

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15



Standard (16-1) 40-58-75-00
Renseignements (16-1) 40-58-78-78
Télécopie (16-1) 45-79-17-84

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mardi 21 novembre 1995

(18^e jour de séance de la session)

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. RENÉ MONORY

1. **Procès-verbal** (p. 2645).
2. **Transmission du projet de loi de finances** (p. 2645).
3. **Représentation du Sénat au sein d'organismes extraparlimentaires** (p. 2645).
4. **Candidatures à des organismes extraparlimentaires** (p. 2645).

5. **Modification du règlement du Sénat.** – Adoption des conclusions du rapport d'une commission (p. 2645).

Discussion générale : MM. Daniel Hoeffel, rapporteur de la commission des lois ; Yves Guéna, Mme Hélène Luc.

Clôture de la discussion générale.

Articles 1^{er} à 5. – Adoption (p. 2651)

Article 6 (p. 2651)

MM. Jacques Habert, le président, le rapporteur, Guy Cabanel.

Adoption de l'article.

Article 7. – Adoption (p. 2652)

Article additionnel après l'article 7 (p. 2653)

Amendement n° 1 de Mme Hélène Luc. – MM. Robert Pagès, le rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt. – Rejet.

Articles 8 à 12. – Adoption (p. 2654)

Article additionnel après l'article 12 (p. 2655)

Amendement n° 2 de Mme Hélène Luc. – MM. Robert Pagès, le rapporteur. – Rejet.

Articles 13 et 14. – Adoption (p. 2655)

Vote sur l'ensemble (p. 2656)

MM. Guy Cabanel, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Habert, Lucien Neuwirth, Yves Guéna, Jacques Larché, président de la commission des lois.

Adoption de la proposition de résolution.

M. le président.

6. **Nomination de membres d'organismes extraparlimentaires** (p. 2659).

Suspension et reprise de la séance (p. 2659)

7. **Loi de finances pour 1996.** – Discussion d'un projet de loi (p. 2659).

Discussion générale : MM. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances ; Alain Lamassoure, ministre délégué au budget ; Alain Lambert, rapporteur général de la commission des finances.

PRÉSIDENTE DE M. JACQUES VALADE

MM. Christian Poncelet, président de la commission des finances ; Jean-Pierre Masseret, Guy Cabanel, Josselin de Rohan, Roland du Luart, Xavier de Villepin.

Suspension et reprise de la séance (p. 2689)

PRÉSIDENTE DE M. YVES GUÉNA

Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Michel Charasse, Paul Girod, Philippe Marini, André Egu, Paul Loridant, René Régnauld, Jean-Michel Baylet, Jacques Oudin, Alain Richard.

Renvoi de la suite de la discussion.

8. **Dépôt d'une question orale avec débat portant sur des sujets européens** (p. 2710).

9. **Dépôt de propositions de loi** (p. 2711).

10. **Dépôt de propositions d'acte communautaire** (p. 2711).

11. **Dépôt d'un rapport** (p. 2711).

12. **Dépôt d'avis** (p. 2711).

13. **Ordre du jour** (p. 2712).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. RENÉ MONORY

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le procès-verbal de la précédente séance a été distribué.

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

Le procès-verbal est adopté.

2

TRANSMISSION DU PROJET DE LOI DE FINANCES

M. le président. J'ai reçu aujourd'hui, transmis par M. le Premier ministre, le projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 76, 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.

3

REPRÉSENTATION DU SÉNAT AU SEIN D'ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

M. le président. J'informe le Sénat que M. le Premier ministre a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation de ses représentants au sein de deux organismes extraparlementaires.

J'invite la commission des finances à proposer un candidat pour siéger au sein du Comité des finances locales et un candidat pour siéger au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Les nominations au sein de ces organismes extraparlementaires auront lieu ultérieurement.

4

CANDIDATURES À DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

M. le président. Je rappelle au Sénat que M. le Premier ministre a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation de ses représentants dans deux organismes extraparlementaires.

La commission des finances a fait connaître qu'elle propose la candidature de : - M. Roland du Luart pour siéger au sein du conseil d'administration de l'établissement public « Autoroutes de France » ; - M. Joël Bourdin pour siéger au sein du conseil de surveillance du Centre national des caisses d'épargne.

Ces candidatures ont été affichées. Elles seront ratifiées si la présidence n'a reçu aucune opposition dans le délai d'une heure prévu par l'article 9 du règlement.

5

MODIFICATION DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Adoption des conclusions du rapport d'une commission

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport (n° 75, 1995-1996) de M. Daniel Hoeffel, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur la proposition de résolution (n° 66, 1995-1996) de MM. Yves Guéna, Henri de Raincourt, Jean Faure, Paul Girod, Jacques Valade, Michel Dreyfus-Schmidt, Lucien Neuwirth, Mme Hélène Luc, MM. Claude Estier, Maurice Blin, Josselin de Rohan, Guy Cabanel et Jean-Claude Gaudin tendant à modifier le règlement du Sénat.

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

M. Daniel Hoeffel, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, mes chers collègues, la révision du règlement du Sénat qui s'engage a pour principal objet de mettre en œuvre la loi constitutionnelle du 4 août 1995.

Cette loi a étendu le champ du référendum, institué la session de neuf mois et modifié sensiblement le régime de l'inviolabilité parlementaire.

Parmi ces trois mesures, l'instauration de la session unique est bien le volet le plus important de la révision.

Chacun se souvient des réserves exprimées par la commission des lois en juillet dernier, lors de la première lecture de ce texte.

Elle souhaitait notamment laisser au parlementaire la possibilité d'être présent en fin de semaine dans son département et d'exercer le plus complètement possible un mandat local.

La commission des lois considérait également que l'allongement de la session ne remédierait pas à la désorganisation du travail parlementaire, marquée notamment par l'absence de programmation, la surcharge de l'ordre du jour et la multiplication des séances de nuit.

Elle n'a donc accepté le passage à la session unique que si la révision constitutionnelle permettait à chaque assemblée d'être autonome dans l'organisation du travail parle-

mentaire. Il fallait notamment permettre de recentrer sur trois jours la semaine de travail parlementaire et de supprimer les séances de nuit, en dehors de la période budgétaire tout au moins.

Le Sénat a ainsi obtenu que le nombre de séances durant la session unique soit limité à 120 jours, avec toutefois la possibilité de décider des jours supplémentaires de séance pour faire face, le cas échéant, à des situations exceptionnelles.

De même, chaque assemblée fixerait librement ses semaines de séance, de façon que les parlementaires ne soient pas tenus de siéger sans désemparer du premier jour ouvrable d'octobre au dernier jour ouvrable de juin.

Sur la proposition du Sénat, il a enfin été admis que les jours et les horaires des séances de chaque assemblée seraient déterminés par son règlement.

Ce système constitutionnalise en quelque sorte l'autonomie que le Sénat tenait de l'article 32, alinéa 4, de son règlement, selon lequel la tenue de séances en dehors des jours réglementaires relevait uniquement de sa décision propre.

Le Sénat a également voulu élargir l'autonomie des assemblées sur le choix des sujets dont elles souhaitaient débattre.

Il a, par ailleurs, obtenu qu'une séance par mois soit désormais réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée. Cet ordre du jour pourra comporter des propositions de loi, mais aussi des propositions de résolution, des questions, des débats et tous les sujets relevant de la compétence du Sénat.

Toutes ces nouvelles dispositions constitutionnelles ne concernent cependant que la séance publique. Or la séance publique et le travail en commission constituent les deux facettes indissociables de l'activité des parlementaires.

Avec la suppression de l'intersession d'hiver, le contrôle parlementaire sur l'action du Gouvernement, qui est un élément important, pourra s'exercer d'une façon plus continue, tout au long des neuf mois de la session unique. Il conviendra donc de déterminer, dans un souci d'efficacité de nos travaux, le rapport entre le temps consacré à la session publique et les travaux en commission.

Jusqu'à présent, la semaine parlementaire s'étendait sur quatre jours, dont trois étaient consacrés à la séance publique et un, le mercredi, était réservé au travail des commissions. Le recentrage sur trois jours conduit donc à s'interroger sur la disparition de cette journée réservée aux commissions, dont les travaux se verraient restreints au seul mercredi matin.

Les commissions peuvent certes se réunir à d'autres moments, mais cela pose le problème souvent irritant, nous en sommes témoins, de la simultanéité des réunions de commissions et de la séance publique.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Et comment !

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Songeons que, en 1994, les commissions et leurs différentes émanations ont tenu 647 réunions pour un total de 1 213 heures, soit une durée globale beaucoup plus élevée que celle de la séance publique.

Or, nous le savons, le travail en commission revêt une importance fondamentale, car plus le travail préparatoire des textes aura été approfondi en commission, plus la séance publique pourra être consacrée à l'essentiel, ce qui répond d'ailleurs au souhait de la très grande majorité de nos collègues.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Surtout s'il n'y a personne !

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Ce rappel étant fait – il devait l'être – je rappelle que le Sénat est aujourd'hui saisi de la proposition de résolution issue des réflexions du groupe de travail créé sur l'initiative du président, M. René Monory, par le bureau lors de sa réunion du 5 octobre dernier.

Composé des six vice-présidents du Sénat, du questeur délégué et des présidents des six groupes politiques, ce groupe de travail était présidé par notre excellent collègue, M. Yves Guéna, vice-président du Sénat. Nous devons rendre hommage aujourd'hui au travail efficace accompli par ce groupe de travail.

Par ailleurs, le président de la commission des lois, M. Jacques Larché, a consulté tous les présidents de commission permanente qui lui ont répondu dans des délais très brefs, ce qui a permis au rapporteur de cette proposition de résolution d'étudier leurs observations avec la plus grande attention.

Le nombre et la qualité des signataires sont de nature à garantir que la proposition de résolution qui nous est soumise reflète le sentiment de tous les groupes sur les règles rendues strictement nécessaires par la mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles.

Si elle a pu recueillir l'accord des six groupes, c'est d'ailleurs parce que son objectif est d'harmoniser le règlement avec ces dispositions constitutionnelles et qu'elle ne comporte, pour l'essentiel, qu'un ensemble de dispositions d'ordre technique.

Mais, par-delà les incidences directes de la révision, on ne saurait éluder ses conséquences indirectes mais non moins certaines sur le travail parlementaire, tant pour la séance publique que pour les commissions et les délégations.

Soucieuse de ne pas différer la mise en œuvre des nouvelles règles constitutionnelles et en dépit des délais très brefs qui lui étaient impartis, la commission des lois n'a pas été en mesure d'engager immédiatement cette réflexion. Elle s'en est donc tenue aux dispositions proposées.

La précision de l'exposé des motifs de la proposition de résolution a simplifié notre tâche et nous dispense de longs commentaires, tout au moins dans le cadre de cet exposé général.

La commission des lois propose au Sénat, outre quelques améliorations rédactionnelles, quelques aménagements techniques supplémentaires comme de porter de quatre à six le nombre des vice-présidents des commissions permanentes, de s'inspirer de dispositions votées par l'Assemblée nationale pour assurer l'application des nouvelles dispositions constitutionnelles, de combler une lacune relative à la notion de jours supplémentaires de séance ou de rendre le texte de la résolution plus conforme au texte actuel de la Constitution.

Dans le souci de préserver les droits de la minorité, nous proposons de porter de quatre à six le nombre des vice-présidents des commissions permanentes.

M. Guy Allouche. Très bien !

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Cela sera susceptible d'assurer une représentation équitable de tous les groupes politiques.

Par ailleurs, à la suite d'une suggestion de M. Michel Dreyfus-Schmidt, la commission des lois propose que l'ordre du jour de la séance mensuelle réservée en priorité

à l'ordre du jour fixé par le Sénat soit établi par la conférence des présidents « en tenant compte de l'équilibre entre tous les groupes ».

M. Guy Allouche. Excellente idée !

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Cette disposition permet ainsi de consacrer dans le règlement le principe selon lequel le Sénat sera appelé, suivant des modalités arrêtées par la conférence des présidents, à examiner des textes émanant de l'opposition.

Mais, au-delà de la présente révision du règlement, il y a lieu de se demander s'il ne serait pas souhaitable d'introduire dans notre règlement d'autres mesures qui permettraient d'améliorer encore le débat en séance publique et le contrôle parlementaire. Aussi la commission des lois a-t-elle demandé à son président, M. Jacques Larché, d'engager une réflexion dans ce sens.

D'ores et déjà, certaines pistes paraissent ouvertes.

En ce qui concerne la séance publique, on peut par exemple s'interroger sur les procédures dites allégées. Par ailleurs, il est possible d'envisager une réflexion sur la faculté de fixer un délai limite pour le dépôt de sous-amendements,...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ah non !

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. ... d'inclure ce point dans les pistes de réflexion. Je précise qu'il s'agit d'une idée, et non d'une proposition.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Une mauvaise idée ! Elle est anticonstitutionnelle !

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Enfin, il s'agit de réfléchir, toujours de réfléchir, aux moyens permettant de renforcer les capacités de contrôle des assemblées. Cette idée me paraît recueillir moins de désapprobation que la précédente sur l'ensemble des travées du Sénat.

M. Guy Allouche. Ce n'est pas encore un projet ! (*Sourires.*)

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Pour le moment, sans préjuger le résultat de cette réflexion - j'insiste sur ce point - et sous réserve des amendements qu'elle présente, la commission des lois a conclu à l'adoption de la présente proposition de résolution. (*Applaudissements.*)

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

M. Yves Guéna. Monsieur le président, mes chers collègues, en tant que premier signataire de la proposition de résolution, je ne pouvais qu'intervenir. Toutefois, je serais presque tenté de m'en excuser tant le rapport de notre collègue M. Hoeffel a été excellent, de même que le travail accompli par l'ensemble de la commission des lois, sous la présidence de M. Jacques Larché. Aussi, je m'en tiendrai à quelques considérations générales.

J'examinerai d'abord les conditions d'élaboration de ce texte. Une certaine diligence était nécessaire, puisque la réforme constitutionnelle devait s'appliquer dès sa promulgation. Nous devons donc, le plus rapidement possible, fixer notre règlement dans cette ligne. En outre, M. le président du Sénat avait souhaité, comme vous l'avez dit, monsieur le rapporteur, qu'on arrivât à un consensus à ce sujet. D'où la composition du groupe de travail, sur laquelle je ne reviens pas puisque vous avez eu l'obligeance de la rappeler. Je remercie d'ailleurs très chaleureusement les collègues qui ont travaillé avec moi dans cette instance ; nous avons fait, je crois, un travail qui n'est pas mauvais, puisque la commission a bien voulu l'approuver, et nous avons œuvré avec célérité.

Dès la première réunion du groupe de travail, nous avons défini le cadre dans lequel nous nous plaçons. On pouvait imaginer, à cette occasion, un certain nombre de

modifications plus ou moins importantes de notre règlement. On pouvait également imaginer de saisir cette circonstance pour procéder à une refonte importante et fondamentale de notre règlement.

Nous n'avons pas retenu ces idées, non pas qu'elles ne soient pas bonnes, mais parce qu'une telle démarche n'aurait été compatible ni avec l'urgence que j'ai rappelée, ni avec le consensus qui était souhaitable, et qui allait d'ailleurs avec l'urgence.

Il est clair que les projets de refonte profonde du règlement n'ont, jusqu'à présent, pas pu véritablement aboutir ou ont abouti à des textes qui ne s'appliquent pas, comme sur les procédures allégées que vous avez évoquées, et aux réactions que nous avons entendues lorsque, timidement, à la fin de votre exposé, monsieur le rapporteur, vous avez évoqué une réforme plus profonde. De nombreuses séances seront nécessaires pour arriver à un consensus.

Nous nous en sommes donc tenus à la transcription dans le règlement de la réforme constitutionnelle du 4 août 1995. Néanmoins, nous avons ajouté quelques petites modifications qui ne posaient aucun problème. Ainsi, nous avons remplacé les mots : « les Communautés européennes » par les mots : « l'Union européenne ». Nous avons aussi tiré les conséquences - ce qui n'avait pas été fait - de la réforme de la Haute Cour et de la création de la Cour de justice de la République.

Toute une partie du travail est donc de toilette. Il est tout à fait inutile d'y revenir et de s'étendre sur la procédure du débat avant le passage éventuel au référendum puisque cela ne posait guère de difficultés au regard du règlement.

Je m'attarderai quelques instants sur les immunités, car cette innovation constitutionnelle n'est pas sans susciter quelques inquiétudes ici et là.

Nous savons très bien que, dans l'opinion, la politique est souvent considérée comme un jeu, mais que ce jeu se termine parfois en tragédie. Il suffit d'aller au troisième étage du Palais, devant ce qui fut la bibliothèque de la Chambre des pairs, pour se rappeler que c'est d'ici qu'un matin de décembre 1815 le maréchal Ney, l'un de nos prédécesseurs, est parti pour être fusillé dans les jardins de l'Observatoire, en raison d'un crime politique.

Toutes les assemblées vivent dans le souvenir de la Convention nationale, de sa grandeur et de ses excès. On en retrouve des traces dans tous les règlements des assemblées et dans les lois, notamment en ce qui concerne l'interdiction des pétitions à la barre et les immunités. Imaginez, mes chers collègues, si Danton avait pu s'exprimer à la Convention nationale avant d'être traîné devant le tribunal révolutionnaire, quels changements cela eût constitué. Nous ne sommes pas dans ces périodes mais tout peut arriver, tout peut revenir.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il n'y a plus de peine de mort !

