre collègue, M. Michel Charasse, dont nous avons tous pu apprécier dans les années passées la compétence et la passion à défendre le point de vue du Gouvernement tout en respectant, avec une ardeur toute républicaine, le rôle et les prérogatives du Parlement. Je suis doublement heureux qu'il ait exprimé cet attachement en revenant siéger parmi nous, pour lui tout d'abord, mais aussi parce que cela me donne l'occasion d'étreindre mes nouvelles fonctions avec un nouveau ministre du budget.

Nous partons donc, sur ce point, à égalité, monsieur le ministre. Je vais m'essayer pour la première fois à ce difficile métier, et je vous remercie par avance de votre indulgence.

A vous écouter, monsieur le ministre - est-ce dû à mon inexpérience ? - je me demandais si nous parlions bien du même budget.

M. Bernard Barbier. Très bien !

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Vous avez exprimé, voilà un instant, un regret. Je déplore, pour ma part, l'absence de M. Sapin, ministre de l'économie et des finances, qui n'a pas cru, contrairement à ses prédécesseurs, devoir venir présenter son « bon » budget et vanter les mérites du déficit « vertueux » qui le caractérise.

Le projet de loi de finances pour 1993 est le dernier d'une législature qui a connu, en matière budgétaire, le meilleur et qui connaît aujourd'hui le pire.

Le redressement entrepris par le gouvernement de 1986 à 1988, conjugué à une croissance exceptionnelle pendant les deux années suivantes, a facilité grandement la gestion des finances publiques. (*M. René Régnault rit.*)

Les plus-values fiscales qui en ont résulté n'ont malheureusement pas été mises à profit pour poursuivre l'œuvre d'assainissement commencée alors.

M. René Régnault. C'était la vente des meubles !

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Les marges de manœuvre budgétaire ont été consacrées aux dépenses salariales à concurrence de 100 milliards de francs, aux allègements fiscaux pour un montant de 80 milliards de francs, aux priorités définies - l'éducation, la justice, la recherche - à concurrence de 68,6 milliards de francs, mais seulement pour un montant de 56 milliards de francs à l'allègement de la dette publique.

Depuis 1990, la tendance s'est inversée et l'écart entre le déficit prévisionnel en loi de finances initiale et le déficit en exécution ne cesse de se creuser. J'ai l'impression de vous raconter la fable de la cigale et de la fourmi. Faute d'avoir pris, en temps utile, les mesures qu'imposait une certaine pré-

voyance, le Gouvernement s'est trouvé dans une spirale irrépressible dans laquelle les engagements qu'il avait imprudemment souscrits tiraient l'ensemble du budget vers une aggravation toujours plus importante du déficit.

Mieux encore, le Gouvernement a continué dans le même sens que lors des années fastes, en faisant progresser les dépenses de fonctionnement au détriment de l'investissement et en tirant des chèques en blanc sur l'avenir.

Cette évolution a entraîné un comportement budgétaire que le Sénat n'a pas cessé de dénoncer, notamment en 1991 et en 1992 où le Gouvernement, pour limiter le dérapage du déficit, a eu systématiquement recours aux recettes non fiscales, aux ponctions sur les trésoreries des organismes publics, bref, à un ensemble de recettes non reconductibles qui ne sont plus disponibles aujourd'hui.

Ce budget apparaît donc comme le point d'orgue d'une série d'occasions manquées.

Le budget pour 1993, le dernier de la législature, est le budget d'une politique que le Sénat ne peut que sanctionner et en aucun cas approuver.

Comme l'année dernière, la question s'est posée de savoir si le Sénat pouvait accepter un tel budget ou, plus exactement, s'il avait les moyens de le modifier suffisamment pour le rendre crédible et acceptable.

La commission des finances du Sénat indique depuis trois ans quelles pourraient être les voies d'un redressement des finances publiques. En vain. Le Gouvernement n'a jamais écouté la Haute Assemblée et quand il l'a fait, poussé par la nécessité, il était trop tard.

Il est clair que, dans l'état actuel des finances publiques, une loi de finances rectificative paraît inévitable en juin 1993. Ce sera un acte fondamental du nouveau gouvernement, qui seul aura la possibilité, compte tenu des rigidités de l'ordonnance du 2 janvier 1959, de proposer un contre-budget. Le démontage du budget n'est que la première étape d'un redressement qui sera long et difficile.

Dans ces conditions, le recours à la question préalable pour rejeter le budget, que je vous proposerai à l'issue de notre débat, sera un acte politique majeur du Sénat et non un acte politique.

Je le dis d'autant plus facilement que le Sénat a, comme les années précédentes, examiné l'ensemble du budget de manière approfondie au sein de la commission des finances et des commissions saisies pour avis. Le rapport général, l'ensemble des rapports qui lui sont annexés ainsi que l'ensemble des rapports pour avis seront publiés. Le Sénat propose donc un rejet argumenté sur des faits précis.

La démarche que je me suis efforcé de suivre a consisté à dénoncer un projet de budget qui présente une vision en trompe-l'œil et à procéder, par une opération vérité, au rétablissement des comptes prévisionnels.

Cette position repose sur des arguments techniques que je vais m'efforcer de développer devant vous. Ils mettront en évidence que le projet de budget n'est ni prudent ni sincère. Ce constat étant fait, je tenterai d'esquisser quelques voies de réflexion pour l'alternance.

Ce projet de budget, ai-je dit, n'est ni prudent ni sincère.

Il n'est pas prudent, car les hypothèses de croissance et le cadrage macro-économique sont irréalistes. M. Christian Poncelet décrira tout à l'heure les effets de la dégradation de la situation internationale sur la conjoncture nationale.

Les prévisions du Gouvernement ont été réalisées sur la base des résultats provisoires du premier semestre 1992. Or ceux-ci ne prennent pas en compte le ralentissement de l'activité intervenu depuis lors de manière durable.

Le Gouvernement a volontairement prolongé une tendance positive du passé pour justifier l'optimisme de façade du dernier budget de sa gestion et masquer l'état réel de l'économie qu'il laissera derrière lui.

Les principaux éléments de ce cadrage, à savoir une croissance de 2,6 p. 100, une progression de 3 p. 100 des investissements des entreprises, une augmentation de 2,3 p. 100 de la consommation des ménages, un excédent brut d'exploitation des sociétés de 6,7 p. 100 en 1992, sont unanimement contestés par les principaux instituts économiques - l'organisation de coopération et de développement économiques, l'OCDE, le fonds monétaires international, le FMI, et l'institut national de la statistique et des études économiques,

l'INSEE, lui-même - qui ont tous revu à la baisse leurs prévisions. Seul le Gouvernement, et vous venez à nouveau d'en faire la démonstration, monsieur le ministre, persévère dans son erreur.

Les prévisions relatives à l'environnement international, à savoir la poursuite de la tendance positive des exportations et la baisse des taux d'intérêt, sont également contestables. L'éclatement du système monétaire européen et les dévaluations qui s'en sont suivies chez nos principaux partenaires économiques, et qui se sont confirmées voilà quelques jours, les lenteurs de la reprise annoncée au Japon, en Allemagne ou aux Etats-Unis, avec les risques de protectionnisme de la nouvelle administration américaine, permettent de douter du maintien des échanges extérieurs à leur niveau de 1992.

De même, les baisses limitées des taux d'intérêt en France ou en Grande-Bretagne n'ont que peu d'influence tant que l'Allemagne ne se décide pas à procéder à une baisse significative de ses taux directeurs.

Les conséquences de cet optimisme inébranlable se traduisent directement dans le budget.

Pour 1992, le Gouvernement n'a pas complètement pris en compte, dans ses évaluations révisées, le ralentissement du second semestre. Les conséquences en termes de recettes fiscales sont estimées, en loi de finances rectificative, à une perte de 68 milliards de francs.

Pour 1993, la progression spontanée des rentrées fiscales du budget général est estimée à 93 milliards de francs. Malheureusement, ce chiffre ne sera pas atteint, compte tenu de la baisse de l'impôt sur les sociétés, dont la croissance estimée par le Gouvernement à près de 12 p. 100 est irréaliste, et de la diminution de la TVA, dont le produit ne peut croître de 4,66 p. 100 comme le budget le prévoit.

Imaginons les conséquences d'un tel ralentissement - le mot est faible - sur les activités immobilières. La TVA en ce domaine rapporte normalement environ 90 milliards de francs à l'Etat. Dès lors, monsieur le ministre, comment ne pas anticiper, par prudence, une moins-value substantielle en matière de TVA et même d'impôt sur les sociétés lorsqu'on sait à quel point les résultats de 1992 seront affectés par la mauvaise conjoncture du second semestre et, tout spécialement, du quatrième trimestre ?

Comment croire le Gouvernement quand il nous dit que ses prévisions concernant l'impôt sur les sociétés se fondent sur une croissance de l'excédent brut d'exploitation des entreprises de 6,7 p. 100 en 1992 ?

La loi de finances rectificative entérine l'évaluation révisée à la baisse, significative, des rentrées de l'impôt sur les sociétés à concurrence de 35 milliards de francs, ce qui montre, à l'évidence, le caractère irréaliste des prévisions pour 1993.

Les prévisions rectifiées relatives à l'impôt sur les sociétés pour 1992 - à cet égard, le projet de loi de finances comporte une ambiguïté - se situeraient entre 127 milliards de francs et 135 milliards de francs. Dois-je rappeler que, pour 1993, il est prévu 153 milliards de francs ? Plusieurs dizaines de milliards de francs de moins-values doivent nécessairement être anticipés.

L'annonce par le Gouvernement, dans la loi de finances rectificative, d'un déficit de 184,1 milliards de francs pour 1992 n'est en aucune façon un arrêté définitif des comptes qui ne sera effectué qu'à la fin de 1993 avec la loi de règlement pour 1992.

Rappelons pour mémoire que l'écart entre la loi de finances initiale et la loi de règlement a été de 3 milliards de francs en 1990 et de 51 milliards de francs en 1991. Le déficit s'aggrave ; il s'élève d'ores et déjà à plus de 94 milliards de francs en 1992.

En outre - c'est plus inquiétant - l'écart entre les estimations de la loi de finances rectificative et celles de la loi de règlement est également important. Alors que la première est adoptée par le conseil des ministres à la fin du mois de novembre, c'est-à-dire à quelques semaines de la fin de l'exercice, l'erreur sur les estimations a été de 2 milliards de francs en 1990 et de 31 milliards de francs en 1991.

Dans ce contexte, la moindre des choses aurait été d'adopter une attitude prudente. Quitte à se tromper, il eût mieux valu réserver au pays une bonne surprise, comme ce fut le cas en 1986 et 1987 et, dans une moindre mesure, en 1988 et 1989, qu'une mauvaise.

Nous ne contestons en aucune façon, monsieur le ministre, la gravité de la situation. Vous avez tout à l'heure, par vos propos, laissé entendre que nos idées seraient tout autres. Il n'en est rien. La situation est grave. C'est pourquoi nous contestons le cadrage macroéconomique que vous avez cru devoir retenir et qui est totalement irréaliste.

L'absence d'éléments moteurs dans le projet de budget découle de cette attitude. Puisque, finalement, tout va bien ou à peu près bien, l'accompagnement et le soutien de l'économie, qu'on paraît non pas solliciter mais attendre d'événements extérieurs, ne sont pas utiles.

Le Gouvernement se retranche derrière le dogme des stabilisateurs automatiques qui lui sert de politique économique et justifie son attentisme : le salut ne peut venir que des autres !

Comme on le voit, l'estimation des bases est imprudente. Plus grave, le budget n'est pas sincère, car il masque la réalité par divers procédés de surestimation des recettes et de minoration des dépenses dont le seul objet est de limiter optiquement le déficit « vertueux » auquel vous avez fait allusion tout à l'heure, monsieur le ministre.

Tout d'abord, les ressources sont majorées de manière temporaire et artificielle par le jeu des recettes de trésorerie qui viennent peser sur les entreprises. Certes, nous avez-vous dit, il ne s'agissait que d'un décalage dans le temps ; mais il ressemble fort à un emprunt forcé !

Je dois reconnaître, monsieur le ministre, que ces procédés ne vous choquent pas le moins du monde. Vous avez confirmé, ici même, ce que vous déclariez à l'Assemblée nationale le 20 octobre dernier :

« Certes, il y aura, en 1993, des prélèvements de trésorerie. Mais il ne s'agit que d'une anticipation de prélèvements ou de décalages de paiement. Le choix est simple : soit un déficit supérieur avec un risque de hausse des taux d'intérêt ; soit des impôts nouveaux et donc des prélèvements définitifs ; soit des prélèvements en trésorerie, par nature temporaires, pour faire face à des difficultés conjoncturelles. » Il s'agit d'une autre forme d'endettement de l'Etat auprès des entreprises.

Je vous remercie de cette franchise qui va droit au cœur de ceux qui payent, à savoir les entreprises, sur lesquelles nous comptons pour enrayer la dramatique montée du chômage ! Je vois là une contradiction sur laquelle je reviendrai, mais je constate que nous n'avons pas la même analyse.

Il convient de rappeler les divers procédés de surestimation des recettes que votre projet de budget contient.

Pour l'essentiel, les recettes portent sur les entreprises. Vous avez pris l'habitude, la rigueur des temps aidant, de faire autofinancer par les entreprises les mesures d'allègements fiscaux rendues inélictables par l'ouverture des frontières et la nécessité de rendre nos entreprises plus compétitives.

Les années passées, ce fut grâce à la hausse de la taxation des plus-values à long terme.

Cette année, c'est un festival qui aboutit à faire compenser les 1,7 milliard de francs du passage du taux de l'impôt sur les sociétés à 33,3 p. 100, en régime de croisière, par un ensemble d'effets qui pèsent pour près de 18 milliards de francs sur leur trésorerie. Il s'agit, en apparence au moins, d'un bon retour sur investissement pour l'Etat.

Par ailleurs, vous annoncez un montant d'allègements fiscaux pour 1993 qui tient compte de l'effet des mesures antérieures. Nul ici ne nie que beaucoup a été fait pour moderniser la fiscalité des entreprises. En effet, le montant total des allègements en matière d'impôt sur les bénéfices des sociétés octroyés depuis 1985 par les gouvernements successifs représente 24 p. 100 du produit total de l'impôt en 1991.

On peut s'étonner de cette conversion du parti socialiste à l'esprit d'entreprise. Pour ma part, je m'en félicite et j'y vois un atout pour la France et pour l'avenir. (*Murmures sur les travées socialistes.*)

La question n'est donc pas là. Ce que nous dénonçons ici, c'est une pratique qui consiste à échanger un avantage à terme, en régime de croisière, par un inconvénient momentané mais plus important. Il s'agit d'un procédé qui permet d'empocher l'effet d'annonce de la mesure, le dividende politique, oserai-je dire.

En outre - et c'est plus grave - il y a là une incohérence puisque cela vous conduit à tenir un double langage : vous affirmez que la priorité des priorités est la lutte contre le chômage, ce que nous approuvons tant par devoir de solida-

rité que pour en combattre des effets économiques et sociaux, mais, dans le même temps, vous ponctionnez les trésoreries des entreprises, ce qui n'est pas le meilleur moyen de les encourager à embaucher.

Cette démarche est particulièrement évidente dans quatre dispositions du projet de loi de finances.

A l'article 11, vous organisez la rétroactivité de la suppression de la déductibilité des dividendes, ce qui rapporte 1,9 milliard de francs à l'Etat, au mépris des promesses faites par le Gouvernement et au détriment des entreprises.

Comprenons-nous bien : il est parfaitement normal de supprimer le principe de la déductibilité des dividendes dès lors que le taux de l'impôt assure la neutralité fiscale, l'avoir fiscal à 100 p. 100, ce qui est le cas avec un taux d'impôt sur les sociétés à 33,3 p. 100.

Il est moins normal, en revanche, de rendre cette suppression rétroactive, c'est-à-dire de l'appliquer dès le 1^{er} janvier 1992.

En effet, les dividendes versés au cours de cet exercice correspondent, en fait, à des bénéfices réalisés en 1991, donc taxés au taux de 42 p. 100, ce qui enlève toute valeur à l'argument fondé sur la baisse de la fiscalité.

En outre, par ce biais, le Gouvernement demande au Parlement de revenir sur l'engagement qu'il avait pris dans le cadre de la loi de finances pour 1991, laquelle prévoyait, dans son article 87, d'ouvrir le mécanisme de la déductibilité aux augmentations de capital réalisées en 1991 et 1992.

Une fois de plus, vous changez la règle du jeu en cours de partie. Pourquoi ? Tout simplement pour compenser le coût de la suppression du mécanisme atypique de double taux d'acomptes d'impôt sur les sociétés institué à titre provisoire l'an dernier. En effet, aujourd'hui, la plupart des sociétés payent leurs acomptes au taux de 36 p. 100, alors que l'imposition effective s'effectuera au taux de 34 p. 100.

La suppression de ce mécanisme, pénalisant pour les entreprises, pèse sur les ressources de l'Etat à hauteur de 2,1 milliards de francs. Cette somme vient s'ajouter au 1,7 milliard de francs d'allègement réel résultant du passage du taux de l'impôt sur les sociétés de 34 p. 100 à 33,3 p. 100, soit un total de 3,8 milliards de francs, qui sont donc exactement compensés par une somme équivalente provenant de la suppression rétroactive du régime de déductibilité. Dans ses modalités, il s'agit donc d'une mesure de circonstance.

L'article 12, qui adapte la fiscalité des organismes de placement collectif en valeurs mobilières, relève de la même logique. Pour l'instant, les plus-values résultant des placements sous forme d'OPCVM sont taxées lors de leur cession. L'idée du Gouvernement consiste à changer cette taxation d'un stock à terme par celle du flux, prélevant l'impôt annuellement en fonction de la revalorisation du portefeuille.

Cette mesure, dont on pourrait admettre le principe, est particulièrement inopportune dans le contexte actuel des entreprises. Elle fait tomber 5 milliards de francs dans les caisses du Trésor en modifiant la répartition temporelle d'un impôt qui aurait de toute façon été payé et demande donc aux entreprises un effort de trésorerie significatif, alors qu'elles n'ont pas perçu les revenus en cause.

Or celui-ci va se combiner avec les effets, de même nature, induits par une disposition adoptée l'an dernier : l'intégration des plus-values sur titre de trésorerie dans la base imposable à l'impôt sur les sociétés.

Au titre de cette première réforme, les entreprises devront acquitter, en 1993, 12 milliards de francs pour un aménagement censé rapporter, en régime de croisière, 5 milliards de francs.

Vous justifiez l'adaptation du régime fiscal des OPCVM par la nécessité qu'il y aurait à diriger la trésorerie des entreprises vers les actions plutôt que vers les placements de trésorerie.

La véritable justification de l'adoption de ces mécanismes de trésorerie, vous l'avez donnée à l'Assemblée nationale, monsieur le ministre, lors de la discussion de l'article 23, en affirmant : « Cela vaut mieux qu'une augmentation de la fiscalité. »

Avec cet article 23, nous arrivons à l'une des dispositions qui honorent l'imagination et la créativité fiscales du Gouvernement : les modifications des règles de plafonnement de la taxe professionnelle et l'actualisation de la période de réfè-

rence pour le calcul du plafonnement de cette taxe par rapport à la valeur ajoutée viennent ponctionner 9,4 milliards de francs aux entreprises.

Dans le projet de budget, vous proposez de faire reposer le calcul sur la valeur ajoutée de l'année au cours de laquelle est acquitté l'impôt local et non plus de l'avant-dernière année, c'est-à-dire celle qui est retenue pour la détermination des bases imposables : la masse salariale et le poids des investissements.

L'effet budgétaire est double : la mesure conduit à une économie de 1,4 milliard de francs du simple fait de la croissance annuelle moyenne de la valeur ajoutée ; en outre, le décalage de trésorerie induit par l'absence de prise en compte de dégrèvement de taxe professionnelle au titre du plafonnement - en effet, la valeur ajoutée de l'exercice en cours, fin 1993, ne sera pas connue au moment de la liquidation de l'impôt - provoque une recette temporaire de 8 milliards de francs.

Celle-ci apparaît indirectement au compte d'avances sur le montant des impositions dues aux collectivités locales, contribuant ainsi à présenter en excédent de 5,2 milliards de francs le solde des comptes d'avances et à réduire le déficit des opérations à caractère temporaire de plus de 4 milliards de francs.

En dernière analyse, il s'agit bien d'un procédé de plus pour masquer l'ampleur du déficit réel.

La technique de la rétroactivité est employée à nouveau dans les dispositions de l'article 17, qui procède à des modifications du crédit d'impôt recherche. La suppression du remboursement immédiat aux entreprises déficitaires fait économiser 2,5 milliards de francs à l'Etat et revient à faire porter à ces entreprises une créance sur l'Etat pendant trois ans.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Très bien !

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Là aussi, il faut sans doute se féliciter des dispositions qui visent à réduire la fraude qu'avaient pu susciter ces procédures de crédit d'impôt recherche. Mais fallait-il pour autant maintenir votre dispositif, monsieur le ministre ?

L'Assemblée nationale a amendé votre texte. Elle a répondu aux exigences de lutte contre la fraude. Vous avez maintenu la nécessité de ponctionner 2,5 milliards de francs, c'est une contradiction supplémentaire.

Au total, face à ces 17,8 milliards de francs de ponction globale sur les entreprises, la seule mesure positive consiste à ramener à 33,3 p. 100 le taux de l'impôt sur les sociétés, qui coûte 1,7 milliard de francs à l'Etat en année pleine. Même en prenant en compte les allègements nets, c'est-à-dire l'effet, en 1993, des allègements consentis les années précédentes, les entreprises sont perdantes. L'honnêteté voudrait du reste que l'on ajoute alors l'effet, en 1993, des ponctions opérées les années précédentes.

Il faudrait adjoindre à ces mesures le déplafonnement du versement transport, décidé dans la seconde partie de la loi de finances, qui va faire peser une charge supplémentaire de 1,5 milliard de francs sur les entreprises en fonction des salaires qu'elles versent à leurs collaborateurs.

On note bien là l'incohérence du Gouvernement, qui prétend lutter contre le chômage, mais qui prend des mesures dissuadant les entreprises de procéder à des recrutements.

Au demeurant, les entreprises ne sont pas les seules à être touchées par l'ingéniosité fiscale du Gouvernement. En effet par le biais de l'article 22, les contribuables locaux vont à nouveau retrouver sur leurs feuilles d'impôt le prélèvement « temporaire » de 0,4 p. 100 des impôts mis en recouvrement par les collectivités territoriales.

Cette mesure, qui maintient 955 millions de francs au budget de l'Etat, ne repose sur rien. En effet, ce qui justifiait cette majoration, c'est-à-dire la rémunération des commissions municipales et départementales chargées d'assurer la maintenance des évaluations cadastrales et l'indemnisation des services de l'Etat qui procédaient à ces révisions, n'a plus de raison d'être. L'opération devant prendre fin le 31 décembre 1992 ; pourquoi maintient-on ce prélèvement de près de un milliard de francs en 1993 ?

M. Emmanuel Hamel. Bonne question !

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Au total ce sont plus de 20 milliards de francs de recettes temporaires qui permettent le bouclage du budget de 1993 et limitent d'autant le

déficit réel. Ces procédés ne respectent ni le Parlement qui examine la loi de finances ni l'opinion à laquelle on présente un budget en trompe-l'œil.

Pour être exhaustif, il faudrait y rajouter un ensemble de mesures moins significatives, mais contestables.

L'article 24 modifie le tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, dont la seconde augmentation prévue le 15 avril ne semble pas justifiée.

L'article 25 reconduit un prélèvement aussi temporaire qu'absurde sur les entreprises pétrolières exploitant des gisements en France. Comment peut-on prétendre à l'autonomie énergétique et taxer aussi arbitrairement ces entreprises ?

L'article 2 bis déplace l'imputation de la réduction d'impôt sur les grosses réparations après le calcul de la décote appliquée, le cas échéant, au revenu imposable. Cette mesure est préjudiciable aux contribuables modestes qui peuvent prétendre à la décote.

L'article 30 ter réalise un véritable second barème de l'imposition forfaitaire annuelle due par les sociétés dont le chiffre d'affaires excède 10 millions de francs.

Enfin, l'article 34 instaure un nouveau relèvement de la taxe de sûreté et de sécurité des aéroports.

Mais ces artifices ne sont pas les seuls. En effet, un second procédé altère la sincérité du budget : la minoration des dépenses.

Si l'on entend réduire le montant des charges, l'exercice est simple : il consiste à reporter sur d'autres budgets les charges qui incombent à l'Etat ou, plus simplement, à les débudgétiser.

Relève du premier procédé la surcompensation des régimes sociaux. Ce mécanisme « inventé » en 1985 permet à l'Etat, de manière totalement discrétionnaire puisque la décision est prise par arrêté ministériel, de reporter la charge d'équilibre des régimes sociaux déficitaires sur les régimes sociaux bénéficiaires.

Par ce mécanisme, l'Etat économise plus de 3,3 milliards de francs, au détriment quasi exclusif de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, la CNRACL, c'est-à-dire, *in fine*, en s'appuyant sur les cotisations sociales supportées par les collectivités locales, donc par les contribuables locaux.

Il y avait, dans les comptes de la CNRACL, une réserve de 14 milliards de francs, représentant quatre mois de prestations de retraite. Or il faudra que, à la fin de 1993 ou au début de 1994, les taux de cotisation soient relevés de 2 à 3 p. 100. Quand on sait ce que représente la masse salariale des collectivités locales par rapport au produit des impôts locaux, on comprend que c'est la fiscalité locale qui devra assurer le relais.

J'ai déjà évoqué le déplafonnement du versement transport, prévu à l'article 79 du projet de loi, qui permet à l'Etat d'économiser 391 millions de francs sur l'indemnité compensatrice qu'il verse à la SNCF et à la RATP.

Relève du second procédé la création du compte d'affectation spéciale sur le produit des cessions d'actifs, c'est-à-dire des privatisations, doté de 16,6 milliards de francs, dont 8,7 milliards de francs sont affectés à la lutte contre le chômage et 7,9 milliards de francs aux dotations en capital des entreprises publiques.

Pour procéder à une débudgétisation, il suffit de transférer sur ce compte le financement de charges précédemment inscrites dans des budgets ministériels, tels que ceux de l'emploi, des transports, des charges communes, de la recherche, de la communication, pour voir d'autant s'alléger la charge du budget général.

Encore pourrait-on discuter le second chef d'imputation, car les dotations aux entreprises publiques prévues par le projet de budget ne s'apparentent, pour certaines, que de loin à des dotations en capital. C'est le cas du CEA, qui voit supprimées ses dépenses en capital dans le budget de la recherche pour les retrouver sur le compte d'affectation spéciale ; c'est le cas des entreprises de télévision puisque l'essentiel du milliard de francs qui leur sera versé est destiné aux programmes, et largement en faveur de ARTE ; c'est le cas de la SNCF ; c'est, bien sûr, le cas de l'emploi.

On ne peut accepter que l'Etat finance ainsi des dépenses courantes de fonctionnement par des cessions d'actifs. Celles-ci doivent être consacrées à l'allègement de la dette et à de véritables dotations en capital, lorsque la situation des entreprises en cause le justifie.

Enfin, ce projet de budget comporte des minorations de dépenses. Celles-ci concernent la charge de la dette et les garanties de la COFACE.

La sous-estimation de la charge de la dette est manifeste et tend à s'aggraver depuis quelques années.

La dérive des dépenses de l'Etat, la raréfaction des recettes fiscales et l'accroissement du déficit budgétaire ont entraîné un gonflement rapide de la charge de la dette, qui a presque doublé en six ans. En effet, cette charge est passée de 99,5 milliards de francs en 1989 à près de 170 milliards de francs dans le présent projet de budget.

Elle représente maintenant le deuxième budget civil de l'Etat, après celui de l'éducation nationale, son montant dépassant, et de loin, le produit de l'impôt sur les sociétés. Mais surtout, avec 169,9 milliards de francs, elle est supérieure au montant du déficit affiché.

Je rappellerai que, de 1988 à 1990, la charge de la dette a été minorée respectivement de 3 milliards puis de 13 milliards et de 5,2 milliards de francs, par le biais d'un artifice comptable qu'ont dénoncé tant la Cour des comptes que la commission des finances dans ses rapports sur les lois de règlement pour 1989 et 1990.

De 1983 à 1993, la part de la charge de la dette dans le total des dépenses du budget général a quasiment doublé, passant de 6,9 p. 100 à 12,4 p. 100 ; de la loi de finances initiale pour 1992 à l'actuel projet de loi, cette part continue de s'accroître, passant de 11,4 p. 100 à 12,4 p. 100.

Pourtant, malgré un taux de progression supérieur de plus de sept points aux dépenses du budget général - 10,2 p. 100 contre 3,1 p. 100 - la charge de la dette, hors garanties, apparaît sous-évaluée dans le projet de budget pour 1993.

C'est une évidence pour ce qui est de la loi de finances de 1992, le collectif budgétaire venant du reste compenser cette sous-estimation initiale en accroissant cette charge de plus de 10 milliards de francs.

J'observe que l'aggravation du déficit en 1992, qui ne manquera pas d'alourdir mécaniquement le poids de la dette, n'a pas été répercuté dans le montant prévisionnel de la charge de la dette pour 1993.

De même, on peut s'interroger sur le bien-fondé des hypothèses retenues par le Gouvernement en matière de taux d'intérêt, soit 9 p. 100 pour le court terme et 8,5 p. 100 pour le long terme.

Enfin, faut-il rappeler que l'importance des appels de l'Etat sur les marchés financiers exerce également une pression à la hausse des taux qui pèsera sur la charge de remboursement ?

Le rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale a lui-même tiré la sonnette d'alarme sur ces différents points.

Il me semble donc que le projet de budget que vous nous présentez, monsieur le ministre, sous-estime, une fois de plus, la charge de la dette que vous laisserez à vos successeurs. Je ne serais d'ailleurs pas étonné que le supplément de charge à inscrire en 1993 soit de l'ordre d'une dizaine de milliards de francs.

Par ailleurs, la COFACE risque de nous poser quelques problèmes. Je ne partage pas, loin s'en faut, l'optimisme de M. Dominique Strauss-Kahn, qui estimait que le montant des garanties inscrites au titre de l'exercice 1993 - à savoir 4 milliards de francs, contre les 8 milliards de francs prévus en 1992 - aurait pu être divisé par deux.

On ne peut qu'espérer voir nos principaux débiteurs, l'Algérie et la Russie, honorer leurs dettes en 1993. Je vous rappelle qu'il s'agit de 6 milliards de francs dans un cas comme dans l'autre pour l'année à venir. Il y a quelques jours, M. Michel Sapin - s'il était parmi nous, il ne manquerait pas de le confirmer - s'inquiétait officiellement de l'état de cessation de paiement dans lequel se trouve déjà la Russie.

Toutefois, ces deux Etats ne sont pas les seuls à nous inquiéter. La COFACE devra, en tout état de cause, assurer 1,7 milliard de francs d'indemnisation au titre du récent accord de consolidation conclu avec le Brésil. C'est le cas également du Nigéria, pour lequel les sinistres pourraient atteindre environ 1 milliard de francs. Et je ne m'aventurerai pas à faire des pronostics à propos de pays aussi fragiles financièrement que l'Inde, le Pakistan ou le Venezuela.

Certes, parallèlement, la COFACE bénéficie de récupérations, mais celles-ci ne sont pas au niveau des indemnisations qu'elle aura à assumer.

Enfin, le projet de budget pour 1993 pâtit du poids financiers de certaines erreurs du passé, parmi lesquelles figurent en bonne place les crédits précédemment refinancés par l'intermédiaire de la Banque française du commerce extérieur, la B.F.C.E.

Je vous rappelle qu'entre 1981 et 1985 la plupart des sinistres commerciaux ont été évités grâce à l'utilisation de cette procédure qui a conduit la BFCE à avancer de nouveaux fonds aux débiteurs défaillants, épargnant ainsi la COFACE et, donc, le budget de l'Etat.

Mais ces débiteurs se révèlent toujours dans l'incapacité d'honorer leurs échéances et il est devenu nécessaire de procéder à leur « rebudgétisation » progressive par l'intermédiaire d'un compte spécial du Trésor.

Deux chiffres témoignent de la dégradation enregistrée par cette structure : en 1986, sa charge nette était de 570 millions de francs ; elle sera de 10,4 milliards de francs en 1993.

Parmi les « ardoises » du passé que vous léguerez à vos successeurs, il convient aussi de signaler le poids des protocoles Durafour, Soisson et Jospin.