M. Yves Guéna. Monsieur Dreyfus-Schmidt, je ne souhaite pas, pour votre gloire, que vous terminiez au tribunal révolutionnaire et sous le couperet de Sanson ! (*Sourires.*) J'ai trop de considération et d'amitié pour vous.

Nous avons donc examiné avec beaucoup d'attention ce qui nous reste d'immunité, c'est-à-dire le fait que le bureau du Sénat est seul compétent pour autoriser toutes mesures privatives ou restrictives de liberté. D'après la Constitution, nous disposons de la possibilité, si l'un de nos collègues se trouve dans une telle situation et avant jugement bien entendu, de suspendre la mesure dont il s'agit.

Nous avons pris toutes les précautions. Nous avons notamment été sensibles à la façon dont le bureau du Sénat pourrait être saisi. Je n'y reviens pas, je suis intervenu voilà quelques jours sur ce point. Nous avons bien compris que la coutume, c'est-à-dire la saisine par le garde des sceaux, ne s'imposait pas, faute de texte. Nous avons aussi compris que nous ne pouvions pas édicter dans notre règlement pour le pouvoir exécutif ou pour l'autorité judiciaire et que l'inscription dans l'instruction générale du bureau était insuffisante. Heureusement, un amendement déposé, au nom de la commission des lois, par M. Hyest, et accepté par M. le garde des sceaux nous a apporté les apaisements nécessaires à cet égard, étant entendu que l'Assemblée nationale suivra certainement le Sénat sur ce point.

En ce qui concerne la séance réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par le Sénat, nous avons eu un long débat au sujet des droits de la minorité, sur lesquels nous étions tous d'accord. La rédaction retenue nous avait paru malaisée. M. le président du Sénat avait donné des assurances, des garanties à cet égard et la façon dont s'est passée la première séance de ce type en a été l'illustration.

Monsieur le rapporteur, le texte que vous avez élaboré tient compte de l'équilibre entre tous les groupes. Naturellement, il me convient parfaitement. Je ne peux pas engager mes collègues, mais comme M. Dreyfus-Schmidt en a été, je crois, quasiment l'auteur...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. La paternité en revient à M. le rapporteur.

M. Yves Guéna. Certes, mais ce texte s'inspire d'une proposition un peu plus maximaliste de votre part, monsieur Dreyfus-Schmidt. Il me semble donc que le groupe de travail ne pourrait que donner son accord à cette rédaction.

En ce qui concerne les questions au Gouvernement, la Constitution dispose qu'une séance par semaine au moins leur est réservée. La position du groupe de travail, qui traduit celle du Sénat, a consisté à dire : « une fois, c'est bien ; une fois, c'est nécessaire ; une fois, c'est obligatoire ; un fois, c'est sans doute suffisant », le Sénat ayant moins tendance à interpeller qu'à travailler.

Vous savez de quelle manière le problème a été résolu. Les questions d'actualité sont posées non pas une mais deux fois par mois. Par ailleurs, le mardi matin est réservé par priorité aux questions orales avec ou sans débat. Ainsi, en réservant deux mardis matin à cet effet, nous sommes quittes de la Constitution. Cela dit, nous pouvons utiliser les quatre mardis matin, si nous le souhaitons.

Ensuite, nous avons dû régler le difficile problème de la fixation des semaines, des jours et des horaires de séance, conformément à la Constitution.

Pour les semaines où l'on ne siège pas, le consensus était facile à obtenir, naturellement après consultation de l'Assemblée nationale, et cela est fait.

En ce qui concerne les jours de séance, nous avons prévu de siéger les mardi, mercredi et jeudi, comme la commission des lois l'avait d'ailleurs souhaité lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle, c'est-à-dire trois jours par semaine, avec la possibilité de tenir d'autres jours de séances sur demande soit de la conférence des présidents, soit du Gouvernement, soit de la commission saisie au fond.

Quant au jour de réunion des commissions, on aurait pu imaginer de le prévoir en dehors de ces trois jours, mais, sur ce point, un accord général s'est dégagé dès le début. Nous avons donc proposé de le fixer le mercredi matin, mais en précisant qu'il s'agissait d'un principe.

En ce qui concerne les horaires des séances, vous les connaissez : le Sénat siègera de neuf heures trente à treize heures et de quinze heures à vingt heures, sauf le mercredi matin et le mardi après-midi où il se réunira à partir de seize heures. Il sera néanmoins possible de déroger à ces horaires soit sur proposition de la conférence des présidents, soit sur décision du Sénat, à partir d'une proposition du Gouvernement ou de la commission saisie au fond.

Ce que je voudrais simplement dire, c'est que nous avons été animés par le souci de trouver des règles souples : nous avons rajouté « en principe » ; nous avons donné un pouvoir à la conférence des présidents ; nous avons donné un pouvoir au Sénat lui-même sur une saisine raisonnable, mais facile. Nous avons souhaité, en effet - vous l'avez d'ailleurs parfaitement compris - ne pas être enfermés dans des règles trop strictes qui auraient été contraires au bon fonctionnement de l'institution parlementaire.

S'agissant des jours de séance, outre les cent vingt jours prévus par la Constitution, le Premier ministre peut décider la tenue de jours supplémentaires. Je vous sais gré, monsieur le rapporteur, d'avoir corrigé un *lapsus calami* du premier signataire de la résolution : il s'agit effectivement non pas d'une demande, mais d'une décision du Premier ministre.

Le Sénat peut également, à la majorité absolue des membres qui le composent, demander la tenue de jours supplémentaires de séance. Nous avons imaginé deux procédures : d'une part, le dépôt d'une demande écrite communiquée au président du Sénat ; d'autre part - nous avons envisagé cette possibilité et vous l'avez retenue - un vote par scrutin public.

Le problème était de savoir qui aurait la possibilité de demander au Sénat de se prononcer par scrutin public. Nous avons eu une longue discussion à cet égard. Il s'agira, naturellement, du président du Sénat ou de la conférence des présidents ; après bien des hésitations, nous avons rajouté les présidents de groupe ; vous avez également prévu les présidents des commissions permanentes et les présidents des commissions spéciales.

En réalité, comme de tels débats ne peuvent se reproduire indéfiniment - ils ont lieu à l'expiration des cent vingt jours, c'est-à-dire à la fin de la session unique - la formule que vous avez retenue me paraît bonne.

Vous avez précisé, monsieur le rapporteur, que, selon vous, implicitement, il allait de soi que la tenue de jours supplémentaires de séance ne donnerait lieu à aucun débat. Cela me semble en effet une bonne chose, car les débats infinis sur la fixation des ordres du jour, des jours de séance, des horaires, etc, nous rappellent étrangement des assemblées dont nous récusons certains abus.

Voilà, monsieur le président, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, ce que je me devais de dire.

Cette proposition de résolution me paraît répondre au cadre tracé au groupe de travail et à son objet, à savoir une bonne mise en œuvre de la réforme relative à la session unique.

Doit-on aller plus loin ? Oui, mais, naturellement, pas lors de ce débat. Il serait très intéressant que nous réfléchissions très profondément et très rapidement - je précise tout de suite que je ne me mets pas sur les rangs

pour mener cette réflexion – à une réforme substantielle de notre règlement. Je sais bien qu'une telle réforme est difficile à mettre en œuvre et c'est pourquoi nous l'avons écartée, malgré quelques tentations.

Votre rapport, monsieur le rapporteur, comporte un certain nombre de modifications : quelques unes sont d'ordre rédactionnel, et je vous donne acte de la qualité de votre rédaction ; d'autres sont plus substantielles, mais elle ne me paraissent pas porter atteinte à ce que nous avons voulu faire.

Je n'ai pas à me prononcer sur les modifications que vous avez apportées ni sur les amendements qui seront présentés par tel ou tel membre du Sénat. Je forme seulement le souhait qu'au cours de la discussion – mais il n'y a pas de crainte à avoir à cet égard, me semble-t-il – on ne s'écarte pas trop d'un texte initial, dont j'ai la faiblesse de croire qu'il avait quelque mérite. (*Applaudissements sur les travées du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à Mme Luc.

Mme Hélène Luc. Monsieur le président, mes chers collègues, je tiens à rappeler d'emblée le caractère limité de la réforme dont nous entamons la discussion : il s'agit d'adapter le règlement de notre assemblée à la révision constitutionnelle qui a été adoptée l'été dernier.

Cette adaptation ne sera pas pour nous l'occasion de revenir sur l'ensemble du débat du Congrès de Versailles, mais il nous paraît indispensable de rappeler un certain nombre d'éléments qui encadrent l'activité de notre assemblée et du Parlement tout entier.

Nous l'avons maintes fois souligné, la Constitution de 1958 pèse comme un véritable carcan sur la représentation nationale. Elle organise, en effet, la domination du pouvoir exécutif, Président de la République et Gouvernement, sur le pouvoir législatif, Assemblée nationale et Sénat.

Quelques exemples l'attestent. Les articles 34 et 37 qui instaurent la prépondérance du domaine réglementaire sur le domaine législatif, les modalités de remise en jeu de la responsabilité du Gouvernement ou du vote de censure, le fameux article 49, alinéa 3, véritable guillotine des débats parlementaires, la procédure du vote bloqué qui peut être demandée par le Gouvernement, la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées par ce même Gouvernement, la possibilité pour le Gouvernement de légiférer par ordonnances démontrent bien que l'action du Parlement est strictement encadrée par le texte de 1958. Les pouvoirs du Président de la République sur le Gouvernement – il peut mettre fin à ses fonctions – confirment ce constat.

La récente révision constitutionnelle adoptée par le Congrès du Parlement à Versailles, le 31 juillet dernier, ne modifie en rien notre opinion, bien au contraire.

Nous avons, d'une part, dénoncé l'extension du pouvoir référendaire du Président de la République prévu à l'article 11 de la Constitution, qui exclut en ce domaine toute initiative populaire ou parlementaire. Le Président de la République pourra, comme bon lui semble, décider d'un référendum sur toute réforme ou tout projet portant sur un sujet économique ou social et des modalités d'organisation de celui-ci.

Nous avons, d'autre part, dénoncé avec fermeté toutes les manipulations que cela permettait.

C'est la Constitution, par ce nouvel article 11, qui bloque toute possibilité d'organiser une consultation des Français sur la dangereuse réforme de la sécurité sociale qui a été présentée la semaine dernière par le Premier ministre.

C'est le Président de la République qui décide, comme bon lui semble, si le peuple sera consulté ou non, et ce même si une exigence forte monte dans la population.

Vous avez refusé d'introduire dans le texte constitutionnel la notion d'initiative populaire en matière de référendum, et nous le regrettons.

L'autre point très important de la révision constitutionnelle concernait l'instauration de la session unique du Parlement. C'est une réforme que les parlementaires communistes appelaient de leur vœux depuis de nombreuses années, mais ce n'était qu'un élément d'une réflexion parmi un ensemble de mesures nécessaires à une véritable réhabilitation du pouvoir des assemblées.

Or l'inscription dans la Constitution même d'une limitation à cent vingt jours de séance de la durée de cette session ne crée pas, selon nous, la possibilité d'un contrôle permanent et réel de l'activité gouvernementale par les majorités comme par les minorités parlementaires. En effet, le nombre de jours de séance était, dans les faits, déjà plus élevé dans l'ancien système des sessions d'automne et de printemps.

La limitation la plus forte de la portée de la création de la session unique, outre le déséquilibre, que j'ai évoqué d'entrée, entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, réside dans la domination croissante exercée par les institutions européennes, par l'exécutif européen notamment, à travers la commission européenne et le Conseil des ministres, sur les institutions nationales.

Nous avons dénoncé que ce fait essentiel quant à l'avenir des droits du Parlement et, au-delà, des droits fondamentaux de nos concitoyens à la démocratie, ait été passé sous silence par le Président de la République, son Gouvernement et sa majorité à l'occasion de ce débat constitutionnel.

Dans le cadre du débat d'aujourd'hui, nous ne pourrions pas, bien entendu, modifier le texte de la Constitution. Nous estimons cependant que, en ce qui concerne le Sénat, une avancée non négligeable pourrait être effectuée en matière de contrôle des projets d'actes communautaires, contrôle prévu par l'article 88-4 de la Constitution. La demande d'examen, par un président de groupe, d'une proposition de résolution portant sur un tel projet européen devrait être de droit.

Je tiens à souligner que cette procédure est clairement établie à l'Assemblée nationale et qu'elle n'a donné lieu à aucun abus de procédure quel qu'il soit. Dès lors, pourquoi ne pas inscrire une telle disposition dans notre règlement ? Nous proposerons un amendement en ce sens.

J'indique d'ailleurs en préalable que le souhait exprimé par l'ensemble des signataires de cette proposition de résolution, dont nous sommes, d'une amélioration du travail parlementaire se heurte déjà à une certaine attitude gouvernementale ; deux exemples le démontrent.

Premièrement, sur un plan plus général et de grande importance, l'utilisation par le Gouvernement de la procédure dite des « ordonnances », prévue par l'article 38 de la Constitution, tourne le dos ostensiblement à toute revalorisation des prérogatives des assemblées. En effet, par cette procédure, le Gouvernement peut passer outre la discussion parlementaire en obtenant un chèque en blanc de la part de sa majorité.

Il va sans dire que cette méthode d'action gouvernementale, en plus de son autoritarisme, témoigne d'un mépris des droits des minorités et du droit d'amendement.

Nous estimons - et le fait qu'il s'agisse en l'occurrence d'un dossier auquel les Français sont très attachés, celui de la sécurité sociale, renforce notre point de vue - que c'est la démocratie, le principe même du droit des électeurs à s'exprimer par l'intermédiaire de la représentation nationale, qui sont remises en cause par l'utilisation, demain, de la procédure des ordonnances, procédure qui, même au sein de la majorité, paraît très malaisée.

M. Josselin de Rohan. La procédure des ordonnances a été utilisée par M. Mauroy !

Mme Hélène Luc. Ce n'est pas une raison pour l'utiliser à nouveau, surtout pour la sécurité sociale !

M. Josselin de Rohan. Il y avait des précédents !

Mme Hélène Luc. Comment parler de revalorisation du rôle du Parlement dans ces conditions ?

Deuxièmement, sur un plan moins général, mais à notre sens tout aussi symbolique, nous avons été surpris par l'intervention musclée - veuillez m'excuser d'employer cette expression - du Gouvernement lors de la première journée d'initiative parlementaire.

En effet, à l'occasion de cette journée, alors que le Sénat s'apprêtait à débattre d'une proposition de loi préparée durant de longs mois, le Gouvernement a radicalement modifié le texte par le biais d'amendements déposés - je le signale, car c'est édifiant - après le délai limite de dépôt des amendements prévu pour les parlementaires eux-mêmes. Nous présentons d'ailleurs un amendement tendant à modifier ce délai lorsque ou le Gouvernement ou la commission déposent des amendements après son expiration.

De toute évidence, le Gouvernement n'entend pas changer des pratiques qui trouvent leur source dans la Constitution elle-même.

Vous comprendrez, à la lumière de ces deux exemples de portée différente mais tout aussi significatifs, notre doute profond sur la réalisation des promesses de campagne en matière de rééquilibrage des pouvoirs.

Cela dit, j'ai tenu à participer activement au groupe de travail et à y faire des propositions constructives qui vont dans le sens d'une meilleure expression pluraliste.

Voilà pourquoi j'ai signé, au nom de mon groupe, la proposition de résolution aujourd'hui en discussion. Je crois, cependant, avoir été claire dans mon propos : cette signature ne vaut en aucun cas acceptation des institutions de la France d'aujourd'hui, qui ne permettent pas aux Françaises et aux Français de faire entendre leur voix ni de participer aux décisions de manière satisfaisante.

La proposition de résolution consistait en l'adaptation - je dirai même la stricte adaptation - du règlement du Sénat à la révision constitutionnelle intervenue au mois de juillet dernier. Il s'agit donc, sur ce point, d'un texte d'application qui, en lui-même, n'appelle pas de commentaire.

Nous avons cependant noté, tant au sein du groupe de travail préparatoire, mis en place par M. le président du Sénat, placé sous la responsabilité de M. Guéna et auquel ont participé les présidents de groupe, qu'au sein de la commission des lois, une volonté de faire place, dans le cadre d'un certain nombre de procédures, aux droits de la minorité. Nous apprécions positivement cette démarche, qui répond, pour une part, à des propositions que notre groupe formule depuis des années et sur lesquelles nous intervenons régulièrement.

Il a été affirmé, notamment, qu'au moins une question orale européenne et une proposition de loi émanant de chaque groupe pourrait être inscrite à l'ordre du jour au cours d'une session. Il a également été prévu que chaque groupe aurait droit à l'inscription de questions orales avec débat. J'ai insisté pour que ces décisions soient prises par écrit ; tel devrait être le cas.

De plus, les présidents de groupe auront le droit de proposer la tenue de jours supplémentaires de séance. Cela me paraît également positif.

Bien que ces innovations ne remettent pas en cause notre appréciation globale du règlement, qui vous le savez - nous en avons maintes fois discuté - est négative, nous jugeons positivement les quelques avancées contenues dans ce texte.

Nous serons vigilants quant à l'application de ces principes et continuerons à rechercher les améliorations possibles dans le sens d'un meilleur respect du pluralisme dans notre assemblée.

La commission des lois, sur proposition de son rapporteur, M. Daniel Hoefel, a adopté un amendement qui, sur ce dernier point, représente également une ouverture intéressante. Il est en effet proposé que, dans chaque commission, chaque groupe dispose d'un vice-président. Nous demandons depuis plusieurs années une telle mesure, conforme au pluralisme. Nous avons donc toute raison d'être satisfaits d'une telle suggestion.