Sans préjuger une éventuelle augmentation des salaires de la fonction publique en 1993, une progression « obligatoire » des charges de personnel figure déjà dans le projet de loi de finances. Cette progression traduit, d'une part, l'impact des divers plans catégoriels pluriannuels décidés au cours des dernières années et, d'autre part, les conséquences de l'accord salarial de novembre 1991, dit « plan Soisson ».

En outre, les créations nettes d'emplois civils contribuent à accroître les charges de personnel, tant pour l'exercice budgétaire de 1993 que pour les exercices suivants. Rappelons en effet que, de 1989 à 1993, 48 800 emplois civils ont été créés, ce qui représente 2,3 p. 100 des effectifs budgétaires. Leur coût, en termes de traitement, de charges sociales et de pensions, pèsera lourdement sur les budgets à venir.

M. Louis Perrein. Alors, faut-il les supprimer ?

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Pour 1993, la hausse des charges de personnel, qui, il faut le souligner, progressent de 6,5 p. 100, est due à la création nette de 3 731 emplois, à l'incidence du protocole Durafour de février 1990 - pour 1,7 milliard de francs - à l'incidence du plan Jospin - pour 1,5 milliard de francs - à l'incidence du plan Soisson - pour 13 milliards de francs cette année, dont 8 milliards pour les rémunérations - à l'incidence, enfin, de diverses autres mesures catégorielles - pour 1,2 milliard de francs.

M. Louis Perrein. Et ces mesures-là, faut-il aussi les supprimer ?

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Ces charges s'étalement sur les budgets à venir. C'est notamment le cas de la poursuite de la mise en œuvre du « protocole Durafour », dont les effets courront jusqu'en 1997, représentant un coût brut total de 22 milliards de francs pour le budget de l'Etat.

M. Louis Perrein. Donc, vous êtes contre !

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Quand on se rappelle des formules comme celle qui voulait « moins de fonctionnaires mais mieux payés » - dont je ne citerai pas l'auteur, car chacun s'en souvient - on conçoit que ce ne sont pas tant les mesures prises qui sont critiquables, monsieur Perrein, que l'incapacité de l'Etat à les accompagner par des suppressions d'emplois et des mesures d'économies concomitantes.

M. Louis Perrein. Lesquelles ?

M. Jean Arthuis, rapporteur général. J'y viendrai tout à l'heure.

Ce projet de budget perpétue donc les erreurs du passé avec une belle constance en matière de dépenses. Je devrais ajouter que les dépenses de fonctionnement continuent de croître, tandis que les dépenses d'intervention et les dépenses en capital poursuivent leur décade.

Ces différents procédés empêchent d'avoir une vision claire des finances publiques.

Où sont donc, monsieur le ministre, votre « bon budget » et le « déficit vertueux » ?

Une « opération vérité » était par conséquent nécessaire, pour indiquer clairement où nous en étions, c'est-à-dire à un déficit vraisemblable de 200 milliards de francs, qui sera constaté en loi de règlement pour 1992 et dont le montant ne pourra finalement que dépasser ce chiffre en 1993.

J'ai déjà eu l'occasion de dire publiquement que, sur la base de nos analyses, le déficit de 1993 pourrait se situer entre 235 et 255 milliards de francs. Je n'ai qu'un souhait, celui d'être démenti par la réalité.

Encore une fois, monsieur le ministre, limiter le déficit à 165 milliards de francs, c'est bien, mais quels procédés utilisez-vous pour parvenir à ce résultat ? Nous demandons simplement que soit réalisée une estimation prudente et que l'on ne recoure qu'à des méthodes claires.

L'année dernière, M. Michel Charasse déclarait devant le Sénat : « Respecter le Parlement en matière de lois de finances, c'est d'abord respecter l'équilibre et ne pas creuser le déficit budgétaire au-delà de celui qui a été arrêté par les assemblées. »

Entre-temps, de la loi de finances initiale au projet de loi de finances rectificative pour 1992, le déficit aura plus que doublé !

Sans cette « mise à plat » du budget à laquelle nous venons de procéder, il ne peut y avoir de propositions nouvelles.

Je l'ai dit au début de mon intervention : il est clair qu'une loi de finances rectificative sera inévitable en juin 1993. Ce sera un acte fondamental du nouveau gouvernement.

La dénonciation des artifices sur lesquels repose ce projet de budget n'exclut pas de proposer certaines pistes de réflexion, en vue de l'alternance. J'ai décrit, dans mon rapport écrit, celles qui me paraissent le mieux à même de contribuer à un redressement de la situation que vous allez laisser. Aussi me contenterai-je d'en donner ici l'articulation.

Pour nous, à quelque bord que nous appartenions, la politique économique doit être orientée vers une réduction du nombre des chômeurs. Des efforts importants ont été réalisés pour un traitement social du chômage qui, pour indispensable qu'il soit, montre cependant ses limites.

Ce n'est pas le Gouvernement qui crée des emplois, on l'a souvent dit, ce sont les entreprises.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Très juste !

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Il faut donc que ces entreprises puissent créer des emplois, c'est-à-dire que les charges sociales n'aient pas un caractère dissuasif. C'est dans ce sens qu'ont été approuvées par le Sénat les mesures d'exonération temporaire de charges pour les nouveaux emplois. D'une manière générale, tout ce qui permet de rééquilibrer le facteur capital, dont la part dans les coûts de production est trop importante en France, est le bienvenu.

Ces mesures n'ont pourtant pas suffi, comme le montre la progression du chômage.

Le passage du cap des trois millions de chômeurs reste une échéance redoutée, sans cesse repoussée au prix de programmes de plus en plus coûteux. Ce chiffre n'est qu'un symbole : en effet, il ne tiendra pas compte des quelques centaines de milliers de bénéficiaires des divers dispositifs en faveur de l'emploi et des chômeurs indemnisés « dispensés » de recherche d'emploi.

Le véritable drame auquel nous sommes confrontés est bien celui du chômage, de la précarité de l'emploi, de la marginalisation croissante d'hommes et de femmes, de jeunes aussi à la recherche, souvent vaine, d'un stage ou d'un premier emploi.

Le monde a changé. En examinant le projet de budget, nous nous livrons à un exercice qui, par sa technicité, sa complexité, son formalisme, nous laisse peu de chances d'être compris de nos compatriotes. L'arsenal fiscal, dans lequel nous puisons nos outils les plus classiques pour faire entrer l'argent dans les caisses de l'Etat, a été conçu et éprouvé dans un contexte bien différent de celui qui est aujourd'hui le nôtre. Au plein emploi, aux frontières étanches, a succédé l'internationalisation de l'économie. Le marché des capitaux est lui-même devenu mondial.

M. Louis Perrein. C'est vrai !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Absolument !

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Au reste, l'Etat-nation fait-il encore le poids face à l'internationale de l'épargne ? On peut en douter.

Dès lors, un fossé ne cesse de se creuser entre deux logiques, celle de l'entreprise et celle de l'Etat.

La logique de l'entreprise vise à optimiser les marges bénéficiaires : il importe, en effet, de réduire les coûts de production et de vendre à un prix rémunérateur sur un marché solvable. Dans un contexte implacablement concurrentiel, les opérateurs cherchent à produire là où les conditions sont les plus avantageuses - au Maghreb, dans le Sud-Est asiatique, en Europe centrale, dans des pays où les lois sociales, les régimes de solidarité et les niveaux de rémunération n'ont rien de commun avec les nôtres - et ce pour mieux commercer ensuite sur les places où existe encore un réel pouvoir d'achat. Cette logique-là ignore les frontières. Les épargnants eux-mêmes exploitent les potentialités des marchés financiers et monétaires à l'échelle du monde.

En revanche, la logique d'Etat opère à l'intérieur d'un espace clairement délimité. Elle a pour objet de maintenir une solidarité authentique entre tous ceux qui vivent sur le même territoire. Malheureusement, les gages de cette solidarité - la santé, la sécurité, les retraites, la politique familiale, le bien-être dans la cité - sont financés, en fait, par la production sous forme de charges sociales sur les salaires ou sous forme d'impôts affectant les coûts de production et pesant à l'excès sur les prix de revient.

Si la fiscalité sur les produits d'épargne s'est allégée, l'inertie reste vive à l'égard de la production, que les pouvoirs publics croient peut-être immuablement enracinée sur le territoire national.

Ces deux logiques sont devenues incompatibles. Tout se passe comme si nous étions condamnés à subir un système de prélèvements obligatoires conçu dans un monde autarcique. Les entreprises cherchent leur salut dans des délocalisations accélérées. Les résultats économiques additionnent les marges sur importation et les plus-values patrimoniales.

Seule la politique de maîtrise de l'inflation y trouve son compte. Les temples de la distribution se concentrent régulièrement, avec la complicité ou l'indifférence des pouvoirs publics, et accroissent un peu plus encore la pression sur les producteurs. En dehors de quelques brillantes exceptions, ces derniers sont un jour placés dans l'obligation de « délocaliser » leurs usines, leurs ateliers, leurs bureaux d'études, voire de les fermer ! La France se désindustrialise et le chômage se propage inexorablement.

Même les services sont traités à l'extérieur. A l'instant même, mes chers collègues, nombre de grandes banques françaises transmettent par satellite aux Philippines des données informatiques numérisées. Les Philippines, pendant la nuit - qui est pour eux le jour - traitent ces données pour les renvoyer en France le lendemain matin. Certes, les banques en cause auront ainsi pu maintenir leurs marges, mais il n'en demeure pas moins qu'une partie importante du travail aura été délocalisée.

Pour sauver l'emploi, pour réindustrialiser la France, essayons de réconcilier logique d'Etat et logique d'entreprise : adaptons notre fiscalité.

Dans mon rapport écrit, je suggère que la réflexion se porte sur trois mesures qui permettraient un allègement sensible des charges des entreprises : la budgétisation la plus rapide possible des allocations familiales, le développement complémentaire de fonds de retraite par capitalisation et le remboursement du décalage d'un mois de la TVA, qui n'est autre qu'une partie de la dette de l'Etat supportée par les entreprises. Les entreprises détiennent en effet, aujourd'hui, un crédit sur l'Etat de près de 100 milliards de francs, crédit qui fait donc partie intégrante de la dette de l'Etat.

Le coût de tout ou partie de ces mesures suppose que l'Etat commence à donner l'exemple de la rigueur. Pour cela, deux priorités devraient lui être accordées : d'une part, réduire la dette en affectant à son remboursement la part du produit des privatisations qui ne sera pas consacrée à une véritable recapitalisation des entreprises publiques ; d'autre part, réduire autant que faire se peut le train de vie de l'Etat.

Vous allez, bien sûr, me demander, monsieur le ministre, comme l'avait fait votre prédécesseur, quelle école, quel bureau de poste, quelle perception il convient de fermer.

Il ne s'agit pas de cela. La réduction nécessaire des actions de l'Etat, qui, seule, lui permettra de retrouver le rôle indispensable qui est le sien, ne se fera ni en un jour ni dans la précipitation.

L'échec de votre politique de modernisation du secteur public se traduit par une régulation brutale, aveugle et systématique que vous êtes contraint d'opérer de manière uniforme quand vous procédez à des arbitrages, à des « gels » et à des arrêtés de budget.

L'année dernière, votre prédécesseur annonçait lui-même cet échec au cours du débat budgétaire... « Tous ne mourraient pas, mais tous étaient touchés. » Encore du La Fontaine !

Aujourd'hui, votre gouvernement, monsieur le ministre, est contraint d'appeler priorités ce qui, pourtant, relève des fonctions régaliennes les plus traditionnelles de l'Etat : la justice, l'éducation, la recherche, la sécurité, à l'exception du domaine militaire qui ne paraît pas, en effet, être une de vos priorités !

Au moment où le monde rural est si durement touché par la réforme de la politique agricole commune et par les incertitudes qui pèsent sur les négociations du GATT, on regrettera que l'aménagement du territoire soit tombé en désuétude et que rien n'ait été entrepris pour préserver un équilibre dynamique dans les campagnes.

Je crois donc qu'une autre méthode est nécessaire. Elle ne portera pas ses fruits en un jour. Je vous propose que soit réunie une commission qui regroupe, au-delà des parlementaires de l'opposition et de la majorité, des représentants de la fonction publique et de l'ensemble des forces vives de la nation. Cette commission aura pour tâche strictement limitée dans le temps de donner une définition claire des missions et du rôle de l'Etat et de proposer de la manière la plus transparente qui soit les domaines ou les actions dont l'Etat pourrait se désengager, ainsi que les moyens d'accompagnement nécessaires. Je donne, dans mon rapport écrit, un certain nombre de pistes de réflexion ; je vous y renvoie.

Je suis persuadé que l'Etat doit être réhabilité. Les dysfonctionnements qui se multiplient, et que nous constatons pour les déplorer ou pour en souffrir, affectent sa crédibilité et son autorité. S'il venait à perdre sa capacité de régulation, nous aurions, alors, à redouter des formes moins républicaines de régulation.

L'Etat est aujourd'hui le prestataire de services universel, omniprésent, empêtré dans ses multiples tâches et dans ses contradictions. En bref, il coûte trop cher. Certes, apparemment, son poids a diminué. Votre gouvernement, monsieur le ministre, met en avant la baisse des prélèvements obligatoires d'Etat. Mais qu'en est-il à structures constantes, c'est-à-dire en tenant compte des multiples transferts de charges - avec ou sans transfert des ressources correspondantes - auxquels il a été procédé depuis les lois de décentralisation ?

En attendant les conclusions de cette commission dans douze à dix-huit mois, je propose que l'on gèle les recrutements, sauf à l'éducation nationale, la justice et l'intérieur, et que l'on bloque la progression des dépenses ordinaires du budget au niveau de l'inflation.

Encore une fois, ces mesures n'auront pas d'effets immédiats, mais la gravité de l'état de nos finances publiques implique que l'on pose la question de l'avenir de la fiscalité.

Le Gouvernement présente sa politique comme celle de l'allègement continu des prélèvements fiscaux. Je ne vais pas entrer dans un débat de spécialistes sur le point de savoir s'il convient d'y ajouter tel ou tel élément. Le débat est largement faussé et n'a, du reste, pas grand intérêt. Chaque Français sait bien que, si ses revenus diminuent et qu'il est déjà au bord du surendettement, il lui faut, soit réduire son train de vie, soit trouver des ressources supplémentaires, soit, souvent, faire les deux.

L'Etat est aujourd'hui exactement dans ce cas, mais, jusqu'à présent, on n'a pas voulu le dire.

La marge est étroite ; l'Etat est en train de vendre l'actif pour continuer à donner le change. Certes, il dispose encore de crédit et peut emprunter. Mais s'il le fait sans se réformer, la réforme lui sera un jour imposée de l'extérieur car son affaiblissement intérieur se traduira aussi à l'extérieur. La réforme est la première étape, elle sera sans doute insuffisante.

C'est pourquoi je crois indispensable de poser la question de l'avenir de notre fiscalité. Nous n'échapperons pas à un débat sur le juste niveau des impôts de consommation. A cet égard, les contraintes européennes doivent être réexaminées attentivement, toujours dans le souci de réconcilier logique d'Etat et logique d'entreprise.

Dans cet ordre d'idées, la ratification des accords de Maastricht et les négociations du GATT m'inspirent une réflexion : la France est européenne, mais l'Europe paraît impuissante à défendre nos intérêts légitimes. Dans le même temps, chaque Etat participe au budget européen sous forme, pour l'essentiel, de subventions de fonctionnement et, pour le reste, de ressources propres.

Il serait bon de poser à nouveau la question de ces ressources propres constituées en partie par des droits de douanes dont le produit est reversé au budget communautaire. L'assiette devrait peut-être aussi être élargie aux services et aux autres prestations immatérielles auxquels je faisais allusion voilà un instant.

On a parfois l'impression que l'Europe joue contre elle-même, contre l'intérêt de ses industriels, de ses agriculteurs, c'est-à-dire de ses travailleurs, en s'ouvrant à l'excès aux produits et aux prestataires de services extérieurs, et en s'alignant sur le « moins-disant ». Dans un monde ouvert, la contradiction est manifeste entre les prix mondiaux et la recherche de la préservation d'un mode de vie et d'une protection sociale tels que nous les connaissons en Europe. De cette contradiction naissent les délocalisations et la désindustrialisation, le chômage et la baisse du niveau de vie.

Que l'on ne s'y trompe pas, il s'agit non pas de créer un isolationnisme à l'europpéenne, mais de trouver un discours et des actes cohérents qui permettent de préserver et de défendre un mode de vie et une civilisation qui font la richesse de l'Europe, plutôt que de tout abandonner au nom d'un ultralibéralisme.

Je suis persuadé que le début de cette réforme sera favorisé par la réintroduction des parlements nationaux dans la procédure budgétaire communautaire, comme cela a été esquissé dans la proposition de loi organique modifiant l'ordonnance de 1959 dont nous avons déjà eu à débattre. Dans le cadre de la convergence annoncée par le traité de Maastricht, je m'efforcerai, dans les mois qui viennent, de prendre des contacts dans chaque parlement national avec nos homologues afin que nous puissions bientôt travailler ensemble, au niveau parlementaire, à la construction de l'Europe de demain.

En effet, certaines régulations, pour s'exercer, devront désormais s'inscrire dans un environnement européen, voire mondial, lorsqu'on pose le problème des mouvements monétaires.

En conclusion, votre projet de budget pour 1993, monsieur le ministre, ne peut être ni adopté par le Sénat, ni modifié. Son équilibre, je crois l'avoir suffisamment démontré, repose sur un ensemble d'artifices qui mêlent majoration de recettes et minoration de dépenses. Au surplus, il ne répond pas aux attentes essentielles des Français, qui vivent dramatiquement le chômage, l'inadaptation professionnelle, la désertification de certaines régions rurales et les dysfonctionnements de l'appareil d'Etat. Le gouvernement de l'alternance aura à modifier profondément la loi de finances pour 1993. C'est pourquoi, dans un tel contexte, j'ai déposé, au nom de la commission des finances, une motion visant à opposer la question préalable au projet de budget qui nous est présenté. Elle sera discutée à l'issue de cette discussion générale. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du RPR et l'UREI, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

(M. Etienne Dailly remplace M. René Monory au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENT DE M. ETIENNE DAILLY

vice-président

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des finances.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, M. le rapporteur général vient, avec la compétence, la rigueur et la précision que chacun lui reconnaît, de disséquer en termes excellents le projet de budget

pour 1993, mettant à jour les artifices et les habiletés de présentation de ce dernier. Il a également exploré les voies d'un redressement de notre économie, même si, cette année, la commission des finances n'a pas souhaité présenter à la Haute Assemblée - et j'y reviendrai à la fin de mon intervention - une alternative budgétaire.

M. Paul Loridant. Pourquoi ?

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Les regrets que vous exprimez, monsieur Loridant, auraient dû vous encourager, au cours des années précédentes, à nous soutenir dans notre démarche plutôt qu'à nous combattre !

Pour l'instant, je voudrais, mes chers collègues, vous présenter quelques réflexions sur la situation économique et financière de notre pays à l'heure de l'ouverture du grand marché européen.

Ce rappel d'une échéance inévitable peut sembler, à certains d'entre vous, paradoxal dans un environnement caractérisé par la désagrégation de la politique agricole commune, qui aggrave la crise d'identité de nos agriculteurs, et par l'implosion du système monétaire européen. Mais la constitution du grand marché européen est inéluctable.

Monsieur le ministre, sommes-nous prêts à affronter la concurrence accrue qui va en résulter ? Sommes-nous prêts à supporter, dans de bonnes conditions, non seulement les disciplines salutaires, mais aussi les contraintes inéluctables de l'union économique et monétaire ? En d'autres termes, avons-nous aujourd'hui la politique budgétaire qui convient ?

Bien entendu, je forme des vœux, comme chacun d'entre nous, pour que la France tire de ce nouveau défi un surcroît de dynamisme. Mais je ne vous cacherai pas mon inquiétude devant le risque de déclin de notre pays, car notre économie est affaiblie - qui peut le contester ? - et le projet de budget pour 1993 me paraît incapable de lui porter remède.

Tous les experts et tous les organismes de prévision le reconnaissent : la conjoncture mondiale est déprimée. Si M. le ministre de l'économie et des finances, dont je regrette l'absence, avait participé à nos débats, il aurait, je crois, confirmé le caractère dépressif de cette conjoncture. Monsieur le ministre, il est difficile d'admettre - et j'exprime là sans doute le sentiment du Sénat unanime - que le ministre de l'économie et des finances ne soit pas présent au banc du Gouvernement alors que la Haute Assemblée discute du budget de la nation ! Je regrette son absence et je tiens à protester. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, de l'UREI et de l'union centriste.*)

La reprise de l'économie américaine qui, selon votre prédécesseur, monsieur le ministre, devait « tirer » la croissance mondiale - rappelez-vous les propos prononcés ici même, voilà quelques mois, par M. le Premier ministre - se fait toujours attendre. Quant au programme de relance par l'investissement proposé par le nouveau président des États-Unis, il devra être concilié avec l'impérieuse nécessité de réduire l'impasse budgétaire, particulièrement importante, de ce grand pays. Aussi, attendons pour juger.

Le Japon, après l'explosion de sa « bulle financière spéculative », subit un net fléchissement de son activité économique. La reprise de l'économie nipponne devrait intervenir, au mieux, au milieu de l'année 1993.

Quant à nos partenaires européens, leur situation économique n'est, hélas ! pas plus brillante.

Le Royaume-Uni n'en finit pas de sortir de la récession et son chômage s'amplifie. Les décisions prises récemment viennent le confirmer.

En Allemagne, le regain d'activité du premier trimestre de 1992 a été - et on peut le regretter - sans lendemain : les exportations stagnent, la production industrielle recule et le chômage augmente, sans bien sûr atteindre le niveau important et regrettable de notre pays. En 1993, l'Allemagne, dont la réunification a bénéficié dans un premier temps à nos exportations, devrait connaître une croissance nulle, dans sa partie occidentale.

En Italie, en Espagne et au Portugal, les plans d'austérité, d'assainissement et de convergence pour satisfaire aux critères de l'union économique et monétaire ralentiront la croissance.

Dans cette conjoncture mondiale déprimée, comment se porte la France ?

Pour le Gouvernement, qui a tendance - je le dis avec courtoisie - à se décerner un brevet de bonne gestion, l'économie française serait en moins mauvaise santé que les autres économies.

M. Jacques Bialski. C'est vrai et il faut le dire !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Certes, l'objectivité, que je m'efforce de conserver et que vous allez reconnaître et applaudir dans un instant, j'en suis convaincu, me conduit à reconnaître que la politique de désinflation compétitive a eu des résultats positifs. Votre objectif d'une hausse des prix à la consommation de 2,8 p. 100 en 1992 sera atteint.

M. Martin Malvy, ministre du budget. 2,5 p. 100 !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. En effet, le glissement des prix français ne s'élevait, en octobre, qu'à 2,4 p. 100 pour les douze derniers mois.

Aujourd'hui, le différentiel avec l'Allemagne s'est creusé en notre faveur - il faut le souligner pour être objectif - et l'écart de hausse des prix atteint 1,3 p. 100. (*M. le ministre approuve.*) Je vous remercie de le confirmer. Cela me conforte dans mon sentiment d'objectivité.

M. Claude Estier. Quand vous dites la vérité, on le confirme !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Ce résultat est positif. En effet, en ces temps difficiles où certains peuvent être tentés de préconiser une relance par la consommation, n'oublions pas que l'inflation est une drogue. Il est impossible d'en faire un usage modéré et le sevrage s'avère toujours particulièrement douloureux.

M. Jean-Pierre Fourcade. Très bien !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Par ailleurs, l'inflation est un impôt supplémentaire qui ampute les revenus modestes.

M. Martin Malvy, ministre du budget. Très bien !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Enfin, dans une économie ouverte sur l'extérieur, l'inflation se paie par des pertes de parts de marchés à l'étranger.

M. Martin Malvy, ministre du budget. C'est vrai !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Je vous remercie de m'approuver. La suite de mon intervention étant, elle aussi, objective, vous allez sans aucun doute continuer dans cette voie !

M. Martin Malvy, ministre du budget. C'est pour cela qu'il n'y a pas de débat !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Il est évident que cette désinflation a été facilitée par le cours du franc qui a allégé le coût de nos importations. Comme vous l'avez sans doute compris, monsieur le ministre, le gaulliste que je suis est un partisan d'une monnaie forte, et non pas d'une monnaie « fondante ».

M. Jean-Pierre Fourcade. Très bien !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. L'histoire économique de la France est jalonnée de dévaluations qui n'ont conduit qu'à l'affaiblissement de la puissance de notre pays.

Mais si la désinflation compétitive constitue une condition nécessaire, elle ne suffit pas en elle-même à garantir une reprise durable de la croissance.

En effet, monsieur le ministre, la France n'est malheureusement pas un îlot de prospérité relative au milieu d'un océan de difficultés. Or, à vous entendre, voilà un instant encore, on pourrait croire le contraire.

M. Martin Malvy, ministre du budget. Pas du tout !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Il semble maintenant difficile que la croissance de l'économie française atteigne 2 p. 100 cette année.

En effet, le tassement de nos exportations au second semestre, qui est largement imputable au ralentissement de la croissance allemande, n'a pas été relayé par un sursaut de la demande intérieure. Au contraire, la consommation des ménages diminue. Tout se passe, et on peut le comprendre, comme si la peur du chômage conduisait les Français à restreindre leur consommation pour se constituer en quelque sorte une épargne de précaution.

D'ailleurs, certains secteurs, comme le bâtiment et l'immobilier, sont quasiment sinistrés. Qui pourrait le contester ?

Quant à l'investissement des entreprises, il diminuera, en volume, de 4 p. 100 environ en 1992, après une baisse de 3,1 p. 100 en 1991.

Pour le seul investissement industriel, le recul serait d'environ 11 p. 100, après une chute de 7 p. 100 en 1991 ! Voilà encore des chiffres qui sont le reflet de la réalité !

Cette évolution négative ne peut qu'accentuer les faiblesses de notre tissu industriel. Or je prétends, au risque de me répéter, qu'une grande puissance économique est avant tout une grande puissance industrielle.

Vous me rétorquerez - vous l'avez déjà fait, monsieur le ministre - que cette croissance de 2 p. 100 de notre économie est supérieure à la croissance des États-Unis, du Japon, de l'Allemagne ou de la Grande-Bretagne. C'est vrai. Mais vous savez comme moi, monsieur le ministre, qu'à croissance égale la France crée moins d'emplois que ses partenaires. C'est la conséquence des charges trop élevées qui pèsent sur nos entreprises. Je reviendrai sur ce point.

Autrement dit, un taux de croissance d'environ 3 p. 100 constitue, en France, le seuil minimal pour que s'enclenche un reflux du chômage. Avec une croissance de 2 p. 100, le chômage, qui constitue la pire des inégalités, ne peut, hélas ! que s'aggraver.

Avec trois millions de chômeurs, selon les statistiques officielles, mais en réalité bien plus si l'on tient compte des emplois précaires, sans cesse plus nombreux, notre société - il faut bien le reconnaître - est devenue, sous l'impulsion des gouvernements socialistes, en quelque sorte une fabrique d'exclus.

Cette situation n'est pas supportable longtemps, car elle peut ébranler les fondements de notre société démocratique.

Le sous-emploi de notre potentiel humain constitue une faiblesse pour l'économie française, par les dépenses qu'il entraîne, le manque à gagner collectif qu'il représente et les drames individuels qu'il engendre.

Le projet de loi de finances pour 1993 apporte-t-il une réponse appropriée à ce contexte dépressif, lourd de menaces pour notre pays ? Ma réponse sera clairement négative.

En effet, comme l'a indiqué à l'instant M. le rapporteur général, ce dernier projet de budget de la législature est irréaliste : il accentue une dérive inquiétante des finances publiques et ne favorise pas une relance de l'investissement productif.

Ce projet de budget, qui, à l'évidence, se refuse à affronter la réalité, pêche par un excès d'optimisme. Il est bâti sur une hypothèse de croissance, plus volontariste que réaliste, de 2,6 p. 100, alors que les instituts de conjoncture prévoient une croissance de 1,5 p. 100 à 2,2 p. 100.

M. Claude Estier. Ils se sont souvent trompés !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Mais vous vous y référez quand leurs prévisions vous sont favorables !

La réalisation de cette hypothèse de croissance de 2,6 p. 100 supposerait, dès cet automne, une tendance affirmée à la reprise. Tel n'est malheureusement pas le cas, comme nous pouvons, les uns et les autres, le constater.

Par ailleurs, aucun pays étranger ne semble en mesure de jouer un rôle d'entraînement de la croissance mondiale. Il est donc vain de compter sur la demande extérieure pour relancer notre activité, d'autant plus que l'implosion du système monétaire européen et les dévaluations sauvages de la lire italienne - moins 25 p. 100 - de la livre sterling, de la peseta et, tout récemment, de l'escudo vont diminuer la compétitivité de nos produits et freiner nos exportations.

Quant à la baisse des taux d'intérêt, elle ne semble pas pouvoir intervenir de manière significative dans un avenir proche, même si une trop lente décade du loyer de l'argent est amorcée. En effet, l'ampleur de la dette de l'Etat et la défense du franc obligent la France à s'aligner sur les taux d'intérêt de notre voisin et partenaire allemand.

Or, pour financer le coût de sa réunification, l'Allemagne a fait le choix, comme l'a récemment rappelé le chancelier Kohl, d'un recours à l'emprunt et donc à l'épargne, notamment internationale, de préférence à une hausse des impôts. Elle appelle les autres pays à la soutenir par l'emprunt dans ses opérations de réunification.

Certes, le ralentissement de l'économie allemande devrait inciter la Bundesbank - du moins nous l'espérons - à assouplir sa politique monétaire. Mais, en Allemagne, la persistance des tensions inflationnistes risque de différer et de freiner la décade des taux d'intérêt.

Or, en l'absence d'une baisse significative - 3 ou 4 p. 100 - des taux d'intérêt allemands, la reprise de l'économie européenne ne devrait pas intervenir avant la fin de l'année 1993, voire au début de l'exercice 1994.

L'hypothèse d'une croissance de 2,6 p. 100 semble donc irréaliste ; mais elle présente l'avantage, pour le Gouvernement, de bâtir un projet de budget sur des recettes surestimées, et donc de minorer artificiellement l'impasse budgétaire. L'inertie des dépenses est telle, monsieur le ministre, que, malgré tous les subterfuges utilisés par le Gouvernement - M. le rapporteur général a analysé ces expédients à cette tribune avec minutie - vous êtes contraint d'afficher un déficit initial de 164 milliards de francs. Mais si l'on fait la somme des « habiletés » de présentation dont est truffé le projet de budget pour 1993, le déficit réel apparaît sous-estimé : il approche, en réalité, les 200 milliards de francs, s'il ne les dépasse pas.

Quelle dérive ! Le déficit budgétaire est passé, en exécution, de 114,7 milliards de francs en 1988 à 184 milliards de francs en 1992. Cette année, le déficit a plus que doublé en cours d'exécution : il représente maintenant 2,6 p. 100 du produit intérieur brut. Si l'on y ajoute le déficit des comptes sociaux - au minimum 35 milliards de francs, - il apparaît que la France ne satisfait plus au critère des déficits limités à 3 p. 100 du produit intérieur brut qu'impose l'Union économique et monétaire européenne.

Monsieur le ministre, vous ne pouvez plus vous vanter d'être le meilleur élève de la classe européenne ! Je le regrette.

Cette accumulation des déficits budgétaires est inquiétante - qui pourrait le nier ? - car elle alimente la dette publique, opère une ponction stérile sur une épargne déjà insuffisante et exerce sur les taux d'intérêt une pression constante à la hausse.

La France est entrée dans le cercle vicieux de l'endettement cumulatif. L'ampleur des déficits nourrit la hausse des taux d'intérêt réels et rend plus onéreuse la charge de la dette qui, en retour, alimente le déficit.

Depuis 1988, la charge de la dette a progressé d'environ 10 p. 100 par an. Aujourd'hui, elle s'élève à 170 milliards de francs, soit un montant encore jamais atteint. Sans la charge de la dette, le projet de budget pourrait nous être présenté en excédent, mes chers collègues,

Actuellement, la charge de la dette, dont le stock dépasse 2 000 milliards de francs, est le deuxième budget civil de l'Etat. Elle représente environ la moitié du produit de l'impôt sur le revenu et elle est supérieure au produit attendu de l'impôt sur les sociétés, en 1993.

Le Gouvernement en est réduit à faire ce que la loi interdit, fort heureusement, aux collectivités locales : il emprunte pour payer les intérêts de sa dette. Il faudrait être de mauvaise foi pour ne pas le reconnaître !

Monsieur le ministre, dans le langage des affaires, de telles pratiques s'appellent des opérations de cavalerie !

Une telle situation est intenable. Le rapporteur général, le président de la commission des finances du Sénat et certains membres de la Haute Assemblée la dénoncent ; même le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Alain Richard, s'est également inquiété d'un tel déficit, qui devrait, selon lui, tous nous préoccuper.

Irréaliste et lourd du poids des erreurs répétées, ce projet de budget est également terne, sans élan et sans souffle.

En effet, le Gouvernement a décidé de laisser jouer ce que les techniciens appellent des « stabilisateurs automatiques » : la baisse naturelle des recettes fiscales est censée soutenir l'activité en période de basse conjoncture.

Mais peut-on se contenter de cette neutralité alors que la conjoncture rend indispensable une relance de l'investissement productif ?

Certes, le projet de loi de finances achève le processus de diminution progressive du taux de l'impôt sur les sociétés amorcé par le gouvernement de M. Jacques Chirac.

Mais l'abaissement à 33,33 p. 100 du taux de l'impôt sur les sociétés pour nous mettre à parité avec nos partenaires de la Communauté économique européenne ne coûte que 1,7 milliard de francs au budget de l'Etat.

Il est plus que largement compensé par les ponctions opérées sur la trésorerie des entreprises, qui s'élèvent à près de 18 milliards de francs. Je n'insisterai pas sur ce point, car M. le rapporteur général a analysé avec précision tous ces subterfuges, mesures ponctuelles et « fusils à un coup ».

Croyez-vous, monsieur le ministre, que cette participation forcée des entreprises à l'effort d'imagination du Gouvernement pour minimiser artificiellement l'explosion du déficit contribuera à dissiper l'attentisme et la morosité des chefs d'entreprise ?

Certes, les entreprises ont poursuivi leur assainissement financier. Dans un contexte de taux d'intérêt élevés et d'atonie de la conjoncture, elles ont donné la priorité au désendettement sur l'investissement.

Mais vous savez, comme moi, que le niveau des taux d'intérêt réels alourdit les frais financiers.

L'autofinancement devrait s'élever à 101 p. 100 en 1992 ; mais cette évolution est la conséquence du recul de l'investissement productif.

Cet assainissement général ne doit pas masquer les difficultés dramatiques que connaissent de nombreuses entreprises, notamment les PME, seules créatrices d'emplois. Au cours des trois premiers trimestres de 1992, près de 45 000 entreprises ont fait faillite. Ce chiffre est sans précédent. Notre tissu industriel se rétrécit comme une peau de chagrin.

Dans ce contexte, je crains que le volet 1993 du plan de modernisation des PME-PMI, présenté en marge du projet de budget, n'ait qu'un effet d'annonce.

En définitive, monsieur le ministre, le projet de budget pour 1993 est un exercice de style, quelque peu bâclé, fondé sur une hypothèse de croissance irréaliste et riche d'artifices, de subterfuges et d'expédients.

Pour avoir préféré la dépense au désendettement, pour avoir en quelque sorte gâché la manne fiscale dégagée par la prospérité économique des années 1988 et 1989, vous en êtes arrivé au point où vous avez épuisé toutes les marges d'action. Ce projet de budget est bien l'aboutissement de votre politique des occasions manquées et la conséquence de votre persévérance dans l'erreur.

Pour ma part, je suis partisan d'une autre politique budgétaire, c'est-à-dire d'une véritable politique qui se fixe des objectifs et s'efforce de les atteindre.

Il ne s'agit pas, monsieur le ministre, de subir passivement les contraintes d'un endettement que vous n'avez pas voulu juguler. Il s'agit de libérer les forces productives de notre économie, car seule une économie de liberté sera à même de garantir une croissance durable et de nourrir un vrai - j'insiste sur cet adjectif - progrès social.

Quelles sont les implications budgétaires de cette économie de liberté ? Je les résumerai en quelques propositions, car le Sénat, comme vous le savez, se veut toujours constructif, même dans l'opposition : moins de dépenses improductives, moins de prélèvements, moins d'endettement, moins de transferts de charges.

S'agissant de la nécessaire réduction du train de vie de l'Etat, il convient de souligner que, depuis 1988, les gouvernements socialistes successifs ont manifesté une forte propension à dépenser. Ils ont même inventé, pour tenter de justifier cette propension, le concept de « réhabilitation de la dépense publique ».

C'est ainsi que, depuis 1988, le rythme de progression des dépenses publiques a toujours été supérieur à celui de la hausse des prix.

Mais, surtout, l'orientation des dépenses publiques n'est pas satisfaisante.

Cette année, les dépenses de fonctionnement progresseront de 6,2 p. 100, soit trois points de plus que l'inflation.

En revanche - et nous devons regretter une telle orientation - les dépenses d'intervention et les dépenses en capital diminueront en francs constants.

Entre 1989 et 1993, les gouvernements socialistes auront créé près de 50 000 emplois de fonctionnaires. Entre 1986 et 1988, le gouvernement de M. Jacques Chirac en avait supprimé plus de 16 000.

Au travers de ces deux chiffres, deux conceptions du rôle de l'Etat s'affrontent, manifestement.

Les charges de personnel, en progression de 6,5 p. 100 par rapport à 1992, atteindront 392 milliards de francs. On mesure ainsi l'importance de l'incidence du protocole Dura-four, du plan Jospin et du plan Soisson.

Tous ces plans, qui continueront de produire leurs effets jusqu'en 1997, constituent - permettez-moi l'expression - autant de « bombes à retardement » pour les gouvernements qui vont suivre.

J'ajoute, par ailleurs, que les dépenses de l'Etat régalien ne représentent que 45 p. 100 du budget général.

C'est donc, à l'évidence, dans une réforme de l'Etat que réside la clef de la maîtrise des dépenses publiques. Dix ans après les lois de décentralisation, l'Etat est encore trop présent et trop pesant. Et ce ne sont pas des « politiciens » qui le disent, c'est la Cour des comptes !

L'Etat doit se recentrer sur ses fonctions régaliennes - justice, police, défense - ainsi que sur son indispensable mission de régulateur des équilibres économiques, géographiques et sociaux, et sur son rôle irremplaçable de garant de l'égalité des citoyens.

Moins d'Etat, sans aucun doute, mais mieux d'Etat ! Pour être efficace, la gestion de notre société, comme celle de la Communauté européenne, doit s'organiser selon le principe de subsidiarité.

La gestion de proximité est plus efficace et moins onéreuse : la preuve en est faite au travers de la gestion des conseils régionaux et généraux, et j'en appelle au témoignage de nos nombreux collègues qui président de telles institutions.

Une véritable politique budgétaire doit également viser à réduire les prélèvements fiscaux, qui freinent les initiatives, et donc le dynamisme économique.

Je rappelle que la France détient toujours, avec 43,9 p. 100 du PIB en 1991 - contre 36,6 p. 100 en Allemagne ! - le record des prélèvements obligatoires des pays industrialisés.

Les Français acquittent chaque année, au titre des prélèvements obligatoires, 350 milliards de francs de plus que nos partenaires allemands. Quel handicap pour notre économie !

Il est donc indispensable de se fixer pour objectif d'abaisser - sur plusieurs années, certes - le poids des impositions pesant sur la nation. Nous proposons environ 10 à 15 p. 100 pour nous mettre rapidement dans la même position que nos voisins et concurrents.

Plusieurs réformes s'imposent, dont certaines vous ont déjà été proposées par la commission des finances.

Il s'agit, par exemple, de simplifier le barème de l'impôt sur le revenu, trop rapidement progressif, par une diminution du nombre de tranches. Cela vous a été proposé excellemment, l'an dernier, par notre collègue et ami M. Roger Chirac, alors rapporteur général, auquel je tiens à rendre hommage. Cette réforme avait même été considérée comme particulièrement intéressante par votre prédécesseur, monsieur le ministre. Quelle réflexion avez-vous menée, depuis, sur ce chapitre ?

Il s'agit également, pour encourager la relance, d'alléger la fiscalité de l'épargne afin de favoriser le développement d'une épargne longue qui fait cruellement défaut à la France.

Il conviendrait en outre - et rapidement, cette fois - de revoir la fiscalité du logement afin d'encourager la construction, notamment en allégeant la fiscalité qui frappe les revenus locatifs.

Une autre politique budgétaire, c'est aussi - et surtout - un budget moins hypothéqué par le poids de la dette, car le désendettement de l'Etat est indispensable pour permettre une détente des taux d'intérêt et autoriser des allègements fiscaux.

Comme ne cesse de le répéter la commission des finances, une seule solution existe pour aboutir à ce résultat : les privatisations à 100 p. 100, dont le produit serait affecté en priorité à la réduction du déficit budgétaire. Ce processus a déjà été engagé, voilà quelques années, par le gouvernement de M. Jacques Chirac.

Il ne s'agit pas, monsieur le ministre, de privatiser tout et de suite ! Mais la diminution progressive de la dette de l'Etat libérera une épargne qui deviendra disponible et pourra donc être investie dans le capital des entreprises privatisées.

Enfin, il convient de respecter les règles du jeu avec les collectivités territoriales.

M. Jean-Pierre Fourcade. Très bien !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Une autre politique budgétaire implique que l'Etat n'utilise plus les collectivités locales pour boucher les trous de son budget. Or, depuis 1988, l'Etat ne cesse de modifier les règles du jeu financier qui le lient aux collectivités locales.

Tout a commencé par le changement du mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement, qui a amputé définitivement de plus de 5 milliards de francs - oui : 5 milliards de francs ! - le montant de cette dotation.

Par ailleurs, le Gouvernement multiplie les exceptions au principe de la compensation intégrale des dégrèvements et exonérations d'impôts locaux rendus obligatoires par la loi. Il est ainsi en infraction avec la loi qu'il a lui-même fait voter.

Tel fut le cas, l'année dernière, de la compensation versée par l'Etat au titre de la réduction de la taxe professionnelle pour embauche ou investissement, qui fut diminuée d'un « ticket modérateur » égal à 2 p. 100 des recettes fiscales des collectivités concernées, d'où une perte, pour ces dernières, de 2,2 milliards de francs.

Cette année, dans le projet de budget pour 1993, c'est la suppression pour les agriculteurs des parts régionale et départementale de la taxe sur le foncier non bâti qui ne sera pas intégralement compensée. En effet, le montant de la compensation due par l'Etat sera diminué, pour chaque région et chaque département, d'une somme variant, selon son potentiel fiscal, entre 0,7 p. 100 et 1,1 p. 100 du produit des quatre impôts directs locaux perçus l'année précédente. La perte minimale sera de 600 millions de francs et, sous réserve d'une correction de votre part, le mécanisme que vous avez mis en place conduira, à terme, à faire supporter par les départements et les régions la totalité du coût de l'exonération.

MM. Jacques Sourdille et François Gerbaud. Très bien !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. En outre, le prélèvement supplémentaire opéré par l'Etat au titre de la surcompensation démographique sur la trésorerie de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales va se traduire - cela nous a été confirmé par les responsables de cette caisse - par un relèvement de 2,8 points de la cotisation employeur. Cette hausse va entraîner une dépense supplémentaire de 4 milliards de francs pour les collectivités locales.

M. Martin Malvy, ministre du budget. C'est inexact !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Au total, c'est une ponction de plus de 12 milliards de francs qui a été opérée sur les finances locales depuis 1988.

M. Martin Malvy, ministre du budget. C'est inexact !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Dans ces conditions, je suis convaincu que tous ceux qui se trouvent à la tête des collectivités locales partageront mon sentiment : trop, c'est trop ! D'un côté, l'Etat puise dans les ressources des collectivités locales ; de l'autre, il ne cesse de leur transférer des charges non compensées.

Dans un tel contexte, le ministère du budget a beau jeu d'affirmer que la décentralisation coûte cher et de montrer du doigt les collectivités locales comme des facteurs d'aggravation des prélèvements obligatoires !

Une telle attitude n'est pas convenable. Comment résoudre l'équation qui consiste à voir nos ressources sérieusement amputées alors que nos dépenses augmentent sans être compensées ? Tout naturellement, on en viendra à mettre l'accent

sur l'imposition locale, qui nous sera reprochée à juste titre. (*Applaudissements sur les travées du RPR, de l'UREI et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

M. Martin Malvy, ministre du budget. C'est inexact !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Cette situation est, à l'évidence, malsaine. Elle implique une mise à plat urgente des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales et la conclusion d'un pacte financier afin de garantir la stabilité des ressources des collectivités locales.

Au terme de mon intervention et après ces quelques propositions, vous ne manquerez pas, monsieur le ministre, de me faire observer que la commission des finances aurait pu, comme les années précédentes, proposer une alternative budgétaire.

Je vous répondrai, tout d'abord, que notre position n'est pas une dérobade.

M. Jean-Pierre Masseret. Cela y ressemble !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. La commission des finances a procédé, comme à l'accoutumée, à un examen sérieux et approfondi du projet de loi et des fascicules budgétaires. M. Masseret, qui m'a interpellé, pourrait le confirmer, puisqu'il est membre de cette commission.

M. Jean-Pierre Masseret. Je vous répondrai tout à l'heure !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Les rapports ont d'ailleurs été publiés, ce qui est aussi le témoignage du travail accompli. A cet égard, je voudrais remercier tous les membres de la commission des finances pour la qualité de ce travail.

Aujourd'hui, cependant, la commission des finances est lasse de prêcher dans le désert.

En effet, depuis le début de la législature, elle vous a proposé, chaque année - je dis bien chaque année - une alternative budgétaire, mais le Gouvernement est resté sourd à ses propositions. D'une manière générale, les suggestions du Sénat sont restées lettre morte.

Les rares fois où le Gouvernement nous a entendus, il l'a fait partiellement, comme pour les cessions d'actifs publics. Certes, le Gouvernement s'est résigné, après des années de refus - rappelez-vous, mes chers collègues, les débats qui se sont déroulés ici ! - à écorner le dogme présidentiel, que l'on croyait inviolable et sacré, du « ni nationalisations ni privatisations », le fameux « ni-ni ».

Mais le recours à des privatisations partielles au lieu de privatisations à 100 p. 100 a eu pour effet de minorer la valeur des actifs publics cédés au secteur privé.

Par ailleurs, comble de l'hérésie, le produit des cessions d'actifs publics réalisées depuis 1991 a été utilisé non pour alléger la dette, non pour investir dans le secteur productif, mais pour financer des dépenses de fonctionnement !

Et quand le Gouvernement nous écoute, il le fait trop tard, au point que la mesure proposée risque de perdre de son intérêt ! Tel est le cas de la suppression, pour les agriculteurs, des parts départementale et régionale de la taxe sur le foncier non bâti, que la commission des finances vous a proposée dès 1989, monsieur le ministre,...

M. Martin Malvy, ministre du budget. Depuis 1930, tant qu'on y est !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. ... et qu'elle a reprise chaque année depuis lors.

Pourquoi le Sénat, devant une telle attitude, s'acharnerait-il à améliorer ce dernier budget de la législature, alors que le Gouvernement auquel vous appartenez, monsieur le ministre, n'en assurera sans doute pas l'exécution ?

L'heure est non plus aux propositions, mais à la sanction,...

M. Adrien Gouteyron. Très bien !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. ... car votre budget, monsieur le ministre, s'apparente à une maison construite à la hâte, sur des fondations instables, dont les murs sont fissurés et la charpente fragile.

Les malfaçons sont si nombreuses qu'il ne sert à rien de colmater la brèche. Il est préférable, dès lors, de raser cet édifice mal planté et de reconstruire une nouvelle maison, mais en changeant d'architecte.

M. Jean-Pierre Masseret. Bouygues !

M. Christian Poncelet, *président de la commission des finances.* Les Françaises et les Français auront prochainement à en décider. J'ai confiance en leur jugement. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, de l'UREI et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

M. le président. Mes chers collègues, il me paraît utile de vous informer, avec les précautions d'usage, puisque rien n'est définitif, de ce qui a été porté à ma connaissance.

La conférence des présidents de l'Assemblée nationale doit se réunir ce soir, à dix-neuf heures trente, pour décider si les députés engageront le débat sur le GATT demain à quinze heures ou à dix-sept heures.

La déclaration gouvernementale, conformément à la tradition, sera lue ici même à l'heure où s'engagera le débat à l'Assemblée nationale ; elle le sera par M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale et de la culture. (*Murmures sur les travées du RPR et de l'UREI.*)

M. Henri de Raincourt. Le ministre de la « culture », c'est normal ! (*Sourires.*)

M. le président. Première hypothèse : si l'Assemblée nationale engage le débat sur le GATT à quinze heures, ce qui devrait lui permettre d'en terminer avant le dîner, une courte suspension de séance donnera la possibilité à la conférence des présidents du Sénat de se réunir pour organiser ce même débat, qui pourrait avoir lieu ici, demain soir, après le dîner.

En effet, vous le savez, lorsque le Gouvernement engage sa responsabilité, les deux assemblées doivent délibérer successivement. Dès lors, la discussion du projet de loi de finances serait interrompue demain avant le dîner pour être reprise jeudi matin et poursuivie jeudi à partir de dix-sept heures, après les questions au Gouvernement. Elle pourrait s'achever après le dîner, d'autant que, M. le rapporteur général l'a annoncé, elle devrait se conclure par un scrutin public à la tribune sur une motion tendant à opposer la question préalable.

Seconde hypothèse : si, au contraire, le débat sur le GATT ne s'ouvre qu'à dix-sept heures, demain, à l'Assemblée nationale, le Sénat poursuivra l'examen du projet de loi de finances demain après-midi - il ne sera interrompu que pour la lecture de la déclaration du Gouvernement, à dix-sept heures - demain soir, jeudi matin et jeudi à partir de dix-sept heures, après les questions au Gouvernement.

Le débat sur le GATT s'ouvrirait alors jeudi, après le dîner. Je signale que, si le Gouvernement - il en décidera, demain matin, en conseil des ministres - en vertu de l'article 49, quatrième alinéa, de la Constitution, demande au Sénat un vote sur sa déclaration, le Sénat, en vertu de l'article 60 bis, alinéa 3, de son règlement, devra se prononcer par un scrutin public à la tribune.

Voilà ce que je puis vous dire pour l'instant, mes chers collègues, pour vous permettre de vous organiser en conséquence.

Nul doute que de nouvelles précisions vous seront apportées ce soir par celui qui me succédera à ce fauteuil.

Nous en revenons au projet de loi de finances pour 1993.

J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du rassemblement pour la République, 3 heures 15 minutes ;

Groupe socialiste, 2 heures 45 minutes ;

Groupe de l'union centriste, 2 heures 39 minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants, 2 heures 11 minutes ;

Groupe du rassemblement démocratique et européen, 1 heure 35 minutes ;

Groupe communiste, 1 heure 23 minutes.

Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, 1 heure 14 minutes.

La parole est à M. le président de la commission des affaires économiques et du Plan.

M. Jean François-Poncet, *président de la commission des affaires économiques et du Plan.* Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la commission des

affaires économiques et du Plan souscrit aux exposés que viennent de présenter M. le rapporteur général du budget et M. le président de la commission des finances.

M. Christian Poncelet, *président de la commission des finances.* Merci, monsieur le président.

M. Jean François-Poncet, *président de la commission des affaires économiques et du Plan.* Qu'ils me permettent, l'un et l'autre, de rendre hommage à la clarté, à la rigueur et au talent de leurs exposés.

Je remercie tout particulièrement M. Poncelet de son éloquence et M. le rapporteur général de la qualité de la problématique qu'il a développée et des conclusions auxquelles il est parvenu, qui sont tout à fait dignes de retenir notre attention.

Naturellement, je ne reviendrai pas sur leurs analyses, sauf pour faire une brève observation que l'actualité me semble imposer.

Chaque jour qui passe confirme qu'il faudrait un véritable miracle pour que l'hypothèse de croissance sur laquelle le budget a été construit se vérifie. Je le dis avec angoisse, en songeant aux conséquences que la poursuite, sinon l'accroissement, de la récession aura, en 1993, sur le chômage.

Il est possible, certes, que l'économie américaine amorçe, enfin, le redressement qu'on lui promet, en vain, depuis si longtemps. J'ai, personnellement, plutôt tendance à le penser. Mais tout indique que les économies européennes resteront, quant à elles, au mieux, stagnantes, ce qui aura pour conséquence de priver la France de l'oxygène que représenterait pour elle l'accroissement de ses exportations.

Le dire n'enlève rien, mes chers collègues, à l'acquis que constituent pour notre pays la solidité de sa monnaie et la compétitivité retrouvée de son économie.

M. Jacques Bialski. Voilà !

M. Jean François-Poncet, *président de la commission des affaires économiques et du Plan.* Après cinq années de déficit, la balance de nos échanges industriels enregistre de nouveau un excédent. Très objectivement, c'est un atout pour aujourd'hui et une promesse de croissance pour demain, et tout doit être fait pour que ce retour à la compétitivité ne soit pas compromis.

Il n'en demeure pas moins que, fondé sur des projections dont le moins qu'on puisse dire est qu'elles ne sont pas crédibles, le projet de budget présente un caractère très artificiel. Comment croire à la sincérité des évaluations qui nous sont proposées, à commencer par celles qui concernent le déficit ? Comment tabler sur la réalisation des priorités que ce projet de budget retient ? Nous connaissons trop, les uns et les autres, les ressources de ce que l'on appelle pudiquement la « régulation budgétaire », faite de gel de crédits et d'arrêtés d'annulation ; nous en avons le souvenir trop présent à l'esprit pour nous faire beaucoup d'illusions à ce sujet.

Des différentes priorités énumérées dans le budget, je n'en retiendrai qu'une, en raison du temps de parole qui m'est imparti, et je ne surprendrai personne en disant qu'il s'agit de l'aménagement du territoire.

Si je parle de priorité, c'est parce que l'expression est employée à la page 5 de l'exposé général des motifs de la loi de finances, parce que, quand vous avez parlé, monsieur le ministre, j'ai cru percevoir quelque transport dans votre voix, mais aussi parce que la commission des affaires économiques alerte depuis longtemps les pouvoirs publics et l'opinion publique sur les graves conséquences que comportent tout à la fois la désertification de près de 40 p. 100 de notre espace rural et l'entassement de populations déracinées dans des banlieues sinistrées.

Oui ! la commission que j'ai l'honneur de présider considère que l'aménagement de l'espace national est, ou devrait être, une priorité absolue. (*Applaudissements sur les travées du RDE, de l'union centriste, du RPR et de l'UREI - M. le rapporteur général et M. le président de la commission des finances applaudissent également.*)

Or, monsieur le ministre, cette priorité est très largement oubliée dans le budget, sauf dans l'exposé des motifs et, vous l'avez rappelé, au chapitre de la dotation de développement rural, qui atteindra 600 millions de francs, en 1993, contre 202 millions de francs en 1992, je vous en donne acte.

Pour le reste, l'aménagement du territoire ne reçoit, en 1993, que la portion congrue. Pour affirmer le contraire, comme vous l'avez fait, il faut se livrer à des acrobaties dialectiques quelque peu osées. Je me suis aperçu, en vous écoutant, que j'étais probablement - peut-être est-ce l'âge ! - moins audacieux que vous.

Vous me permettez, monsieur le ministre, de ne me fonder que sur les crédits de paiement et non pas, comme vous l'avez fait, sur les autorisations de programme. Je considère, en effet, les autorisations de programme comme des crédits d'annonce et les crédits de paiement comme des « crédits vérité ».

Les crédits de l'aménagement du territoire, selon cette analyse, sont en diminution de 1,3 p. 100 en francs courants et de 4,1 p. 100 en francs constants par rapport à l'année 1992. La baisse atteint 7,3 p. 100 pour les crédits réservés aux opérations en capital. Quant aux crédits de paiement, qui transitent par le FIAT, ils diminuent de 6,5 p. 100 - il est vrai que les autorisations de programme progressent de 50 p. 100.

Chez moi - ce n'est pas très loin de chez vous, monsieur le ministre - on dirait que vous jetez le bouchon un peu loin ! (M. le président de la commission des finances sourit.)

Les crédits de paiement du FIDAR, chers à mon cœur de rural, diminuent de 16,9 p. 100 : 329 millions de francs de crédits de paiement pour le FIDAR en 1993 pour la totalité de l'espace rural français !

Ce sont des moyens homéopathiques, monsieur le ministre ; ils ne permettront pas d'enrayer la dévitalisation de nos campagnes.

L'année 1993 constitue-t-elle une année d'exception ? S'il en était ainsi, en raison de la dureté des temps, nous pourrions peut-être nous faire une raison. Hélas ! il n'en est rien. Le projet de budget que vous nous proposez s'inscrit dans l'exact prolongement des lois de finances qui l'ont précédé.

Je ferai un rapide retour en arrière. En 1989, le budget de l'aménagement du territoire s'élevait à 1,7 milliard de francs. Celui que vous nous proposez pour 1993 atteint 1,9 milliard de francs. L'augmentation, apparente, est de 12,8 p. 100. En francs constants, c'est la stagnation.

Le résultat permet de vérifier mes propos : le budget de l'aménagement du territoire, qui, dès 1988, ne représentait que 0,17 p. 100 du budget de la nation, se trouve ramené à 0,13 p. 100, à peine un millième du budget de l'Etat ! Peut-on, monsieur le ministre, mes chers collègues, parler de priorité ?

Cette situation, d'ailleurs, suscite, de la part des responsables qui gèrent ces crédits et qui, sous le timbre du Premier ministre, ont répondu à nos questions, l'appréciation suivante que je vous livre en citant mot pour mot leur propos : « Le budget de la prime d'aménagement du territoire - la PAT - en France est équivalent à celui de la région des Flandres en Belgique. La France ne se donne pas les moyens financiers d'attirer les projets industriels. Nous sommes bons derniers en Europe. »

Ce parler vrai, qui émane des responsables eux-mêmes, se passe de tout commentaire, si ce n'est le suivant, qui vous intéressera. La faiblesse des moyens disponibles oblige à concentrer l'aide sur les projets les « plus mobiles », c'est-à-dire ceux des entreprises étrangères que courtisent de nombreux pays. Le résultat est que ces entreprises étrangères bénéficient d'une aide très supérieure à celle dont profitent les groupes français : 47 000 francs par emploi pour les premières, 23 000 francs pour les secondes en 1991.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, je sais bien que les crédits qui figurent au « bleu » du budget de l'aménagement du territoire ne retracent qu'une partie, faible, de l'effort de l'Etat. D'importantes dotations, consacrées au même objet, figurent bien entendu aux budgets respectifs de l'éducation nationale pour les universités, de l'équipement pour les routes, de l'agriculture, forcément, pour la production agricole, et, désormais, du ministère de l'intérieur pour la dotation de développement rural.

Il est certain que ces crédits doivent être pris en compte, si l'on veut établir une synthèse véridique de l'action de l'Etat en faveur de l'aménagement du territoire.

Monsieur le ministre, c'est très précisément ce que le Sénat réclame depuis longtemps. Il demande que lui soit communiquée, sous la forme d'un fascicule budgétaire « jaune », la récapitulation de l'ensemble des actions engagées par l'Etat en faveur de l'aménagement du territoire.

Le Gouvernement s'y était engagé l'an dernier : la promesse figure à l'article 132 de la loi de finances pour 1992. Nous avons à plusieurs reprises, au cours de ces dernières semaines, demandé que le fascicule en question nous soit communiqué. En vain, nous l'attendons toujours.

Ainsi, empêchés par la carence de l'administration de porter un jugement chiffré sur la politique du Gouvernement dans sa globalité, nous en sommes réduits à compléter l'analyse que je viens de faire devant vous par des approches partielles, portant sur le schéma autoroutier, le programme « Université 2000 », la délocalisation de services administratifs, et, bien entendu, le schéma directeur de la région parisienne.

Il faudrait également prendre en compte la réforme de la politique agricole commune et ses effets sur l'agriculture et sur l'espace rural. Vous me permettez de ne pas le faire, d'abord parce que je n'en ai pas le temps, mais aussi parce que, au-delà des incertitudes qui pèsent sur l'issue des négociations du GATT, c'est la réforme de la PAC, et peut-être la PAC elle-même, qui est remise en cause. Dans ces conditions, nous manquons encore de bases solides pour en discuter.

Je dirai quelques mots du schéma autoroutier.

Je rappelle que, lancé en 1987 par M. Pierre Méhaignerie, il a été utilement actualisé plusieurs fois depuis cette date. Il constitue, à mon avis, l'initiative la plus constructive qui ait été prise du point de vue de l'aménagement du territoire au cours des années quatre-vingt.

Pour la première fois, des liaisons transversales ont été mises en chantier pour relier les profondeurs du territoire français aux grandes régions européennes sans passer par Paris. Le progrès - il faut bien le dire - est décisif. Combiné avec l'extension du réseau des TGV, il est de nature à vaincre, ou à commencer de vaincre, l'enclavement qui fait obstacle au développement de tant de nos régions.

Ce bienfait ne sera réel qu'à deux conditions. Il faut d'abord que l'exécution du programme autoroutier ne connaisse pas de retard. Or elle en prend. Il faut ensuite que la fermeture par la SNCF de lignes secondaires, jointe à une mauvaise synchronisation des trains express régionaux avec le TGV, ne réserve pas à un petit nombre de grandes métropoles régionales le bénéfice des gains de temps réalisés. Sinon, on accélérerait, au lieu de l'enrayer, la désertification du territoire.

On peut en dire autant du schéma « Université 2000 ». Il prévoit l'installation de centres universitaires et de départements d'IUT dans de nombreuses villes moyennes. Le pas en avant est indiscutable.

Toutefois, à y regarder de plus près, on constate trois choses.

Premièrement, il ne s'agit que de collèges universitaires, qui, comme leur nom l'indique ou devrait l'indiquer, sont limités aux deux premières années de l'enseignement supérieur et sont placés sous l'étroite tutelle des universités régionales, lesquelles n'entendent pas que ces annexes universitaires se développent au-delà de la deuxième année de faculté.

Deuxièmement, leur financement incombe pour une large part aux collectivités locales - je parle d'expérience - ce qui n'est pas conforme à la répartition des responsabilités prévue par les lois de décentralisation.

Troisièmement, on crée dans le même temps quatre universités de plein exercice dans la région d'Ile-de-France, comme s'il était inimaginable que des étudiants de la région parisienne poursuivent leurs études supérieures dans d'autres régions de France, ainsi qu'il est couramment pratiqué aux Etats-Unis !

MM. Pierre Laffitte et Henri de Raincourt. Très bien !

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. Je m'arrêterai maintenant quelques instants sur les délocalisations de services ou d'entreprises publiques.

L'objectif que le Gouvernement s'est fixé - transférer 30 000 emplois publics d'ici à l'an 2000 - est, à mes yeux, digne d'intérêt. Certes, les décisions prises ont une portée largement symbolique, mais le symbole a sa force. J'ajouterai que cette force serait infiniment plus grande si plus de la moitié des emplois transférés ne l'était dans la région d'Ile-de-France et si, parallèlement à l'implantation de services

parisiens dans les métropoles régionales, il était procédé à un mouvement analogue des métropoles régionales en direction des villes moyennes qui les entourent.

Si l'on veut que les délocalisations soient plus qu'un gadget politique, il faudra bien qu'elles s'insèrent dans une politique d'ensemble. Celle-ci, monsieur le ministre, reste à inventer.

La meilleure preuve en est, du moins à mes yeux, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France, que le préfet M. Sauter vient de transmettre aux collectivités territoriales concernées. C'est naturellement à celles-ci et à mes collègues d'Ile-de-France qu'il appartient de se prononcer.

Je me bornerai modestement à faire l'observation iconoclaste suivante : le projet, s'il reste ce qu'il est, videra la politique d'aménagement du territoire des années à venir de tout contenu possible. Si la population de la région parisienne augmente, ainsi que le préfet M. Sauter le programme, de 1,5 million de personnes, si 850 000 emplois nouveaux y sont créés, si 50 000 hectares supplémentaires sont urbanisés, si le quartier de la Défense est doublé, si on crée quatre universités nouvelles et 90 départements d'IUT, et si, comme il le faut, les infrastructures suivent, que restera-t-il pour le reste du territoire ?

M. Pierre Laffitte. Rien !

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. D'où viendront les hommes, les formations, les centres de recherche, les bureaux et les crédits, bref, la substance nécessaire au développement équilibré de l'espace français ?

Monsieur le ministre, mes chers collègues, rien ne serait plus bête, rien ne serait plus contre-productif que d'opposer Paris à la province, les métropoles régionales au territoire qui les entoure, l'espace rural à l'espace urbain. Chacun, je crois, en est ici convaincu.