L'argument essentiel du rapporteur repose, si je ne m'abuse, sur le surcroît de travail engendré par l'instauration de la session unique.

Il s'agit, certes, d'une réflexion de bon sens. Mais permettez-moi, alors, d'interroger le Sénat sur un point : pourquoi ce qui est vrai pour les commissions ne le serait-il pas pour le Sénat tout entier ? En clair, pourquoi ne pas renforcer également l'effectif des vice-présidents du Sénat lui-même ?

Cette dernière question suscite depuis de longs mois un débat dans notre assemblée, ainsi que des interventions renouvelées de notre part. En effet, le groupe communiste républicain et citoyen est le seul groupe politique qui ne dispose pas d'un poste de vice-président.

Nous avons maintes fois dénoncé le véritable ostracisme dont est victime notre groupe, à cet égard, alors que, je le signale, à l'Assemblée nationale, l'ensemble des groupes ont droit à un vice-président, aux termes même du règlement : « L'élection des vice-présidents... a lieu en s'efforçant de reproduire... la configuration politique de l'Assemblée » dans la limite des sièges à pourvoir au bureau.

La réflexion a heureusement évolué, sur ce point, comme le prouve le nombre de voix récemment obtenues par mon ami Ivan Renar. Le groupe communiste républicain et citoyen s'est, je crois, affirmé au fil des années comme une composante importante de cette assemblée par son activité, par la diversité de ses membres, par le nombre de femmes le plus important. L'heure est donc venue, me semble-t-il, de permettre, par une modification du règlement, le respect du pluralisme sur le plan des vice-présidences du Sénat.

Je rappelle que nous ne disposons d'aucun des quinze postes les plus importants - présidents de commissions, questeurs, présidents. Je tiens à souligner, en outre, que, dans un certain nombre de commissions, nous n'avons obtenu aucun rapport sur le projet de loi de finances, ce qui est inadmissible.

Il convient, dans un délai rapide, après une concertation entre tous les groupes, de remédier à cette situation qui ne peut perdurer.

J'ai bon espoir que le bon sens et le souci du pluralisme l'emportent et qu'à terme tous les groupes puissent travailler ensemble dans cette assemblée sans renier leur identité politique, car travailler dans un même bureau ne signifie pas, bien sûr, que chacun laisse de côté les idées pour lesquelles il se bat.

En l'état actuel, le groupe communiste républicain et citoyen votera les conclusions de la commission des lois, certain que notre travail et notre participation intense aux débats permettront de faire progresser plus encore le droit des minorités dans cette assemblée. L'heure est à la volonté des citoyens de participer à la vie du pays. Voilà qui devrait aider à aller dans le bon sens. (*Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen, ainsi que sur les travées socialistes.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - I. - Au début du premier alinéa de l'article 7, les mots : "Au début de la première session ordinaire suivant chaque renouvellement triennal" sont remplacés par les mots : "Après chaque renouvellement triennal".

« II. - A la fin du troisième alinéa (3) de l'article 15, les mots : "d'octobre" sont remplacés par le mot : "suivante".

« III. - Dans les deuxième et cinquième phrases du premier alinéa (1) de l'article 24, les mots : "dans l'intervalle des sessions" sont remplacés par les mots : "lorsque le Sénat ne tient pas séance".

« IV. - Au début du deuxième alinéa (2) de l'article 103, les mots : "d'octobre" sont supprimés. »

Personne ne demande la parole?...

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

(*L'article 1^{er} est adopté.*)

Articles 2 à 5

M. le président. « Art. 2. - I. - Il est inséré, après le deuxième alinéa (2) de l'article 13 du règlement du Sénat, un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« 2 bis. - Les vice-présidents peuvent suppléer et représenter le président de la commission permanente. »

« II. - En conséquence, les alinéas 2 bis et 2 ter du même article deviennent respectivement les alinéas 2 ter et 2 quater.

« III. - Dans le deuxième alinéa (2) du même article, les mots : "quatre vice-présidents" sont remplacés par les mots : "six vice-présidents". » - (*Adopté.*)

« Art. 3. - I. - Dans l'article 14, les mots : "la journée du mercredi" sont remplacés par les mots : "le mercredi matin".

« II. - La seconde phrase du premier alinéa (1) de l'article 21 est ainsi rédigée :

« Ces missions ne peuvent avoir lieu hors du territoire national pendant la session ordinaire, sauf pendant les semaines où le Sénat ne tient pas séance ou sauf dérogation accordée par le Bureau. » - (*Adopté.*)

« Art. 4. - I. - L'article 28 est ainsi modifié :

« Le deuxième alinéa (2) est ainsi rédigé :

« 2. Celles sur lesquelles le Sénat n'a pas statué deviennent caduques de plein droit à l'ouverture de la troisième session ordinaire suivant celle au cours de laquelle elles ont été déposées. Les propositions de loi ou de résolution déposées dans l'intervalle des sessions ordinaires sont rattachées, pour le calcul des règles de caducité, au premier jour de la session ordinaire suivant la date de leur dépôt. »

« Le dernier alinéa (3) est supprimé.

« II. - Après les mots : "de plein droit", la fin du quatrième alinéa (4) de l'article 88 est ainsi rédigée : "à l'ouverture de la session ordinaire qui suit celle au cours de laquelle elles ont été déposées. Les pétitions déposées dans l'intervalle des sessions ordinaires sont rattachées, pour le calcul des règles de caducité, au premier jour de la session ordinaire suivant la date de leur dépôt. » - (*Adopté.*)

« Art. 5. - I. - Dans la première phrase du premier alinéa (1) de l'article 29, les mots : "les Communautés européennes" sont remplacés par les mots : "l'Union européenne".

« II. - Le premier alinéa (1) de l'article 29 est complété *in fine* par une phrase ainsi rédigée : "En outre, elle fixe au moins pour le mois suivant de la session la date de la séance mensuelle réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par le Sénat en application de l'article 48, dernier alinéa, de la Constitution ; elle en propose l'ordre du jour au Sénat, en tenant compte de l'équilibre entre tous les groupes."

« III. - La première phrase du quatrième alinéa (4) de l'article 29 est complétée par les mots : "ainsi que l'ordre du jour de la séance mensuelle visée à l'alinéa 1 ci-dessus."

« IV. - Dans la première phrase du cinquième alinéa (5) de l'article 29, après les mots : "en application" sont insérés les mots : "du premier alinéa".

« V. - Après les mots : "immédiatement portée", la fin du dernier alinéa (6) de l'article 29 est ainsi rédigée : "à la connaissance du Gouvernement, des présidents des groupes et des présidents des commissions. Chaque sénateur en est également informé par écrit."

« VI. - A. - La première phrase du troisième alinéa (3) de l'article 29 est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :

« La conférence des présidents examine l'ordre des travaux du Sénat pour la semaine en cours et les deux suivantes. A cette fin, elle est informée des affaires dont le Gouvernement a décidé l'inscription à l'ordre du jour prioritaire. »

« B. - Il est inséré après le troisième alinéa (3) de cet article 29 un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« 3 bis. - A l'ouverture de la session, puis au plus tard le 1^{er} mars suivant, ou après la formation du Gouvernement, celui-ci informe la conférence des présidents des affaires dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour du Sénat et de la période envisagée pour leur discussion. » - (*Adopté.*)

Article 6

M. le président. « Art. 6. - L'article 32 est ainsi modifié :

« I. - Le deuxième alinéa (2) est ainsi rédigé :

« 2. Le Sénat se réunit en séance publique en principe les mardi, mercredi et jeudi de chaque semaine. En outre, le Sénat peut décider de tenir d'autres jours de séance

dans la limite prévue par le deuxième alinéa de l'article 28 de la Constitution, à la demande soit de la conférence des présidents, soit du Gouvernement ou de la commission saisie au fond.»

« II. - Le troisième alinéa (3) est rétabli dans la rédaction suivante :

« 3. Sauf décision contraire du Sénat sur proposition de la conférence des présidents, le Sénat tient séance :

« - les mardi et jeudi matin à partir de 9 h 30 jusqu'à 13 heures ;

« - l'après-midi à partir de 16 heures le mardi et de 15 heures les mercredi et jeudi, jusqu'à 20 heures.

« Le Sénat peut décider de prolonger la séance publique au-delà de ces horaires sur proposition de la conférence des présidents, du Gouvernement ou de la commission saisie au fond. »

« III. - Le quatrième alinéa (4) est supprimé. »

Sur l'article, la parole est à M. Habert.

M. Jacques Habert. Monsieur le président, mes chers collègues, c'est à l'article 6, paragraphe 4, de notre règlement qu'il est fait mention pour la première fois des sénateurs qui n'étant « ni inscrits, ni apparentés, ni rattachés administrativement à un groupe déterminé forment une réunion administrative représentée par un délégué élu par elle ». Il s'agit donc de la définition de la formation à laquelle j'appartiens.

Avant d'en dire quelques mots, je tiens à féliciter le groupe de travail dont nous examinons les excellentes propositions. Je remercie particulièrement M. Guéna, ainsi que la commission des lois et son rapporteur, M. Hoeffel.

Et j'en reviens aux sénateurs qui ne sont « ni inscrits ni apparentés », c'est-à-dire aux non-inscrits.

Or, au Sénat, on nous a donné une appellation beaucoup plus compliquée : « réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe ». On aurait pu parler, d'ailleurs, en suivant le règlement à la lettre, des sénateurs « ni inscrits, ni apparentés, ni rattachés administrativement à un groupe déterminé ». Mais, naturellement, ce n'est pas ce que nous souhaitons.

En fait, le plus simple aurait été de nous laisser le nom de « non-inscrits », que nous voulons garder.

Cette dénomination, en effet, existe dans toutes les assemblées parlementaires, à commencer, chez nous, par l'Assemblée nationale. Elle est connue et partout admise. Elle se réfère à un choix que chacun est libre d'assumer, celui de se présenter comme non-inscrit et de le rester, ce que j'ai fait, personnellement, pendant quarante ans de vie publique et pour une dizaine d'élections, dont trois au Sénat.

Etre « non-inscrit » reflète une attitude, un idéal compris de l'opinion. Enfin, cela constitue une réalité de la vie politique française, comme d'ailleurs de celle de bien d'autres nations, sous les signes de la démocratie et de la liberté.

Cela étant, comme l'on m'a fait observer, d'abord, qu'une telle modification obligeait à pratiquer un grand nombre de corrections dans notre règlement et, ensuite, que l'on ne faisait, aujourd'hui, que mettre en application la loi constitutionnelle du 4 août 1995, je n'ai pas voulu déposer d'amendement et allonger inconsidérément les débats.

Cependant, nous nous proposons de soulever de nouveau cette question à l'occasion d'un prochain « toilettage » des textes qui nous régissent. Les sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe politique souhaitent être

désignés dans le règlement du Sénat sous le nom qu'on leur connaît, partout et ici : tout simplement celui de « non-inscrits ».

M. le président. J'observe, monsieur Habert, que vous avez fait allusion à l'article 6 du règlement et non à l'article 6 de la proposition de résolution.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. C'est avec intérêt que nous avons pris connaissance des observations de M. Habert en ce qui concerne les non-inscrits. Comme il s'agit d'un problème de terminologie, je suggère qu'il soit intégré utilement dans la réflexion qui va être menée et à laquelle M. Guéna a fait allusion tout à l'heure.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'article 6.

M. Guy Cabanel. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est M. Cabanel.

M. Guy Cabanel. A l'évidence, ce n'est pas sur la proposition de M. Habert que je me prononcerai : je ne me permettrais pas de faire un choix sur le nom de la formation qu'il préside.

Pour ce qui me concerne, sachant de l'article 6, qui tend à modifier l'article 32 de notre règlement, c'est à la notion de semaine que j'attache beaucoup d'importance. Mais pour ne pas alourdir le débat, j'y reviendrai lors de mon explication de vote sur l'ensemble du texte.

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

Je mets aux voix l'article 6.

(L'article 6 est adopté.)

Article 7

M. le président. « Art. 7. - Après l'article 32, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. 32 bis. - 1. Au début de chaque session ordinaire, le Sénat fixe les semaines de séance de la session, sur proposition de la conférence des présidents. Le Sénat peut ultérieurement décider de les modifier sur proposition de la conférence des présidents.

« 2. Les jours de séance, au sens de l'article 28 de la Constitution, sont ceux au cours desquels une séance a été ouverte.

« 3. Dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article 28 de la Constitution, le Sénat peut tenir des jours supplémentaires de séance, au-delà de la limite fixée par le deuxième alinéa du même article ou en dehors des semaines de séance qu'il a fixées, soit sur décision du Premier ministre après consultation du président du Sénat, soit sur décision de la majorité des membres du Sénat.

« 4. Lorsque la décision émane du Premier ministre, le président du Sénat la communique au Sénat, si le Sénat tient séance. Dans tous les cas, les présidents des groupes et les présidents des commissions sont informés des jours supplémentaires de séance qui sont également portés par écrit à la connaissance de chaque sénateur.

« 5. La majorité des membres composant le Sénat peut également décider de tenir des jours supplémentaires de séance. La demande accompagnée de la liste des signataires et de la signature de ceux-ci est communiquée au président du Sénat. Le président informe le Gouvernement, les présidents des groupes et les présidents des commissions des jours supplémentaires de séance. Il porte également par écrit à la connaissance de chaque sénateur les jours supplémentaires de séance.

« 6. En outre, sur proposition du président du Sénat, de la conférence des présidents, d'un président de groupe ou d'un président de commission permanente ou spéciale, le Sénat peut, à la majorité des membres le composant, décider par scrutin public de tenir des jours supplémentaires de séance. Cette décision fait l'objet des mesures d'information prévues à l'alinéa 5. » - (Adopté.)

Article additionnel après l'article 7

M. le président. Par amendement n° 1, Mmes Luc et Borvo, M. Pagès et les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent d'insérer, après l'article 7, un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 50 du règlement du Sénat est complété *in fine* par une phrase ainsi rédigée :

« Le délai limité pour le dépôt des amendements fixé par la conférence des présidents n'est pas applicable aux amendements portant sur des articles sur lesquels le Gouvernement ou la commission saisie au fond a déposé un ou plusieurs amendements après l'expiration de ce délai. »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Monsieur le président, mes chers collègues, avec cet amendement, nous abordons de nouveau un sujet délicat : la possibilité pour le Gouvernement ou pour la commission saisie au fond de déposer des amendements une fois le délai limite expiré.

Cette disposition, qui figure au chapitre V, paragraphe II, alinéa 3 de l'instruction générale du bureau, n'est pas sans poser des problèmes. En effet, à l'heure où l'on parle de la revalorisation du rôle du Parlement, comment peut-on conserver une telle disposition ?

Nous avons vu récemment les conséquences que cela pouvait avoir sur un texte ; je veux parler - vous l'aurez compris - de la proposition de loi relative à la responsabilité pénale des élus locaux, à laquelle la présidente de mon groupe a fait allusion tout à l'heure.

A l'occasion de la première journée d'initiative parlementaire, dont l'instauration vise à donner davantage de poids au pouvoir législatif, le Gouvernement a complètement dénaturé le contenu de la proposition de loi en question en déposant des amendements hors délai.

Ce faisant, il n'a pas respecté le travail parlementaire effectué depuis plusieurs mois au sein du groupe de travail chargé de mener une réflexion sur le thème : « Démocratie locale et responsabilité ».

C'est dire que le Gouvernement n'a aucunement l'intention de changer quoi que ce soit pour rééquilibrer le partage des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif.

Pour notre part, afin que le Parlement puisse réagir face à de telles pratiques, nous proposons l'amendement suivant : « Le délai limite pour le dépôt des amendements fixé par la conférence des Présidents n'est pas applicable aux amendements portant sur des articles sur lesquels le Gouvernement ou la commission saisie au fond a déposé un ou plusieurs amendements après l'expiration de ce délai. »

Ce dispositif est en vigueur à l'Assemblée nationale. Il serait juste que les sénateurs en bénéficient également. Ce serait là une manière efficace de redonner toute sa valeur au droit d'amendement qui fonde le pouvoir législatif.

Tel est le sens de notre amendement n° 1.

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

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. L'amendement présenté par M. Pagès vise à rouvrir le délai limite de dépôt des amendements sur les articles, ce qui compliquerait évidemment beaucoup le débat.

M. Claude Estier. Il est rouvert par le Gouvernement !

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. De plus, la discussion serait rouverte sur l'ensemble de l'article, alors que l'amendement déposé par la commission ou par le Gouvernement pourrait ne porter que sur un seul alinéa, voire sur une seule phrase de cet article, comme l'a fait observer tout à l'heure en commission notre collègue M. Fauchon.

Cela dit, comme il est indiqué dans mon rapport écrit, la commission des lois a chargé son président M. Larché d'engager une réflexion sur les moyens permettant, au delà de cette discussion, d'améliorer davantage encore le débat.

Parmi les pistes de réflexion, j'ai évoqué, entre autres, la faculté d'instituer un délai limite pour le dépôt des sous-amendements. Mais faculté ne veut pas dire décision : il s'agit simplement d'une piste de réflexion parmi d'autres.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Inconstitutionnelle !

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Dans le cadre de cette réflexion, nous pourrions également envisager d'aborder la question soulevée par l'amendement n° 1 que vient de défendre M. Pagès, sur lequel j'émetts un avis défavorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 1.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. J'avoue que je suis, avec mon groupe, séduit par l'amendement n° 1, mais horrifié par la réponse de M. le rapporteur.