Ouvrons les yeux et écoutons le message que le dernier recensement de 1989 nous a adressé : 25 p. 100 du territoire se désertifient, 15 p. 100 de celui-ci, tout en conservant pour le moment une population stable, se dévitalisent, comme le montrent le vieillissement de la population, l'érosion de l'emploi, la baisse des qualifications, la rétraction des services publics et privés.

Cette situation, il faut le savoir, est singulière en Europe. Ni en Allemagne, ni en Grande-Bretagne, ni en Italie, on n'enregistre d'évolution d'une telle ampleur. Or la France est, paradoxalement, aujourd'hui, de tous les pays européens, celui qui fait le moins pour l'aménagement du territoire.

Si nous avons un doute, les résultats du référendum se chargeraient de le dissiper. Oui, à côté d'une France qui a confiance, il y a désormais une France qui doute, ...

M. Christian Poncet, président de la commission des finances. Très juste !

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. ... qui craint l'ouverture des frontières, une France qui a peur parce qu'elle se sent ou parce qu'elle se sait oubliée.

Mes chers collègues, il est indispensable que l'aménagement du territoire, qui n'a pas été une priorité hier et qui ne l'est pas davantage aujourd'hui, le redevienne demain, si nous voulons qu'une France harmonieuse et unie trouve dans l'Europe la place qui lui revient. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du RDE, de l'union centriste, du RPR et de l'UREI.*)

6

ÉLECTION DE MEMBRES D'UNE COMMISSION SPÉCIALE

M. le président. Voici le résultat du scrutin pour l'élection des membres de la commission chargée d'examiner la proposition de résolution portant mise en accusation de M. Laurent Fabius, ancien Premier ministre, Mme Georgina Dufoix, ancien ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, et de M. Edmond Hervé, ancien secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, chargé de la santé, devant la Haute Cour de justice :

Nombre des votants	205
Bulletins blancs ou nuls	2
Suffrages exprimés	203
Majorité absolue des suffrages exprimés	102

Ont obtenu :

M. Bernard Barbier : 186 voix ;
M. Jacques Bellanger : 203 voix ;
M. Philippe de Bourgoing : 188 voix ;
M. Michel Caldaguès : 186 voix ;
M. Etienne Dailly : 189 voix ;
M. Gérard Delfau : 199 voix ;
M. Claude Estier : 198 voix ;
M. Philippe François : 192 voix ;
M. Pierre Fauchon : 191 voix ;
M. Aubert Garcia : 201 voix ;
M. Jacques Golliet : 190 voix ;
M. Bernard Guyomard : 190 voix ;
M. Claude Huriet : 175 voix ;
M. Charles Jolibois : 187 voix ;
M. Gérard Larcher : 180 voix ;
M. Bernard Laurent : 193 voix ;
M. René-Georges Laurin : 189 voix ;
M. Marc Lauriol : 182 voix ;
M. Paul Loridant : 199 voix ;
M. Jean-Pierre Masseret : 199 voix ;
M. Paul d'Ornano : 186 voix ;
M. Georges Othily : 194 voix ;
M. Jacques Oudin : 190 voix ;
Mme Nelly Rodi : 189 voix ;
M. Bernard Seillier : 191 voix ;
M. Franck Sérusclat : 200 voix ;
M. Jacques Sourdille : 182 voix ;
M. Alex Turk : 186 voix ;
M. Pierre Vallon : 192 voix ;
M. Robert Vizet : 190 voix.

En conséquence, MM. Jacques Bellanger, Aubert Garcia, Franck Sérusclat, Gérard Delfau, Jean-Pierre Masseret, Paul Loridant, Claude Estier, Georges Othily, Bernard Laurent, Philippe François, Pierre Vallon, Pierre Fauchon, Bernard Seillier, Robert Vizet, Bernard Guyomard, Jacques Golliet, Jacques Oudin, Etienne Dailly, Mme Nelly Rodi, MM. René-Georges Laurin, Philippe de Bourgoing, Charles Jolibois, Paul d'Ornano, Bernard Barbier, Michel Caldaguès, Alex Turk, Marc Lauriol, Jacques Sourdille, Gérard Larcher et Claude Huriet ayant obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés, je les proclame membres de cette commission.

7

LOI DE FINANCES POUR 1993

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Reprenons l'examen du projet de loi de finances pour 1993.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. le président de la commission des affaires sociales.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je veux tout d'abord rendre hommage au président et au rapporteur général de la commission des finances, qui ont très clairement indiqué les raisons fondamentales pour lesquelles nous refusons le présent projet de budget, raisons qui s'appuient tant sur une analyse précise des recettes et des dépenses que sur les perspectives de notre économie.

En tant que président de la commission des affaires sociales, je n'ai à examiner, dans le projet de budget, qu'une masse de crédits budgétaires de 330 milliards de francs. En fait, le volume des dépenses sociales mis en œuvre par l'Etat, les collectivités locales, les entreprises et les organismes de sécurité sociale dépassera 2 200 milliards de francs en 1993.

Assurer l'emploi, la santé, la formation professionnelle et la solidarité, tout cela représente le tiers de notre produit national. Dès lors, vous comprendrez, mes chers collègues, que l'ampleur de la matière exige une attention d'autant plus vigilante que la France traverse actuellement une importante crise économique, sociale et morale.

En effet, tandis que l'Assemblée nationale termine son mandat, que le projet de budget présenté par le Gouvernement est plus la traduction d'une conjoncture subie que la manifestation d'une volonté pour l'avenir, il m'appartient de vous expliquer les raisons qui militent en faveur du vote sanction que le Sénat se prépare à émettre, sur la suggestion, notamment, des douze rapporteurs pour avis de la commission des affaires sociales.

Je le ferai en traitant, d'abord, de certaines méthodes discutables de l'action gouvernementale, ensuite, de la dégradation de notre système de protection sociale et, enfin, de l'aggravation du chômage.

J'évoquerai en premier lieu certaines méthodes discutables de l'action gouvernementale, sans toutefois m'y appesantir, M. le rapporteur général les ayant déjà rappelées.

Il s'agit, d'une part, d'un certain nombre de manipulations et, d'autre part, de quelques budgets qui ne sont manifestement pas du tout adaptés à la conjoncture.

Le premier exemple de manipulation, vous le connaissez : cette année, le Gouvernement a décidé d'inclure les crédits affectés au RMI dans ceux du ministère des affaires sociales et de l'intégration. Cette décision permet de réaliser un bel exercice d'affichage et d'annoncer une progression globale de 28,7 p. 100 des dotations.

Or, si l'on excepte les crédits réservés au RMI, qui figureraient auparavant au budget des charges communes, on constate qu'en fait les crédits accordés à ce département ministériel régressent de 6 p. 100. C'est vraiment du trompe-l'œil, comme l'a souligné M. le rapporteur général !

Le deuxième exemple de manipulation concerne le BAPSA, qui affiche cette année une augmentation parallèle des charges professionnelles et de la contribution de l'Etat. Or, par un examen plus attentif, on s'aperçoit - c'est notre rapporteur M. Bernard Sellier qui l'a relevé - qu'en ce qui concerne les charges professionnelles, si les cotisations agricoles augmentent de 5,7 p. 100, par un artifice de présentation, grâce à l'inscription dans le BAPSA de la recette brute de TVA, de laquelle il faut enlever, bien entendu, les dégrèvements, la contribution de l'Etat n'augmente en réalité que de 2,2 p. 100.

Monsieur le ministre, ce n'était pas l'année, alors que sévit une grave crise et que les milieux agricoles sont bouleversés par la réforme de la politique agricole commune et par l'affaire du GATT, de procéder à un tel artifice de présentation sur le dos des agriculteurs !

Le troisième exemple de manipulation concerne l'affaire de la CNRACL. Ce qui m'inquiète, monsieur le ministre, c'est que le prélèvement sur les réserves de la caisse succède à la ponction sur les régimes de retraite des travailleurs non salariés non agricoles. Il est clair que le « pompage » - c'est le terme adéquat - des réserves de ces régimes de retraite se traduira, dès 1995, par un fonds de roulement négatif et, par conséquent, par une augmentation des cotisations non seulement pour les collectivités territoriales, mais aussi pour les établissements hospitaliers, qui n'avaient vraiment pas besoin de cela !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Très juste !

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Je vais à présent dire un mot des différents budgets.

Celui des anciens combattants, que notre ami M. Guy Robert a rapporté, ne comporte, bien sûr, pas beaucoup de novations. Pourtant, la mise en place du fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord, a été tellement mal organisée qu'en fin d'année il faudra calculer à nouveau les droits des chômeurs pour essayer de leur donner, en fin de droits, la possibilité de disposer de quelques ressources supplémentaires.

En matière de logement social, le rapporteur pour avis, M. Jacques Bimbenet, a montré que des procédures absolument inadaptées empêchent d'utiliser les crédits affectés aux prêts aidés pour l'accession à la propriété et aux prêts locatifs aidés, alors que le logement social est en diminution.

Monsieur le ministre, 1992 sera la plus mauvaise année en matière de construction de logements sociaux, notamment. Avouez que c'est une triste victoire pour un gouvernement qui voulait « changer la vie » !

En ce qui concerne les départements et les territoires d'outre-mer, M. Roger Lise a relevé un certain nombre de mesures positives. La commission des affaires sociales s'inquiète cependant du sort des dizaines de milliers de jeunes qui ont été « embringués » dans des contrats emploi-solidarité !

Par définition, il s'agit de contrats de courte durée. Que feront à leur expiration les jeunes qui en auront bénéficié ? Ne court-on pas le risque d'une explosion sociale tout à fait grave ?

Mme Hélène Missoffe a traité de la politique de l'immigration. Il apparaît que le solde migratoire annuel est de 100 000 personnes aujourd'hui encore, alors que l'on dit partout que l'immigration est arrêtée. Or il est clair qu'il ne peut y avoir de politique d'intégration réussie qu'accompagnée d'une plus grande fermeté dans la maîtrise des mouvements migratoires.

En ce qui concerne la politique de la transfusion sanguine, le rapporteur, M. Louis Boyer, a tout dit sur cette affaire dramatique : des médecins qui veulent jouer aux industriels, des fonctionnaires qui décident sans connaître les dossiers, des ministres qui refusent d'assumer leurs responsabilités. Tout cela s'apparente, hélas ! à la disparition de l'Etat et à la totale absence de l'administration. Cette affaire est très grave, c'est pourquoi nous sommes favorables à la saisine de la Haute Cour de justice.

M. Xavier de Villepin. Bravo !

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. J'en viens au problème de la dégradation du système de protection sociale. La commission avait désigné cinq rapporteurs pour traiter l'ensemble de ce sujet essentiel : M. Charles Descours pour la situation financière du régime général de sécurité sociale, M. Louis Boyer pour la politique sanitaire et hospitalière, M. Jean Chérioux pour la politique familiale, M. Jacques Machet pour la politique en faveur des handicapés et M. Philippe Marini pour l'action en direction des personnes âgées.

Monsieur le ministre, nous avons eu la tristesse de constater que le Gouvernement est passé à côté d'un certain nombre de réformes importantes, que des problèmes demeurent et que cela ne pourra pas durer très longtemps.

Tout d'abord, la situation financière du régime général de sécurité sociale est mauvaise. A la fin de l'année 1992, le déficit sera supérieur à 7 milliards de francs.

Ensuite, l'assurance vieillesse est comptable, pour l'essentiel, de ce déficit, lequel est financé - tout le monde le sait dans cette enceinte - par un prélèvement sur les excédents des branches « famille » et « accidents du travail ».

L'équilibre du régime de l'assurance maladie a été restauré grâce à une majoration des cotisations. Mais le besoin de financement cumulé du régime général s'établira, à la fin de l'année 1992, à 35 milliards de francs, et il est vraisemblable qu'il va dériver jusqu'à plus de 55 milliards de franc à la fin de l'année 1993.

Je vous rappelle, monsieur le ministre, pour tempérer quelque peu la notion de « meilleur budget possible », que si, en 1989, le solde de trésorerie de l'ensemble de la sécurité sociale était positif de 0,8 milliard de francs, en quelques années, il est devenu négatif de 55 milliards de francs, ce qui ne peut pas être présenté comme un succès !

Les causes structurelles de cette situation sont au nombre de deux.

La première, c'est le déséquilibre de l'assurance vieillesse, dont le déficit augmente dans des conditions catastrophiques. A l'horizon 2010, il s'établira à 300 milliards de francs. Or, rien n'a été fait, malgré tous les livres blancs, malgré les concertations et les conciliabules !

La plupart des pays industrialisés - les Etats-Unis, le Japon, la Grande-Bretagne et l'Allemagne - ont mis en place une restructuration de leur régime de retraite et vont aborder la compétition internationale dans de bonnes conditions. La Suède et l'Italie viennent de s'engager dans cette voie. En France, on en parle, mais on n'a encore rien fait !

Il est clair qu'au déséquilibre de l'assurance vieillesse va s'ajouter le problème dramatique de la dépendance des personnes âgées. Pourtant, la non plus, le Gouvernement ne fait rien !

Monsieur le ministre, la passivité de votre gouvernement est la marque la plus profonde de son refus de prendre ses responsabilités.

Voilà qui est grave. En effet, en raison de la compétition qui s'annonce avec nos voisins de la Communauté économique européenne, nous serons obligés de procéder à des réformes brutales pour faire face à la compétition entre les entreprises et pour lutter contre l'aggravation du chômage.

S'agissant de la deuxième cause de dérive des dépenses de santé, je ne traiterai pas dans le détail des problèmes de l'appareil hospitalier et de la modération des dépenses.

Je note cependant que, tant en matière d'hospitalisation ou de médecine ambulatoire que de modération des dépenses de pharmacie, notamment, les mécanismes qui ont été inventés ne peuvent être mis en place qu'avec l'accord des médecins, des prescripteurs. Vous savez, en effet, mes chers collègues, vous qui êtes des élus locaux, que, sans l'adhésion de l'ordonnateur de la dépense, le comptable ne peut rien.

Faute d'avoir répondu à toutes les questions qui se posent, faute d'avoir voulu jouer le jeu normal avec les partenaires sociaux, le Gouvernement n'arrive pas à apporter les réponses indispensables.

Ainsi, la réforme hospitalière qui a été votée tourne le dos aux vraies solutions.

La première solution faisait prévaloir la conception de l'hôpital-entreprise, maître de sa gestion, en application d'une politique tarifaire assise sur une bonne évaluation médicale et d'une coopération interhospitalière renforcée et inscrite dans une planification déconcentrée.

La seconde solution consistait en un système centralisé, planifié autoritairement, ne laissant aucune place à l'autonomie des établissements et ne tenant aucunement compte de ce qui peut se passer à l'échelon local.

La loi hospitalière, contre notre avis, a retenu la seconde solution. Moralité : les hôpitaux ne fonctionnent plus, la quasi-totalité des services d'urgence sont à réorganiser, 1 500 postes de praticiens hospitaliers ne sont pas actuellement pourvus.

Tel est donc le jugement sévère qui peut être porté tant en matière d'assurance vieillesse qu'en matière d'assurance maladie. L'action négative, passiste, voire l'inaction du Gouvernement a paru, à tous les rapporteurs et à la majorité de la commission, très grave.

Le dernier point de mon intervention concerne l'aggravation du chômage.

MM. Louis Souvet et Jean Madelain ont traité respectivement de l'emploi et de la formation professionnelle. En dépit des efforts réels entrepris par Mme Aubry - et je tiens à lui en donner acte - les chiffres de l'emploi sont consternants. Vous avez évoqué tout à l'heure, monsieur le ministre ; « les chiffres lancinants du chômage ». Je tiens tout de même à vous rappeler que le nombre de demandeurs d'emploi est passé de 2 440 000 à la fin de 1988 à 2 920 000 aujourd'hui. Le taux de chômage en France est deux fois plus élevé qu'en Allemagne. Il est supérieur de 50 p. 100 à celui des États-Unis. Il est trois fois plus important qu'au Japon.

Plus grave encore, sur le plan structurel, les créations nettes d'emplois, qui s'élevaient à 300 000 en 1989, sont passées à 125 000 en 1990. En 1991, malgré les réserves qu'appellent encore ces chiffres, l'INSEE estime que le solde serait légèrement négatif. En 1992, nous le savons, plus de 100 000 emplois vont disparaître.

Nous assistons, pour les mêmes raisons, au phénomène qui s'est produit en 1984 et en 1985. Ces emplois qui vont disparaître font cruellement défaut aux jeunes qui entrent dans la vie active.

Je tiens à vous citer un autre chiffre qui nous a surpris. On parle tout le temps du chômage des jeunes. Mais, depuis quelques années, on constate un effondrement du taux d'activité des travailleurs âgés de cinquante à soixante-cinq ans. Ce taux est passé de 74 p. 100 avant la crise, durant la période 1970-1975, à 43 p. 100 aujourd'hui. Ainsi, notre tissu social se désagrège par les deux bouts.

L'accumulation de mesures variées concernant tantôt les jeunes, tantôt les travailleurs âgés de plus de cinquante ans, a fini par casser la pyramide des âges. Dans ces conditions, nous aurons du mal à profiter de la reprise de la croissance économique lorsqu'elle interviendra, car nos entreprises ont été soumises à trop de mesures incohérentes, à trop d'aller et

retour de notre législation du travail. J'aurais également pu traiter des chômeurs de longue durée qui se heurtent aux mêmes difficultés.

L'UNEDIC, en dépit de l'accord signé récemment par les partenaires sociaux, devrait enregistrer, à la fin de 1993, dans l'hypothèse peu réaliste d'une stabilisation du chômage, un besoin de financement cumulé de 17 milliards de francs.

Autrement dit, à cette date, suivant les hypothèses économiques que nous retenons aujourd'hui, il faudra financer le besoin de trésorerie de l'ensemble de la sécurité sociale, qui est de l'ordre de 50 milliards de francs, et celui de l'UNEDIC, qui se situera entre 17 et 30 milliards de francs.

Nous avons un déficit social grave. J'aurais pu développer ce sujet en évoquant les régions et les qualifications de la main-d'œuvre. Mais il est clair que, face à ce constat, l'action du Gouvernement n'a été que palliative. Elle n'a pas été satisfaisante.

Le Gouvernement dépense, certes, beaucoup d'argent, puisque 88 milliards de francs ont été consacrés à la lutte contre le chômage en 1992. Ces dépenses tentent de compenser les mauvais résultats de notre appareil scolaire.

Savez-vous, mes chers collègues, qu'un programme merveilleux, destiné à lutter contre l'illettrisme va coûter 4,2 milliards de francs en 1993 ? Par rapport aux dépenses de l'éducation nationale, ces 4,2 milliards de francs sont, à mon avis, un révélateur des insuffisances de notre système d'éducation.

De même, on multiplie les stages en faveur des jeunes et des chômeurs de longue durée.

Enfin, sans rétablir le contrôle administratif des licenciements, on met en œuvre des procédures de plus en plus complexes afin de mieux encadrer le travail temporaire, le licenciement économique et le chômage partiel.

À la vérité, chaque fois qu'on veut traiter le problème du chômage, on prévoit des exonérations de charges sociales. Il en résulte que n'est pas abordé le véritable problème de fond sur lequel nous devons réfléchir et adopter une position : je veux parler du coût du travail.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Très bien !

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. En effet, le coût du travail, comme d'ailleurs la répartition des prélèvements obligatoires, bloque l'emploi dès que la croissance s'accélère et aggrave le chômage dès qu'elle ralentit. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'UREI et de l'union centriste.*)

Notre société subit une lente évolution qui défavorise les rémunérations directement versées aux salariés et majore de manière insidieuse mais permanente les prestations qui s'y ajoutent. Comment pourra-t-on lutter avec nos concurrents ? Déjà, des dizaines de milliers de travailleurs frontaliers cherchent un emploi en Belgique, en Allemagne ou en Suisse. Que se passera-t-il demain ?

N'est-il pas temps de faire porter notre effort sur une amélioration sensible du salaire direct versé aux salariés ?

Ainsi que l'expliquait M. Christian Poncelet, le projet d'une fiscalisation des prélèvements destinés au financement de la politique familiale, que nous défendons, s'inscrit dans une telle logique. Seul il est de nature, en protégeant les allocations destinées aux familles, à permettre, d'une part, de dégager les entreprises d'une charge relativement lourde qu'elles sont les seules à supporter en Europe et, d'autre part, d'améliorer les salaires directs.

Mais ce projet suppose une politique budgétaire, fiscale, économique qui soit ambitieuse et volontariste. Ce n'est pas le partage du travail qui réglera ce problème. C'est l'accroissement des revenus du travail rendu possible par une meilleure productivité, un intéressement systématique aux résultats de l'entreprise...

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Très bien !

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. ... et surtout un autre partage des prélèvements obligatoires. Cette réflexion me conduit au second reproche grave que m'inspire l'action menée par le Gouvernement au cours de ces dernières années.

J'accuse, en effet, le Gouvernement d'avoir gâché la bonne idée que constituait la contribution sociale généralisée. Tous ceux qui réfléchissent au problème du chômage se rendent

compte qu'il n'est pas possible de faire supporter par les salariés tous les prélèvements destinés à financer tout et n'importe quoi.

J'ai d'ailleurs noté que vous augmentiez également le montant de la taxe sur les salaires afin de financer les systèmes de transport.

Un changement d'assiette de la CSG aurait permis de modifier notre structure, de majorer les salaires directs et de faire participer un plus grand nombre de personnes au financement de notre protection sociale. Ce changement d'assiette était une bonne idée. Hélas, la création de la CSG n'a permis que de colmater quelques brèches. On a commencé à affecter la CSG au financement de la politique familiale et, très prochainement, le ministre des affaires sociales va nous demander d'en changer l'affectation.

C'est une bonne idée gâchée, mes chers collègues. Quelle politique de Gribouille dans un domaine où il aurait fallu, au contraire, face à la mauvaise conjoncture internationale, aux difficultés et à la désagrégation du tissu social que représente le chômage, un grand dessein, du courage, de la continuité.

Depuis quelques années, nous vivons d'expédients, d'exonérations diverses qui ne règlent rien et qui ne nous permettent pas d'avoir un taux de chômage comparable à celui de nos concurrents.

Telles sont, mes chers collègues, les raisons de fond qui animent la commission des affaires sociales. Face à une politique sociale contrastée, le plus souvent inefficace et parfois dangereuse, la commission des affaires sociales, dans sa majorité, ne peut vous recommander, bien sûr, d'émettre un avis favorable ou de faire preuve de neutralité, même si elle s'en est remise à la sagesse sur le budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer. En effet, elle a émis un avis défavorable sur tous les autres.

La gestion des trois gouvernements qui se sont succédé depuis 1988, je le disais au début de mon propos, a rendu grave et préoccupante la situation économique, sociale et morale de notre pays. La commission des affaires sociales a essayé de dégager quelques pistes de réflexion pour essayer de lutter contre le chômage, de restructurer notre régime de protection sociale et de mieux assurer la solidarité à l'égard de l'ensemble des catégories de notre population.

Voilà, mes chers collègues, quel est l'avis global de la commission des affaires sociales du Sénat. A vous de marquer, selon la meilleure méthode possible, votre opposition au projet de loi de finances pour 1993. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'UREI, du RPR et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

M. le président. A cette heure, le Sénat voudra sans doute interrompre ses travaux, pour les reprendre à vingt-deux heures. *(Assentiment.)*

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante-cinq, est reprise à vingt-deux heures cinq, sous la présidence de M. Jean Chamant.)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT, vice-président

M. le président. La séance est reprise.

8

REPRÉSENTATION DU SÉNAT AU SEIN D'UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. J'informe le Sénat que M. le Premier ministre a demandé au Sénat de procéder à la désignation de son représentant au sein de la commission centrale de classement des débits de tabac.

J'invite la commission des finances à présenter une candidature à cet organisme.

La nomination du représentant du Sénat aura lieu ultérieurement, dans les conditions prévues par l'article 9 du règlement.

9

LOI DE FINANCES POUR 1993

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi de finances pour 1993.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Masseret. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. Jean-Pierre Masseret. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, pour la première fois depuis 1958, le Sénat ne procédera pas à l'examen du projet de budget. Pour juger cette situation extraordinaire, il faut évoquer le fondement de la démocratie représentative. Il faut se souvenir de 1789 et des exigences du peuple français attribuant à ses représentants le vote de l'impôt, le choix des dépenses et le pouvoir de contrôle.

La question préalable déposée sur le projet de budget est une injure faite à la mémoire de celles et de ceux qui, dans notre pays, à un moment quelconque de notre histoire, ont combattu pour les libertés politiques.

M. André Rouvière. Très bien !

M. Jean-Pierre Masseret. Je ne porte pas un jugement d'ordre moral. Je porte un jugement de nature politique sur un acte politique qui, selon moi, discrédite une assemblée élue au suffrage universel. Si le budget de la France, monsieur le président de la commission des finances, peut s'élaborer sans l'intervention du Sénat, à quoi sert le Sénat ?

M. André Rouvière. Très bien !

M. Jean-Pierre Masseret. Le choix de déposer une motion tendant à opposer la question préalable nourrira un peu plus le mouvement d'opinion suscité par l'extrême droite contre la fonction politique. Or, sur ces travées, nous savons que, sans fonction politique, il n'y a pas de démocratie.

La vigueur de mon propos exprime non pas un parti pris partisan, mais une passion pour les valeurs de la démocratie parlementaire. Je suis convaincu, mes chers collègues, que vous êtes nombreux à penser comme moi en cet instant.

Alors, pourquoi laisser faire cette manœuvre ? Selon notre rapporteur général, la majorité du Sénat se trouve dans l'obligation d'opposer la question préalable car elle rejette l'ensemble du budget.

Cet argument n'est pas valable. Tout d'abord, l'examen des articles de la première partie de la loi de finances auquel a procédé la commission des finances a démontré que quinze articles ne soulevaient aucune objection, alors que sept articles appelaient quelques modifications et qu'enfin douze articles étaient rejetés.

Mais il ne s'agit pas d'une situation très différente de celle que nous avons connue les années précédentes.

L'examen des budgets ministère par ministère a révélé quelques accords, très peu je vous le concède, et de très nombreuses décisions de rejet, davantage fondées sur des insuffisances de crédits que sur des désaccords de fond, même si ces derniers existent.

La sévérité des critiques portées tout à l'heure, aussi bien par le rapporteur général que par le président de la commission des finances et le président de la commission des affaires sociales, ne justifie pas davantage la question préalable. Ces critiques, mes chers collègues, vous les avez entendues. J'en reprendrai ici l'esprit sans rien esquiver afin de mieux réfuter encore le recours à la question préalable.

Vous nous avez dit : « Le budget pour 1993 n'est ni prudent ni sincère. Il est peu crédible. Les prévisions de croissance sont trop optimistes : il y a surestimation des recettes et sous-évaluation de certaines dépenses. Ces artifices permettraient de masquer la progression et l'ampleur du déficit budgétaire. »

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Très bonne citation !

M. Jean-Pierre Masseret. Vous tentez donc de donner aux chiffres du déficit et de la dette publique la valeur d'un symbole qui devrait ébranler la conscience des citoyens. A quelques mois des élections législatives, vous faites ainsi du débat budgétaire un moment de la campagne électorale.

Le rôle du Parlement est de débattre du budget. Mais encore fallait-il aller jusqu'au terme de la discussion.

Le Gouvernement, pour sa part, a justifié ses propositions et ses analyses. Il s'est défendu par avance. Il a démontré que sa politique était fondée sur une réalité : la connaissance de la situation internationale. Ce projet de budget privilégie des priorités : l'éducation, la formation, la sécurité, la justice, et il affiche un double objectif, à savoir l'efficacité économique et le maintien de la solidarité sociale.

Si vous refusez en bloc ce projet de budget, dites-nous celui que vous souhaitez.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Quand on vous le dit, que faites-vous ?

M. Jean-Pierre Masseret. Monsieur le président, tout à l'heure, je vous ai entendu dire que vous vous étiez livré à cet exercice au cours des années précédentes et que cela n'avait servi à rien. Mais, dans le même temps, je vous ai entendu dire qu'il allait y avoir alternance politique au mois de mars 1993. Par conséquent, cette année, vos travaux auraient peut-être été utiles...

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Utiles pour qui ?

M. Jean-Pierre Masseret. ... utiles pour vous, pour l'information des citoyens et pour le choix qu'ils feront en mars 1993. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*) Or précisément, cette année, vous refusez de discuter du projet de budget.

Vous espérez gagner les élections de mars 1993. Supposons que cela se réalise.

M. Xavier de Villepin. Pourquoi pas ?

M. Jean-Pierre Masseret. En politique comme ailleurs, il ne faut jamais vendre la peau de l'ours avant de l'avoir tué !

Vous disposerez alors des recettes prévues par le Gouvernement actuel et qui dépendent de l'activité économique : TVA, impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu. Vous devrez faire face aux charges qui ont déjà été engagées. Vous aurez à gérer la fonction publique, ne serait-ce que les salaires, et il faudra que vous honoriez vos promesses.

M. René Régnauld. Eh oui !

M. Jean-Pierre Masseret. Alors, quelle sera votre loi de finances ? Dites-le-nous, dites-le aux Français, en respectant le rôle du Sénat.

En vérité, je comprends vos difficultés à dépasser le stade de la critique. C'est bien la commission des finances qui, à l'avant-dernière page d'un pré-rapport sur le budget, a intitulé un paragraphe : « l'alternative impossible », indiquant ainsi la forme de désarroi qui est la vôtre. A l'époque, je vous avais même dit que de l'alternative impossible à l'alternance improbable, il n'y avait qu'un pas.

Dans ce contexte, la question préalable apparaît pour ce qu'elle est : un artifice qui vous permet d'esquiver vos contradictions et de dissimuler la réalité de votre politique.

Les contradictions sont significatives : contradictions entre les thèses de M. Balladur et celles de MM. Pasqua et Séguin, entre ceux qui prônent un franc fort et ceux qui s'accommoderaient de dévaluations - je dis bien « dévaluations » au pluriel - entre les Européens convaincus et les « vrais-faux » européens rétifs ; contradictions encore entre certains propos de M. Arthuis et l'intervention du président Fourcade, qui, pour employer une expression populaire, « n'y est pas allé avec le dos de la cuillère » !

La dissimulation porte sur les conséquences de votre programme. Quel est-il, ce programme ? Réduction du train de vie de l'Etat ; diminution des prélèvements obligatoires ; privatisations, pour un montant de 200 ou 300 milliards de francs, on ne sait pas trop, en tout cas privatisations s'étalant sur quatre ou cinq ans et rapportant chaque année 60 milliards de francs selon les centristes, ou 100 milliards de francs selon le RPR.

M. Jean Arthuis, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Vous caricaturez, mon cher collègue !

M. Jean Chérioux. Et si vous nous parliez un peu de votre déficit budgétaire !

M. Jean-Pierre Masseret. Monsieur Chérioux, je suis en train de parler de votre politique. Puisque vous prétendez gagner les prochaines élections, c'est votre politique qui intéresse au premier chef les Français.

M. Jean Chérioux. Ce qui les intéresse, c'est votre mauvaise gestion !

M. Jean-Pierre Masseret. Alors, autant parler aux Français...

M. Philippe de Gaulle. De votre politique !

M. Jean-Pierre Masseret. ... de ce qui les attend au cas où...

Je poursuis donc l'énumération des mesures que contient votre programme : transfert des cotisations familiales des entreprises vers l'Etat, élévation des rémunérations directes, cela pour apâter le chaland.

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Nous n'avons pas dit cela !

M. Jean-Pierre Masseret. Sur le plan des principes, vous ne proposez rien d'autre qu'un plan général de réduction des impôts...

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Si !

M. Jean-Pierre Masseret. ... inspiré du libéralisme sommaire. Or la décennie que nous venons de vivre, je veux parler des années quatre-vingts, a montré les conséquences très néfastes des thèses appliquées par M. Reagan et par Mme Thatcher...

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. En France, on voit l'application de vos thèses !

M. Jean-Pierre Masseret. ... conséquences qui n'ont pas échappé à M. le rapporteur général.

Alors que la situation exige de nouvelles formes d'intervention des pouvoirs publics ainsi qu'une plus grande coopération entre les Etats, vous n'avez pas, permettez-moi de le formuler ainsi, renouvelé votre catéchisme !

Il est vrai que, dans le cas de l'Eglise, cela a pris cinq cents ans. Vous avez donc du temps devant vous ! Mais les voies de la politique sont moins impénétrables que celles du Seigneur ! (*Sourires.*)

Il est difficile de conjuguer pratiquement une baisse des impôts, la réduction du déficit budgétaire et le financement d'éventuelles mesures de relance, tout en destinant les hypothétiques recettes de privatisations au désendettement de l'Etat.

Vous prétendez réduire le déficit budgétaire. Moi, je crois plutôt que vous allez l'aggraver, à l'instar de ce qu'ont fait dans leurs pays M. Reagan et Mme Thatcher. Alors, vous pourrez remercier l'actuel gouvernement, si l'alternance joue, de vous avoir laissé des finances publiques parmi les plus saines du monde ! (*Exclamations sur les travées du RPR, de l'union centriste et de l'UREI.*)

M. André Rouvière. C'est vrai !

M. Jean-Pierre Masseret. C'est la réalité !

M. André Rouvière. Cela les gêne !

M. Jacques Oudin. C'est un comble !

M. Jean-Pierre Masseret. Les prévisions ...

M. Jean Chérioux. Ce sont les vôtres !

M. Jean-Pierre Masseret. Moi, je ne suis pas un économiste...

M. Jean Chérioux. Cela se voit ! N'avouez jamais ! (*Rires.*)

M. Jean-Pierre Masseret. ... je suis un homme politique. Je ne suis pas dominé par les technocrates. Cela ne m'empêche pas de lire un certain nombre de publications, de consulter des statistiques établies par des organismes compétents.

Or les prévisions pour 1993 ne laissent aucun doute : les déficits publics, monsieur Chérioux, représenteront 2,4 p. 100 du PIB en France, 2,9 p. 100 aux Etats-Unis, 3,8 p. 100 en Allemagne...

M. Jean Chérioux. Et les déficits sociaux ? Vous les oubliez !

M. Jean-Pierre Masseret. ... 5 p. 100 au Canada, 5,2 p. 100 en Grande-Bretagne et 9 p. 100 en Italie.

M. René Régnauld. Cela n'intéresse pas M. Chérioux !

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Masseret ?

M. Jean-Pierre Masseret. Je vous en prie.

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

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Je vous entends bien, mon cher collègue, mais je me demande si vous avez pris connaissance du rapport écrit qui a été mis en distribution aujourd'hui même et si vous avez écouté les propos que j'ai tenus à la tribune il y a quelques heures.

Il ne s'agit pas pour nous de contester le déficit : il est là ! Ce que nous contestons, ce sont les procédés auxquels le Gouvernement a eu recours, qui font que le déficit qu'il nous présente ne correspond pas à l'image fidèle de la réalité.

Les évaluations sont manifestement imprudentes, et certaines méthodes, qui consistent, je l'ai dit, à faire une sorte d'emprunt forcé auprès des entreprises pour que, de manière purement optique, le déficit soit réduit d'autant, ne peuvent être admises. C'est pourquoi nous les récusons. (*M. René Régnauld proteste.*)

Il faudra reconnaître ce budget dans sa réalité.

A quoi sert-il de faire croire aux Français que la situation est plus satisfaisante qu'elle ne l'est en réalité ?

Nous n'en sortirons que s'il y a une prise de conscience des difficultés, que si chacun se mobilise, mesurant bien l'effort à accomplir, tout en éprouvant un sentiment de justice quant à la répartition de l'effort ainsi demandé et des fruits qu'il permettra de récolter le moment venu.

Par ailleurs, monsieur Masseret, ne nous dites pas que nous n'avons rien suggéré. Je me suis efforcé de vous expliquer qu'un certain nombre de mesures étaient nécessaires, que cela exigeait de notre part, au-delà des clivages politiques, une réflexion de fond sur la délocalisation des activités.

M. René Régnauld. Très juste !

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Le divorce entre la logique d'Etat, telle que nous la vivons, avec tous ces archaïsmes, et la logique d'entreprise est si profond que nous sommes menacés par une déchirure du pacte social. Nous risquons de voir se propager un chômage que nous ne pourrions plus contenir.

A aucun moment je n'ai dit que les résultats seraient immédiats. Il faudra du courage, de la lucidité et du temps. Mais, s'il vous plaît, parce que cela ne vous ressemble pas, ne caricaturez pas nos propos. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'UREI et du RPR.*)

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Masseret.

M. Jean-Pierre Masseret. Monsieur le rapporteur général, je vous ai déjà donné acte, tout à l'heure, d'une certaine lucidité et je pensais pouvoir le faire à nouveau.

M. Jacques Oudin. Vous êtes trop bon ! (*Sourires.*)

M. Jean-Pierre Masseret. Non, il ne s'agit pas de bonté, d'autant que j'espère, monsieur le président, que vous décompterez de mon propre temps de parole le temps utilisé par M. Arthuis, de façon à ne pas léser mes collègues socialistes. (*Nouveaux sourires.*)

Je voulais donc vous donner acte, monsieur le rapporteur général, de certains propos que vous avez tenus cet après-midi et qui révèlent une très grande lucidité.

Comme vous, j'ai le souci de la cohésion sociale et je ne souhaite pas que le pacte social soit déchiré. Mais je lis et entends aussi vos critiques. Elles sont sévères. En tout cas, elles s'appuient - je me trompe peut-être, mais c'est mon analyse - sur une approche libérale de la société.

M. Martin Malvy, ministre du budget. Vous ne vous ne vous trompez pas : c'est la bonne analyse ! (*M. le président de la commission des finances et M. le rapporteur général rient.*)

M. Jean-Pierre Masseret. Pour le reste, M. le ministre, à la fin de la discussion générale, fera connaître ses réponses à certaines des observations que vous avez bien voulu faire.

Vous prétendez toujours réduire les prélèvements libérateurs.

MM. Jacques Oudin et Jean Chérioux. Les prélèvements obligatoires !

M. Jean-Pierre Masseret. Pardonnez-moi, mes chers collègues ! C'est ma formation de fiscaliste qui m'a fait glisser des prélèvements obligatoires au prélèvement libérateur ! (*Sourires.*)

Le prélèvement libérateur a d'ailleurs été inventé par les libéraux pour alléger les contributions fiscales de certaines catégories de Français.

Il n'existe que trois manières de parvenir à une réduction des prélèvements obligatoires.

La première consiste évidemment à augmenter le déficit.

La deuxième vise les économies de gestion. Mais, à cet égard, une grande partie du chemin a déjà été faite et la marge de manœuvre est étroite. Je vous invite à vous rendre, comme je le fais moi-même, dans les diverses administrations : vous verrez que des économies de gestion ont déjà été réalisées, que la revendication exprimée par les fonctionnaires porte sur une augmentation et non sur une restriction des moyens qui sont mis à leur disposition.

La troisième manière de réduire les prélèvements obligatoires est une diminution massive des dépenses publiques. Mais, sur ce point, nous avons beau jeu en effet - M. le ministre l'a souligné et M. le rapporteur général a anticipé sur cette observation - de vous demander dans quels domaines vous souhaitez faire des économies.

En tout cas, si notre critique est facile, elle n'est pas moins pertinente, car il vous sera en effet bien difficile de réduire, ne serait-ce que de manière sensible, les dépenses publiques.

Cela dit, vous avez pu observer, comme moi, que les pays où les prélèvements obligatoires représentent le plus fort pourcentage du produit intérieur brut sont souvent aussi ceux qui ont le plus fort revenu par habitant. On cite souvent le cas de la Suède mais, dans ce dernier pays, le revenu par habitant est très élevé, même si les prélèvements obligatoires sont eux-mêmes importants.

Cela signifie que les prélèvements obligatoires servent à financer une politique de redistribution, que cette politique de redistribution assure des revenus, réduit des inégalités sociales, maintient le pouvoir d'achat de certains revenus. Cela n'est pas le fruit de l'opération du Saint-Esprit ! C'est la traduction de rapports de force qui ont été obtenus sur le terrain par les salariés eux-mêmes, par le canal de leurs organisations syndicales ou par la voie des partis politiques de gauche.

Vous voulez obtenir une baisse des taux d'intérêt par le désendettement de l'Etat. Il n'est pas inutile de rappeler que le rapport entre la dette publique et le PIB est en France est un des plus bas de ceux qui sont constatés dans les pays développés.

Comme le produit des privatisations, si j'ai bien compris vos explications, doit servir en toute priorité à alléger la charge de la dette, l'effet sera modeste, convenez-en. Il faudra à peu près 10 milliards de francs issus des privatisations pour diminuer la charge de la dette de 1 milliard de francs. Si l'on privatise pour un montant de 200 milliards de francs, on économise 20 milliards de francs d'intérêts. Ce n'est donc pas la manne à laquelle vous semblez faire référence !

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Non, en effet, il n'y a pas de potion magique !

M. Jean-Pierre Masseret. On peut dire, sans faire de longs développements théoriques, que la cause principale des taux d'intérêt élevés tient à l'incertitude totale qui découle de la déréglementation des marchés financiers ; personne ne peut contester cette explication.

Seule une taxation des mouvements de capitaux spéculatifs serait susceptible de remédier partiellement à cette situation. Encore faudrait-il que cette mesure soit décidée et appliquée sur un plan international, faute de quoi elle ne servirait effectivement à rien.

Vous voulez privatiser à tour de bras, mais selon quels critères ? En fonction de quelle stratégie industrielle ? Quelles missions de service public voulez-vous conserver ?

Les socialistes sont favorables à la fois à des nationalisations et à des dénationalisations. Nous considérons que certaines entreprises, à certains moments, doivent appartenir à la puissance publique pour mener une politique économique dans l'intérêt de la France et des Français.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Et que devient alors la règle du « ni-ni » ?

M. Jean-Pierre Masseret. Monsieur le président, voilà trois ans, dans cette enceinte, je vous ai donné l'explication de cette règle, qui a été édictée lors de l'élection présidentielle de 1988. L'élection présidentielle est toujours l'occasion de grands débats de société, de grands choix engageant la France. Le Président de la République avait eu raison d'évoquer cette règle : cela dispensait les Français de discuter une question économique secondaire et leur permettait de débattre les grands problèmes qui ne devaient pas, en effet, être occultés.

Vous préconisez la fiscalisation des allocations familiales, mais quels financements prévoyez-vous à la place ? Les entreprises verseront-elles en salaires ce qu'elles ne paieront plus en cotisations ? Et comment pensez-vous les y contraindre ? Si elles n'y sont pas forcées, ce sont les salariés qui seront mis en difficulté.

M. René Régnauld. Bien sûr ! Mais ils ne le disent pas !

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Vous n'avez pas lu mon rapport !

M. Jean-Pierre Masseret. Monsieur le rapporteur général, j'ai lu votre rapport, mais je sais aussi que votre thèse n'est pas forcément majoritaire à l'intérieur de votre mouvement de pensée. Par conséquent, je pose des questions qui, je le crains, correspondront demain à de véritables dilemmes, et ce quels que soient vos bons sentiments, vos bonnes intentions ou les jugements que vous portez sur cette situation.

Ainsi, vous souhaitez augmenter le salaire direct...

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Non, je suis pour l'intéressement et la participation !

M. Jean-Pierre Masseret. Dès lors, ne s'agit-il pas là en réalité d'une première étape vers le démantèlement de notre système de protection sociale ? Je n'affirme rien mais, parce que je sais que la situation est susceptible d'évoluer en ce sens, ma responsabilité d'homme politique m'enjoint de poser cette question à la tribune du Sénat.

Votre programme, à l'évidence, est à peu près irréalisable, car il pose un problème grave d'équilibre financier ; il n'est, au reste, pas plus adapté à la période actuelle. C'est, en effet, un programme libéral traditionnel, mais qui va à contre-courant des idées et des réalités économiques.

Les idées, ce sont les thèses qu'avancent un certain nombre d'économistes américains auxquels vous avez vous-même fait référence, monsieur le rapporteur général, quand vous avez évacué l'ultralibéralisme en le condamnant. Je vous en donne acte, mais je ne suis pas sûr que cette position soit celle de tous vos amis. Quant aux réalités politiques, tous les faits montrent que l'on se dirige aujourd'hui probablement vers une politique de relance internationale.

Partout le rôle de l'Etat est réhabilité - vous avez d'ailleurs vous-même employé ce mot - mais il me semble que vous préconisez l'inverse, ou, plutôt, que l'inverse est à craindre. Aussi, je prends le risque de vous dire que vous avez perdu avant d'avoir gagné.

M. Jacques Oudin. C'est un peu rapide !

M. Jean-Pierre Masseret. Mon cher collègue, je ne dispose que de vingt-cinq minutes, il me faudrait des heures pour traiter chacune de ces questions. Vous ne voudriez tout de même pas que je prive les autres orateurs de leur temps de parole ! (*Sourires.*)

M. René Régnauld. Merci !

M. Jean Chérioux. Si on en revenait au budget !

M. Jean-Pierre Masseret. J'y viens, monsieur Chérioux.

M. Jean Chérioux. Enfin !

M. Jean-Pierre Masseret. Mais je me tourne vers vous, monsieur le ministre, pour vous dire que l'on peut et que l'on doit mieux faire. (*Exclamations sur les travées du RPR.*)

Vous avez parlé du court terme en présentant le projet de budget pour 1993. Je ne reviendrai pas sur l'ensemble des explications que vous avez données au Sénat, je parlerai plutôt de l'avenir en évoquant certains aspects de la politique que nous défendons.

La stratégie de désinflation compétitive, qui a été menée depuis un certain nombre d'années, a été un succès. Elle a atteint ses objectifs, comme l'a souligné lui-même tout à l'heure M. le président de la commission des affaires économiques. Toutefois, poursuivre dans cette voie, alors que les théories économiques évoluent et que les politiques de relance se mettent en place, serait probablement une erreur, dont le prix serait la déflation et l'accroissement du chômage.

Je mets donc en garde le Gouvernement sur les conséquences qu'aurait la poursuite d'une telle stratégie. Il convient, à mon sens, d'en adopter une autre, une stratégie de croissance coopérative. C'est d'ailleurs ce que viennent de décider les ministres des finances de la Communauté économique européenne.

La lutte contre le chômage et un retour rapide à la croissance sont appelés à devenir les axes majeurs des politiques économiques. La France doit s'inscrire dans cette perspective, ce qui suppose qu'elle adopte une attitude nouvelle par rapport au déficit. Evitons tout fétichisme face au déficit budgétaire et utilisons-le au contraire dans le cadre de politiques contracycliques : moins de saupoudrage, plus de choix sélectifs, une réelle pluriannualité et une évaluation des résultats.

Des principes simples doivent guider nos décisions : les dépenses publiques et l'impôt sont socialement utiles, il faut le dire ; les entreprises publiques sont nécessaires, ne serait-ce que pour occuper des positions stratégiques quand l'initiative privée est défaillante ; enfin, la fiscalité doit taxer les pratiques spéculatives et contribuer à réduire les inégalités.

M. René Régnauld. Très bien !

M. Jean-Pierre Masseret. En matière de chômage, s'il faut rester modeste, il convient cependant d'agir. Je propose trois pistes possibles : réduire les charges sociales pour les salariés les moins qualifiés, premières victimes du chômage ; réduire le temps de travail - sans échapper au débat sur la compensation totale ou partielle - enfin, mieux utiliser les machines et renforcer les dépenses favorisant l'embauche plutôt que l'inactivité.

Le débat portera demain non pas sur le « plus d'impôts » ou le « moins d'impôts », mais sur la répartition et la nature des dépenses publiques, sur le type de financement du système de protection sociale, sur les modalités de financement de l'innovation et sur le rôle de l'Etat entrepreneur.

Le retour de la croissance passera par une coopération entre les partenaires économiques ; les pouvoirs publics seront très largement présents dans tout le processus de transformation ; et il s'agira d'associer les citoyens et les salariés.

Monsieur le ministre, par-delà la démocratie représentative que nous connaissons depuis 1789, nous devons nous engager sur la voie de la démocratie participative.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Oui, vive la participation !

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Très bien !

M. Jean-Pierre Masseret. Nous devons imposer la cogestion dans les entreprises, donner les instruments de la social-démocratie à la société française, faire confiance à celles et à ceux qui, sur le terrain, vivent le quotidien.

M. Jean Chérioux. Vive la participation !

M. Jean-Pierre Masseret. Nous devons sortir de l'économisme qui a prévalu jusqu'ici. Il faut que la classe politique se réapproprie ses responsabilités face à une technocratie trop largement dominante. Le débat ne fait que s'engager entre-nous.

Il y a deux façons de gérer la société dans laquelle nous vivons : une libérale et une social-démocrate. La France a besoin de repères, les Français aussi. Le débat électoral permettra de préciser les situations, notamment le débat à l'occasion des élections présidentielles qui, en son temps, viendra préciser d'autres repères, d'autres choix de société. Le Sénat, ce soir et demain, aurait pu contribuer à participer à ce débat : il y a renoncé ! Nous, nous ne renonçons pas, nous continuons d'affirmer qu'entre le libéralisme et l'échec de l'économie administrée il y a la démocratie participative et social-démocrate avec toutes ses valeurs. C'est pour ce projet que nous combattons, et que nous agissons. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Jean Chérioux. Vous avez onze ans de retard !

M. Jean-Pierre Masseret. Je pense avoir trois ans d'avance !

M. le président. La parole est à M. de Villepin.

M. Xavier de Villepin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, permettez-moi tout d'abord d'exprimer ma reconnaissance à la commission des finances, à son président et à M. le rapporteur général, pour la qualité des informations qu'ils nous ont fournies sur le projet de budget pour 1993.

Nous partageons leur analyse : ce projet de loi de finances n'est ni réaliste, ni rigoureux, ni efficace. Il est l'expression d'une renonciation prématurée à l'exercice du pouvoir. Ce gouvernement n'aura ni à l'exécuter ni à en supporter les conséquences.

Commençons par l'économie mondiale. Je vous rejoins, monsieur le ministre : le contexte international dans lequel s'inscrit ce budget est loin d'être favorable. L'économie des grands pays industriels est atteinte de langueur, la croissance y est faible. Seules certaines régions du monde font exception : en Chine, chez les « dragons asiatiques », en Amérique latine, avec le Chili, et en Amérique centrale, avec le Mexique. Il nous manque une réflexion en profondeur sur les raisons du ralentissement constaté, notamment dans le G7, le groupe des sept pays les plus riches du monde. Des économistes annoncent périodiquement une reprise, mais jusqu'à maintenant on n'a rien vu venir.

Le mot de « crise » n'est probablement pas le bon, celui de « récession » non plus. Malgré un glissement annuel, la croissance du PIB reste positive. Il s'agit là d'une différence majeure par rapport à la conjoncture des années 1974-1975 et des années 1980-1982. Les premiers signes d'essoufflement, les premiers signes de l'état bizarre dans lequel nous nous trouvons datent de 1990, donc avant même le début de la crise du Golfe.

Les caractéristiques générales sont les suivantes : faiblesse de la croissance, inflation limitée, chômage élevé et croissant, taux d'intérêts réels sans précédent en Europe mais faibles aux Etats-Unis, enfin déficit public en augmentation.

La situation présente est fortement marquée par les phénomènes financiers avec, notamment, l'effort des entreprises et des ménages pour réduire leur endettement et la déflation du prix des actifs boursiers et immobiliers. Nous vivons donc non pas une crise industrielle classique, mais une crise financière, probablement la plus forte depuis celle de 1929.

Beaucoup d'acteurs économiques ou d'individus sont touchés. Les banques doivent faire des provisions pour couvrir des pertes liées à des créances douteuses et tendent à réduire leurs crédits. Une certaine peur de prêter se manifeste, accompagnée d'une crainte généralisée du risque.

Dans ce contexte général, où en est la France ?

Si l'on se réfère uniquement aux indicateurs fondamentaux - l'inflation, le commerce extérieur, la monnaie - les chiffres sont bons en valeur relative. Par rapport à d'autres pays, nous avons plutôt mieux résisté. La crise du système monétaire européen a permis de constater que, grâce à la coopération franco-allemande, le franc demeurait solide et pouvait résister aux attaques de la spéculation.

M. René Régnauld. Ce qui n'est pas un mauvais bilan !

M. Xavier de Villepin. La livre sterling, la lire, la peseta et l'escudo ont trébuché ; cela n'a pas été le cas du franc. Cette stabilité monétaire doit rester une priorité absolue. Notre situation serait plus grave si nous n'avions pas suivi une politique de désinflation compétitive depuis 1983.

Les problèmes du présent ne justifient pas que nous nous départissions d'une politique qui a permis aux entreprises d'enregistrer, par sa continuité, des progrès de compétitivité dont les résultats en parts de marchés ont pu être constatés en Allemagne et même dans toute la Communauté économique européenne.

Mais il faut regarder - une autre réalité au-delà des seules données macro-économiques. Monsieur le ministre, nous devons prendre en considération la vie des entreprises et la politique du Gouvernement devant le ralentissement de l'économie.

Après deux ans de langueur, la crise fait des ravages dans les entreprises, notamment dans les petites et les moyennes. En effet, devant les chocs économiques répétés, la faiblesse traditionnelle des PME françaises apparaît au grand jour : elles restent fragiles, leurs fonds propres sont insuffisants et les prélèvements obligatoires trop élevés. De la fin de 1988 à la fin de 1992, les frais financiers nets ont augmenté de 40 p. 100, les défaillances d'entreprises sont en hausse de 11,5 p. 100 et, sur les neuf premiers mois de 1992, 44 252 entreprises ont déjà fait faillite. Record absolu !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Eh oui !

M. Xavier de Villepin. Le montant moyen des passifs a beaucoup augmenté, passant de un million à trois millions de francs par sinistre. Le président d'un grand organisme de crédit observe que ces faillites touchent de plus en plus de sociétés saines. Désormais, en France, c'est le tissu industriel qui se trouve atteint, comme amputé : il fera défaut au moment de la reprise.

Il n'est donc pas étonnant que l'investissement industriel dans notre pays poursuive son recul. Après une baisse de 4 p. 100 en 1991, il aura encore reculé de 8 p. 100 en 1992. Il n'augmenterait que de 1 p. 100 l'année prochaine, mais ce n'est qu'une prévision.

Il faudrait un net redressement de la demande pour qu'une reprise des équipements soit amorcée. Le maintien de taux réels proches de 6 p. 100 incite les agents économiques non financiers à poursuivre dans la voie du désendettement.

Ces comportements se traduisent par un taux d'épargne des ménages au plus haut depuis vingt-huit ans et par l'apparition, pour la première fois depuis vingt-cinq ans, d'une capacité de financement des entreprises.

En attendant un signal plus net du marché, les entreprises décaleront d'autant plus leurs projets d'équipement qu'elles disposent de marges importantes de capacité inemployées.

Voilà un an, le 20 novembre 1991, je disais à M. Bérégovoy, au nom du groupe de l'union centriste, qu'« il serait injuste de vous imputer une situation économique internationale plus délicate et instable qu'il n'y paraît. »

J'ajoutais que MM. Bérégovoy et Charasse ne devraient pas « faire trop confiance à ceux qui vous annoncent l'éclaircie prochaine. Il est dangereux de croire que la prospérité est au coin de la rue. »

Ces propos n'ont pas été écoutés. Le Gouvernement a eu tort de croire que l'embellie constatée de 1986 à 1988 durerait toujours.

Vous avez géré l'économie au contraire de vos intérêts électoraux. Avec une manne acquise en trois ans de 300 millions de francs de recettes fiscales supplémentaires, soit la totalité de l'impôt sur le revenu, vous auriez dû mettre de côté les réserves nécessaires pour adoucir le choc des répercussions d'un environnement changeant.

Les années bénies de l'expansion n'auront servi à rien d'autre qu'à augmenter la dépense publique. Vous n'aurez pas préparé les réformes indispensables. Il faudra les faire maintenant, dans l'austérité, la grogne et la douleur.

Les dépenses publiques sont trop élevées. Elles représentent, en France, plus de la moitié du produit intérieur brut. Cela signifie que plus de 50 p. 100 du PIB sont dépensés chaque année par une administration sous forme de dépenses de personnels, de fonctionnement et d'investissement ou sous forme d'intérêts et de transferts.

Au total, les dépenses publiques se sont fortement alourdies depuis 1980 : plus de quatre points sur l'ensemble de la décennie.

Entre 1983 et 1992, les administrations françaises ont accru leurs effectifs de plus de 350 000 agents,...

M. Jean Chérioux. Ce n'est pas mal !

M. Xavier de Villepin. ... soit presque autant que les entreprises, qui n'ont créé que 400 000 emplois.

La France supporte donc logiquement un des taux de prélèvement obligatoire les plus élevés du monde : 43,9 p. 100 du PIB en 1991. L'écart avec l'Allemagne et le Royaume-Uni est de sept points.

Si les entreprises françaises rencontrent tant de difficultés, c'est parce qu'elles enregistrent un triste record de charges. En 1990, les impôts et cotisations sociales payées par elles, en pourcentage du total des recettes fiscales et sociales, s'élevaient à 39 p. 100. Ce chiffre est à comparer à celui de nos partenaires : 34, 2 p. 100 en Italie, 31,9 p. 100 en Grande-Bretagne, 29,2 p. 100 aux États-Unis et 25,6 p. 100 en Allemagne.

De plus, le Gouvernement, dans ses prévisions, n'a intégré aucune augmentation des cotisations sociales, alors que le régime général de sécurité sociale risque fort de présenter un déficit de 20 milliards de francs et que le régime de l'UNEDIC sera à nouveau en déficit. Il n'est même plus certain que nous soyons en mesure de respecter le critère du traité de Maastricht - un déficit public inférieur à 3 p. 100 du PIB - et que nous puissions accéder à la phase ultime de l'Union économique et monétaire.

Monsieur le ministre, votre politique n'a pas visé à aider les entreprises françaises à résoudre leurs difficultés. Cette année, les entreprises ne bénéficient d'aucun allègement. La réduction de l'impôt sur les sociétés à 33,33 p. 100 est compensée par l'alourdissement de la taxation des parts d'OPCVM, les organismes de placement collectif en valeurs mobilières, détenues par les sociétés, déplafonnement du versement transport et la suppression de la déductibilité des dividendes.

Au total, en 1993, pour la première fois depuis longtemps et alors même que nous nous trouvons dans une phase de désinvestissement et de chômage, les charges des entreprises seront majorées de près de 15 milliards de francs.

Le projet de budget pour 1993 comporte quatre sortes de dérivés.

Tout d'abord, les déficits publics augmentent sensiblement - M. le rapporteur général en a parlé.

Par ailleurs, les hypothèses économiques sont irréelles ; ainsi, le projet de budget retient un taux de croissance de 2,6 p. 100, alors qu'il n'est même pas certain qu'un taux de 2 p. 100 puisse être atteint.

Ensuite, la charge de la dette est devenue le troisième poste de dépenses de l'Etat, après l'éducation nationale et la défense. Cette charge ne cesse de s'alourdir, freinant par là-même l'abaissement du loyer de l'argent.

Enfin, nous assistons à la poursuite du mouvement de ciseaux entre la dette publique, dont le gonflement s'accroît, et l'encours global des crédits à l'économie, dont la progression se ralentit. Les besoins de financement des administrations publiques tendent à dépasser la capacité de financement des ménages, ce qui constitue un phénomène rarement observé par le passé. L'Etat « désépargne », puisqu'il emprunte pour payer la charge de sa dette, et il désinvestit le montant du déficit est désormais supérieur au montant des dépenses en capital, qui diminuent en francs courants.

Monsieur le ministre, nous aurions pu comprendre ces dépenses, ces déficits et ces dérivés, s'ils avaient amélioré le sort des Français et les avaient rendus plus heureux. Mais jamais la détérioration morale, sociale et économique n'a été

aussi grande. L'inquiétude est partout : dans l'agriculture, dans l'industrie, dans les services, dans la société civile en général.

En dépit d'une croissance vertigineuse des crédits, on constate une dévalorisation de la fonction publique. En témoigne le malaise latent des enseignants, des assistantes sociales, des infirmières et même des hauts fonctionnaires, dont le pouvoir d'achat a chuté de 20 p. 100 en dix ans. On est arrivé à la situation absurde d'une administration de plus en plus coûteuse, employant de plus en plus de personnes, traitant de plus en plus mal ses agents, qui sont cependant loin d'avoir démérité, et satisfaisant de moins en moins ses usagers.

Au-delà de tous les malaises, la France vit un drame : celui du chômage. Dans notre pays, le taux de chômage est deux fois plus important que celui de l'Allemagne, mis à part les nouveaux *Länder*. Le chômage des jeunes de moins de vingt-cinq ans est cinq fois plus élevé en France qu'outre-Rhin.

Personne ne peut prétendre détenir des solutions simples, mais là encore, il faut reconnaître les erreurs commises : en cinq ans, les crédits accordés à l'éducation nationale auront augmenté de 83 milliards de francs et les effectifs de 55 000 personnes.

Cette opiniâtreté dans la lourdeur du système éducatif est grande quand on sait que, chaque année, sur une classe d'âge de près de 750 000 jeunes, environ 180 000, soit un sur cinq, sortent du système éducatif sans qualification ou avec une très faible formation.

Pour ma part, je n'adresserai pas de critiques au ministre du travail pour sa politique de radiation des fichiers de l'ANPE ; en effet, chacun sait bien qu'en France certaines personnes indemnisées par les ASSEDIC ne sont pas candidates à une reprise du travail. Il serait donc grave de tolérer cette situation, d'accepter une assistance pure et simple, ou indéfinie, sans réagir devant le développement des fraudes du système.

Je terminerai mon propos en disant à M. Masseret qu'une autre politique est possible.

Dans une situation aussi grave, où l'on risque une véritable « décohésion » sociale, c'est-à-dire des explosions de mécontentement à répétition et par vagues, il est indispensable de formuler des propositions pour une autre politique.

M. Jean-Pierre Masseret. Lesquelles ?

M. Xavier de Villepin. Personne ne peut prévoir l'avenir, mais un certain nombre de faits sont probables.

L'environnement international, en particulier l'Allemagne, premier partenaire commercial de la France, limite la liberté du système français, mais il ne la supprime pas. Il est donc de notre responsabilité que les finances des administrations et des entreprises françaises soient gérées avec dynamisme et rigueur.

La phase de langueur et de réduction de la croissance risque fort de durer encore en 1993. Quant à la reprise, elle pourrait être insensible et lente, les sociétés françaises continuant à être confrontées à une concurrence mondiale exacerbée. La hausse des taux a provoqué la crise financière, mais leur baisse ne suffira pas à la résoudre.

Il faut aider les entreprises à reconstituer leurs fonds propres. Le 25 juin 1992, lors de la discussion du projet de loi relatif au plan d'épargne en actions, j'ai fait état de ma crainte que ce texte ne réponde pas à l'attente des chefs d'entreprise et qu'il ne soit nécessaire de prendre d'autres mesures visant à recapitaliser les sociétés françaises.

Notre pays présente un régime fiscal aberrant : nous taxons plus les placements à risques, c'est-à-dire les actions, que les placements sans risque, comme les Sicav monétaires. Il faut déplacer les avantages fiscaux de ces Sicav vers les actions. Budgétairement, l'opération serait neutre. Mais, au moins, l'épargne servirait plus à financer l'économie.

Il paraît indispensable de relancer la dynamique du secteur productif, ce qui suppose, d'une part, d'accompagner l'investissement en allégeant encore la fiscalité dans ce domaine et, d'autre part, de mobiliser l'épargne en s'appuyant sur un mécanisme indispensable de fonds de pension ou de retraite.

Une telle solution permettrait, en outre, de s'attaquer enfin au très grave problème du financement des retraites, auquel, jusqu'ici, le gouvernement auquel vous appartenez, monsieur le ministre, n'a apporté aucun début de réponse.

Si l'on veut donner des marges de manœuvre indispensables à l'économie française, il faudra reprendre un programme de privatisations tenant compte de la situation du marché financier. Il paraît raisonnable de ne réaliser que des privatisations totales, ce qui permettrait d'en escompter un produit de l'ordre de 30 à 40 milliards de francs par an, c'est-à-dire deux fois plus que les réalisations très partielles actuelles, qui n'ont aucune destination précise et ne sauraient être attirantes pour le public.

L'emploi devrait être notre préoccupation essentielle. Les plans successifs ont démontré leurs limites ; on peut donc se demander si, pendant une période transitoire et probatoire, il ne faudrait pas libérer l'économie des contraintes institutionnelles et s'interroger notamment sur le SMIC.

Ce qui réduirait le coût du travail pourrait contribuer à sortir de la spirale du malheur où nous sommes engagés. Ne devrions-nous pas écouter le message de l'OCDE, qui nous recommande d'atténuer nos rigidités ? Ne faudrait-il pas instaurer « un SMIC jeunes » ? Selon les experts, « il est vraisemblable que le coût global pour les travailleurs les moins qualifiés est supérieur au niveau d'équilibre, avec des conséquences importantes en termes d'emplois perdus. Cette situation est sans doute imputable en partie au niveau du salaire minimum national ».