J'avais déjà été horrifié, comme tout mon groupe, par une phrase du rapport écrit, phrase que vous avez répétée tout à l'heure à la tribune, monsieur le rapporteur, et à l'instant encore au banc de la commission. Je vous cite : « De même serait-il concevable d'envisager la faculté de fixer un délai limite pour le dépôt des sous-amendements ».

Alors que l'amendement n° 1 tend à étendre le droit d'amendement, M. le rapporteur nous répond : on en discutera lorsqu'on envisagera de restreindre le droit de sous-amendement ! Je ne crois pas qu'il y ait jamais eu d'excès en la matière.

M. Lucien Neuwirth. Cela arrive !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Les textes qui sont déposés au dernier moment par les commissions ou par le Gouvernement entraînent évidemment le dépôt de sous-amendements. Restreindre ce droit serait porter une atteinte grave aux droits du Parlement. Le seul fait que la commission envisage d'en discuter et d'y « réfléchir », pour reprendre le terme de M. le rapporteur, nous paraît inadmissible.

L'amendement de nos collègues communistes est en quelque sorte une façon de protester - nous devrions être unanimes à le faire - contre l'habitude prise par les gouvernements, tous les gouvernements, d'attendre le dernier moment pour déposer des amendements qui, bien souvent, font rebondir le débat. Nous en avons eu une expérience récente avec le texte sur la responsabilité pénale des élus locaux. Il n'y a pas de raison, quand le Sénat est saisi d'un amendement au dernier moment, d'être dans l'impossibilité de répondre.

J'ajoute en outre qu'un amendement, même s'il ne vise que l'alinéa d'un article, peut transformer le sens même de l'ensemble de celui-ci. On ne peut donc pas invoquer cet argument, monsieur le rapporteur.

En ce qui nous concerne, nous voterons l'amendement n° 1, en ne souhaitant pas que les groupes déposent des amendements au dernier moment, mais en souhaitant surtout, par ce moyen, empêcher le Gouvernement de déposer des amendements à tout moment, en particulier après les délais limites fixés par la conférence des présidents. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste ainsi que sur celles du groupe communiste républicain et citoyen.)*

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

Je mets aux voix l'amendement n° 1, repoussé par la commission.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme Hélène Luc. C'est dommage !

Articles 8 à 12

M. le président. « Art. 8. - L'article 39 est ainsi modifié :

« I. - Après le deuxième alinéa (2), il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 2 bis. Lorsque le Président de la République, sur proposition du Gouvernement, a décidé de soumettre au référendum un projet de loi, la déclaration du Gouvernement prévue au deuxième alinéa de l'article 11 de la Constitution fait l'objet d'un débat. Si elle a commencé, la discussion dudit projet de loi est immédiatement suspendue. »

« II. - Le début de la première phrase du troisième alinéa (3) est ainsi rédigé :

« Dans les cas autres que ceux prévus aux alinéas 2 et 2 bis, où le Gouvernement...

(Le reste sans changement.)

« III. - Dans le quatrième alinéa (4) de l'article 39 du règlement du Sénat, entre les mots : "pour les présidents" et les mots : "des commissions permanentes intéressées" sont insérés les mots : "de la commission spéciale ou" ». - *(Adopté.)*

« Art. 9. - Le cinquième et le sixième alinéas (5 et 6) de l'article 45 du règlement sont rédigés comme suit :

« 5. L'irrecevabilité tirée de l'article 41, alinéa premier, de la Constitution peut être opposée par le Gouvernement à une proposition ou à un amendement avant le commencement de sa discussion en séance publique. Lorsqu'elle est opposée en séance publique, la séance est, s'il y a lieu, suspendue jusqu'à ce que le président du Sénat ait statué, si l'irrecevabilité est opposée à une proposition ; si elle est opposée à un amendement, la discussion de celui-ci et, le cas échéant, celle de l'article sur lequel il porte, est réservée jusqu'à ce que le président du Sénat ait statué.

« 6. Dans tous les cas prévus à l'alinéa précédent, il n'y a pas lieu à débat. Le président du Sénat peut consulter le président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale ou un membre du bureau désigné à cet effet. L'irrecevabilité est admise de droit lorsqu'elle est confirmée par le président du Sénat. S'il y a désaccord entre le président du Sénat et le Gouvernement, le Conseil constitutionnel est saisi dans les formes fixées par l'article 41 de la Constitution et la discussion est suspendue jusqu'à la notification de sa décision, laquelle est communiquée sans délai au Sénat par le président. » - *(Adopté.)*

« Art. 10. - I. - Dans la première phase du deuxième alinéa (2), dans la première phrase du septième alinéa (7), dans la seconde phrase du huitième alinéa (8) et dans le

neuvième alinéa (9) de l'article 73 bis, les mots : « les Communautés européennes » sont remplacés par les mots : « l'Union européenne ».

« II. - Dans la première phrase du premier alinéa (1) de l'article 83 ter, les mots : "les Communautés européennes" sont remplacés par les mots : "l'Union européenne". » - *(Adopté.)*

« Art. 11. - I. - Dans le chapitre XII, après l'article 75, il est inséré une nouvelle division ainsi rédigée :

« A bis. - Questions d'actualité au Gouvernement.

« Art. 75 bis. - L'ordre du jour du Sénat comporte, deux fois par mois, des questions au Gouvernement en liaison avec l'actualité. La conférence des présidents arrête la répartition du nombre de ces questions entre les groupes et la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe en tenant compte de leur importance numérique et fixe les modalités de leur dépôt et de la procédure suivie en séance. »

« II. - Le premier alinéa (1) de l'article 77 est ainsi rédigé :

« 1. La matinée de la séance du mardi est réservée par priorité aux questions orales. La conférence des présidents peut reporter à un autre jour de séance l'application des dispositions prioritaires de l'article 48, alinéa 2, de la Constitution. »

« III. - L'article 78 est ainsi modifié :

« - A la fin du premier alinéa (1) les mots : ", puis il donne la parole à celui-ci" sont supprimés.

« - Après les mots : "pour le suppléer", la fin du deuxième alinéa (2) est ainsi rédigée : "dispose de trois minutes pour développer sa question. Il dispose d'un temps de parole qui ne peut excéder deux minutes pour répondre au Gouvernement". »

« IV. - L'article 81 est supprimé.

« V. - L'article 82 est ainsi modifié :

« - le premier alinéa (1) est remplacé par les dispositions suivantes :

« 1. Dans le débat sur une question orale avec débat, l'auteur de la question dispose d'un temps de parole de vingt minutes. En outre, la conférence des présidents peut décider :

« soit que les dispositions de l'article 29 bis s'appliquent aux orateurs suivants,

« soit d'accorder un temps de parole de dix minutes à un orateur par groupe ; en outre, l'auteur de la question et l'orateur de chaque groupe disposent chacun de cinq minutes pour répondre au Gouvernement. »

« - le dernier alinéa (3) est supprimé. » - *(Adopté.)*

« Art. 12. - I. - L'intitulé du chapitre XIV est ainsi rédigé :

« Chapitre XIV

« Haute Cour de justice
et Cour de justice de la République. »

« II. - L'article 85 est ainsi modifié :

« - le premier alinéa (1) est ainsi rédigé :

« 1. Après chaque renouvellement partiel, le Sénat élit douze juges titulaires et six juges suppléants de la Haute Cour de justice. La conférence des présidents fixe la date du scrutin. »

« - après le mot : "plurinominal" la fin du deuxième alinéa (2) est ainsi rédigée : "à l'élection des membres titulaires et des membres suppléants par scrutins séparés". »

« - après les mots : "la présidence" la fin du troisième alinéa (3) est ainsi rédigée : "dans un délai fixé par la conférence des présidents". »

« - à la fin du quatrième alinéa (4), les mots : "des membres composant le Sénat" sont remplacés par les mots : "des suffrages exprimés". »

« III. - Après l'article 86, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. 86 bis. - 1. Après chaque renouvellement partiel, le Sénat élit six juges titulaires et six juges suppléants de la Cour de justice de la République. La conférence des présidents fixe la date du scrutin.

« 2. Les candidatures doivent faire l'objet d'une déclaration à la présidence dans un délai fixé par la conférence des présidents.

« 3. Il est procédé à l'élection par un seul scrutin secret, plurinominal. Le nom d'un candidat suppléant est associé à celui de chaque candidat titulaire.

« 4. A chaque tour de scrutin, sont élus, dans l'ordre des suffrages, les candidats ayant obtenu un nombre de voix au moins égal à la majorité absolue des suffrages exprimés. Il est procédé à autant de tours de scrutin qu'il est nécessaire pour pourvoir à tous les sièges. Ne sont comptabilisés ensemble que les suffrages portant sur le même titulaire et le même suppléant.

« 5. En cas d'égalité des suffrages, les candidats sont proclamés élus par rang d'âge en commençant par le plus âgé jusqu'à ce que tous les sièges soient pourvus. » - (Adopté.)

Article additionnel après l'article 12

M. le président. Par amendement n° 2, Mmes Luc et Borvo, M. Pagès, les membres du groupe communiste républicain et citoyen, proposent d'insérer, après l'article 12, un article additionnel ainsi rédigé :

« Le dixième alinéa (10) de l'article 73 bis du règlement du Sénat est complété *in fine* par une phrase ainsi rédigée :

« La demande d'inscription à l'ordre du jour complémentaire émanant d'un président de groupe est de droit. »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Monsieur le président, mes chers collègues, l'article 88-4 de la Constitution organise le contrôle des projets d'acte communautaire par le Parlement.

En réalité, c'est pour tenter de masquer les atteintes fondamentales portées à la souveraineté nationale et pour faciliter la révision constitutionnelle exigée pour la ratification du traité de Maastricht que cet article 88-4 a été introduit dans la Constitution.

Depuis l'adoption de ce texte, le Parlement a-t-il joué un rôle décisionnel en matière d'actes communautaires ?

La réponse est, bien évidemment et bien malheureusement, négative.

En effet, le Parlement ne s'exprime que formellement et peu souvent sur des textes importants, puisque l'article 88-4 ne prévoit qu'un contrôle purement consultatif, les résolutions adoptées par le Parlement ne s'imposant pas au Gouvernement.

Comme le soulignait mon ami Charles Lederman au mois de juillet dernier, lors du débat concernant la révision constitutionnelle, « sur cent propositions d'actes communautaires soumises à l'Assemblée nationale et au Sénat au cours des derniers mois de 1993 et des premiers

mois de 1994, dans trente-sept cas, il s'est écoulé moins de quinze jours entre l'examen de la proposition d'acte communautaire par le Parlement français et l'adoption définitive de cet acte par les institutions communautaires. De plus, dans vingt-quatre de ces trente-sept cas, la transmission s'est effectuée soit après l'adoption définitive de l'acte communautaire, soit le jour même ».

Cette situation doit évidemment cesser, sans compter que, prochainement, 80 p. 100 des lois seront d'origine communautaire, et cela sans que le parlement national ait son mot à dire, au préalable, sur le contenu.

Au nom de mon groupe, je tiens à réaffirmer la nécessité de l'instauration d'un pouvoir de décision du Parlement en matière d'actes communautaires, et non pas d'un simple pouvoir consultatif. C'est la seule voie pour assurer les droits du Parlement et, par là même, ceux de la démocratie.

Dans ce contexte déjà défavorable à l'initiative parlementaire, nous proposons avec notre amendement que, dans le cadre actuel de l'examen des actes communautaires par le Parlement, la demande d'inscription des résolutions à l'ordre du jour complémentaire, émanant d'un président de groupe, soit de droit pour donner plus de poids à la procédure organisée par l'article 73 bis du règlement du Sénat.

Je précise que cette procédure existe à l'Assemblée nationale et qu'elle n'a donné lieu à aucun abus. Dans ces conditions, rien ne s'oppose à ce que cette possibilité soit inscrite dans notre règlement.

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

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. La commission a émis un avis défavorable sur cet amendement qui porterait atteinte aux prérogatives de la conférence des présidents et aux compétences du Sénat pour fixer son ordre du jour complémentaire.

Il n'y a pas de raison qu'un président de groupe, qu'il soit d'ailleurs de la majorité ou de l'opposition, puisse fixer lui-même l'ordre du jour complémentaire. Cette compétence appartient et doit continuer à appartenir au Sénat, sur proposition de la conférence des présidents.

M. Lucien Neuwirth. Cela coule de source !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 2, repoussé par la commission.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Articles 13 et 14

M. le président. « Art. 13. - I. - Le premier alinéa (1) de l'article 105 est remplacé par les dispositions suivantes :

« 1. Une commission de trente membres est nommée, chaque fois qu'il y a lieu pour le Sénat d'examiner une proposition de résolution déposée en vue de requérir la suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté ou de la poursuite d'un sénateur.

« Pour la nomination de cette commission, le président du Sénat fixe le délai dans lequel les candidatures doivent être présentées selon la représentation proportionnelle. A l'expiration de ce délai, le président du Sénat, les présidents des groupes et le délégué de la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe se réunissent pour établir la liste des membres de la commission. Cette liste est publiée au *Journal officiel*. La nomination prend effet dès cette publication. »

« II. - L'article 105 est complété, *in fine*, par deux alinéas ainsi rédigés :

« 3. Les conclusions de la commission doivent être déposées dans un délai de trois semaines à compter de la désignation des membres de la commission ; elles sont inscrites à l'ordre du jour du Sénat par la conférence des présidents dès la distribution du rapport de la commission.

« 4. Saisi d'une demande de suspension de la poursuite d'un sénateur détenu ou faisant l'objet de mesures privatives ou restrictives de liberté, le Sénat peut ne décider que la suspension de la détention ou de tout ou partie des mesures en cause. » - (Adopté.)

« Art. 14. - I. - Dans l'article 47, les mots : "ou d'un accord de Communauté" et les mots : "ou de cet accord" sont supprimés.

« II. - Après les mots : "à l'ordre du jour", la fin de la première phrase du dernier alinéa (3) de l'article 51 est ainsi rédigée : "du même jour de séance ou de la séance suivante et ne peut avoir lieu moins d'une heure après". » - (Adopté.)

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de résolution, je donne la parole à M. Cabanel, pour explication de vote.

M. Guy Cabanel. Monsieur le président, mes chers collègues, je monte à la tribune pour cette explication de vote non pas pour prolonger le débat mais pour m'expliquer clairement sur cette modification de notre règlement, avec le regret de ne pas m'être inscrit dans la discussion générale.

La loi constitutionnelle du 4 août 1995 a eu pour objet de réformer l'activité législative pour qu'elle soit plus harmonieuse et mieux répartie.

Cette réforme, décidée en Congrès par le Parlement le 31 juillet dernier, a été rendue nécessaire par une hypertrophie désordonnée de la législation et une atrophie consécutive du contrôle parlementaire sur l'exécutif.

A Versailles, ce jour-là, au nom du groupe du Rassemblement démocratique et social européen, j'affirmais que cette avancée importante ne se ferait pas sans appeler de nouvelles réflexions qui entraîneraient les deux assemblées bien au-delà de la révision constitutionnelle en vue d'une profonde modernisation des méthodes de travail parlementaire.

La rénovation des règlements des deux assemblées est une étape décisive dans cette voie, mais ce n'est qu'une étape.

J'apporte mon approbation à la proposition de résolution débattue aujourd'hui, et bien expliquée par l'excellent rapport de notre collègue, M. Daniel Hoeffel. Je voudrais cependant faire deux observations.

La première a trait à l'article 6 de la résolution, tendant à créer l'article 32 *bis* nouveau du règlement du Sénat : « Au début de chaque session ordinaire, le Sénat fixe les semaines de séance de la session, sur proposition de la conférence des présidents. Le Sénat peut ultérieurement, en cas de nécessité, décider de les modifier. »

Cette démarche de la fixation des semaines de séance me paraît très importante. Elle se fait naturellement dans le respect de la règle des cent-vingt jours définie à l'article 28, alinéa 2 nouveau de la Constitution. Elle me paraissait devoir aller au-delà de la simple reconnaissance de l'existence de périodes de vacances traditionnelles, Noël, Nouvel An, Pâques... J'aurais souhaité qu'elle s'ins-

pirât du modèle du *Bundestag* allemand et du *Folketing* danois pour faire apparaître régulièrement - par exemple chaque mois - une semaine de rupture, de nature à faciliter la réflexion et la recherche sur les textes à débattre et les positions à prendre sur de grands dossiers.

Je suis persuadé que le libellé de l'article 32 *bis* nouveau du règlement permettra une telle évolution. J'espère que le Sénat pourra s'engager dans cette voie. C'est ma première observation.

Ma seconde observation porte sur l'article 9 de la résolution créant l'article 75 *bis* nouveau de notre règlement ayant trait aux questions d'actualité au Gouvernement. Le libellé du texte en son état actuel me convient en ce sens qu'il dit : « L'ordre du jour du Sénat comporte, deux fois par mois, des questions au Gouvernement en liaison avec l'actualité... »

Mais je reconnais la pertinence de l'observation de notre rapporteur constatant, du fait du Sénat, une auto-limitation des possibilités offertes dans le texte de la révision constitutionnelle avec l'expression : « organiser chaque semaine une séance de questions au moins ».

Naturellement, le Sénat, s'il le désire, pourra plus tard revenir sur la limitation réglementaire à deux séances par mois.

Dans ces conditions, je me réjouis que notre règlement n'ait pas fixé la durée des séances. En effet, la limitation actuelle à une heure par séance ne constitue nullement une avancée par rapport au temps total consacré précédemment chaque mois de session au contrôle de l'exécutif par le Sénat. Certes, les deux séances par mois apportent plus de souplesse. Mais le dispositif appellera sans doute des adaptations progressives, tout au moins dans la durée de chaque séance.