S'il est exact que le vrai problème de notre économie est non pas le SMIC, mais le niveau atteint par les charges sociales, il est aussi de notre devoir de veiller à limiter le drame du chômage et de tout tenter pour éviter son développement.

En complément, il sera nécessaire d'alléger les charges fiscales et sociales pour éviter de voir stagner le pouvoir d'achat du salaire direct. La réduction de ces charges ne sera possible que si nous parvenons à rebudgétiser la politique familiale.

Il faudrait, en outre, s'inspirer du rapport de notre collègue M. Maurice Blin : *Quelle fonction publique demain ?* La modernisation de l'Etat exige que l'on rende à nos fonctionnaires goût à leur tâches, en leur proposant des formules nouvelles de carrière et d'intéressement.

Certains organismes parapublics pourraient être rapprochés des organismes professionnels. Le Centre français du commerce extérieur, par exemple, dont la vocation est de donner des informations sur les marchés, gagnerait à être plus proche des entreprises. Sa gestion serait plus efficace si elle était en contact avec le terrain et les sociétés. « Les économies fortes seront celles où les acteurs économiques et l'administration, loin de s'affronter, conjugueraient leurs efforts. Cette liaison, cette complicité public privé, constitue la force de l'Allemagne et du Japon. »

Enfin, l'action de notre pays en Europe doit s'orienter vers une politique plus active et concertée en matière d'économie. Il paraît souhaitable d'envisager une initiative européenne de croissance, en contractant, par l'intermédiaire de la Banque européenne d'investissement, un emprunt permettant à la Communauté la réalisation de grands travaux pour améliorer la situation de l'emploi.

Alors que vos amis et vous avez eu la durée, monsieur le ministre, vous n'avez pas su adapter l'économie française. Nous savons, pour notre part, les difficultés du redressement. Nous voudrions redonner un espoir aux Français. Sans leur faire de fausses promesses, nous sommes convaincus qu'une autre politique, plus ambitieuse, est possible.

Pour notre groupe, le projet de budget pour 1993 n'est pas réaliste, il ne répond pas aux difficultés actuelles et à l'attente des Français. Suivant l'avis de la commission des finances, nous voterons donc la question préalable. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du RPR, de l'UREI et sur certaines travées du RDE.*)

M. René Régnauld. C'est original !

M. le président. La parole est à Mme Luc.

Mme Hélène Luc. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, parlons vrai : ... (*Rires sur les travées du RPR*) avec ce projet de budget pour 1993, la France ne peut prétendre retrouver la croissance et l'emploi. Le Gouvernement n'a plus de projet ni de politique pour cela.

M. Roger Romani. Très bien !

Mme Hélène Luc. Oh ! monsieur Romani, la politique que vous annoncez est pire. (*Exclamations sur les travées socialistes.*) J'en parlerai d'ailleurs tout à l'heure.

Les ouvriers, les techniciens, les ingénieurs, les agriculteurs, les serveurs de l'Etat, celles et ceux qui font la grandeur de la France et sa fierté sont désorientés, voire désappointés.

Le résultat du référendum du 20 septembre dernier a été significatif à cet égard. Ceux qui ont voté « non », comme nombre de ceux qui ont voté « oui » par défaut, veulent autre chose. Ce qui se passe aujourd'hui avec le GATT les conforte dans leur position et fait réfléchir d'autres Français sur le bien-fondé du « non » à Maastricht.

Les discours lénifiants sur les vertus de la « désinflation compétitive », sur le retour de la croissance et de l'emploi, sur le « bout du tunnel » ne font plus recette.

Affirmer que l'économie est en bonne santé est, aujourd'hui, indécent. C'est indécent quand plus de trois millions de personnes restent sur le bord de la route, dont certaines sans ressources et sans abri, quand des millions d'autres voient leur pouvoir d'achat rogné, quand les perspectives de notre jeunesse s'assombrissent.

L'image de ce bébé de parents chômeurs dans les bras de sa mère n'est pas prête de s'effacer de ma mémoire. Une jeune femme, me montrant cette photo qui ornait la tribune du congrès national de l'APES, association de chômeurs que les ASSÉDIC ne veulent d'ailleurs pas reconnaître, me dit : « Voyez, madame, on sait déjà que ce bébé ne sera pas un enfant heureux. » Cela risque fort d'être vrai, et on ne peut l'accepter !

C'est d'autant plus indécent que la révolution scientifique et technique pourrait, devrait permettre des progrès sociaux et humains sans précédent. Au lieu de cela, force est de constater que la France, sous le joug de la rentabilité financière, d'un monétarisme plus rigoureux que jamais, s'enfoncé petit à petit.

L'emploi a reculé, la précarisation s'est accentuée, les inégalités se sont accrues et la démocratie s'est amoindrie.

Pourtant, la France est un joyau vivant, vivant par les hommes des siècles passés et par les hommes du présent. Il brille et accroît sa beauté lorsqu'on écoute ces hommes et ces femmes, lorsqu'on consacre tous ses instants à libérer leurs initiatives, leurs créations, lorsqu'on fait tout son possible pour que chacun soit respecté, pour qu'il n'y ait ni exclu ni privilégié dans ce pays.

Des physiciens Pierre-Gilles de Gennes et Georges Charpak, à qui l'on décerne le prix Nobel, à l'ouvrier qualifié, mémoire du savoir-faire, chacune et chacun concourt à la grandeur de la France.

Pour notre pays, l'arme du succès est donc la démocratie : non un supplément d'âme, non un parti pris moral, mais un choix prodigieusement efficace d'épanouissement de l'homme. Or, monsieur le ministre, l'action du Gouvernement, la mise en œuvre de ce budget pour 1993 ne permettent pas cela.

Les accords de Maastricht et les négociations du GATT pèsent lourdement sur les choix budgétaires. La France est véritablement mise sous tutelle.

Les agriculteurs et le monde rural subissent de plein fouet cette politique néfaste qui jette nombre d'entre eux dans la désespérance. C'est non pas d'une aide à la friche et au dépérissement qu'ils ont besoin, mais d'une aide au développement des productions sur tout le territoire. Il faut être ferme : la France doit opposer son veto à l'accord néfaste.

M. le Président de la République l'a souligné lui-même, lors de son intervention télévisée, le 9 septembre dernier : il attend que la reprise vienne des Etats-Unis. Mais c'est un leurre ! Il n'y a pas de locomotive américaine. Au contraire, les Etats-Unis pillent les ressources des autres pays comme jamais et prennent des marchés en maintenant le dollar au plus bas. Nos agriculteurs font la triste expérience de cette politique commerciale agressive. Ils s'y opposent, avec le pays tout entier.

Le Japon se débat dans une crise financière sans précédent. Son taux de croissance se réduisant, le protectionnisme et le dumping font plus que jamais partie de ses armes favorites.

Le mythe selon lequel l'Allemagne paiera s'effondre. Au contraire, l'Allemagne pompe des ressources et nous enfonce dans la crise en imposant des taux d'intérêt très élevés.

Les pays de l'Europe centrale et orientale, eux, connaissent des conditions très difficiles. Les groupes multinationaux sont littéralement en train de les piller.

Quant au Sud, les pays du tiers monde subissent, d'année en année, un échange inégal. Ainsi, en 1993, les pays pauvres continueront à financer les pays développés et le FMI continuera à imposer des politiques d'austérité qui étranglent les peuples.

Dans ce contexte, les propos officiels sur la bonne santé de la France, sur la réussite de la politique du franc fort sont mystificateurs. La France est écrasée de charges financières et dévitalisée par le chômage. Elle s'enfoncé dans l'austérité.

Dès lors, le Gouvernement est prisonnier d'un dilemme : les exigences sociales, les demandes publiques en matière de formation, de financement du chômage, de soutien à l'emploi, de réponse à l'insécurité, de compensation intrarégionale et inter-régionale explosent alors que les recettes diminuent.

Ce sont toujours les mêmes mesures qui sous-tendent les politiques monétaires et budgétaires françaises : allègements fiscaux pour le patronat - 100 milliards de francs depuis 1988 ; réduction du pouvoir d'achat des salariés qui pèse sur la consommation, donc sur les recettes de TVA, mais aussi sur l'impôt sur le revenu ; arrimage du franc au mark, qui nous contraint à des taux élevés et grève lourdement les investissements de capacité.

Or, les mêmes causes produisant les mêmes effets, on assiste à une forte augmentation du nombre des sans-emploi - 10 p. 100 en un an - et ce - veuillez excuser le terme, mais c'est celui qui convient - malgré un « nettoyage » statistique des listes de l'ANPE commandé par le Gouvernement. Monsieur le ministre, les contrats emploi-solidarité ne règlent pas le problème du chômage !

On assiste, dans le même temps, à un déficit public accru. Mais, alors que, dans la majeure partie des autres pays, dont les Etats-Unis, l'Allemagne, le Japon, l'accroissement du déficit résulte, pour une large part, d'une croissance des dépenses, il s'explique chez nous, pour les trois quarts, par une baisse des recettes. Nous avons ainsi les coûts et les contraintes d'un déficit accru, sans en avoir les bénéfices en termes de relance d'un certain nombre de dépenses utiles.

Les exonérations, les allègements fiscaux accordés au patronat, les aides prétendument consacrées à l'emploi, qui s'élèvent, tous budgets confondus, à 180 milliards de francs pour 1993, font la preuve de leur inefficacité économique. L'investissement productif a, une nouvelle fois, reculé en 1992.

On prévoit, pour les mois prochains, des milliers de licenciements dans l'aéronautique et dans l'automobile ; des milliards de francs vont être engloutis dans les plans sociaux alors que le soutien à l'appareil productif et la mise en œuvre de coopérations franco-françaises, de véritables filières industrielles bénéficient de bien moins de crédits.

Hier, à Air France, on l'a vu, la grève était presque totale, en réponse aux 5 000 licenciements qui sont annoncés. Comme solution, le Gouvernement veut imposer le partage du travail, qui induit le partage des revenus. Réduire le temps de travail est une opération, certes, légitime, mais faire payer les salariés - modestes, pour la plupart - pour donner aux plus démunis n'est pas acceptable. Ce que nous voulons, c'est la semaine de trente-cinq heures sans diminution de salaire.

Cette politique de « désinflation compétitive », la droite la fait sienne car ses projets en matière budgétaire ne se distinguent pas fondamentalement des choix opérés par M. Pierre Bérégovoy et par vous-même, monsieur le ministre.

Si l'on ôte les dimensions électoralistes, qui foisonnent à cette époque, il reste le recours massif aux privatisations pour concourir au désendettement de l'Etat et permettre un allègement des charges de main-d'œuvre.

Outre le fait que les revenus provenant de privatisations sont plus que décevants ou pour le moins aléatoires en cette période, outre le fait que vendre ce qui a fait la grandeur et la fierté de la France est une curieuse manière de redonner force à notre pays, on note à l'évidence un grand manque d'imagination et la persistance dans une voie qui, depuis 1984, n'a pas répondu - c'est un euphémisme ! - au défi du chômage massif. En effet, cette option ne s'attaque nullement au cœur du problème.

Les ressources dégagées pour les entreprises iraient tout droit vers la spéculation. Une déflation financière ne peut se construire sur un tel schéma, qui consacre la domination des critères financiers contre la production de richesses nouvelles.

A la lecture de son programme, qui prévoit des privatisations accélérées, plus d'avantages fiscaux pour le capital, le démantèlement de la protection sociale et l'amointrissement des services publics, on comprend que la droite ne tient pas à faire une grande publicité et qu'elle préfère opposer la question préalable au Sénat.

La droite refuse la discussion. Curieuse manière de rehausser le rôle du Parlement !

M. Robert Vizet. Très bien !

Mme Héléne Luc. Bref, le projet de budget traduit une fois de plus le choix de la rentabilité financière, le choix de ceux qui « s'enrichissent en dormant », le choix des rentiers.

Ce choix conduit à un plafonnement des dépenses, à un redéploiement de celles-ci sous une contrainte budgétaire exacerbée.

Les dépenses utiles sont rationnées et même les budgets considérés comme prioritaires restent bien en deçà des exigences sociales.

Pour l'éducation par exemple, il faut consentir des efforts très importants. Pourtant, la part de l'éducation dans le produit intérieur brut n'a pas progressé depuis 1985.

Par ailleurs, les besoins de formation liés à la révolution informationnelle sont énormes et ils entraînent logiquement une demande sociale très forte. Or non seulement le retard à combler est important, mais les crédits visant à répondre à ces exigences ne suivent pas.

Le budget proposé n'est pas à la hauteur ! Nous estimons que l'effort de la nation envers la formation, envers notre jeunesse doit être porté à 5 p. 100 du PIB. Comme l'écrivait Diderot en son temps : « Une nation qui instruit est une nation qui se civilise. »

Par ailleurs, la logique de privatisation et de déréglementation qui pèse sur le service public depuis quelques années agit contre le progrès social et humain. Les salariés de La Poste et de France Télécom peuvent témoigner de la nocivité de telles orientations et ceux d'EDF et de GDF ont raison de défendre un monopole de distribution qui est utile aux usagers.

Quant aux délocalisations, elles ont été décidées brutalement et sans concertation, et elles ne permettent nullement la création d'emplois nouveaux.

La fonction publique est l'objet de nombreuses attaques, alors qu'elle est l'un des moyens essentiels du développement harmonieux du territoire.

Les fonctionnaires - je préfère dire « les serviteurs de l'Etat » - accomplissent font un travail formidable au service de la population de notre pays.

La part faite aux collectivités territoriales dans ce projet de loi de finances traduit une fois de plus le rôle de transmission d'une mauvaise politique gouvernementale que l'on veut leur faire assurer. Les départements tout comme les communes, dans le cadre de cette politique d'austérité, sont particulièrement sollicités. Les transferts de charge deviennent insupportables pour les contribuables et obligent les communes, les départements et les régions à faire des choix. Certaines collectivités, les départements du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis notamment, ne s'y résignent pas. Ils manifestent leur opposition avec les associations et la population.

A tous les salariés, qu'il s'agisse des infirmières, des dockers, des routiers, des gardiens de prisons ou des agriculteurs, le Gouvernement oppose une fin de non-recevoir. Selon lui, rien d'autre ne serait possible. Or, à l'heure de la construction européenne, à l'heure de l'élaboration du XI^e Plan et des contrats de plan Etat-régions, nombreux sont ceux qui cherchent comment faire autrement, nombreux sont ceux qui souhaitent un sursaut national.

Il faut briser les tabous ! Il convient de faire du salaire et des salariés un moteur de la relance, de favoriser toutes les initiatives locales ou régionales de développement de l'emploi, d'encourager la coopération avec le sud de l'Europe et avec le Maghreb pour gérer un rééquilibrage et éviter la domination de l'Allemagne.

Le budget de la nation doit pouvoir contribuer à cet objectif, à ce sursaut national. Pour cela, les sénateurs communistes et apparentés proposent trois séries de mesures.

En premier lieu, il est nécessaire de redonner vitalité et pouvoir d'achat aux salariés et de sortir de l'axiome qui oppose productivité et emploi.

Relever le SMIC à 7 500 francs brut, plafonner la taxe d'habitation à 2 p. 100 du revenu imposable, engager une action en faveur du plafonnement de la taxe sur le foncier bâti, abaisser la TVA sur les produits de première nécessité, voilà qui permettrait de dégager des ressources pour les ménages. C'est là une condition indispensable pour relancer la consommation et l'épargne.

Pour cela, il nous faut dégager des recettes supplémentaires, et c'est le deuxième train de mesures que nous proposons.

Il faut s'attaquer aux gâchis financiers et à l'argent facile. Il faut mettre les exigences en termes d'emplois au cœur d'une réforme de la fiscalité.

Ainsi, l'impôt sur les sociétés et la taxe professionnelle doivent pénaliser les entreprises qui licencient et favoriser l'emploi ainsi que la création de richesses.

Il convient également de remettre en cause le mécanisme des amortissements exceptionnels, qui permettent aux grandes entreprises d'échapper à l'impôt.

Par ailleurs, concernant les revenus financiers, une concertation à l'échelon européen devrait permettre un relèvement du niveau de prélèvement de ces revenus, qui ont bénéficié d'une bienveillance toute particulière depuis dix ans, et dissuader des placements à très court terme et très spéculatifs.

Quant à l'impôt de solidarité sur la fortune, chaque année, son rendement diminue.

M. Roger Romani. Eh oui !

Mme Hélène Luc. Ce n'est pas normal !

M. Jean Chérioux. Avec la baisse de l'immobilier, cela ne va pas s'arranger !

Mme Hélène Luc. Quant à vous, vous diminuerez probablement encore davantage cet impôt !

Il n'est pas normal que le rendement de cet impôt diminue, car la marginalisation et les difficultés s'étendent.

Prendre en compte les œuvres d'art, ne plus en faire un impôt sur les portes et fenêtres est une nécessité. Cela permettrait de doubler le rendement de l'impôt de solidarité sur la fortune afin de doter - comme c'était son objet initial - les dépenses engagées pour le revenu minimum d'insertion.

J'en viens enfin à la réorientation des dépenses de l'Etat.

Le Gouvernement n'a pas pris la mesure des changements qui sont intervenus dans le monde. Il continue à surarmer notre pays et à engloutir des milliards, des dizaines de milliards dans des armes nucléaires devenues inutiles.

Je sais bien que, sur ce point, la droite crie à la surenchère. Mais l'heure est venue d'en finir avec la logique militaire.

Le monde est malade de la production d'armes toujours plus coûteuses, et ces milliards partent en fumée lorsqu'il faut détruire ces armes. Or, il faudra bien les détruire toutes, un jour.

Mettre en avant une sécurité collective qui repose sur le désarmement multilatéral, voilà qui peut ouvrir la voie d'un nouveau développement. C'est pourquoi nous proposons que la France cesse les essais nucléaires à Mururoa, qui sont si destructeurs pour l'environnement.

Nous proposons aussi de prélever plusieurs dizaines de milliards sur le surarmement pour les affecter à des œuvres de vie, non seulement l'école et la recherche, mais aussi la diversification et la reconversion des industries de l'armement, qui sont si riches en savoir-faire et en technologie.

Enfin, il s'agit de soutenir des catégories sociales en difficulté.

Les agriculteurs ne veulent pas être sacrifiés sur l'autel du GATT. Il faut leur donner les moyens d'assumer leur travail. La France doit cesser de se conduire comme un pays sous-développé dans ce domaine, et nous devons engager des

moyens pour mettre en œuvre une industrie agroalimentaire nationale. Nous en avons les capacités tant technologiques que financières ; seule la volonté politique manque.

Les jeunes de dix-huit à vingt-cinq qui ne bénéficient d'aucune allocation doivent pouvoir suivre une formation et bénéficier du revenu minimum d'insertion.

Les personnes âgées qui se trouvent dans des établissements de long séjour dont le coût est prohibitif pour elles et leurs familles méritent une attention particulière.

Certes, monsieur le ministre, nos amis députés ont su arracher quelques améliorations appréciables sur ce projet de budget. (*Exclamations sur les travées du RPR.*)

Mais aucune des inflexions, que ce soit l'augmentation de l'allocation de rentrée scolaire, les crédits affectés aux lycées d'enseignement professionnel, le plafonnement de la taxe d'habitation à 3,4 p. 100 pour les familles modestes, les 10 000 prêts locatifs aidés supplémentaires, voire les 5 000 nouveaux prêts d'accession à la propriété, ne remet en cause une philosophie budgétaire que nous n'approuvons pas.

C'est pourquoi les sénateurs communistes et apparentés ne peuvent pas se prononcer sur ce projet de budget. (*Rires sur les mêmes travées.*)

Nous voterions contre si nous avions à voter, si vous aviez accepté que la discussion ait lieu. (*Nouvelles exclamations sur les mêmes travées.*)

Par ailleurs, nous voterons évidemment contre la question préalable, persuadés que nous sommes que, pour notre pays, l'issue se trouve à gauche, dans le rassemblement de notre peuple à qui il faut redonner espoir, et qui le retrouvera ! (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

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

M. Jacques Habert. Monsieur le ministre, cet après-midi, vous avez présenté un exposé d'un remarquable optimisme.

M. Martin Malvy, ministre du budget. Mais non ! (*Rires sur les travées du RPR.*)

M. Jacques Habert. Vous avez parlé de budget rigoureux, vous nous avez assuré que la dépense publique était maîtrisée et vous avez affirmé que le déficit, pourtant bien gros, pouvait être qualifié de « vertueux ».

M. Martin Malvy, ministre du budget. Je le maintiens.

M. Jacques Habert. Nous serions heureux de pouvoir vous croire, mais les travaux de la commission des finances, explicités dans les propos liminaires de son président, M. Christian Poncelet, et de son rapporteur général, M. Jean Arthuis, ont éclairé d'un jour bien différent le dispositif du projet de loi de finances que vous soumettez aujourd'hui à la Haute Assemblée.

L'impression dominante que suscite ce projet de budget, tant dans les milieux politiques que dans les cercles économiques, est que, dans une situation internationale morose et incertaine, dans un environnement monétaire passablement tourmenté avec les dévaluations quasi quotidiennes de plusieurs monnaies européennes, avec un marché de l'emploi en pleine déroute et dans la perspective d'un nombre de chômeurs s'approchant, hélas ! en France, de 3 millions, le Gouvernement n'a pas cessé de creuser le déficit des finances publiques et de proposer une politique qui n'est que l'accompagnement pénible d'une situation qui, de toute évidence, lui échappe.

Ce projet de budget est, en effet, tout d'abord fondé sur des prévisions de croissance qui ont pu être qualifiées de surréalistes. Faudrait-il que nous les acceptions, alors que tous les experts les estiment irréalisables et les condamnent !

L'hypothèse selon laquelle la croissance serait de 2,6 p. 100 ne sera pas vérifiée ! Vous le savez, monsieur le ministre. Cela seul suffit à priver vos données chiffrées d'une véritable crédibilité.

Ce budget, ensuite, ne peut que précipiter nos finances dans une nouvelle spirale de déficit. Loin d'être « vertueux », comme vous le maintenez, monsieur le ministre, il menace d'avoir de graves conséquences, et ce d'autant plus que les 165 milliards de francs de déficit annoncés seront, chacun en convient, très certainement dépassés.

Enfin, les intérêts de la dette publique s'élèveront, cette année, à 177 milliards de francs. Ainsi, le simple remboursement des intérêts représentera 13 p. 100 des dépenses ordinaires, soit 6,7 p. 100 de plus que l'année dernière. Il deviendra ainsi paradoxalement, comme M. de Villepin vient de le souligner, le troisième budget de l'Etat après ceux de l'éducation nationale et de la défense.

On pourrait allonger ainsi la liste des griefs. Plusieurs orateurs l'ont déjà fait ; d'autres le feront.

M. Arthuis, dans son rapport écrit, a pu parler d'un budget déséquilibré dès l'origine, d'erreurs dans l'évaluation de la conjoncture, d'oublis volontaires, notamment pour ce qui concerne l'indemnisation des victimes de la transfusion sanguine - ce qui est grave - de gonflement artificiel des recettes, de minoration systématique des dépenses, enfin, d'un ultime camouflage par l'intermédiaire des comptes spéciaux. Cela fait beaucoup !

En conclusion, il a déclaré que la présentation du projet de loi de finances pour 1993 n'était « ni prudente, ni sincère ». La commission des finances a ensuite retenu le principe d'un refus global et immédiat, par l'adoption d'une question préalable.

Les sénateurs non inscrits n'aiment pas, par principe, les questions préalables. Nous les votons rarement.

Nous croyons à l'échange des idées, au débat parlementaire, à la possibilité d'amender un texte, d'améliorer les propositions et les projets qui nous sont présentés.

Lorsqu'il s'agit de l'examen annuel du budget de l'Etat, nous nous trouvons, de plus, au cœur des responsabilités que la Constitution elle-même nous a conférées. Voilà vingt ans que je participe à cet exercice annuel. Toutes les commissions sont concernées et n'ont jamais manqué ce rendez-vous.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. C'est exact !

M. Jacques Habert. La commission des finances a donné l'exemple. Au cours des trois dernières années, elle s'est livrée, sous la conduite de MM. Poncelet et Chénou - il faut les en remercier - au travail difficile de la construction d'une alternative budgétaire.

Pourtant, à chaque fois, la déception a été entière. La quasi-totalité des propositions du Sénat ont été finalement écartées par le Gouvernement. Aucune modification réelle n'a été obtenue. Aucune des orientations nouvelles suggérées n'a été retenue.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. C'est vrai !

M. Jacques Habert. Faut-il alors poursuivre cet effort ? Faut-il, comme Sisyphe, toujours et encore recommencer ?

Cette année, les conditions se sont encore aggravées. M. le rapporteur général a montré que, compte tenu de l'état dans lequel le budget est présenté, il faudrait d'abord se livrer à un travail de rétablissement des comptes, ce qui prendrait beaucoup de temps. Les contraintes de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ne permettraient pas ensuite d'élaborer un contre-budget dans le délai imparti.

Il ne reste donc devant nous que ce budget qualifié de trompeur, et qui même par un examen détaillé ne pourra être modifié. Pourrait-il, néanmoins, nous donner l'occasion d'obtenir des réponses du Gouvernement, voire des assouplissements, sur les points qui nous préoccupent le plus, et qui sont nombreux ?

Certes, dans le passé, nous avons ainsi procédé. Mais quels ont été les résultats ? Des promesses nous ont été faites. Ont-elles abouti ? Non, malheureusement. Il nous faut aujourd'hui constater, non sans une certaine amertume, que, dans la plupart des cas, ces promesses n'ont pas été tenues.

Si je n'avais pas le souci de ne pas allonger le débat, mes chers collègues, je pourrais, rien qu'en lisant le compte rendu paru au *Journal officiel* des années passées, vous citer les engagements formels qui ont été pris par certains ministres en séance publique puis oubliés et suivis d'aucun effet.

Il y a plus grave encore dans les habitudes financières du Gouvernement. Nous avons pu le constater à plusieurs reprises cette année : certains crédits figurant dans la loi de

finances présentés par le Gouvernement, approuvés et votés par le Parlement, ont fait ensuite l'objet de gels, de suppressions, voire de disparitions sous la forme de « régulation budgétaire ».

A titre d'exemple, et pour n'évoquer que des problèmes qui me touchent personnellement en qualité de représentant des Français de l'étranger, la multiplication cette année des mesures dites de régulation à la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques au ministère des affaires étrangères en a très gravement compromis le fonctionnement.

La présence culturelle française dans plusieurs pays du monde a été durement touchée par des annulations de crédits. Permettez-moi de citer quelques exemples très récents : les arrêtés des 14 et 28 septembre 1992 ont annulé 165 millions de francs de crédits de fonctionnement. Le 19 octobre, a été décidé le gel de 53 millions de francs supplémentaires. Il s'agit là de sommes très importantes, qui n'ont pas pu être employées pour favoriser le rayonnement de la France à l'étranger. Mais de nombreux exemples pourraient être pris dans bien d'autres domaines et en métropole.

Dès lors, à quoi bon avoir examiné en détail ces crédits ? A quoi bon les avoir votés et en avoir informé leurs bénéficiaires ? A quoi bon avoir élaboré avec eux des plans de fonctionnement et des projets, quand tout s'effondre du jour au lendemain ?

On devine les énormes problèmes ainsi créés et les conséquences de telles décisions. Nous ne pouvons pas approuver de telles mesures ni une telle démarche.

C'est donc, en vérité, un vote sur la politique qui a conduit à de tels erreurs, à de telles difficultés financières qu'on nous demande d'émettre. Tel est le sens dans lequel nous comprenons la question préalable déposée par la commission des finances.

Il ne s'agit pas du tout, pour nous, de refuser l'examen détaillé des recettes et des dépenses de l'Etat. Il ne s'agit pas du tout de méconnaître les budgets des ministères, que nous avons examinés attentivement et sur lesquels nous aurons beaucoup à dire en d'autres circonstances et en d'autres lieux, notamment en ce qui concerne l'agriculture française dont plusieurs de nos collègues parleront à l'occasion de la déclaration du Gouvernement sur le GATT.

Mais il s'agit, ce soir, de l'expression publique d'un profond mécontentement, d'une déception, de la désapprobation formelle de la situation dans laquelle notre pays se trouve actuellement. Nous voulons refuser, censurer une politique dont nous mesurons aujourd'hui les conséquences et qu'il convient, maintenant, en bloc, de rectifier.

Tel est l'esprit dans lequel les sénateurs non inscrits voteront la question préalable, avec la certitude que notre pays comprendra la volonté de changement qui se manifeste par ce geste chargé en fait d'une grande espérance. (*Applaudissements sur les travées de l'UREI, du RPR et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

M. Emmanuel Hamel. Espérons !

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

M. Pierre Laffitte. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la discussion budgétaire est l'occasion de juger une politique économique et financière. Je regrette, comme M. le président de la commission des finances, que le Gouvernement ait privé le Sénat de la présence de M. le ministre de l'économie et des finances.

M. René Régnault. Vous ne vouliez pas l'écouter !

M. Pierre Laffitte. Certes, le ministre du budget est un ministre très important...

M. Martin Malvy, ministre du budget. Je vous remercie !

M. Pierre Laffitte. ... mais le fait n'en paraît pas moins significatif.

Monsieur le ministre, les indicateurs qui font le bonheur des économistes ultralibéraux de l'OCDE et du FMI vous paraissent satisfaisants, au point même que votre contentement a été très remarqué.

Certes, l'inflation semble maîtrisée et la compétitivité industrielle paraît retrouvée. Les finances extérieures sont correctement équilibrées. Ces résultats sont bons. Il faut vous en donner acte. Mais est-ce suffisant ?

N'est-il pas inquiétant, monsieur le ministre, de constater que votre contentement n'est partagé que par très peu de Français, la majorité étant à la fois inquiète et mécontente ?

M. Martin Malvy, ministre du budget. Je n'ai jamais dit que j'étais content !

M. Pierre Laffitte. Les agriculteurs, notamment les plus fragilisés, se trouvent au bord de la faillite et sont désespérés.

Prenons garde au désespoir. Les chômeurs sont plus nombreux et plus jeunes que dans d'autres pays. C'est inquiétant. Les industriels sont dubitatifs. Ceux du secteur du bâtiment et des travaux publics - certains orateurs l'ont souligné - sont sinistrés. Les petites et moyennes entreprises sont, pour nombre d'entre elles, dans une passe difficile. Beaucoup sont à la limite de la rupture, et le nombre des faillites augmente, ce qui accroîtra le nombre des chômeurs. Je pourrais multiplier les exemples.

Certains estiment que si le franc est en bonne santé, la France va mal. Je ne prétendrai pas, comme les partisans d'une relance par la consommation, que les choses vont de pair. Je connais trop les difficultés qui sont les nôtres, notamment depuis la désastreuse expérience de 1981 à 1983.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Ça, c'est juste.

M. Pierre Laffitte. Par conséquent, ce n'est pas sur ce point que je m'attarderai. Mais, de grâce, ne laissons pas entendre que tout va bien ou que tout ira mieux bientôt. C'est faux.

La vérité est que les difficultés sont encore devant nous et qu'il faudra s'y attaquer. On ne pourra le faire avec ce budget dont le caractère irréaliste a été analysé avec talent tant par M. le rapporteur général, dont je salue la précision et la qualité des propos, que par M. le président de la commission des finances, dont je salue l'éloquence chaleureuse et la puissance de conviction.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Je vous remercie.

M. Pierre Laffitte. Il me paraît inutile de revenir sur ce qu'ils ont clairement et mathématiquement démontré.

Pourtant, sur un point, à la demande de M. Cartigny, qui n'a pu être présent ce soir, j'évoquerai les comptes spéciaux du Trésor. Ceux-ci représentent environ 25 p. 100 du budget général.

Leur évolution est à la fois un peu mystérieuse et préoccupante.

Un nouveau compte d'affectation y est ouvert. Il est alimenté par la cession d'actifs publics pour plus de 16 milliards de francs. Ce compte va-t-il être utilisé pour diminuer la dette ou pour investir ? Non, il va financer pour plus de 8,7 milliards de francs l'emploi, alors que cette somme devrait figurer dans le budget du ministère du travail, et pour plus de 1 milliard de francs le CEA, le commissariat à l'énergie atomique, alors que cette somme devrait normalement figurer dans le budget du ministère de la recherche et de l'espace.

Ce détournement, en quelque sorte, d'une procédure budgétaire normale est quelque peu inquiétant.

Mais l'essentiel de mon intervention ne sera pas axé sur ce point. Je voudrais, en effet, évoquer d'autres préoccupations.

Gouverner, c'est prévoir, analyser, vouloir, agir avec ténacité. Un gouvernement de gestionnaires au jour le jour, même si ce sont de bons gestionnaires, n'est pas forcément un bon gouvernement. Il faut, en même temps, des projets, des ambitions, un enthousiasme et un grand dessein. Or on constate une absence à la fois de politique et de réflexion solide.

M. Jean-Pierre Fourcade a analysé avec passion, dans le domaine des affaires sociales, l'absence de politique. M. Jean François-Poncet a déploré, avec son style rigoureux et sobre, l'absence de vraies priorités en faveur de l'aménagement du territoire et de la reconquête de l'espace rural.

M. Xavier de Villepin a évoqué les rigidités de structures de l'économie, le drame du chômage et les charges qui pèsent sur les entreprises.

On pourrait multiplier les questions. Où en est, par exemple, la réflexion sur la rénovation du système éducatif et la formation professionnelle ? Il s'agit, on le sait, d'une priorité du Gouvernement. Effectivement, des moyens accrus ont été affectés à l'éducation nationale et à la formation professionnelle. Mais une formation initiale longue, avec l'obligation de fréquenter l'école jusqu'à l'âge de seize ans et la conduite de 80 p. 100 d'une classe d'âge au baccalauréat, est-elle préférable à la recherche d'une formation initiale à 100 p. 100, adaptée avec une importance accrue de l'apprentissage et, comme chez nos voisins, une mobilité sociale renforcée au sein des milieux professionnels, ce qui suppose d'ailleurs une réforme en profondeur, notamment des conventions collectives ?

Qu'en est-il de l'utilisation renforcée des moyens audiovisuels et télévisuels pour la formation professionnelle et l'éducation, domaine qui représente une dépense annuelle de 400 milliards de francs ? A cet égard, nous sommes la lanterne rouge des pays industrialisés.

Qu'en est-il des transferts aux régions...

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Et aux départements !

M. Pierre Laffitte. ... aux départements et aux communes d'un certain nombre de responsabilités qui leur sont dévolues par la loi ?

Quelle réflexion est menée en matière de défense ? La simple diminution, modeste, des moyens affectés aux armées tient-elle lieu de réflexion ?

Quelle réflexion est menée pour créer des emplois ? Quel appui apporte-t-on, par exemple, aux entreprises innovantes à forte valeur ajoutée, génératrices d'emplois et de richesses ?

Quelle réflexion est menée sur la délocalisation du travail alors qu'il se développe hors de France ? Cette délocalisation doit-elle avoir lieu plutôt vers les Philippines que vers la Corée ou le Vaucluse ? Quelle stratégie est développée pour le financement des entreprises ?

En ce qui concerne le plan d'épargne en actions, les responsables d'entreprise s'inquiètent de voir que les banques ont reçu le droit d'admettre que des obligations quelque peu indexées sur le CAC 40 pouvaient être considérées comme faisant partie de ce plan. Dans ce cas, monsieur le ministre, y aura-t-il un flux financier vers les entreprises ? Ne craignez-vous pas que les banques en profitent pour résorber certaines imprudences de gestion ? Les institutions financières doivent savoir qu'elles peuvent être concernées par le dépôt de bilan comme les autres acteurs économiques.

Quelle politique est conduite pour lancer, par exemple sur le plan européen, des infrastructures permettant d'assurer une modernisation effective de l'Europe ? La langueur de l'économie européenne, à laquelle plusieurs orateurs ont fait allusion, n'est pas une donnée immanente. Bien des dépenses solvables sont nécessaires à terme. Bien sûr, pour que nos partenaires approuvent les projets, ceux-ci doivent être bien préparés et bien étudiés. Mais nous n'avons pas, dans ce domaine, pris les initiatives nécessaires.

Je sais bien que le fait de demander des initiatives et de l'imagination à un Gouvernement qui est proche d'une fin probable est difficile. Mais, pour ma part, il est évident que le point essentiel est le suivant : il ne faut pas laisser croire à tout un chacun que tout va bien et que tout ira de mieux en mieux.

M. Lucien Neuwirth. C'est la méthode Coué !

M. Pierre Laffitte. Chacun doit savoir qu'il nous faudra un sursaut, une volonté, un grand dessein, un grand effort. Churchill disait aux Anglais : « Je vous promets du sang et des larmes... ».

M. Emmanuel Hamel. De la sueur et des larmes !

M. Pierre Laffitte. De la sueur et des larmes, mais du sang aussi. « Il nous faudra tous ensemble travailler et souffrir, mais pour une grande cause ».

Peut-être ne convient-il pas de ne promettre que de la sueur et des larmes, mais il faut certainement mettre l'accent sur l'effort et la volonté, de façon à défendre une cause commune et solidaire.

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Bien sûr !

M. Pierre Laffitte. Je ne pense pas que ce qu'attendent nos compatriotes se limite à des notions telles que la croissance du PNB. Sans aucun doute, ce qu'ils espèrent, c'est une meilleure perception de ce que la société peut offrir, à savoir un respect de la nature - nombreux sont ceux qui s'en préoccupent - de la qualité de vie, de la convivialité, un respect d'autrui, une baisse de l'angoisse...

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Bien sûr !

M. Pierre Laffitte. ... pas forcément une prospérité croissante, mais moins de paupérisation et plus de solidarité, des réformes de structure qui concernent les dépenses publiques et certains privilèges, enfin, une priorité tenace et permanente, donnée à tout ce qui est création d'emplois.

Sommes-nous loin de la discussion budgétaire ? Pas vraiment ! En effet, une loi de finances traduit, en fait, une volonté économique et politique.

Le projet de budget pour 1993 peut paraître sage. Il encourt, en dehors même de son irréalisme dénoncé par la commission des finances, un reproche majeur : il traduit un déficit énorme, une insuffisance d'innovation. Comme l'histoire nous le rappelle, les idées nouvelles n'émergent et ne peuvent être acceptées que dans les moments difficiles.

Ce que je reproche le plus à ce projet de budget, c'est son manque de souffle, son manque d'espoir, ainsi qu'un certain manque de courage. En effet, la dissimulation de la réalité, le caractère irréaliste de ce texte, dénoncé tant par le rapporteur général et le président de la commission des finances que par un certain nombre d'orateurs, témoignent, en fait, d'un manque de courage politique. Il ne faut pas mentir aux Français. Il faut leur dire la vérité...

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Oui !

M. Pierre Laffitte. ... même si elle est sévère et il faut leur redonner espoir. (*Applaudissements sur les travées du RDE, de l'union centriste, du RPR et de l'UREI.*)

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

M. Roger Romani. Monsieur le ministre, votre contentement, que nous avons observé cet après-midi, relatif au contenu de ce projet de loi de finances, ne peut avoir qu'une seule explication : votre arrivée toute récente et votre départ tout proche. (*Sourires.*) C'est, en effet, votre prédécesseur qui a conduit la préparation de ce budget et qui a assumé les lourdes décisions consistant à surestimer la croissance, c'est-à-dire les recettes, et à sous-estimer les dépenses. C'est sans doute votre successeur qui devra l'exécuter et faire face, le moment venu, à la situation réelle de nos finances publiques, situation moins souriante, hélas ! que celle que vous nous présentez.

Mme Paulette Fost. Vous préparez la « super austérité » pour les Français !

M. Roger Romani. Apprécier le budget, c'est répondre à quelques questions.

Le projet de loi de finances qui nous est soumis est-il sincère ? Son exécution sera-t-elle conforme aux recettes, aux dépenses et, en termes de solde, à la présentation qui en est faite aujourd'hui devant notre Haute Assemblée ?

M. Lucien Neuwirth. On peut rêver !

M. Roger Romani. Ce projet de budget s'inscrit-il dans une politique d'amélioration de la santé de nos finances publiques ? Le projet de loi de finances pour 1993, acte économique majeur du Gouvernement, aidera-t-il la France à retrouver le chemin de la croissance et de l'emploi ?

En ce qui concerne tout d'abord la crédibilité de votre projet de budget, monsieur le ministre, personne dans notre pays ne croit que la croissance économique atteindra, en 1993, le rythme que vous avez retenu et aucun organisme de prévisions - je dis bien : « aucun » - n'avance de perspectives semblables aux vôtres.

La conséquence de ce que je qualifierai par délicatesse de « volontarisme » de votre part, c'est que le montant des recettes fiscales inscrites dans ce projet de budget est trop

généreux, par rapport à la réalité, d'environ 15 milliards à 20 milliards de francs. Cette propension à compter large ne se retrouve pas, loin s'en faut, dans l'estimation de certaines dépenses qui s'imposeront pourtant à ceux qui auront la responsabilité des finances publiques l'an prochain, qu'il s'agisse, entre autres, de la charge de la dette ou des traitements de la fonction publique.

M. Lucien Neuwirth. Salut aux héros !

M. Roger Romani. En outre, ce projet de budget est une véritable encyclopédie de toutes les astuces qui permettent la présentation d'un équilibre en trompe-l'œil. D'ailleurs, il restera, me semble-t-il, dans les annales du ministère des finances, d'une part, pour ses ponctions diverses sur des fonds de réserve qui ne pourront être reconduites les années ultérieures, d'autre part, pour la modification de l'année de référence pour le calcul du plafonnement de la taxe professionnelle due par les entreprises - sa seule raison d'être est, nous le savons, d'améliorer la trésorerie de l'Etat.

Enfin, le plus choquant, à mes yeux, consiste dans la cession partielle du capital d'entreprises publiques pour financer des dépenses relatives à l'emploi. Quel aveu de la gravité de notre situation financière, mes chers collègues, que de faire reposer le financement d'une dépense permanente aussi prioritaire que celle de l'emploi sur la vente d'une partie du patrimoine de l'Etat !

En dépit de ces multiples entorses à la sincérité, que vous devez pourtant aux Français, monsieur le ministre, vous ne pouvez empêcher la réalité de vous rattraper.

En 1991, vous avez fait voter par votre majorité un budget en déficit de 80 milliards de francs, déficit qui s'est élevé, en définitive, à 135 milliards de francs.

Pour 1992, vous lui avez fait accepter un déficit de 90 milliards de francs et, lors de la présentation de la loi de finances rectificative, vous avez annoncé un déficit de 185 milliards de francs. Chacun sait d'ailleurs que ce doublement ne représente qu'une étape et que le montant réel de ce déficit sera supérieur à 200 milliards de francs. Vous devrez l'avouer au mois de mars prochain, lors de la clôture de l'exécution de la loi de finances de 1992.

Telle est, mes chers collègues, la véritable physionomie du projet de budget pour 1993 : des recettes et des dépenses « arrangées » - j'emploie ce mot à dessein ; un déficit qui double en un an et bat des records historiques ; la multiplication, ces derniers mois, de promesses et d'engagements qui pèseront lourd sur nos finances en 1993, en 1994, et même au-delà pour ce qui concerne certains accords salariaux.

Ce sont, je le dis avec tristesse, monsieur le ministre, autant de bombes à retardement pour vos successeurs.

Comment en sommes-nous arrivés là ? Est-ce seulement, comme vous avez tenté de nous le faire croire cet après-midi, parce qu'un mauvais climat économique a privé de ses recettes une gestion financière par ailleurs exemplaire ?

Cette présentation ressemble à un conte pour enfants. Mais vous n'êtes pas Perrault et nous avons quelque peu passé l'âge. La vérité, c'est que nous nous trouvons aujourd'hui exactement dans la situation où devaient nous conduire les mauvais choix effectués par MM. Rocard et Béréngovoy dès le printemps 1988, lorsqu'ils ont rompu avec l'œuvre de redressement conduite par le gouvernement précédent.

C'était une erreur de « réhabiliter » la dépense publique, selon le terme révélateur de M. Rocard, et de la faire évoluer deux fois plus vite que les prix de 1988 à 1991 et trois fois plus vite que pendant la période 1986-1988.

C'était une erreur de renoncer graduellement aux allègements d'impôts et de ne rien faire pendant quatre ans en faveur de ceux qui paient l'impôt sur le revenu, alors qu'il y a parmi eux un million d'entrepreneurs individuels, artisans, commerçants, professions libérales, et alors que la faiblesse du salaire direct est l'un des handicaps de notre économie et de notre société.

C'était encore une erreur de renoncer à la politique de désendettement anticipé permise par les privatisations. Aujourd'hui, le déficit, qui avait été réduit, explose et la dette, qui avait été freinée s'envole.

Je ne peux donc pas vous suivre, monsieur le ministre, lorsque vous vous réjouissez que, depuis 1988, les gouvernements socialistes, celui de M. Rocard en tête, aient dépensé sans compter.

Vous semblez fier, très fier, des 80 milliards de francs et des 55 000 postes supplémentaires attribués à l'éducation nationale en cinq ans. Fort bien. Mais vous êtes-vous interrogé sur leur efficacité ?

Pourquoi les résultats obtenus en termes de transmission du savoir et de préparation des jeunes à la vie professionnelle sont-ils toujours aussi mauvais ? Comment se fait-il que, dans notre pays, l'échec scolaire progresse, que 60 p. 100 des étudiants quittent le premier cycle universitaire sans diplôme et que le parcours scolaire conduise un nombre croissant de jeunes vers le chômage ?

Les vraies améliorations qu'attend notre système éducatif demandent beaucoup plus d'imagination et de courage que n'en recèle l'action qui consiste à accroître sans cesse les dépenses d'un système sclérosé.

Enfin, dans le palmarès de la dépense publique dont vous rendez-vous compte, avez-vous remarqué que la palme de la plus belle progression revient aux intérêts de la dette, qui ont augmenté de 71 p. 100 depuis 1988 ?

Vous rendez-vous compte que, dans le même temps, votre prédécesseur et vous-même avez accru de 41 p. 100 le produit de l'impôt sur le revenu ? Y a-t-il beaucoup de Français dont le revenu a augmenté dans la même proportion depuis 1988 ?

C'est là le point crucial où peut être appréciée toute la nocivité des choix que vous avez faits depuis cinq ans et qui conduisent aujourd'hui à la relance de la course-poursuite entre le déficit et la dette, comme avant 1986, mais à un rythme bien supérieur encore. C'est malheureusement, pour les Français, l'assurance d'en supporter les conséquences au fil des budgets successifs, sous forme de remboursements et de charges d'intérêt.

C'est sans doute cette perspective qui vous conduit, lorsque vous évoquez le niveau des prélèvements obligatoires, à oublier d'y ajouter le poids du déficit budgétaire. Seule, en effet, la somme des deux éléments, les prélèvements d'aujourd'hui et ceux de demain, qui sont la conséquence du déficit, permet de mesurer réellement la ponction sur la richesse nationale opérée par l'Etat.

Le Gouvernement, entre 1986 et 1988, avait ramené le poids de cette somme de 47,8 p. 100 à 45,8 p. 100 du PIB. En 1992, ce rapport s'établira à 46,2 p. 100, si l'on accepte la prévision de déficit du Gouvernement, dont chacun sait, au demeurant, qu'elle sera dépassée.

Ne vous étonnez donc pas, après avoir gâché cinq années et placé les finances publiques dans une situation bien pire, hélas ! que celle que nous connaissions en 1986, de ne recevoir que peu de *satisfecit*, y compris de la part du rapporteur socialiste du budget à l'Assemblée nationale, qui souligne que la progression de notre endettement est intenable à terme.

Le naufrage de nos finances publiques a-t-il au moins permis une amélioration de notre situation économique, c'est-à-dire de la croissance et de l'emploi ? La réponse à cette question est connue.

L'économie est en panne. L'investissement des entreprises a baissé de 9 p. 100 en 1991 et il diminuera encore fortement en 1992.

Quant au nombre des chômeurs, il s'est accru de 350 000 unités depuis mai 1988 ; encore son augmentation est-elle contenue par l'imagination statistique du Gouvernement, qui radie les chômeurs de longue durée à tour de bras et camoufle sous des statuts précaires à appellations variées près d'un million de chômeurs.

C'est évidemment de manière tout à fait fortuite, chacun en sera convaincu, qu'un certain nombre de ces dispositifs cesseront de produire leurs effets au printemps prochain et conduiront à accroître de plusieurs dizaines de milliers de personnes le nombre des demandeurs d'emploi...

Rien dans votre projet ne permettra de modifier le cours que vous avez fait suivre à l'économie depuis cinq ans. Ce budget n'a pas les moyens d'orienter l'avenir ; il ne peut que témoigner de la somme et de l'ampleur de vos erreurs passées.

Une formule peut résumer, hélas ! votre attitude, celle de votre parti et de vos gouvernements, à l'égard de ces problèmes : vous avez - tardivement a-t-on dit - découvert l'économie ; vous la laissez aujourd'hui à découvert !

C'est pourquoi les remèdes que l'opposition, depuis qu'elle a constaté et dénoncé la rupture que vous avez opérée, a proposés à travers l'œuvre de redressement conduite de 1986 à 1988 sont plus nécessaires que jamais.

Pour renouer avec la croissance et arrêter la montée du chômage, puis amorcer la décrue, il faut agir sur deux moteurs : l'investissement des entreprises et la consommation des ménages.

Pour investir, les entreprises ont besoin de voir leurs charges diminuées. Ces charges représentent 17 p. 100 de la richesse nationale dans notre pays, contre 10 p. 100 environ en Allemagne et en Grande-Bretagne.

Pour consommer, les ménages ont besoin d'un revenu disponible plus élevé. C'est l'objectif des propositions de l'opposition qui visent à alléger l'impôt sur le revenu au profit des salariés modestes et moyens, lesquels supportent une part trop lourde du fardeau ; c'est aussi la vocation du transfert progressif du financement des allocations familiales vers le budget de l'Etat, puisque la baisse des cotisations dont bénéficieront les entreprises devra leur être restituée sous forme de revenu supplémentaire.

Simultanément, l'Etat devra s'efforcer de réduire son poids dans la vie nationale en limitant son propre déficit et en mettant fin à l'auto-alimentation de la dette ; les ponctions de l'Etat sur l'épargne disponible, aujourd'hui insupportables, pourront alors être réduites, ce qui contribuera à détendre le niveau des taux d'intérêt, qui fait aujourd'hui obstacle aux décisions d'investir des ménages et des particuliers.

Naturellement, la réussite de cette politique passe par deux impératifs : la maîtrise des dépenses publiques et la mise en œuvre d'un grand programme de privatisations.

La politique que vous avez menée depuis près de cinq ans voit : aujourd'hui, son triste point d'aboutissement. Oui, mes chers collègues, je dis bien « triste point d'aboutissement », car, aujourd'hui, il n'est pas un seul Français qui n'ait conscience du malheur que vit notre pays, de la ruine de son économie, avec un chômage qui frappe toutes les familles de France. Tous nos compatriotes ne peuvent que constater le triste état dans lequel vous laissez notre pays.

Ce point d'aboutissement qu'est le projet de budget pour 1993 suffit à démontrer amplement qu'un gouvernement socialiste n'est capable ni d'assurer la maîtrise des dépenses publiques, ni de mettre en œuvre les privatisations.

Dans l'attente de l'indispensable politique de redressement dont notre pays a besoin, nous n'approuverons pas ce projet, et le groupe du rassemblement pour la République votera la discussion préalable qui y sera opposée à l'issue de cette discussion générale.

En effet, les arguments développés tant par notre collègue et ami Christian Poncelet, en sa qualité de président de la commission des finances, que par notre collègue et ami Jean Arthuis, en sa qualité de rapporteur général, nous ont pleinement convaincus. Ils ont, l'un et l'autre, excellemment développé l'essentiel des critiques que suscite votre projet de budget, monsieur le ministre.

Mon groupe a souhaité que j'exprime la totale et ferme opposition qui est la nôtre face à un projet de budget dont vous avez osé, cet après-midi, qualifier le déficit de « vertueux ».

La condamnation globale de ce projet de budget est telle que le groupe du rassemblement pour la République a estimé qu'il devenait inutile d'en évoquer les différents aspects. En conséquence, premier orateur du groupe, j'en serai également le dernier. (*Applaudissements sur les travées du RPR, de l'UREI et de l'union centriste. - M. le président de la commission des finances et M. le rapporteur général applaudissent également.*)

M. Emmanuel Hamel. Le seul !

(**M. Etienne Dailly remplace M. Jean Chamant au fauteuil de la présidence.**)

PRÉSIDENCE DE M. ÉTIENNE DAILLY

vice-président

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

M. Roland du Luart. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la discussion générale du projet de loi de finances pour 1993, le dernier de la législature, nous donne l'occasion de dresser le bilan de la politique menée depuis 1988.

En ma qualité de rapporteur spécial du budget de l'agriculture et du développement rural, d'une part, du budget annexe des prestations sociales agricoles, d'autre part, je voudrais me livrer à cet exercice dans ces domaines particuliers.

L'actualité nous montre que la conduite des négociations du GATT est à mettre au débit du Gouvernement. Mais nous devrions très prochainement en débattre, à l'initiative de M. le président du Sénat, et je n'évoquerai donc pas ces négociations aujourd'hui.

Le bilan de la politique agricole menée depuis 1988 me paraît caractérisé par quatre ruptures : une baisse des dotations de l'Etat à ce secteur ; l'abandon de la politique d'aménagement du territoire ; une hausse excessive des cotisations sociales ; enfin, une réforme manquée de la politique agricole commune.

Concernant les dotations de l'Etat affectées à l'agriculture, je ferai deux séries d'observations, portant, d'une part, sur la baisse des crédits de l'agriculture et, d'autre part, sur le fait que cette baisse n'a pas été compensée par des allègements de charges qui ont été trop tardifs et d'ampleur limitée.

Toutefois, auparavant, monsieur le ministre, je voudrais souligner le caractère scandaleux de la présentation que fait le Gouvernement des crédits destinés à l'agriculture.

L'année dernière, M. Bérégovoy, alors ministre de l'économie et des finances, nous expliquait que, certes, le budget de l'agriculture diminuait mais que, les retours communautaires augmentant fortement, l'agriculture était plutôt bien lotie.

Cette année, vous nous parlez de la hausse du budget de l'agriculture, mais plus du tout de l'évolution des dépenses communautaires, et pour cause : elles progressent moins vite que le budget. Si un changement dans l'estimation de ces dépenses n'était pas intervenu en cours d'exercice, l'ensemble des concours bénéficiant à l'agriculture diminuerait en 1993 par rapport à 1992.

Malgré cette manipulation, la vérité des chiffres s'impose : en cinq ans, le budget de l'agriculture a diminué de près de 2 milliards de francs d'aujourd'hui. Sa part au sein des dépenses de l'Etat a reculé de 10 p. 100 depuis 1988. Ce résultat n'est guère brillant !

Voilà la triste vérité, qui contredit ce que vous avez déclaré tout à l'heure à la tribune.

Mais surtout, nous ne pouvons tous que regretter, mes chers collègues, la diminution qualitative des crédits accordés par l'Etat à l'agriculture.

Vous trouverez dans mon rapport d'information publié hier matin toutes les données relatives à cette dérive : le budget de l'agriculture, c'est, de plus en plus, des dépenses de personnel - en raison des différentes mesures catégorielles intervenues depuis quelques années - et des dépenses d'enseignement, conformément à la priorité générale accordée à l'éducation.

Malheureusement, ces évolutions se sont faites au détriment des dépenses qui profitent directement à l'agriculture, c'est-à-dire les crédits d'intervention économique.

En additionnant le « manque à gagner » depuis cinq ans, on arrive au chiffre effrayant de 6 milliards de francs. Voilà de quoi réfléchir, mes chers collègues, quand on sait que le coût de l'augmentation de la prime à l'herbe de 120 à 500 francs par hectare - ce qui permettrait, croyez-le, de lutter efficacement contre la délocalisation et la désertification des zones herbagères - représenterait 800 millions de francs.

Budgétairement négligée, l'agriculture a cependant bénéficié, il faut le reconnaître, de quelques allègements fiscaux, mais tardifs et très mesurés.

Je ne prendrai qu'un exemple, le foncier non bâti.

Je vous rappelle, mes chers collègues, que c'est à l'initiative de sa commission des finances que le Sénat avait adopté à l'unanimité, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1991, un allègement substantiel du foncier non bâti.

Sous notre pression, le Gouvernement s'était enfin décidé à tenir compte des difficultés extrêmement graves rencontrées par les agriculteurs, touchés, en particulier, par la sécheresse et la baisse des cours.

Mais, alors que le Sénat avait adopté une mesure de portée générale, puisqu'elle procurait un allègement de 1,6 milliard de francs, le Gouvernement s'était contenté d'un dégrèvement du foncier non bâti limité à 300 millions de francs.

Depuis, cette course poursuite a continué, et ce n'est qu'en 1996 que les parts régionale et départementale du foncier non bâti seront supprimées, soit cinq ans après la date à laquelle le Sénat avait envisagé une telle disposition. Cinq ans perdus, cinq ans pendant lesquels la situation des agriculteurs s'est détériorée.

Quant aux autres mesures d'allègement prises dans le cadre du plan d'adaptation du 28 novembre 1991, je n'aurai pas la cruauté de rappeler que le Gouvernement les refusait encore une semaine avant, c'est-à-dire quand notre assemblée les préconisait, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1992. J'observe simplement que les dispositions essentielles de ce plan, en ce qui concerne la pluriactivité par exemple, restent encore inappliquées. Monsieur le ministre, quand le énième groupe de travail constitué à cet effet rendra-t-il enfin ses conclusions ?

Dernier point sur les allègements de charges, le plan d'accompagnement de la réforme de la politique agricole commune du 20 juillet dernier.

J'évoquais à l'instant le foncier non bâti. Dans le projet de loi de finances qui nous est soumis aujourd'hui, le Gouvernement respecte l'engagement qu'il avait souscrit. Mais il en fait payer le coût, au moins partiellement, par les collectivités locales concernées - régions et départements. Curieuse manière de traduire dans les faits la prétendue priorité accordée à l'aménagement du territoire !

Il est vrai que ce phénomène n'est pas propre à l'agriculture. M. le rapporteur général nous l'a montré, l'Etat fait financer par d'autres des mesures qu'il présente comme siennes et dont il assume la paternité médiatique.

Dans le domaine agricole, si chacun peut se féliciter de la création d'un fonds d'allègement des charges, n'oublions pas, mes chers collègues, que ce fonds est intégralement financé par le Crédit agricole, soit 1,2 milliard de francs. Pendant ce temps, l'Etat diminue les crédits de bonification d'intérêts, ce qui fait que l'encours de l'endettement des agriculteurs est de plus en plus lourd à supporter.

Monsieur le ministre, allez donc expliquer aux agriculteurs dont les plans de développement sont remis en cause par la réforme de la politique agricole commune pourquoi leur endettement est, aujourd'hui, de moins en moins bonifié par l'Etat ?

Le Gouvernement s'est donc désintéressé du financement de l'agriculture. Plus généralement, c'est tout le monde rural qui a été laissé livré à lui-même.

J'en arrive donc à mon deuxième point. Le Sénat a, le premier, souligné les menaces de désertification qui pèsent sur le monde rural. La mission d'information constituée sur son initiative a fait un certain nombre de propositions, mais le Gouvernement n'en a pas tenu compte. Tout au contraire, comme l'a excellemment indiqué M. Jean François-Poncet, le Gouvernement a laissé l'aménagement du territoire en friches.

J'en veux pour preuve, tout d'abord, la baisse des crédits d'aménagement du territoire. Vous l'avez niée tout à l'heure, monsieur le ministre, mais les chiffres sont là : les crédits représentaient 0,17 p. 100 des dépenses de l'Etat en 1988 et seulement 0,14 p. 100 en 1993 - ils n'ont donc pas augmenté. Autre preuve s'il en était besoin, la diminution des crédits d'aménagement du territoire dans le budget de l'agriculture.

M. Martin Malvy, ministre du budget. La forte réduction des autorisations de programme entre 1986 et 1988 a eu des conséquences par la suite.

M. Roland du Luart. Monsieur le ministre, à la demande de M. le président de la commission des finances, je me suis efforcé de dresser un bilan de cinq ans de gestion de la politique agricole. Or, sur les cinq ans, et vous ne pourrez pas me démontrer le contraire, la masse des crédits budgétaires pour l'aménagement du territoire a régressé.

Quand on veut une politique, on s'en donne les moyens, monsieur le ministre. Dans le domaine de la culture, vous avez parfaitement réussi : les crédits du ministère de la culture ont augmenté sensiblement alors que les crédits de l'aménagement du territoire ont malheureusement, eux, diminué pendant la même période.

M. François Poncelet, président de la commission des finances. Quand il y a une volonté, il y a un chemin !

M. Emmanuel Hamel. Six cents millions pour l'opéra de la Bastille !

M. Roland du Luart. Mais je peux avancer d'autres preuves à l'appui de ma démonstration, notamment le caractère toujours limité des crédits européens et les péréquations mises en œuvre par l'Etat en méconnaissance des préoccupations d'aménagement du territoire.

Je passe rapidement sur la baisse des crédits consacrés à l'aménagement du territoire. D'autres, mieux que moi, ont décrit cette régression. Mais, permettez-moi, mes chers collègues, d'insister sur deux points.

D'abord, je crois que nous sommes arrivés à un stade où il nous faut nous interroger sur la réelle efficacité des crédits. Le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural, le FIDAR, ainsi que le FIAM sont essentiellement consacrés au financement des contrats de plan. Le volant de crédits libres d'emploi est faible, et ce d'autant plus que c'est sur lui que porte la régulation budgétaire en cours d'exercice. Compte tenu de ces annulations de crédits, je pose la question : sommes-nous, dans ce domaine, encore crédibles ?

Je sais bien que le Gouvernement va nous expliquer que ces crédits ne représentent qu'une faible part des crédits d'aménagement rural. Mais, tout de même, tant qu'il n'y aura pas, au plus haut niveau, de volonté politique d'aménager le territoire, maintenir ces fonds avec des crédits aussi faibles a-t-il vraiment encore un sens ?

Ma deuxième remarque concerne l'aide à l'investissement industriel en zone rurale. Cette prime d'aménagement du territoire pour les petits projets a été créée voilà deux ans maintenant, mais elle n'est toujours pas entrée en application : pourquoi ?

L'idée est pourtant intéressante, car la création d'emplois en milieu rural constitue, en quelques sorte, le nerf de la guerre. Mais quel manque d'efficacité de la part du Gouvernement, qui s'est retranché derrière sa volonté d'associer les régions à cette procédure ! La délocalisation ne peut tenir lieu de politique d'aménagement du territoire.

Hélas ! au-delà de ses déclarations incantatoires concernant, par exemple, l'organisation d'assises nationales du monde rural, au demeurant reportées pour ne pas dire annulées, le Gouvernement est toujours à la recherche d'une véritable politique d'aménagement du territoire.

Les faits sont têtus : la baisse du budget de l'aménagement du territoire et la diminution des crédits d'aménagement rural inscrits au budget de l'agriculture nous le rappellent. D'ailleurs, je me demande si le Gouvernement sait véritablement ce qu'est l'aménagement rural, si j'en juge par les crédits qui lui sont destinés : il s'agit aujourd'hui avant tout de dotations concernant l'hydraulique et le foncier !

Mais j'en termine avec les crédits nationaux. Je sais bien que le Gouvernement, dans l'état provisoire qu'il nous a fait parvenir sur l'ensemble des concours bénéficiant à l'aménagement du territoire, estime qu'ils augmenteront en 1993 par rapport à 1992. Mais, là encore, et en attendant la publication du « jaune » définitif, les réalités s'imposent.

La Cour des comptes, dans son rapport de mai 1992 sur la politique routière et autoroutière, n'a-t-elle pas estimé elle-même que les contrats de plan ne seraient pas achevés au terme prévu, c'est-à-dire à la fin de l'année 1993, faute de crédits d'Etat ? D'ailleurs, en 1993, et pour les seules routes, il manquera 3 milliards de francs.

La contractualisation n'est ni un droit, ni un devoir, mais, quand l'Etat s'engage, le minimum serait qu'il respecte ses engagements. Malheureusement, les résultats des contrats de plan sont là pour montrer qu'il n'en a rien été depuis 1988.

Au contraire, que ce soit à travers les contrats Etat-régions ou à travers les grands réseaux, le Gouvernement a constamment mis aux enchères les crédits d'Etat, en organisant une concurrence entre les collectivités locales.