Tel est le souhait du groupe du RDSE, réduit à une question d'actualité tous les quinze jours.

A ces observations près, le groupe du RDSE se prononce, avec moi, en faveur de la proposition de résolution présentée après un accord de l'ensemble des groupes de notre assemblée. (M. Pierre Fauchon applaudit.)

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour explication de vote.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, le groupe socialiste est satisfait d'avoir été associé, grâce à votre initiative, au groupe de travail présidé par notre collègue M. Guéna et tendant à réformer le règlement de notre assemblée, en application de la loi constitutionnelle du 4 août 1995.

Jusqu'à présent, et depuis de nombreuses années, on voyait arriver devant la commission des lois des propositions de modification du règlement signées par les présidents des groupes de la majorité sans que la minorité ait été en quoi que ce soit associée à la réflexion. Cela n'a pas été le cas cette fois-ci, ce qui, déjà, était de nature à nous donner un préjugé favorable quant aux travaux de la commission des lois.

Ces travaux ont été approfondis et, à de nombreuses reprises, les réflexions des représentants des groupes minoritaires ayant été prises en compte, le président et le vice-président du groupe socialiste ont apporté leur signature aux propositions faites par ce groupe de travail. Nous voulions le dire. Cela ne signifie pas - nous devons le dire également - que nous soyons d'accord avec tout ce qui a été fait !

Nous avons, en particulier, insisté pour que le droit des minorités à présenter des propositions de loi devant le Sénat soit inscrit dans le règlement. La commission des lois, monsieur le rapporteur, a bien voulu faire droit à ce

souci et nous savons que M. le président doit donner tous apaisements aux groupes de la minorité ; nous en prenons acte.

Néanmoins, je dois exprimer un regret. Je ne suis certainement pas le seul, ni au groupe socialiste ni au Sénat, à penser que nous risquons d'avoir plus d'absentéisme qu'avant, alors que nous voulions nous efforcer d'en avoir moins, en groupant tous nos travaux sur trois jours. Les questions orales, avec ou sans débat, en particulier, qui étaient posées en général le vendredi, seront désormais inscrites à l'ordre du jour du mardi matin. Comme nous voulons, au surplus, éviter dans la mesure du possible les séances de nuit, nous allons siéger, semble-t-il, beaucoup moins que nous ne le faisons jusqu'alors. Nous ne pourrions donc pas tout faire dans le temps imparti.

De plus, les commissions se réunissent fréquemment, parce qu'elles ont beaucoup de travail, aux heures et jours choisis souverainement par leur président, sans aucun contrôle ni de la conférence des présidents ni du président du Sénat. Cela ne peut qu'aggraver encore l'absentéisme.

Je sais bien que la présence est obligatoire en commission et qu'elle ne l'est pas en séance publique ; c'est vrai. Encore que ce qui rend la présence obligatoire en commission n'est - je dirais presque malheureusement - pas appliqué. Le président de la commission des lois, notamment, remarque souvent - une affluence plus grande en commission que dans l'hémicycle. Mais il est vrai aussi qu'un certain nombre de nos collègues ne sont jamais présents ni en commission ni, d'ailleurs, en séance publique !

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. En commission, c'est très rare !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il serait bon que notre règlement soit appliqué, que la présence soit obligatoire, et que les commissions se réunissent en dehors des séances publiques.

Le Sénat devrait également, lorsqu'il étudie en séance publique des textes qui ne soulèvent pas un intérêt particulier et que le travail a été largement accompli en commission, pouvoir siéger dans une petite salle, comme cela se fait dans de nombreux parlements, afin que nous n'ayons pas l'air d'être perdus dans ce vaste hémicycle !

Cela ne veut, bien sûr, pas dire que nous approuvons l'ensemble du règlement. En particulier, nous ne nous consolons pas d'avoir vu se réduire d'année en année le temps de parole accordé aux orateurs pour défendre, en particulier, des motions, alors qu'à l'Assemblée nationale il n'est pas limité du tout.

Sans être jaloux de M. le président Seguin, nous sommes bien obligés de constater que, s'il avait été au Sénat, il aurait disposé d'un quart d'heure pour développer la motion d'irrecevabilité, lors des débats sur le traité de Maastricht, alors qu'il s'est fait une notoriété assez grande, semble-t-il, en s'exprimant sur cette motion d'irrecevabilité pendant plusieurs heures ! Au Sénat, il n'est pas possible de s'exprimer aussi longtemps et nous le regrettons.

De plus, le temps de parole pour les amendements a été réduit de plus en plus et, aujourd'hui, on envisage de porter atteinte au droit de sous-amender ! Cela nous inquiète fort.

Enfin, le règlement devrait être réécrit, car il est un peu fait de bric et de broc ; un certain nombre d'articles sont assez obscurs. Il serait donc bon qu'une commission

du règlement - il y en a une, c'est la commission des lois - examine le règlement et essaie de le réécrire afin qu'il n'y ait plus de discussion sur son interprétation, à condition, bien sûr, qu'on n'en profite pas pour réduire les droits du Sénat ! Je pense en particulier à la séance publique, certains ne jurant que par le travail en commission. Cela empêche les sénateurs qui n'appartiennent pas à la commission concernée de faire leur travail de sénateur, et donc de dire leur mot s'ils en ont un à dire.

Le groupe socialiste votera la réforme du règlement dont nous sommes saisis aujourd'hui en application de la loi constitutionnelle du 4 août 1995. Quelle date ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes. - Mme Hélène Luc applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Habert, pour explication de vote.

M. Jacques Habert. Permettez-moi de m'associer aux remarques très pertinentes que vient de formuler M. Dreyfus-Schmidt et, surtout, aux excellentes observations de M. Cabanel.

Lors de mes interventions du mois de juillet, après un entretien avec M. Cabanel, j'avais moi-même donné l'exemple de plusieurs parlements européens, notamment du *Bundestag*, pour ce qui concerne l'organisation de la session unique.

Dès le mois d'octobre, cette assemblée précise ses semaines de travail pour toute l'année à venir. Il s'agit des semaines de séance et de non-séance de la session dont le rythme alterne d'une façon beaucoup plus généreuse que nous ne l'avons fait nous-mêmes.

J'ai été assez déçu de la décision prise, à cet égard, par la conférence des présidents, qui n'a prévu que trois courtes périodes où l'on ne siégerait pas pour les six premiers mois de l'année 1996. Je trouve que c'est très peu, en particulier pour les sénateurs d'outre-mer et pour ceux qui représentent les Français de l'étranger. (*M. Daniel Millaud applaudit.*) Nous sommes obligés - ce que nous faisons jusque-là généralement pendant les mois de janvier, de février et de mars - d'accomplir de longs voyages. Trois brèves périodes d'interruption nous semblent insuffisantes. Il serait bon de prévoir davantage et de le faire plus longtemps à l'avance.

M. Yves Guéna. On pourrait aussi revenir aux trois mois d'interruption !

M. Jacques Habert. Il n'est pas besoin d'aller jusque-là ! *In medio stat virtus* ! Entre les deux solutions, il serait, je crois, possible de trouver un moyen terme pour faire alterner les semaines de séance parlementaire à Paris et les semaines de travail et de contacts sur le terrain et dans les circonscriptions.

Cela dit, l'article 32 *bis* du règlement du Sénat, introduit par l'article 6 des conclusions du rapport sur la proposition de résolution que nous examinons, le prévoit formellement : « Au début de chaque session ordinaire, le Sénat fixe les semaines de séance de la session, sur proposition de la conférence des présidents. Le Sénat peut ultérieurement décider de les modifier sur proposition de la conférence des présidents. »

Nous pourrions donc éventuellement modifier les premières décisions, notamment pour permettre aux sénateurs chargés de mandats locaux de les remplir. Il faut tenir compte, notamment, des sessions des conseils généraux. Celles-ci se déroulent le plus souvent à la fin du mois de janvier. Une semaine d'interruption, à ce moment-là, permettrait aux parlementaires conseillers généraux de n'être pas absents aux séances à Paris.

Certes, ces questions sont délicates. Il ne faut pas donner l'impression que nous recherchons des congés ou même des vacances supplémentaires. Ce que nous voulons, par l'alternance des semaines de séance et de non-séance, c'est mieux organiser le travail.

En dépit des observations que j'ai faites précédemment sur l'article 6, non modifié, du règlement du Sénat et de la réserve que je viens d'exprimer sur l'application de l'article 32 bis nouveau introduit par l'article 6 des conclusions de la commission, les non-inscrits voteront cette proposition de résolution.

Ils le feront, cependant, en priant la commission des lois et éventuellement la conférence des présidents de bien vouloir réfléchir aux deux questions que je me suis permis de poser.

Ce que nous souhaitons, surtout, c'est que, pour un meilleur travail parlementaire, l'organisation de la session unique soit bien adaptée aux obligations impérieuses qui sont, sur le terrain, celles de beaucoup d'entre nous.

M. le président. La parole est à M. Neuwirth, pour explication de vote.

M. Lucien Neuwirth. Monsieur le président, mes chers collègues, il en va du règlement des assemblées comme des constitutions : aucun n'est immuable. Même la Constitution américaine a connu plus de trente amendements ! Au cours de nos cinq Républiques, nous en avons vu des révisions, et la V^e République - j'allais dire qu'elle n'est pas la dernière ! ... (Sourires.)

M. Guy Allouche. A quand la VI^e ?

M. Lucien Neuwirth. ... a connu, elle aussi, des révisions de la Constitution.

M. Jacques Larché, président de la commission. Elle n'est qu'une révision !

M. Lucien Neuwirth. Nous modifions notre règlement aujourd'hui parce que nous tenons compte de l'évolution du monde qui nous entoure, des conséquences de l'évolution des technologies, de l'évolution des pensées, ce qui est tout à fait naturel.

Au sein du groupe du Rassemblement pour la République, considérant que toute œuvre humaine est perfectible, nous savons que cette modification du règlement que nous allons adopter sera elle aussi remaniée à l'avenir pour tenir compte des réalités. C'est pourquoi nous lui apportons notre soutien.

Nous tenons à remercier publiquement celui qui a été un excellent porte-parole et un excellent coordinateur, notre collègue M. Yves Guéna, ainsi que l'ensemble des membres de la commission. (Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste. - M. Michel Dreyfus-Schmidt applaudit également.)

M. le président. La parole est à M. Guéna, pour explication de vote.

M. Yves Guéna. Monsieur le président, je me tourne d'abord vers vous pour vous dire que nous vous savons gré de la façon dont vous nous avez orientés pour régler ce problème, qui apparaît facile, mais qui aurait pu être très difficile si cette orientation n'avait pas été aussi claire.

Je me tourne ensuite vers mes collègues du groupe de travail pour les remercier de la façon dont ils ont permis à ce groupe de travailler dans la clarté et, je dois le souligner, dans la rapidité.

Enfin, je me tourne vers la commission des lois, son président et son rapporteur. Vous avez pris totalement en compte le texte qui vous a été remis et vous l'avez, je l'ai

dit tout à l'heure, amélioré. Je vous en remercie chaleureusement. Je dois dire que si cette réforme modeste - mais elle aurait pu déraiper - est votée par l'ensemble des sénateurs, pour nous qui y avons travaillé pendant un mois, ce sera une très grande satisfaction et, d'avance, je remercie le Sénat pour son vote. (Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, et de l'Union centriste.)

M. Jacques Larché, président de la commission. Je demande la parole.

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

M. Jacques Larché, président de la commission. Nous voici parvenus au terme de ce débat.

Tout d'abord, je tiens à rassurer M. Dreyfus-Schmidt. En matière d'absentéisme, mon cher collègue, soyez sans crainte : il serait difficile d'aller plus loin que là où nous sommes parvenus. (Sourires.)

Par ailleurs, je dirai à M. Guéna que, pour ma part, je ne récuse aucune République, dès lorsqu'il s'agit d'une République...

J'en viens au texte que nous avons élaboré et qui me semble satisfaisant compte tenu des quelques adjonctions suggérées par la commission. Il constitue un premier pas dans une direction que nous allons continuer à suivre.

En effet, nous voici à l'aube - et c'est l'un des points que je m'étais permis de développer lorsque j'avais eu l'honneur de rapporter le projet de révision constitutionnelle - de la mise en place d'un système nouveau, celui de la session de neuf mois, qui, pour bien fonctionner, doit remplir certaines exigences. Il nous faut parvenir à une meilleure organisation de notre travail. Mais il est aussi absolument nécessaire que le Gouvernement prenne conscience du rôle éminent qu'il a à jouer dans cette amélioration du travail parlementaire en ne surchargeant pas les assemblées de textes dans des matières qui ne nécessitent peut-être pas d'intervention législative, mais aussi en admettant que nous devons être informés, dans des conditions satisfaisantes, de ses intentions législatives.

Je tire du débat qui vient d'intervenir un grand motif de satisfaction. En effet, notre travail était absolument nécessaire. Il importait de tirer de la révision constitutionnelle des conséquences immédiates.

Au demeurant, des différentes interventions qui se sont succédé se dégage l'idée qu'il faut aller plus loin dans le respect des droits du Parlement. Le règlement est là non pas seulement pour définir les conditions de travail du Sénat mais pour les rendre les plus efficaces possibles.

Plusieurs pistes peuvent être explorées et, à cet effet, la commission a l'intention de former, dans les semaines qui viennent, un groupe de travail.

Les conclusions de celui-ci seront soumises aux présidents de groupe de manière qu'ils puissent faire connaître leur sentiment. Bien entendu, monsieur le président, c'est dans la mesure où vous accepterez cette procédure que nous envisagerons de l'engager.

Il est bien certain - et je rejoins les propos de M. Cabanel - que la notion de semaine, telle qu'elle a été adoptée, n'est pas intégralement satisfaisante. En effet, elle ne va pas au-delà de la simple reconnaissance des périodes de congés.

Une meilleure définition de la semaine devrait peut-être conduire à un certain nombre d'aménagements permettant une meilleure organisation de la réflexion, des interventions, mais aussi permettant à nos collègues repré-

sentant les départements et territoires d'outre-mer ou les Français de l'étranger d'accomplir leur mission, qui implique leur présence dans des contrées lointaines.

La notion de semaine devrait aussi prendre en compte la nécessité, pour nombre d'entre nous, de remplir de façon satisfaisante les mandats locaux qui nous ont été confiés.

La réflexion va nous permettre d'avancer en ce domaine, j'en suis sûr, et d'aboutir à un meilleur système, qui sera toujours perfectible d'ailleurs parce que seule l'expérience montrera les progrès que nous aurons accomplis dans l'exécution de notre travail de parlementaire, qui est de bien légiférer et de bien contrôler. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

Je mets aux voix la proposition de résolution.

M. Daniel Millaud. Je m'abstiens.

(*La résolution est adoptée.*)

M. le président. Au terme de ce débat, je voudrais, moi aussi, exprimer mes remerciements à tous ceux qui ont participé à ce travail.

La réforme d'un règlement est toujours délicate. Mais, grâce au groupe de travail présidé par M. Guéna, qui a mené cette affaire de main de maître, nous avons pu aboutir en un peu plus d'un mois. Ce n'était pas évident.

Je remercie la commission des lois pour sa compréhension. Elle a apporté quelques petites modifications qui étaient sans doute justifiées.

J'estime que ce travail, qui a été accompli avec l'ensemble des sénateurs, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition, a été bien fait ; la preuve en est que les débats de ce matin se sont déroulés dans de bonnes conditions.

Certes, monsieur Larché, il y aura sans doute d'autres pas à franchir, qui seront peut-être plus difficiles encore. Mais nous vous faisons confiance pour affronter cette tâche dans les prochaines semaines ou les prochains mois.

Nous allons pouvoir poursuivre nos travaux avec une Constitution modifiée et un règlement adapté à celle-ci. Aujourd'hui même, je ferai parvenir au Conseil constitutionnel le texte de la résolution, en espérant qu'il donnera son aval à tout ce que vous avez élaboré et voté, mes chers collègues.

6

NOMINATION DE MEMBRES D'ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

M. le président. Je rappelle au Sénat que la commission des finances a présenté des candidatures pour deux organismes extraparlementaires.

La présidence n'a reçu aucune opposition dans le délai prévu par l'article 9 du règlement.

En conséquence, ces candidatures sont ratifiées et je proclame :

- M. Roland du Luart pour représenter le Sénat au conseil d'administration de l'établissement public « Autoroutes de France » ;

- M. Joël Bourdin pour représenter le Sénat au conseil de surveillance du Centre national des caisses d'épargne.

L'ordre du jour de ce matin étant épuisé, nous allons interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à seize heures.

La séance est suspendue.

(**La séance, suspendue à onze heures cinq, est reprise à seize heures cinq.**)

M. le président. La séance est reprise.

7

LOI DE FINANCES POUR 1996

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale. [N^{os} 76 et 77 (1995-1996).]

Je remercie M. le Premier ministre de sa présence et donne la parole à M. le ministre de l'économie et des finances, que je salue.

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais tout d'abord vous dire mon émotion de retrouver le Sénat en ce début d'examen du projet de loi de finances pour 1996.

La familiarité avec cet hémicycle, l'amitié et l'estime que j'ai pour chacun ici donnent naturellement à la discussion qui s'amorce une tonalité particulière.

Je voudrais également rendre hommage à votre commission des finances, à son président et à son rapporteur général ainsi qu'à l'ensemble des commissaires pour l'excellente qualité du travail qu'ils ont accompli.

Au moment où s'engage la discussion budgétaire, leur réflexion et leur expertise éclairent non seulement votre assemblée, mais aussi le Gouvernement, en lui fournissant une analyse des dispositions budgétaires et fiscales qui se nourrit d'expériences de terrain multiples et d'un débat dont je mesure la richesse, la lucidité et le courage.

Le mérite en revient, bien évidemment, tout d'abord, au président de la commission des finances, Christian Poncelet, dont les interventions, les suggestions et même les critiques ont toujours un caractère fortement stimulant, et ensuite au rapporteur général, Alain Lambert. Mes fonctions antérieures m'auraient permis d'apprécier sa technicité, son sens politique et sa pugnacité dans la défense des amendements de la commission des finances. C'est vous dire tout l'intérêt que j'ai porté au rapport de la commission. On y trouve, en effet, une mine de données et d'analyses pertinentes qui élargissent l'horizon strict de la loi de finances.

Croyez, monsieur le rapporteur général, que je mesure à sa juste valeur le travail accompli par vous-même et par vos collaborateurs. Je sais combien de nuits, combien de week-ends sans doute - que M. le garde des sceaux me pardonne cet anglicisme - vous avez consacrés à étudier un dispositif budgétaire et fiscal complexe. Complexe, il l'est en effet par son côté technique, mais aussi par les enjeux politiques qui lui sont attachés. C'est une des grandes qualités du rapport général que de toujours mettre en évidence le contexte politique des mesures que le Gouvernement vous propose d'adopter.

Le projet de loi de finances pour 1996 exprime tout à la fois une priorité et une conviction.

La priorité, c'est de préserver la cohésion sociale. La conviction, c'est qu'un tel objectif resterait incantatoire sans une réduction drastique des déficits publics.

Tel est le sens de ce projet de budget. Deux chiffres en témoignent : le déficit diminue de 10 p. 100, alors que les crédits en faveur de l'emploi augmentent de 21 p. 100 par rapport à la loi de finances initiale de 1995.

En poursuivant la réduction des charges qui pèsent sur le travail, nous favorisons une augmentation du contenu en emplois, de la croissance. En réduisant les déficits, nous encourageons la baisse des taux d'intérêt et nous créons les conditions d'une croissance saine et durable.

Le bien-fondé de cette politique, sa cohérence et son courage ont été reconnus la semaine dernière par les marchés, après l'annonce de la réforme de la protection sociale par M. le Premier ministre et après les décisions fermes concernant le collectif pour 1995.

La Banque de France a pu abaisser ses deux taux directeurs. Elle a ainsi diminué le taux des prises en pension de 0,25 point de base - il est ainsi passé de 6,35 p. 100 à 6,10 p. 100 - et a baissé son taux des appels d'offres - inchangé depuis le 1^{er} juillet 1994 - de 0,20 point de base, le ramenant à 4,80 p. 100.

L'effort demandé par le Gouvernement suppose le soutien et la mobilisation de tous, en particulier de sa majorité parlementaire. Pendant toute la discussion budgétaire, nous devons avoir à l'esprit cette exigence de réduction des déficits publics. Elle n'a sans doute jamais été à ce point impérative.

Je ne reviendrai pas ici sur le cadrage décrit dans le rapport économique et financier. Il me paraît plus utile, en effet, de commenter les inflexions récentes du rythme de croissance dont les perspectives, à terme, restent bonnes.

L'art de la prévision, convenons-en, porte à l'humilité.

C'est incontestable, notre économie connaît depuis le début de l'année un ralentissement plus marqué qu'initialement prévu et qui tend à se prolonger au second semestre. C'est pourquoi nous avons révisé à la baisse la prévision de croissance pour 1995. Nous l'avons ramenée à 2,9 p. 100, alors qu'elle avait été portée à 3,3 p. 100 en mars dernier. Ce taux de 2,9 p. 100 est aussi celui qui est retenu par la moyenne des instituts de conjoncture membres du groupe technique de la Commission des comptes de la nation.

Ce ralentissement a d'abord des causes internationales.

Après avoir été au bord de la « surchauffe » en 1994, l'économie américaine a brutalement freiné au début de l'année. Ce mouvement s'est ensuite propagé à l'Europe. Ainsi, nos principaux partenaires européens révisent, comme nous, à la baisse leurs prévisions de croissance.

De fait, les tendances conjoncturelles récentes observées chez nos principaux partenaires sont très voisines de celles qui sont constatées chez nous. L'INSEE l'annonce ce matin-même, la hausse de la production industrielle sur les douze derniers mois est revenue à 0,4 p. 100 en France, à comparer au 0,1 p. 100 de hausse enregistré en Allemagne et au 0,8 p. 100 constaté au Royaume-Uni.

Dans ce contexte, le redressement de la croissance américaine observé au troisième trimestre constitue une bonne nouvelle qui pourrait laisser augurer une amélioration de l'environnement international l'an prochain.

Ce ralentissement international se double, en France, d'une incertitude sur la vigueur de la consommation. Son insuffisance actuelle s'explique non pas tant par l'évolution de la situation financière des ménages, mais d'abord et avant tout par le manque de confiance dans l'avenir.

Le taux d'épargne des ménages frôle, en effet, actuellement ses plus hauts niveaux constatés durant les dix dernières années. De même, la hausse du pouvoir d'achat de leur revenu disponible devrait être comprise entre 2,5 p. 100 et 3 p. 100 cette année.

La confiance, j'en suis bien persuadé, ne se décrète pas. Elle se construit au jour le jour.

Le plus sûr moyen de lutter contre le ralentissement actuel consiste donc, plus que jamais, à tenir le cap de notre politique de redressement des finances publiques et sociales.

C'est la condition d'une baisse durable des taux d'intérêt. C'est aussi la condition du retour de la confiance. La baisse des taux doit stimuler la croissance.

Puis-je le rappeler, depuis la déclaration très ferme de M. le Président de la République à l'encontre des déficits publics, le différentiel par rapport à l'Allemagne s'est réduit de 1,7 p. 100 pour les taux à trois mois. Il était, en effet, de 3,2 p. 100 au 26 octobre, lors de la déclaration de M. le Président de la République ; il s'établit aujourd'hui à 1,5 p. 100. Quant au différentiel sur les taux à dix ans, il s'est réduit de 0,4 p. 100 depuis le 26 octobre.

Mais le plus préoccupant, indépendamment du ralentissement de la croissance, c'est l'amplification des pertes de recettes fiscales qui avaient été estimées à 10 milliards de francs dans le collectif de printemps et qui augmentent encore de 24,1 milliards de francs dans le projet de loi de finances rectificative qui vous sera soumis dans quelques semaines.

Un certain nombre de facteurs peuvent être mis en avant pour expliquer ces moins-values qui concernent notamment l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu et la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

Il s'agit, en premier lieu, de la faiblesse de l'impôt sur les sociétés, qui s'explique à la fois par les conséquences différées de la récession de 1993 et par la poursuite du marasme immobilier en 1994.

Il est par ailleurs vraisemblable que l'importance des reports déficitaires hérités de la récession a conduit de très nombreuses entreprises à imputer sur l'impôt de 1995 un déficit fiscal de 1993.

De même, les provisions effectuées à la suite de la crise de l'immobilier ont pesé sur les résultats, notamment dans le secteur bancaire.

Il a fallu un certain temps pour prendre la mesure de la perte et des provisions qu'il convenait de constituer au titre de la dépréciation de ces actifs. Au total, nous enregistrons une poursuite de la dégradation de l'impôt net sur les sociétés de 13 milliards de francs pendant l'année 1995 par rapport aux prévisions faites voilà un an.

Le deuxième facteur important de moins-values est l'impôt sur le revenu. La perte de recettes atteint 7,5 milliards de francs par rapport au collectif de printemps. A ce niveau, nous assistons à une stabilisation du rendement de l'impôt sur le revenu de 1995 par rapport à celui de 1994.

L'interprétation de ce phénomène inquiétant est délicate. Elle pourrait pourtant signifier que les hausses de revenus enregistrées en 1994 ont surtout concerné les bas revenus, c'est-à-dire ceux qui sont peu taxés ou qui ne le sont pas. Quoi qu'il en soit, la dégradation du rendement devrait en rester là puisque tous les rôles majorables en 1995 ont été émis.

Le troisième facteur de moins-values, à savoir la « diésélisation » accélérée du parc automobile français, conduit à une baisse du rendement de la TIPP de 2,1 milliards de francs.

Enfin, il faut évoquer la diminution du prix des actifs mobiliers et immobiliers qui déprime le rendement de l'impôt sur la fortune ainsi que celui des droits de mutation à titre gratuit. Ces pertes de recettes ont été pleinement intégrées dans la préparation du projet de budget pour 1996. Il n'y a donc pas d'effet de base sur celui-ci, effet qui nous conduirait à une révision à la baisse des recettes prévisionnelles.

S'agissant de 1996, j'ai bien pris note que la moyenne des prévisions de croissance calculée par le groupe technique de la Commission des comptes de la nation était légèrement inférieure à notre hypothèse de 2,8 p. 100. Elle s'établit en effet à 2,5 p. 100, dans une fourchette assez large allant de 2 p. 100 à 3 p. 100. L'étendue inhabituelle de cette fourchette témoigne, si besoin en était, des incertitudes actuelles sur la conjoncture.

Encore une fois, l'art de la prévision est un art difficile. M. le rapporteur général le souligne d'ailleurs en notant que « l'erreur de prévision est inhérente à tout exercice de prospective ».

Le fameux projet de loi de finances pour 1993 auquel le Sénat avait courageusement opposé la question préalable est encore dans toutes les mémoires.

Quoi qu'il en soit, je tiens à affirmer ici que rien aujourd'hui ne me conduit à revenir sur les prévisions de recettes inscrites dans le projet de loi de finances.

Tout d'abord, au vu des mauvaises surprises de cette année, nous avons tenu à ce que les prévisions de ressources pour 1996 soient prudentes. Ainsi, la progression en francs constants des recettes fiscales nettes, hors mesures nouvelles du collectif et du projet de loi de finances, n'excède pas 1,8 p. 100. Elle est donc inférieure d'un point à celle du volume du PIB.

Ensuite, il ne faut pas oublier que les recettes fiscales de 1996 dépendent pour une large part de revenus perçus en 1995 et aujourd'hui déjà largement acquis.

Enfin, les divergences entre les prévisionnistes portent moins sur la consommation des ménages que sur l'investissement productif et la demande étrangère et n'affectent donc que très partiellement les recettes de TVA.

Je crois utile de rappeler à cet égard que les prévisions de consommation retenues dans le rapport économique et financier, à savoir une progression de 2,3 p. 100 en 1996, intègrent bien l'effet du plan de redressement des comptes sociaux, même si le contenu de celui-ci n'était pas connu au moment de leur élaboration.

En effet, le cadrage économique du projet de loi de finances a été calé sur une réduction du déficit des administrations publiques de 5 p. 100 du PIB en 1995 à 4 p. 100 en 1996 et prend donc en compte l'effet de la réduction sous-jacente du déficit de la sécurité sociale.

Lorsque nous avons préparé ce projet de loi de finances, nous savions que le Gouvernement était déterminé à réduire de façon significative le déficit des comptes sociaux.

Mais, au-delà des taux de croissance et des fluctuations conjoncturelles, c'est sur les atouts fondamentaux de l'économie française - je rappelle que notre pays est la quatrième puissance économique mondiale - que je souhaiterais insister. J'en citerai trois.

En premier lieu, le contenu en emplois de la croissance française s'est sensiblement accru. Alors que, dans le passé, notre croissance a été moins riche en emplois que celle de nos principaux partenaires, la tendance commence à s'inverser.

Entre la mi-1994 et la mi-1995, 220 000 emplois salariés supplémentaires ont été créés, soit une hausse d'environ 1,5 p. 100 des effectifs.

Or, au cours de la même période, et avec une croissance du PIB pourtant voisine, le nombre de salariés a stagné en Allemagne et progressé à un rythme deux fois moins élevé au Royaume-Uni.

La croissance a donc été plus créatrice d'emplois en France que chez nos partenaires européens. Il s'agit là d'un phénomène inédit et particulièrement encourageant.

Deuxième atout fondamental, l'inflation est complètement maîtrisée.

Notre économie a purgé en profondeur les dérives inflationnistes qui l'affectaient jusqu'au début des années quatre-vingt.

En dépit du relèvement du taux normal de la TVA, la hausse des prix à la consommation sur un an est inférieure à 2 p. 100 en septembre, et nous prévoyons qu'elle se situera encore en dessous de 2 p. 100 à la fin de 1996.

Cette inflation est un atout à un double titre. D'une part, elle est un facteur de compétitivité, nos coûts tendant à augmenter moins vite qu'à l'étranger, et, d'autre part, elle est un facteur d'efficacité économique. En effet, l'inflation est un impôt caché qui perturbe les décisions économiques. Cette taxe implicite pèse en particulier sur les ménages les plus modestes.

Les prix sont stables. Rendons-en grâce à la Banque de France. Nous sommes également attachés à la stabilité de notre monnaie.

Enfin, troisième atout fondamental, nos excédents extérieurs record témoignent de la bonne compétitivité de notre économie.

Je rappelle que, sur les douze derniers mois, au 31 août, notre excédent commercial cumulé a atteint 107 milliards de francs.

Notre balance des transactions courantes devrait ainsi afficher un excédent de l'ordre de 1 p. 100 du produit intérieur brut en 1995. Ce taux est à comparer au déficit de près de 3 p. 100 aux Etats-Unis et de près de 1 p. 100 en Allemagne.

Cette situation est, là encore, tout à fait inédite. Elle témoigne de la haute performance des entreprises françaises et de notre potentiel de croissance.

La rigueur, la cohérence et la continuité de notre politique budgétaire doivent se conjuguer avec ces « fondamentaux » qui traduisent une bonne santé économique pour remettre notre pays sur la voie de la croissance. Nous ne pourrions le faire qu'avec le soutien de la majorité tout entière, une majorité persuadée qu'il n'existe pas d'autre voie pour la France.

En effet, après une série de budgets virtuels, de 1990 à 1993, après une crise profonde en 1992 et en 1993, après les sinistres qui ont affecté plusieurs entreprises contrôlées par l'Etat, je crois profondément que le redressement des finances publiques est non seulement un impératif économique, mais aussi et surtout la condition absolue de la sauvegarde de notre souveraineté nationale. Le déficit chronique et le surendettement sont, de ce point de vue, disqualifiants.

Comment croire que notre indépendance n'est pas altérée dès lors que l'encours de la dette de l'Etat passe de 15 p. 100 du produit intérieur brut en 1980 à plus de

40 p. 100 aujourd'hui ? Pour l'ensemble des administrations publiques, la dette atteindra près de 4 000 milliards de francs à la fin de l'année, soit la moitié du produit intérieur brut.

Conséquence immédiate, la charge de la dette publique constitue aujourd'hui, par son montant de 226,4 milliards de francs, le deuxième poste du budget de l'Etat.

Alors qu'elle n'absorbait que 5 p. 100 des recettes fiscales nettes en 1980 et 12 p. 100 en 1990, elle en mobilise aujourd'hui quelque 20 p. 100, soit l'équivalent de près des trois quarts du produit de l'impôt sur le revenu.

Ce poids des charges d'intérêts limite fortement nos marges de manœuvre : en 1996, leur seul accroissement représente 63 p. 100 de la progression des dépenses.

En outre, si nous voulions bien y regarder de plus près, nous serions tentés d'assimiler les subventions versées à certaines entreprises nationales, elles-mêmes surendettées, telles que la SNCF, à un élément significatif de complément de la charge de la dette.

Nous ne pouvons pas accepter que cette évolution devienne une fatalité. C'est une menace pour notre indépendance d'action, pour notre aptitude à déterminer librement notre politique.

La réduction de nos déficits et de notre endettement est également une question de crédibilité internationale. Notre pays parlera d'une voix plus forte, et sans doute sera-t-il mieux entendu, lorsque les positions qu'il prendra se fonderont sur le caractère exemplaire et rigoureux de sa gestion.

Soyons clairs, l'impératif de réduction des déficits n'est pas uniquement imposé de l'extérieur par la contrainte du traité de Maastricht. Que nul ne doute de notre détermination à faire en sorte que la France soit prête dès 1997 et se conforme en tous points aux critères de convergence que nous avons acceptés pour pouvoir nous doter de la monnaie unique au 1^{er} janvier 1999 ! (*M. Machet applaudit.*)

Mme Marie-Claude Beaudeau. Il n'y a pas de doute à avoir !

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances. Mais ce n'est pas seulement parce que nous avons signé le traité sur l'Union européenne que nous devons mobiliser toutes nos énergies pour maîtriser la dérive des finances publiques. C'est, plus fondamentalement, parce qu'il y va du maintien ou non de notre capacité de choisir nous-mêmes notre avenir. Ce sont la liberté et la souveraineté de la France qui sont en cause. C'est le préalable à toute création d'emplois.

M. Jean-Pierre Fourcade. Très bien !

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances. Le projet de budget pour 1996 respecte l'engagement du « 5-4-3 », à savoir 5 p. 100, 4 p. 100, puis 3 p. 100 de déficit par rapport au produit intérieur brut. Comme je vous l'ai indiqué tout à l'heure, le déficit est maintenu à 322 milliards de francs en 1995. L'exercice n'a pas été facile, croyez-le bien.

Pour 1996, à la suite des modifications apportées par l'Assemblée nationale aux dépenses - il s'agissait d'une démarche délicate mais elle a pu être menée à son terme grâce au soutien du Gouvernement - ce déficit est ramené à 287,4 milliards de francs.