Le Gouvernement s'est présenté aux collectivités locales en leur disant : vous voulez une antenne universitaire ? payez ! Vous voulez un TGV ? payez ! Vous voulez un aménagement de la voirie nationale ? payez encore ! Il s'est vendu aux plus offrants, au mépris de toute préoccupation d'aménagement du territoire à destination des plus défavorisés, c'est-à-dire des régions françaises les plus pauvres.

C'est là la première erreur. Mais il est une autre, je veux parler des charges nouvelles imposées aux collectivités locales.

A chaque fois que le Gouvernement impose de nouvelles dépenses aux collectivités locales, il agit directement contre l'égalité des chances, dont il se réclame pourtant. Les exemples sont, malheureusement, particulièrement nombreux. Je n'en citerai qu'un : les dépenses relatives au RMI et à la prise en charge d'office de ses allocataires au titre de l'aide médicale. Le budget des départements est aujourd'hui devenu un budget presque entièrement social. Comment faire de l'aménagement rural ou de l'aménagement du territoire dans ces conditions ?

Le Gouvernement a cru trouver la solution en créant de nouveaux mécanismes de péréquation. Loin de moi l'idée de ne pas reconnaître l'intérêt des nouvelles dotations, la dotation de développement rural. Mais ces dotations sont abondées par les autres crédits destinés aux collectivités locales et ne traduisent aucun effort supplémentaire de la part de l'Etat.

Quant aux nouveaux groupements de communes, s'il est important, je crois, de mettre en commun les énergies autour de projets de développement économique, regrouper les pauvres, en revanche, n'a jamais créé de richesses.

Pour en terminer avec l'aménagement du territoire, je voudrais souligner le caractère limité des crédits européens.

Le Gouvernement a trop souvent dit que tout se décidait à Bruxelles, c'est-à-dire en dehors de lui. Non, les crédits européens ne doivent pas être un alibi à l'inaction du Gouvernement. Certes, les dotations des fonds structurels ne sont pas négligeables, même si la France n'en profite que marginalement. Mais je crois que le Gouvernement ne s'est pas battu pour que nous en profitions véritablement.

D'ailleurs, j'aimerais bien que l'on m'explique pourquoi des zones éligibles aux programmes de développement des zones rurales ne pourraient plus être couvertes par la prime d'aménagement du territoire ? Je pense ici à une partie importante du Maine.

M. Jean Arthuis, rapporteur général. Et la Mayenne ? (Sourires.)

M. Roland du Luart. Mais la Mayenne fait partie de la province du Maine, mon cher collègue !

Il y a là une incohérence qui nous est préjudiciable, comme l'est l'absence de définition claire du niveau territorial - région ou département - éligible aux dépenses de développement rural, c'est-à-dire à l'objectif 5 b des fonds structurels.

Le problème est assez général, puisque la Commission elle-même s'interroge sur le caractère rural de certaines zones éligibles et sur l'inéligibilité de zones qui pourraient être éligibles. Le Gouvernement n'a semble-t-il pas tout fait pour que la France fasse le plein des crédits communautaires, crédits dont il n'avait pas perçu l'importance.

J'en arrive, maintenant, au troisième volet de mon intervention : la politique sociale.

Dans ce domaine, il est indéniable que le Gouvernement a fait preuve d'un certain courage.

Il faut le reconnaître, la réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles était devenue indispensable car on ne pouvait pas demander indéfiniment à la collectivité nationale de faire jouer la solidarité à l'égard d'un monde agricole en déclin démographique sans que les autres Français aient un jour le sentiment qu'à revenu égal les agriculteurs devraient payer les mêmes cotisations sociales qu'eux.

Toutefois, la réforme a été mise en œuvre trop rapidement et il en a résulté une hausse excessive des cotisations sociales.

En cinq ans, le financement professionnel du budget annexe des prestations sociales agricoles, le BAPSA, a augmenté de plus de deux points. Ce rééquilibrage est insupportable.

table pour beaucoup d'exploitants aujourd'hui. Il l'est d'autant plus que le Gouvernement en a profité pour diminuer les concours de l'Etat au budget annexe.

Ainsi, en 1991, le Gouvernement a diminué la subvention versée par l'Etat de plus de 2 milliards de francs, ce qui a placé le BAPSA, pour la première fois de son existence, en déficit de plus de 1,3 milliard de francs ;

De même, en 1992, le Gouvernement a abaissé le taux de la TVA affectée au BAPSA. Ce sont donc 6,4 milliards de francs qu'il a récupérés afin de « boucler » le budget général. Encore ce chiffre est-il sans doute inférieur à la réalité et les régimes de « non-non », sollicités en remplacement, devront fournir, sans doute, plus de 7 milliards de francs pour atteindre l'équilibre.

A la fin de 1993, compte tenu d'une nouvelle ponction de 7,5 milliards de francs, les réserves financières des « non-non » seront complètement épuisées. Comme le Gouvernement a toujours dit, et M. Teulade vient d'ailleurs de me le confirmer par écrit, que les recettes des « non-non » devraient être prioritairement affectées à la couverture de leur charges, c'est donc le BAPSA qui subira le manque à gagner, que j'évalue, pour ma part, à au moins 6 milliards de francs.

C'est là une des bombes à retardement pour l'avenir dont tout gouvernement devra tenir compte pour élaborer le projet de budget pour 1994.

Sans en arriver là, l'exercice 1993 du BAPSA est d'ores et déjà marqué par les artifices que M. le rapporteur général a dénoncés pour le budget général.

Certaines dépenses sont manifestement sous-estimées, comme la charge d'intérêts. En 1991, 169 millions de francs étaient inscrits à ce titre au budget annexe ; l'exercice s'est terminé avec 405 millions de francs. En 1992, une provision de 300 millions de francs avait été inscrite, mais cette somme permet à peine de couvrir les dépenses du premier semestre. La simple reconduction, en 1993, de cette dépense paraît donc tout à fait irréaliste.

S'agissant des recettes, je relève la surestimation dénoncée par notre rapporteur général. Je ne ferai que mentionner les taxes sur les huiles, dont la consommation augmenterait soudainement, et, surtout, la recette de TVA dont le produit affecté au BAPSA est, bien sûr, estimé selon les mêmes critères que cette recette dans son ensemble.

Enfin, je crois que l'on ne peut que dénoncer le caractère néfaste de la hausse des cotisations professionnelles, qui atteindra, en moyenne, 5,7 p. 100 en 1993, alors que le BAPSA, dans son ensemble, ne progressera que de 2,2, p. 100. Cette hausse importante est certes le résultat des évolutions des années précédentes en termes de revenus des agriculteurs. Mais, monsieur le ministre, allez-donc l'expliquer aux exploitants dont les revenus pour 1992 auraient diminué de 5,9 p. 100 environ, selon les chiffres du revenu brut en francs constants par exploitation, publiés hier matin par l'INSEE !

Dans la conjoncture actuelle, ces chiffres divergents montrent que des aménagements devront être apportés à l'assiette des cotisations sociales payées par les agriculteurs.

Au total, le bilan du Gouvernement, sur le plan intérieur, est donc, depuis cinq ans, plus que négatif. En outre, le Gouvernement a manqué le rendez-vous de la réforme de la politique agricole commune. C'est une tragédie.

Monsieur le ministre, vous pourriez croire que je m'éloigne de notre discussion budgétaire. Il n'en est rien puisque les seules inflexions du projet de budget du ministère de l'agriculture pour 1993 concernent le plan d'accompagnement de la réforme de la politique agricole commune, qui avait été annoncé le 20 juillet dernier.

Avant d'aborder ce plan, il n'est pas inutile de donner un ordre de grandeur.

Le projet de budget du ministère de l'agriculture pour 1993 n'atteint pas 40 milliards de francs. Sa progression est de 2,3 milliards de francs, dont plus de la moitié représente l'augmentation de la subvention versée par le budget général au BAPSA. Si l'on y ajoute les hausses des crédits consacrés à l'administration du ministère ou à l'enseignement agricole, il reste moins de 500 millions de francs pour des interventions nouvelles, plus quelques baisses de crédits ici ou là.

Nous avons débattu de la réforme de la politique agricole commune au mois de juillet dernier. Je n'y reviens pas, si ce n'est pour souligner le caractère irréaliste des objectifs poursuivis et la baisse de la production, compte tenu des modalités pratiques retenues, notamment en ce qui concerne les références.

A mon avis, la nouvelle politique agricole commune va accélérer la désertification rurale, en concentrant la production dans les régions les plus compétitives. La prime à l'herbe permettrait d'éviter les délocalisations de production si son montant n'était pas fixé manifestement trop bas et si le taux de chargement retenu pour y être éligible ne limitait pas son champ d'application. Cette nouvelle prime est d'ailleurs révélatrice d'une des lacunes majeures de la politique gouvernementale depuis 1988.

Le Gouvernement ne cherche jamais à utiliser toutes les possibilités offertes par la réglementation européenne. Pourquoi fixer le seuil d'exclusion de la prime à l'herbe à une unité de gros bétail par hectare, alors que les règles communautaires permettent 1,4 unité de gros bétail ? Si la contrainte est budgétaire, le Gouvernement doit le dire ; mais il faut cesser d'affirmer que tout se décide à Bruxelles.

Notre avenir est entre nos mains, mais le Gouvernement n'en a pas pris conscience. C'est particulièrement vrai s'agissant du domaine agricole : trois ministres se sont succédé en cinq ans ; aucun n'a ouvert de perspectives au monde agricole et n'a su œuvrer pour le renouveau de l'espace rural.

Le projet de budget pour 1993, pas plus que les précédents, ne porte pas la marque d'une volonté de restructuration de l'agriculture dont tout le monde s'accorde pourtant à reconnaître le caractère inévitable. En effet, comment profiter de l'extensification si la taille des exploitations est inférieure au minimum nécessaire pour vivre décemment ?

De même, le Gouvernement n'a pas cherché à ouvrir de nouveaux débouchés aux agriculteurs. Certes, le projet de loi de finances pour 1993 prévoit de pérenniser l'exonération de la taxe intérieure sur les produits pétroliers dont bénéficient les biocarburants. Cela ne coûte rien, puisque la mesure ne concerne que les années 1997 et suivantes.

Je veux bien que l'incorporation des biocarburants dans les produits pétroliers pose des difficultés techniques ou écologiques. Mais il n'est pas impossible de les surmonter, pour peu que les crédits de recherche agricole progressent autrement que sous l'effet de la seule hausse des rémunérations des personnels.

Que dire également de l'absence de toute politique forestière ? On nous avait assuré que la réforme des taxes perçues au profit du Fonds forestier national ne devait pas entraîner de diminution de leur produit. Or, les dépenses du fonds baisseront, cette année, de 13 p. 100. Vous passez sous silence le volet de reboisement de la nouvelle politique agricole commune, qui devrait être cofinancé à 50 p. 100 par la Communauté et à 50 p. 100 par le budget national. Quelles sont les intentions du Gouvernement dans ce domaine ? C'est un point important.

Enfin, la politique de compensation des handicaps naturels est indispensable. En 1993, la hausse des indemnités atteindra 11 p. 100 ; mais il ne s'agit là que d'un rattrapage. D'autres moyens seraient nécessaires pour lutter contre la désertification des zones défavorisées. C'est pourquoi je propose de porter la prime à l'herbe à 500 francs par hectare au moins et de payer le prix du maintien du tissu économique en milieu rural.

Ne nous y trompons pas, mes chers collègues : même sans vouloir être alarmiste, il est évident que le nombre des exploitants va être divisé par deux dans les six ans à venir.

Une telle diminution ne sera pas sans conséquence sur l'amont et sur l'aval de la filière agricole : machinisme, industrie des engrais, industries agro-alimentaires et tous les services à l'agriculture.

L'agriculture et tout ce qui y est lié emploieront de moins en moins de main-d'œuvre à l'avenir. Mais on peut encore faire en sorte d'éviter de gonfler un peu plus les banlieues. C'est une question de moyens et de volonté.

Il faut donc traiter inégalement les inégalités, en matière budgétaire comme en matière fiscale.

C'est pourquoi, il faut résoudre une bonne fois pour toutes le problème des freins à la pluriactivité et rapprocher l'assiette des cotisations sociales des agriculteurs des revenus qu'ils perçoivent réellement.

Dès lors qu'elle serait exercée pour une durée irrévocable, l'option pour l'assiette annuelle doit être étendue à d'autres situations exceptionnelles que la cessation progressive d'activité : installation, modification structurelle des conditions d'exploitation.

Par ailleurs, si le rapprochement de l'assiette sociale et de l'assiette fiscale des revenus concerne l'ensemble des non-salariés et non pas les seuls agriculteurs, cet obstacle doit être surmonté. C'est une piste que je me permets de vous demander de faire étudier par vos services, monsieur le ministre, afin de déboucher sur une véritable équité.

M. Emmanuel Hamel. C'est une bonne piste !

M. Roland du Luart. Le nouveau ministre de l'agriculture et du développement rural a estimé qu'il fallait conclure un nouveau pacte rural entre le pays et son agriculture ; il a également indiqué qu'il était favorable à une loi d'orientation en faveur de l'agriculture et du monde rural.

Au-delà des discours habituels sur le tourisme en espace rural ou sur le développement des produits du terroir, le Gouvernement n'a cependant pas pris la mesure du désastre que traverse le monde agricole.

Le projet de loi de finances pour 1993 aurait pu faire naître l'espoir. Au contraire, malgré quelques avancées, il ne traite pas réellement des difficultés majeures de l'agriculture.

A l'heure où l'on parle de limiter les exportations subventionnées, ce qui rendra encore plus âpre la conquête des marchés extérieurs, n'est-il pas symptomatique de constater la baisse des crédits d'intervention des offices et la grande misère des dépenses de promotion des produits, surtout si on les compare à ce qui se fait à l'étranger ? Je ne citerai qu'un chiffre : les crédits de promotion d'une tonne de pommes vendue par les Etats-Unis en Grande-Bretagne s'élèvent à 355 francs contre seulement 32 francs en France. Je pourrais prendre de très nombreux autres exemples dans des secteurs différents.

Non, décidément, monsieur le ministre, ce projet de budget me paraît inadapté.

Il témoigne de la gestion au jour le jour des problèmes agricoles par le Gouvernement ; l'actualité nous fournit, hélas ! une preuve supplémentaire de cela avec la nouvelle politique agricole commune, qui devait être, selon le ministre de l'agriculture, en « état de correction permanente » et à laquelle le Gouvernement se rattache maintenant comme à un dogme.

Le Gouvernement gère les difficultés comme elles viennent, sans vision d'ensemble du secteur agricole, sans prospective et, me semble-t-il, sans volonté politique.

Pour toutes ces raisons, je voterai la motion tendant à opposer la question préalable, comme nous invite à le faire M. le rapporteur général. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'UREI, du RPR, de l'union centriste et du RDE.)*

M. le président. Mes chers collègues, à cette heure, je pense que le Sénat souhaitera renvoyer la suite de la discussion à la prochaine séance. *(Assentiment)*

Par ailleurs, à ce stade du débat, je souhaiterais faire quelques observations.

Tout d'abord, je ferai remarquer que quarante-deux orateurs doivent encore prendre la parole, ce qui devrait représenter environ six heures de débat. J'imagine que le Gouvernement voudra ensuite répondre aux différents intervenants.

M. Martin Malvy, ministre du budget. Il y pense, en effet !

M. le président. Dès lors, je souhaiterais poser une question au Gouvernement.

La conférence des présidents de l'Assemblée nationale, qui s'est réunie à dix-neuf heures trente, a décidé que le débat sur le GATT commencerait mercredi, à quinze heures, mais que le vote sur la déclaration de politique générale du Gouvernement n'interviendrait qu'à vingt et une heures trente.

J'imagine - je ne dispose en effet d'aucune nouvelle indication sur ce point, d'où ma question à M. le ministre du budget qui, lui, doit être informé - que M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale et de la culture, viendra au

Sénat, à quinze heures, lire la déclaration du Gouvernement, puisqu'il est d'usage que la lecture se fasse simultanément devant les deux assemblées.

Monsieur le ministre, pouvez-vous nous apporter quelques informations à cet égard ?

M. Martin Malvy, ministre du budget. Monsieur le président, ayant passé la plus grande partie de la journée au Sénat, je suis totalement ignorant, à l'heure actuelle, de l'ordre du jour de la séance de demain.

M. le président. Monsieur le ministre, je ne peux que l'être plus encore, puisque M. le ministre chargé des relations avec le Parlement n'a pas cru devoir nous tenir informés de quoi que ce soit !

J'imagine donc que, selon l'usage, nous entendrons à quinze heures la lecture de la déclaration de politique générale du Gouvernement, laquelle - je l'imagine aussi - sera suivie d'un débat et probablement, conformément à l'article 49, alinéa 4, de la Constitution, d'un vote qui donnera lieu à un scrutin public à la tribune. Ce ne sont cependant que des suppositions, car nous n'avons absolument aucune information.

Mais, étant donné qu'un débat sur le GATT - si débat il doit y avoir - ne peut avoir lieu au Sénat avant que l'Assemblée nationale en ait terminé, les travaux de la Haute Assemblée seront donc consacrés, mercredi, à la poursuite de la discussion générale du projet de loi de finances pour 1993.

Jeudi matin, commencera la discussion de la motion tendant à opposer la question préalable sur le projet de budget. Jeudi après-midi, l'ordre du jour du Sénat prévoit tout d'abord des questions au Gouvernement, puis la suite de la discussion débütée le matin et, enfin, des explications de vote suivies d'un vote par scrutin public à la tribune.

J'imagine donc que le débat sur le GATT - si débat il doit y avoir - ne viendra que pas la suite. Je suis cependant au regret, mes chers collègues, de ne pouvoir vous donner aucune indication, alors que vous souhaiteriez bien évidemment connaître votre sort. C'est tout ce que je veux vous dire pour l'instant.

10

DÉPÔT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu de M. Jean Arthuis, rapporteur général, un rapport général fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi de finances pour 1993, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution (n° 55, 1992-1993).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 56 et distribué.

11

DÉPÔT D'AVIS

M. le président. J'ai reçu de MM. Michel Miroudot, Jacques Carat, Ambroise Dupont, Pierre Vallon, Albert Vecten, Jean-Pierre Camoin, Gérard Delfau, Pierre Laffitte, François Lesein, Adrien Gouteyron, Joël Bourdin et Jacques Legendre un avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi de finances pour 1993, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution (n° 55, 1992-1993).

L'avis sera imprimé sous le numéro 57 et distribué.

J'ai reçu de MM. Alain Pluchet, Henri de Raincourt, Aubert Garcia, Francisque Collomb, Robert Laucournet, Jean-Marie Rausch, Jean-Jacques Robert, Louis Minetti, Marcel Daunay, Jean Puech, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Josselin de Rohan, William Chervy, Jacques Bellanger,

Charles Ginésy, Bernard Hugo, Georges Berchet, Jean-François Le Grand, Louis de Catuëlan, André Fosset, Rodolphe Désiré et Pierre Lacour un avis présenté au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi de finances pour 1993, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution (n° 55, 1992-1993).

L'avis sera imprimé sous le numéro 58 et distribué.

J'ai reçu de MM. Bernard Guyomard, Guy Penne, Paul d'Ornano, Xavier de Villepin, Michel Alloncle, Jean Simonin, Albert Voilquin et Max Lejeune un avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 1993, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution (n° 55, 1992-1993).

L'avis sera imprimé sous le numéro 59 et distribué.

J'ai reçu de MM. Charles Descours, Louis Boyer, Jean Chérioux, Philippe Marini, Jacques Machet, Mme Hélène Missoffe, MM. Louis Souvet, Jean Madelain, Bernard Seillier, Guy Robert, Roger Lise et Jacques Bimbenet un avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 1993, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution (n° 55, 1992-1993).

L'avis sera imprimé sous le numéro 60 et distribué.

12

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mercredi 25 novembre 1992, à neuf heures quarante-cinq, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1993, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution (n° 55 et 56, 1992-1993).

M. Jean Arthuis, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Discussion générale (*suite*).

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, aucune inscription de parole dans la discussion générale de ce projet de loi de finances n'est plus recevable.

Délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1993

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 aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1993 est fixé à aujourd'hui, mercredi 25 novembre 1992, à seize heures.

Scrutin public à la tribune

La conférence des présidents a décidé, en application de l'article 60 *bis*, alinéa 1, du règlement, qu'il sera procédé à un vote par scrutin public à la tribune sur la motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 1993.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mercredi 25 novembre 1992, à zéro heure quarante-cinq.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
DOMINIQUE PLANCHON

NOMINATION DE RAPPORTEURS

Projet de loi de finances pour 1993, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution

COMMISSION DES FINANCES, DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE
ET DES COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

Rapporteur général : M. Jean Arthuis

Rapporteurs spéciaux

BUDGETS	RAPPORTEURS SPÉCIAUX
I. - Budgets civils	
A. - Budget général	
Affaires étrangères :	
Affaires étrangères	M. Jacques Chaumont.
Affaires européennes	M. René Tregouët.
Affaires sociales et santé	M. Jacques Oudin.
Affaires sociales et travail. - Services communs	M. Emmanuel Hamel.
Agriculture et développement rural	M. Roland du Luart.
Aménagement du territoire	M. Geoffroy de Montalembert.
Anciens combattants et victimes de guerre	M. Auguste Cazalet.
Coopération et développement	M. Michel Charasse.
Départements et territoires d'outre-mer	M. Henri Goetschy.
Economie, finances :	
Charges communes	M. Claude Belot.
Services financiers	M. Michel Manet.
Commerce extérieur	Mme Maryse Bergé-Lavigne.
Commerce et artisanat	M. René Ballayer.
Education nationale et culture :	
Enseignement scolaire	M. Jacques-Richard Delong.
Enseignement supérieur	M. Jean Clouet.
Communication audiovisuelle	M. Jean Cluzel.
Culture	M. Jacques Sourdille.
Presse	M. Jean Cluzel.
Environnement	M. Philippe Adnot.
Équipement, logement et transports :	
Urbanisme, logement et services communs	M. Henri Collard.
Transports terrestres	M. Jean-Pierre Masseret.
Routes et sécurité routière	M. Paul Loridant.
Météorologie	M. Roger Romani.
Mer :	
Marine marchande	M. René Regnault.
Ports maritimes	M. Tony Larue.
Industrie :	
Industrie	M. Bernard Barbier.
Tourisme	M. Pierre Croze.
Intérieur :	
Administration centrale et sécurité	M. Paul Girod.
Administration territoriale, collectivités locales et décentralisation	M. Jacques Mossion.
Jeunesse et sports	M. Bernard Pellarin.
Justice	M. Alain Lambert.
Postes et télécommunications	M. Henri Torre.
Recherche et espace	M. Jacques Valadé.
Services du Premier ministre :	
Services généraux	M. Maurice Couve de Murville.
Fonction publique et réformes administratives	M. René Tregouët.
Secrétariat général de la défense nationale	M. Louis Perrein.
Conseil économique et social	Mme Paulette Fost.
Plan	M. Michel Moreigne.
Travail, emploi et formation professionnelle	M. Emmanuel Hamel.
B. - Budgets annexes	
Aviation civile	M. Roger Romani.
Imprimerie nationale	M. Robert Vizet.
Journaux officiels	Mme Paulette Fost.

BUDGETS	RAPPORTEURS SPÉCIAUX
Légion d'honneur. - Ordre de la Libération.....	M. Louis Perrein.
Monnaies et médailles.....	M. Michel Sergent.
Prestations sociales agricoles.....	M. Roland du Luart.
II. - Défense	
Exposé d'ensemble et dépenses en capital.....	M. Maurice Blin.
Dépenses ordinaires.....	M. François Trucy.
III. - Autres dispositions	
Comptes spéciaux du Trésor.....	M. Ernest Cartigny.

COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES

Rapporteurs pour avis

BUDGETS	RAPPORTEURS
Culture.....	M. Michel Miroudot.
Cinéma. - Théâtre dramatique.....	M. Jacques Carat.
Environnement.....	M. Ambroise Dupont.
Enseignement scolaire.....	M. Pierre Vallon.
Enseignement supérieur.....	M. Jean-Pierre Camoin.
Enseignement technique.....	M. Gérard Delfau.
Enseignement agricole.....	M. Albert Vecten.
Recherche scientifique et technique.....	M. Pierre Laffitte.
Jeunesse et sports.....	M. François Lesein.
Communication.....	M. Adrien Gouteyron.
Relations culturelles, scientifiques et techniques.....	M. Joël Bourdin.
Francophonie.....	M. Jacques Legendre.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU PLAN

Rapporteurs pour avis

BUDGETS	RAPPORTEURS
Agriculture.....	M. Alain Pluchet.
Aménagement rural.....	M. Henri de Raincourt.
Industries agricoles et alimentaires.....	M. Aubert Garcia.
Industrie.....	M. Francisque Collomb.
Energie.....	M. Robert Laucournet.
Recherche et espace.....	M. Jean-Marie Rausch.
Artisanat et commerce.....	M. Jean-Jacques Robert.
Consommation et concurrence.....	M. Louis Minetti.
Commerce extérieur.....	M. Marcel Daunay.
Aménagement du territoire.....	M. Jean Puech.
Plan.....	M. Jean Boyer.
Routes et voies navigables.....	M. Jacques Braconnier.
Ports maritimes.....	M. Josselin de Rohan.
Logement.....	M. William Chervy.
Urbanisme.....	M. Jacques Bellanger.
Tourisme.....	M. Charles Ginésy.
Environnement.....	M. Bernard Hugo.
Transports terrestres.....	M. Georges Berchet.
Aviation civile et transport aérien.....	M. Jean-François Le Grand.
Marine marchande.....	M. Louis de Catuelan.
Postes et télécommunications.....	M. André Fosset.
Départements d'outre-mer.....	M. Rodolphe Désiré.
Territoires d'outre-mer.....	M. Pierre Lacour.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES*Rapporteurs pour avis*

BUDGETS	RAPPORTEURS
Affaires étrangères.....	M. Bernard Guyomard.
Affaires étrangères, relations culturelles extérieures.....	M. Guy Penne.
Coopération.....	M. Paul d'Ornano.
Nucléaire, espace et services communs.....	M. Xavier de Villepin.

BUDGETS	RAPPORTEURS
Gendarmerie.....	M. Michel Alloncle.
Forces terrestres.....	M. Jean Simonin.
Air.....	M. Albert Voilquin.
Marine.....	M. Max Lejeune.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Rapporteurs pour avis de la loi de finances

BUDGETS	RAPPORTEURS
Sécurité sociale (problèmes généraux et équilibre financier).....	M. Charles Descours.
Santé et politique hospitalière.....	M. Louis Boyer.
Politique familiale.....	M. Jean Chérioux.
Politique en faveur des personnes âgées.....	M. Philippe Marini.
Politique en faveur des handicapés.....	M. Jacques Machet.
Politique de l'immigration et de l'intégration.....	Mme Hélène Missoffe.
Travail, emploi et formation professionnelle.....	M. Louis Souvet.
	M. Jean Madelain.
Budget annexe des prestations sociales agricoles.....	M. Bernard Seillier.
Anciens combattants.....	M. Guy Robert.
DOM-TOM (aspects sociaux).....	M. Roger Lise.
Logement social.....	M. Jacques Bimbenet.

QUESTIONS ORALES

REMISES À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

(Application des articles 76 à 78 du règlement)

Scolarisation des enfants des gens du voyage

507. - 23 novembre 1992. - **M. Jean-Jacques Robert** attire l'attention de **M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale**, sur l'obligation d'instruction scolaire des enfants des gens du voyage. En effet, des milliers de caravaniens s'arrêtent dans nos communes d'Ile-de-France et semblent ignorer la loi laissant leurs jeunes enfants à l'écart du système éducatif. Cette situation ne fait qu'accroître les risques de marginalisation et d'illettrisme qui sont facteurs de délinquance. C'est pourquoi, devant l'irrespect de cette obligation de scolarisation des enfants jusqu'à seize ans, il lui demande quels sont les moyens dont il dispose afin de contrôler dans les établissements primaires et secondaires l'assiduité de ces enfants et les risques encourus par les parents peu soucieux de l'avenir de leur jeunesse.

Situation du logement social en Guadeloupe

508. - 24 novembre 1992. - **M. Henri Bangou** attire l'attention de **M. le ministre délégué au logement et au cadre de vie** sur les graves problèmes posés par le logement social en Guadeloupe. Ainsi, un des droits fondamentaux de la République, le droit au logement, rappelé récemment par la loi d'orientation pour la ville (loi n° 91-662 du 13 juillet 1991) et la loi sur le droit au logement (loi n° 90-449 du 3 mai 1990) est gravement mis en cause. En effet, alors que les crédits affectés à la ligne budgétaire unique évoluent normalement, le nombre des logements sociaux construits ne cesse de diminuer. Ainsi, l'institut d'émission des DOM fait remarquer dans son rapport annuel de 1991, que « la demande de permis de construire exprimée par les organismes sociaux de la construction demeure peu élevée ». Par ailleurs, « les logements collectifs autorisés sont en faible augmentation et demeurent insuffisants notamment en ce qui concerne les logements sociaux ». Enfin, « le volume de crédits distribué par les établissements spécialisés chargés du financement du logement social connaît un net ralentissement depuis 1989 en raison de la disparition des opérations groupées ». Certes, cette situation est engendrée en partie par les difficultés financières rencontrées par les sociétés immobilières publiques et provoquées par la crise de l'immobilier et certaines erreurs stratégiques. Mais, est-il normal que les établissements financiers, chargés de financer le logement social, et l'Etat refusent systématiquement de débloquer des

crédits avant que des plans de restructuration soient rapidement mis en œuvre ? Il lui rappelle, à cet égard, que les actionnaires principaux de ces sociétés sont les collectivités locales qui, aujourd'hui, traversent une passe difficile du fait de la montée de leurs difficultés budgétaires. Il lui demande si elle compte engager rapidement avec les collectivités locales un plan d'urgence pour le logement social, qui ne consiste pas simplement à augmenter la ligne budgétaire unique mais aussi à trouver les aides et les subventions à allouer aux actionnaires principaux pour qu'ils puissent améliorer rapidement les fonds propres des sociétés immobilières publiques. Cette situation est grave tant aux plans des principes (droit au logement), de la lutte contre les inégalités sociales (ce sont les familles modestes dont les besoins sont élevés qui pâtissent le plus de cette situation), que de l'activité économique qui a considérablement ralenti du fait de la diminution des investissements dans le domaine du logement.

Application en France de la convention internationale relative aux droits de l'enfant

509. - 24 novembre 1992. - **Mme Marie-Claude Beau-deau** attire l'attention de **M. le secrétaire d'Etat à la famille, aux personnes âgées et aux rapatriés** sur l'application en France de la convention internationale relative aux droits de l'enfant ratifiée par le Gouvernement français. Elle lui demande de lui faire connaître les mesures prises et appliquées en 1992, les mesures prévues pour l'année 1993. Elle lui demande enfin de lui préciser quels sont les choix faits au budget 1993 pour l'application de cette convention en France ainsi que le montant des crédits inscrits dans les différents budgets.

Situation du centre hospitalier régional Lameynard à la Martinique

510. - 24 novembre 1992. - **M. Roger Lise** attire l'attention de **M. le ministre de la santé et de l'action humanitaire** sur la situation particulièrement préoccupante du centre hospitalier régional (CHR) Lameynard à la Martinique. Outre l'insuffisance de son personnel, cet établissement doit faire face à un grave problème de trésorerie dû à l'insuffisance de la dotation globale qui lui est allouée et au montant particulièrement élevé des créances irrécouvrées et irrécouvrables, ce qui entraîne de sérieux problèmes de gestion se répercutant notamment sur les fournisseurs locaux et métropolitains. Dans la mesure où la loi n° 91-748 du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière a prévu de rendre obligatoire la conclusion de contrats d'objectifs entre l'Etat, l'assurance maladie et les établissements hospitaliers, d'ores et déjà mis en place dans dix villes métropolitaines, il lui demande de préciser les mesures qu'il compte prendre afin d'étendre ce dispositif au CHR Lameynard.

Autorisation d'ouverture du centre commercial régional Francilia en ville nouvelle de Sénart

511. - 24 novembre 1992. - **M. Jean-Jacques Robert** attire l'attention de **M. le ministre du commerce et de l'artisanat** sur sa décision du 30 octobre 1992 d'autoriser l'ouverture sur 45 000 mètres carrés du centre commercial régional Francilia, en ville nouvelle de Sénart, après avoir été saisi en recours par les promoteurs de l'opération, contre l'avis de toutes les commissions compétentes. Pourquoi autoriser l'implantation de Francilia, en concurrence directe avec les équipements commerciaux environnants, quand il est certain qu'ils en pâtiront ?