Au-delà de 1996, je m'engage devant vous à ce que le budget pour 1997 présente un déficit inférieur à 3 p. 100 du produit intérieur brut.

Cet objectif est conforme au schéma que vous avez adopté et qui figure dans la loi d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances

publiques. Il est à notre portée, même s'il exige des efforts soutenus qui doivent être poursuivis avec constance et volonté.

J'ai eu l'occasion de déclarer récemment que j'approuvais l'esprit des propositions de M. Théo Waigel, mon homologue allemand. Dès lors que nous sommes dans une association étroite, il me paraît évident que celle-ci est régie par un ensemble de droits et de devoirs qu'il convient de respecter, sans faille. Si nous voulons atteindre un déficit qui ne dépasse pas 3 p. 100 du produit intérieur brut, il est de bonne gestion de viser en fait un niveau inférieur de manière à pouvoir absorber les chocs conjoncturels éventuels, les moins-values fiscales dans les recettes, les suppléments de dépenses face à des incidents de parcours.

A défaut de tenir l'objectif que nous nous sommes fixé, la dépense continuerait d'exercer un effet d'éviction non seulement financière mais aussi sociale, accroissant ainsi la fracture au sein de la société française. La rigueur que nous devons nous imposer est le gage du pacte républicain et de la cohésion sociale.

Comment y arriver ? Je voudrais souligner ici que le projet de loi de finances pour 1996 s'inscrit dans une dynamique de la réforme : la réforme de l'Etat, celle de la protection sociale, celle encore des prélèvements obligatoires tissent la toile de fond du budget et situent l'action du Gouvernement dans une perspective cohérente qui me paraît aujourd'hui comprise.

D'abord, il faut que l'Etat se recentre sur ses missions essentielles, qu'il abandonne l'accessoire et toutes les tâches que d'autres peuvent exercer plus efficacement que lui. Cette action a été engagée par le Gouvernement à travers la réforme de l'Etat qui donne un cadre de cohérence et une perspective à la maîtrise des finances publiques.

Il s'agit d'une réforme essentielle dont les implications budgétaires seront primordiales dans les années à venir. L'excellent rapport général de la commission des finances du Sénat établit une typologie des fonctions de l'Etat dont l'évolution sur une période de vingt ans est particulièrement éclairante.

Le Premier ministre a eu l'occasion de le dire : le redressement du pays et la priorité absolue donnée à la lutte pour l'emploi exigent de l'ensemble de la collectivité nationale et de chacune de ses composantes des efforts de solidarité et de performance. Nous y reviendrons notamment lorsque nous discuterons des mesures relatives aux collectivités locales dans le cadre du pacte de stabilité.

L'Etat ne saurait s'exonérer de cette discipline commune qu'il vient de demander pour le maintien de notre système de protection sociale. Il doit, par ailleurs, s'adapter et tirer parti d'une économie irréversiblement ouverte sur le monde.

C'est ainsi que le programme de privatisation des entreprises du secteur public sera mené à son terme. Le rythme et le choix des entreprises dépendent, vous le comprenez bien, du marché financier. L'Etat s'interdit de brader ses actifs.

Le recentrage de l'Etat doit nécessairement s'accompagner d'une limitation des dépenses qui s'accompagne dans la transparence et la concertation. La maîtrise de la dépense publique est l'affaire de tous. Elle est bien évidemment l'affaire du Gouvernement, qui propose une politique, et du Parlement, qui l'autorise et la contrôle. Elle est aussi l'affaire des collectivités locales, des organismes de protection sociale et de l'ensemble de nos compatriotes.

Monsieur le rapporteur général, vous écrivez que « la répartition des dépenses montre qu'il n'y a pas *a priori* d'intervention inutile, et que l'Etat doit choisir de confier certaines dépenses à d'autres acteurs, s'il entend y renoncer ». Je ne crois pas que nous puissions aujourd'hui trancher dans la dépense sans recourir à la concertation, sans expliquer pourquoi il est nécessaire de le faire et quelles en seront les conséquences.

M. Robert Pagès. Le 24 novembre prochain !

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances. La difficulté de la tâche inéluctable qui nous attend est importante. La commission des finances du Sénat l'a parfaitement démontré en classant les dépenses par ordre de flexibilité croissante afin d'explorer les possibilités de réduction des charges. Cet effort d'appréciation de la malléabilité du budget de l'Etat illustre bien le problème auquel le Parlement et le Gouvernement vont être confrontés dans un proche avenir.

Plus que jamais nous devons évaluer les politiques publiques. Le dispositif d'évaluation devra être repensé. Je sais que le Parlement a entrepris de son côté une réflexion sur l'opportunité de créer un office chargé d'évaluer les choix budgétaires. Le Sénat aura à en débattre prochainement. Quel que soit le résultat de cet examen, je tiens à vous indiquer, comme je l'ai fait à l'Assemblée nationale, que le Commissariat général du Plan reste à votre disposition pour vous assister dans vos travaux et pour apprécier l'impact ainsi que l'utilité de la dépense publique.

M. Alain Lamassoure reviendra dans quelques instants sur le détail des mesures contenues dans le projet de loi de finances. Mais retenons, si vous le voulez bien, qu'un bon budget n'est plus un budget qui augmente et qu'aucune des dépenses publiques ne doit être taboue.

Avec l'humour que nous lui connaissons, M. le président du Sénat disait : « J'ai rencontré un à un les ministres. Ils ont tous des projets de dépenses. Cela m'inquiète. » Je reconnais bien là la sagesse de l'un de mes illustres prédécesseurs au ministère de l'économie et des finances. Il me semble néanmoins qu'un consensus nouveau s'est dégagé sur la nécessité de réduire les dépenses.

Je partage totalement la nécessité d'aller plus loin. C'est pourquoi nous devons retenir le principe d'un moratoire de la dépense publique. Concrètement, il s'agit d'éviter que la stratification des dépenses nouvelles, en cours d'exercice, ne soit un facteur substantiel de dérive. Autrement dit, les initiatives à venir devront trouver leur financement par redéploiement de crédits.

La principale conséquence de ce moratoire serait qu'une dépense nouvelle ne pourrait être mise en œuvre si elle n'est gagée de manière pérenne. Il s'agit de fixer de la manière la plus claire les règles de la régulation budgétaire que votre rapporteur général qualifie de « caduque » et de « détestable ».

Notre volonté est de réduire les déficits et donc, comme le Gouvernement vient de le décider pour l'exercice 1995, de n'accepter aucun dérapage afin de maintenir le solde d'exécution au niveau annoncé initialement. Il y va de la crédibilité de notre politique budgétaire. Des annulations de crédits seront donc toujours nécessaires pour gager les dépenses inéluctables ou pour financer les conséquences de choix politiques intervenus en exécution. De ce point de vue, la régulation est non seulement légitime mais indispensable.

Le Gouvernement est également favorable à une réforme de la procédure budgétaire qui permette de remplacer la relative opacité et l'approche souvent conflictuelle par la transparence et par la collégialité. Il faudrait notamment que les grandes orientations et la détermination de la marge de manœuvre budgétaire soient définies dès le début de l'année. L'association du Parlement à cette procédure pourrait alors prendre la forme d'un débat d'orientation que la commission des finances et son président, M. Christian Poncelet, appellent de leurs vœux depuis de nombreuses années.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Avec vous, monsieur le ministre !

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances. Nous n'aurons donc pas de mal à donner corps à cette nouvelle approche et à ce débat d'orientation budgétaire.

Je crois en effet que, dans le plein respect du principe de séparation des pouvoirs, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif doivent pouvoir cheminer ensemble.

Le redressement des finances publiques qui s'inscrit dans le cadre du budget pour 1996 est également interprété par la volonté du Gouvernement d'engager des réformes structurelles. S'agissant des mesures relatives à la protection sociale, le Parlement vient d'en débattre et d'apporter son soutien au Gouvernement. Je n'y reviendrai donc pas puisque les termes de cette réforme fondamentale, courageuse et cohérente sont maintenant bien connus.

Dès le début de l'année prochaine, nous avons pris rendez-vous pour traiter de la réforme de notre système de prélèvements obligatoires. Vous avez souligné, monsieur le rapporteur général, la constance de la réflexion de la commission des finances du Sénat sur ce sujet. Je m'en réjouis.

Dans une économie mondialisée, notre système joue contre la compétitivité de nos entreprises et contre l'emploi. Il faut donc le réformer.

Nous pourrions, à cette occasion, évoquer la question majeure du poids des cotisations sociales sur le travail et examiner les modalités sur le long terme d'un transfert significatif de cotisations sociales sur l'ensemble des ménages et des revenus. Je dis bien « transfert », c'est-à-dire changement d'assiette et non pas prélèvements supplémentaires.

Nous en discuterons dans une large concertation avec le Parlement, aussi bien avec la commission des finances de l'Assemblée nationale qu'avec celle du Sénat. Ce n'est qu'au terme de cette concertation que le Gouvernement arrêtera un dispositif et le soumettra au Parlement. En cette matière, rien n'est décidé.

Le courage, c'est de dire d'emblée, comme l'a fait le Premier ministre, que le Gouvernement ne pourrait « réduire fortement les impôts dans les deux années à venir ».

Dans ce contexte difficile, nous veillerons à renforcer l'équité de l'effort contributif, en faisant participer tous les types de revenus au nom de la solidarité. Le projet de loi de finances pose les premiers jalons de cette réforme fondamentale.

La nécessité de maintenir le niveau global des prélèvements n'implique pas qu'il soit impossible de les répartir différemment : contrainte budgétaire ne veut pas dire immobilisme fiscal.

Notre système fiscal fait l'objet de critiques nombreuses et justifiées. Nous devons nous préparer à le réformer fondamentalement. Le chantier devra couvrir tout à la fois l'impôt sur le revenu, la CSG, les cotisations sociales et, sans doute, la taxe professionnelle.

En attendant ce prochain débat, dans un contexte budgétaire extraordinairement difficile, le Gouvernement présente des mesures fiscales que je résumerai par rapport à trois axes.

Le premier consiste à engager le rééquilibrage entre l'imposition des revenus du travail et l'imposition des revenus de placements. Notre fiscalité sur les placements financiers est l'une des plus favorables en Europe. Je n'en prendrai qu'un exemple : un couple marié avec deux enfants peut placer plus de 6 millions de francs sur divers produits financiers et en retirer un revenu de 300 000 francs dans l'année sans payer d'impôt.

Mme Marie-Claude Beaudeau. C'est scandaleux !

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances. Il y a là quelque chose de choquant, qui ne favorise pas la cohésion sociale et heurte les contribuables normalement imposés sur les revenus de leur travail, surtout lorsqu'ils sont faibles. En outre, ce régime d'exonération bénéficie notamment à une épargne sans risque, vers laquelle il paraît aujourd'hui très discuté d'orienter les placements des Français. C'est ce constat qui conduit le Gouvernement à présenter dans le projet de loi de finances l'amorce d'une révision de la fiscalité des placements financiers : limitation du champ d'application de la réduction d'impôt pour l'assurance vie, réorientation vers les actions de l'abattement actuellement ouvert à tous les revenus de capitaux mobiliers et élargissement de l'assiette de l'imposition des plus-values mobilières.

Le Gouvernement a également souhaité donner un certain nombre de signes pour rendre notre fiscalité plus juste et pour corriger des mécanismes qui sont la source d'iniquités manifestes. Je pense ici, en particulier, à l'aménagement du régime des options d'achat et de souscription d'actions, les « stocks options » : ce dispositif, précieux pour associer les salariés au développement de leur entreprise, a été parfois dévoyé ; ce constat a été fait ici même. Nous proposons de relever le niveau d'imposition de ces profits. Dans le même esprit, sont révisées les possibilités offertes actuellement à certains contribuables et visant à réduire ou à effacer le montant de leur impôt sur le revenu par des déficits constitués artificiellement.

De même, il est contestable que des contribuables ayant un patrimoine de plusieurs dizaines de millions de francs puissent s'exonérer de l'impôt de solidarité sur la fortune en organisant l'effacement de leur revenus imposables. Le projet de loi de finances prévoit de réviser le dispositif, contradictoire avec l'idée même d'une imposition sur la fortune.

Par ailleurs, le Gouvernement vous propose de modifier les règles actuelles qui s'appliquent en matière de taxe professionnelle, de façon à répartir plus équitablement sa charge et à cesser de faire supporter à l'Etat une part sans cesse croissante de cet impôt au travers des dégrèvements. Les propositions du Sénat ont été entendues sur ce point, puisque le Gouvernement a retenu l'idée de la création d'une cotisation minimale en fonction de la valeur ajoutée.

Il convient, enfin, de mettre la fiscalité au service de l'emploi et de sa préservation. Pour ce faire, le Gouvernement entend faciliter la transmission des entreprises. Le dispositif actuel, excessif en raison du poids des droits d'enregistrement, conduit en effet, sans raison économique, à la disparition d'entreprises et à celle des emplois

qu'elles avaient créés. Pour mettre un terme à cette situation, nous vous proposons de réduire de moitié, dans certaines limites, la valeur de l'entreprise dont la transmission est anticipée et organisée au profit de personnes qui s'engagent à la conserver pendant cinq ans au moins. Le dispositif originel que vous jugez trop restrictif, monsieur le rapporteur général, a été assoupli par l'Assemblée nationale. Je ne doute pas que nous puissions encore l'améliorer avec vous.

Plus généralement, mesdames, messieurs les sénateurs, vous observerez que ces mesures, pour l'essentiel, ne concernent que l'impôt sur les revenus payé en 1997 au titre des revenus de 1996. Il n'y a donc pas de rétroactivité. La réforme de l'impôt sur le revenu que nous entendons mener comportera par ailleurs des allègements, dont les mesures annoncées aujourd'hui par souci de transparence à l'égard des investisseurs ont vocation à être le gage. Notre projet de loi de finances pose quelques jalons sans préjuger la réforme à venir des prélèvements obligatoires, fiscaux et sociaux, qui sera l'objet de notre rendez-vous au début de l'année prochaine.

Voici, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les observations que je voulais faire sur le projet de budget pour 1996, dont le contenu va vous être à présent exposé par M. le ministre délégué au budget. Ce projet de loi de finances répond à une volonté de redressement, à une volonté de mobilisation de toutes les énergies. Il exprime la cohérence, la détermination et le courage de la politique que vous entendez soutenir dans l'intérêt de la France. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué au budget.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué au budget, porte-parole du Gouvernement. Monsieur le président, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, mesdames, messieurs les sénateurs, après la présentation faite par M. le ministre de l'économie et des finances de l'environnement économique général, je voudrais vous exposer les aspects plus spécifiquement budgétaires et fiscaux du projet de loi de finances pour 1996.

Je veux à mon tour rendre hommage à l'excellent esprit dans lequel M. le président de la commission des finances et M. le rapporteur général ont travaillé, en coordination avec le Gouvernement, ainsi qu'à la remarquable qualité de leurs travaux.

La politique budgétaire qui vous est proposée entend créer les conditions de la confiance pour donner aux entreprises françaises la volonté d'entreprendre, d'investir et de créer des emplois. Or cette dynamique ne peut s'opérer qu'avec une forte baisse des taux d'intérêt, qui n'est elle-même possible qu'avec la confiance résultant de la baisse des déficits.

C'est l'enchaînement vertueux dont votre nouveau collègue M. Alain Peyrefitte vient de rappeler, dans son ouvrage *La Société de confiance*, qu'il est le plus à même de favoriser le bien collectif.

Dans cette perspective, je rappellerai les objectifs du Gouvernement.

Tout d'abord - M. le ministre en a d'ailleurs longuement parlé - il faut réduire les déficits publics pour redonner au Gouvernement des marges de manœuvre en vue de la mise en œuvre des priorités politiques.

Sur ce point, l'objectif de bonne gestion nationale et l'objectif européen se rejoignent pour nous conduire à l'objectif chiffré d'un déficit de 5 p. 100 du PIB, puis 4 p. 100 et, enfin, 3 p. 100.

Si nous voulions aujourd'hui stabiliser le poids de la dette de l'Etat dans le produit intérieur brut, le déficit budgétaire ne devrait pas excéder 160 milliards de francs, soit 2 p. 100 du produit intérieur brut.

Pour ceux qui craignent que l'objectif de 3 p. 100 à atteindre en 1997 ne paraisse irréaliste, je voudrais rappeler que, depuis les origines de la V^e République, le déficit budgétaire a été inférieur à ce taux pendant trente et une années sur trente-sept. Cet objectif est donc à notre portée.

Le deuxième axe politique de ce projet de budget est la modernisation de notre fiscalité dans sa structure, pour cesser de pénaliser le travail, et la baisse des taux, pour encourager l'initiative individuelle.

La logique peut se résumer de la façon suivante : dans un premier temps, il s'agit de réduire les déficits et donc de faire pression au maximum sur la dépense, en ne recourant à des prélèvements supplémentaires qu'au strict minimum incompressible pour permettre de tenir les objectifs de déficit que nous nous sommes donnés. A cet égard, je ferai observer que les prélèvements fiscaux supplémentaires que le Gouvernement vous a proposés pour 1995 sont exactement limités aux moins-values fiscales enregistrées par rapport à la prévision de la loi de finances de 1995, c'est-à-dire 35 milliards de francs.

Dans un second temps, nous pourrions baisser les prélèvements obligatoires pour libérer les énergies qui permettront d'accroître la richesse nationale.

M. Lucien Neuwirth. Très bien !

M. Alain Lamassoure, ministre délégué. Sans revenir sur l'ensemble des erreurs qui ont été commises depuis 1981, il faut se souvenir, à mon avis, de ce qui ne doit pas être recommencé, notamment du gaspillage des marges données par la croissance au début des années quatre-vingt-dix, au moment de ce que le gouvernement de l'époque avait appelé « la réhabilitation de la dépense publique ».

Si, sur les trois seules années 1989 à 1991, on s'était simplement limité à une progression des charges au niveau de l'augmentation des prix, nous aurions aujourd'hui une base de dépenses inférieure de 120 milliards de francs, et notre pays serait dans une situation tout à fait différente.

M. Jean Chérioux. Très bien !

M. Alain Richard. On va en parler !

M. Alain Lamassoure, ministre délégué. C'est pourquoi nous sommes aujourd'hui obligés de nous donner l'objectif très rigoureux d'une réduction du déficit de 1 p. 100 du revenu national par an, soit 80 milliards de francs chaque année. Cette rupture constitue un événement qui n'a pas été assez souligné et dont nous devons apprécier la portée.

Je rappelle que, lors du collectif de printemps, 18 milliards de francs d'annulations de crédits ont été votés par le Sénat et par l'Assemblée nationale. Dans le second collectif, qui a été adopté en conseil des ministres la semaine dernière et qui vous sera soumis prochainement, 20 nouveaux milliards de francs d'annulations de crédits vous seront proposés, ce qui nous amène à un total de 38 milliards de francs d'annulations de crédits en une seule année. C'est un record absolu depuis 1958. (*M. Lucien Neuwirth applaudit.*)

Naturellement, le projet de loi de finances pour 1996 poursuit dans cette voie. En dépit des pertes de recettes, qui ont été totalement prises en compte, le redressement d'une année sur l'autre représentera plus de 100 milliards de francs et près de 1,6 point de produit intérieur brut par rapport à ce qu'aurait été la situation pour 1995 si aucune mesure de redressement n'avait été prise.

Enfin, si l'on prend en compte le déficit primaire du budget, c'est-à-dire le déficit hors charge de la dette, on observera qu'il aura été divisé par deux entre la loi de finances initiale de 1995, dans laquelle il était de 120 milliards de francs, et le projet de loi de finances pour 1996, dans lequel il est fixé à 64 milliards de francs.

A propos des recettes supplémentaires, la hausse des recettes décidée en 1995 dans le cadre des collectifs budgétaires n'a pas conduit à augmenter le taux de prélèvements obligatoires. En effet, face aux considérables pertes de recettes de 1995, le Gouvernement vous a proposé, et vous l'avez accepté, de prendre des mesures exceptionnelles qui ont abouti à maintenir le taux de prélèvements obligatoires prévu dans l'équilibre initial.

Sur l'ensemble des budgets des ministères, un effort de rigueur particulier a été produit. Vous aurez l'occasion d'en débattre en examinant chacun des fascicules budgétaires. Je me bornerai ici à citer comme particulièrement remarquables l'effort accompli sur les crédits militaires, celui qui a porté sur les dépenses d'intervention, lesquelles baissent, en francs constants, de 1,1 p. 100 et, enfin, l'effort sur les dépenses de personnels.

Nous constatons - M. le ministre de l'économie et des finances y a d'ailleurs fait allusion tout à l'heure - qu'après ces efforts d'économie par des moyens que je qualifierai de classiques nous atteignons la limite extrême de ce qui est supportable, et que des progrès nouveaux ne pourront être accomplis que dans le cadre de la réforme de l'Etat et des réformes des procédures budgétaires qui ont été évoquées tout à l'heure par M. Arthuis et que la commission des finances du Sénat appelle de ses vœux depuis longtemps.

Après les dépenses, j'apporterai quelques éclairages sur la fiscalité.

Le volet fiscal du projet de loi de finances illustre également l'effort de rigueur recherché. En effet, nous ne proposons ni majoration importante des postes existants ni création de prélèvements nouveaux.

Le projet de loi de finances pour 1996 est novateur en matière fiscale dans trois domaines, comme l'a relevé M. le rapporteur général.

Il comporte tout d'abord des innovations relatives à l'impôt sur le revenu en préfiguration de la réforme de fond que nous proposerons l'an prochain au Parlement.

S'agissant des produits des placements financiers, l'examen de notre fiscalité fait apparaître que cette dernière comporte des dérogations qui n'ont plus d'explication qu'historique, qui sont désormais dépourvues de véritable justification économique et qui sont inutilement coûteuses.

Je prendrai l'exemple de l'assurance vie : a-t-elle encore besoin, aujourd'hui, d'une aide fiscale qui coûte 6,5 milliards de francs au Trésor, c'est-à-dire, en réalité, aux autres contribuables ? On comprend qu'une telle aide ait été décidée voilà une vingtaine d'années, à une époque de forte inflation, alors que la diffusion de ce produit était freinée par l'existence de réseaux de distribution archaïques. Mais les choses ont considérablement changé !

Actuellement, l'inflation est quasiment nulle. De plus, les rémunérations réelles offertes par ces produits sont très élevées : alors que l'assurance vie attirait moins de 5 p. 100 de l'épargne des ménages en 1980, elle en a drainé 60 p. 100 en 1994.

Le long débat qui s'est tenu à ce sujet à l'Assemblée nationale a permis de dissiper les doutes que certains avaient pu concevoir sur l'inspiration de la mesure proposée. Il est clair - le Gouvernement a pris sur ce point les engagements les plus nets et il les renouvelle - que la marge de manœuvre qui résultera de la suppression de cet avantage sera utilisée pour moderniser l'impôt sur le revenu.

La même philosophie inspire les mesures relatives à l'abattement de 8 000 francs et à l'abaissement des seuils de cession au-delà desquels les plus-values mobilières sont imposables.

M. le rapporteur général a vu dans ces mesures la marque d'une inflexion dans la politique de l'épargne. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans la discussion des articles, mais je souhaite dès à présent m'expliquer sur ce point.

Le Gouvernement reconnaît pleinement le rôle essentiel de l'épargne pour le développement de l'investissement et de la croissance : il est donc soucieux de ne pas introduire dans la fiscalité de l'épargne des bouleversements soudains qui pourraient dissuader nos compatriotes d'épargner ou, plus vraisemblablement, qui pourraient les inciter, dans un monde financier totalement ouvert, à délocaliser leurs placements.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement ne vous a pas proposé d'alourdir la fiscalité de l'épargne et a retenu une logique différente qui consiste à étendre le champ d'application de l'impôt à niveau inchangé et à supprimer des avantages qui s'analysent finalement en subventions accordées par le biais fiscal, comme par exemple, dans le cas de l'assurance vie.

M. le rapporteur général a exprimé le regret que le Gouvernement, pour organiser un rééquilibrage entre la fiscalité du travail et celle de l'épargne, n'ait pas plutôt retenu la voie d'un allègement de la fiscalité du travail ; mais - là aussi, nous aurons l'occasion d'y revenir - telle est bien notre intention. D'ailleurs, dans les premières mesures qui ont été prises et qui préfigurent la grande réforme fiscale, c'est tout à fait l'objectif qui nous guide.

En cohérence avec cette inspiration en matière d'impôt sur le revenu, un souci d'équité nous conduit à vous proposer aussi de corriger des dispositifs qui ont été détournés de leur objet.

Je fais référence ici, tout d'abord, à l'aménagement du régime des stocks-options : ce dispositif, précieux pour associer les salariés au développement de leur entreprise, est désormais utilisé pour attribuer à quelques dirigeants des rémunérations très faiblement fiscalisées. A la lumière des excellents travaux réalisés sur ce sujet l'an dernier par la commission des finances, nous proposons de relever substantiellement le niveau d'imposition de ces profits.

Dans le même esprit, les possibilités qui existent actuellement de réduire ou d'effacer le montant de son impôt par des déficits commerciaux constitués artificiellement sont révisées. Le débat à l'Assemblée nationale a permis d'aménager le texte de façon à éviter toute interférence sur les investissements, notamment immobiliers, en cours de réalisation.

Vous avez classé ces deux mesures, monsieur le rapporteur général, parmi celles qui « concourraient à l'alourdissement de la fiscalité de l'épargne ». Je ne partage pas entièrement votre sentiment sur ce point. Les montages

en cause n'ont, en effet, qu'un rapport extrêmement lointain avec l'épargne. C'est ce qui rendait tout à fait discutables, à nos yeux, les avantages fiscaux dont ils bénéficiaient. En réalité, la mesure sur les bénéficiaires industriels et commerciaux ne pénalisera véritablement que les montages qui font massivement appel à l'endettement, car l'avantage fiscal est d'autant plus élevé que le déficit est plus important.

La deuxième innovation importante en matière fiscale, c'est la cotisation minimale de taxe professionnelle établie en fonction de la valeur ajoutée de l'entreprise. Nous aurons l'occasion d'en discuter en détail. Il s'agit d'une disposition qui a longuement retenu l'attention de la commission des finances.

En quelque sorte, cette cotisation minimale est un peu l'enfant de la commission des finances du Sénat.

M. Alain Richard. Un peu chétif !

M. Alain Lamassoure, ministre délégué. C'est vous qui en avez eu l'initiative.

M. Christian Poncelet, président de la commission. C'est son affectation qui n'est pas judicieuse !

M. Alain Lamassoure, ministre délégué. ... et les propos de M. le président de la commission laissent à penser que nous aurons peut-être un débat sur son affectation.

L'autre mesure novatrice que présente le Gouvernement en matière de taxe professionnelle est relative au plafonnement.

Les règles actuellement en vigueur en ce qui concerne le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée sont désresponsabilisantes : une collectivité locale peut décider d'augmenter le taux de cette taxe sans avoir à appliquer cette augmentation à une entreprise implantée sur son sol si cette dernière est d'ores et déjà plafonnée, puisque la conséquence financière en sera intégralement supportée par l'État, par le biais du dégrèvement.

Il s'agit d'une situation anormale à laquelle nous vous proposons de mettre un terme en retenant désormais, pour le calcul du dégrèvement de taxe professionnelle, le taux actuel de cette taxe.

Enfin, la troisième innovation fiscale qui marque ce projet de loi de finances concerne les transmissions d'entreprises.

Comme vous l'observez, à juste titre, monsieur le rapporteur général, cette mesure n'a pas pour objet de réformer les droits de succession.

M. Paul Loridant. Dommage !

M. Alain Lamassoure, ministre délégué. Elle vise à remédier à un problème plus limité et pourtant important : le maintien de l'emploi à l'occasion de la transmission d'entreprises.

M. le rapporteur général juge cette réforme insuffisante. Mais il a lui-même souligné la contrainte, de nature constitutionnelle, qui s'est imposée à nous : l'avantage doit porter non pas sur une opération purement patrimoniale, mais sur un véritable transfert du contrôle de l'entreprise, avec ce que cela implique en termes de droits non financiers.

En outre, je soulignerai les améliorations apportées au dispositif initial par l'Assemblée nationale : d'une part, l'élargissement de l'avantage en cas de décès de l'entrepreneur à un âge auquel il n'avait pu encore organiser la transmission de l'entreprise et, d'autre part, la prise en compte des donations antérieures, qui facilite l'accès au régime nouveau et évite des discriminations au détriment

des personnes qui n'ont pas attendu l'institution de ce régime nouveau pour engager la transmission anticipée de leur entreprise.

Je suis persuadé que, de notre débat, pourront jaillir de nouvelles améliorations.

M. le rapporteur général souligne, à juste titre, qu'en matière de transmission du patrimoine entre générations la fiscalité ne joue qu'un rôle secondaire, de moindre portée que les règles éminentes fixées par le code civil. J'en conviens bien volontiers et j'aurai l'occasion, lors de la discussion de cet article, de dire que la mesure fiscale qui figure dans ce projet de loi de finances ne modifie naturellement en rien ces règles civiles et n'indique nullement une quelconque volonté du Gouvernement d'y porter atteinte.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les principales caractéristiques du projet de loi de finances pour 1996. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR, et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

M. Alain Lambert, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'économie et des finances, monsieur le ministre délégué au budget, mes chers collègues, la présentation du projet de budget devant la Haute Assemblée intervient cette année à un moment singulier : au lendemain de la constitution d'un nouveau gouvernement ; au lendemain également de l'annonce d'une grande réforme de la protection sociale et d'un vote de confiance ; enfin, à quelques semaines de l'examen d'un collectif budgétaire important, dont le contenu est déjà rendu public, et que M. le ministre de l'économie et des finances nous présentera dans quelques jours.

Dans une actualité politique aussi foisonnante, la discussion budgétaire prend ainsi un relief particulier. Cette actualité ferait-elle perdre pour autant un quelconque intérêt à notre discussion ? Certainement pas ! En effet, ce projet de budget est au cœur des politiques menées par l'Etat, parce que son contenu même révèle des évolutions de fond et, en même temps, parce qu'il annonce des réformes ambitieuses.

La commission des finances partage votre souci, messieurs les ministres, d'affirmer l'exigence du vrai et d'éclairer l'opinion. En effet, l'effort de pédagogie politique n'a jamais été aussi nécessaire qu'aujourd'hui et la commission des finances s'est assignée cette mission d'explication, de pédagogie indispensable à la réussite de l'œuvre de redressement entreprise dans notre pays.

Mobiliser les Français, les convaincre de l'urgence des réformes, fût-ce au risque de « braver l'impopularité », selon la belle formule du président de notre assemblée, M. René Monory, est un préalable au redressement des finances publiques.

L'effort inéluctable devra être partagé et supporté par tous : par l'Etat, qui doit apprendre à ne plus vivre à crédit, mais aussi par les ménages et les entreprises, dont le rôle est tout aussi capital dans cette difficile marche vers le redressement de nos finances.

Ce projet de loi de finances doit, en effet, et de plus en plus, être apprécié à la lumière des grandes évolutions économiques et sociales, loin du formalisme ou de la tradition si souvent décriés par les commentateurs.

En tout premier lieu, examinons soigneusement le cadrage macroéconomique du projet de budget. C'est le président de la commission des finances, M. Christian Poncelet, qui nous présentera dans quelques instants, avec le talent que nous lui connaissons, son analyse approfondie de l'environnement économique. Je n'en dirai donc personnellement que quelques mots.

L'observation de la conjoncture économique met en évidence, me semble-t-il, une sorte de décalage, voire de contradiction, entre ce que révèlent les chiffres et ce que nous confient les hommes.

D'après les chiffres, les « fondamentaux » – le mot est à la mode ! – sont bons : ils sont favorables à la création d'emplois, au développement du commerce extérieur, à la maîtrise de l'inflation, voire aux anticipations de taux.

Mais les hommes nous confient, eux, que leurs perspectives d'investissement et de stockage sont plutôt moroses, que les consommateurs sont toujours frileux et que les concurrences extérieures s'avivent. Les sondages, si ceux-ci conservent encore un sens, rendent bien compte de cette apparente schizophrénie.

Mais nous savons tous – et le passé nous l'a douloureusement enseigné – que les prévisions économiques sont souvent vouées à l'éphémère ; vous l'avez rappelé tout à l'heure, monsieur le ministre de l'économie et des finances.

J'ai néanmoins la conviction, mes chers collègues – et j'espère que vous la partagerez avec moi – que le projet de budget soumis à notre examen repose sur une analyse objective et qu'il est frappé du sceau de la plus grande sincérité.

Je nourris en outre le sentiment, qui semble d'ailleurs animer les marchés, que la fin des interrogations sur le financement des régimes sociaux contribuera à dissiper les sources légitimes d'inquiétude qui subsistaient encore et que cet enchaînement vertueux de la croissance, sur lequel le Gouvernement fonde son action, est maintenant à notre portée.

Mais l'environnement d'une loi de finances ne se résume pas à son cadre macroéconomique.

Deux séries de contraintes extérieures pèsent sur le budget et il nous faut les apprécier à leur juste valeur pour comprendre les difficultés rencontrées par le Gouvernement pour conduire sa politique budgétaire rigoureuse.

Tout d'abord, il nous faut prendre conscience que l'Etat apporte une contribution croissante à ses partenaires, qu'il s'agisse des collectivités locales, des régimes sociaux, de l'Europe ou des entreprises publiques.

Quelques chiffres rendent bien compte de cette évolution : les contributions publiques aux régimes sociaux atteignent 225 milliards de francs, soit une augmentation de 50 p. 100 entre 1991 et 1994 ; l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités locales s'établit à 223 milliards de francs, ce qui représente 30 p. 100 de plus entre 1989 et 1994 ; les dotations en capital aux entreprises publiques s'élèvent aujourd'hui à environ 15,5 milliards de francs par an, contre seulement 9,8 milliards par an sur la période 1989-1994 ; les versements au budget de l'Union européenne ont doublé depuis 1986 et sont inscrits à hauteur de 89 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1996.

Ces contributions de l'Etat présentent une caractéristique commune : elles connaissent un rythme propre de croissance rapide sur lequel l'Etat n'a, au fond, que trop peu de prise. En forçant le trait, on constate de plus en plus une dissociation entre le rôle de l'Etat « payeur » et

le rôle de l'Etat « décideur », dissociation à laquelle notre collègue M. Oudin nous a souvent rendus attentifs. C'est une sorte de divorce, discutable dans son principe, qui devient carrément insupportable dès lors que la priorité doit être donnée à la diminution des déficits publics.

En 1996, l'Etat prend vraiment – peut-être prend-il enfin ! – la mesure de ces contraintes pour pouvoir les maîtriser : c'est l'objet de la réforme de la protection sociale, qui donne un plus grand rôle au Parlement ; c'est l'objet du pacte de stabilité avec les collectivités locales, que nous trouvons trop sévère, mais nous en reparlerons ; c'est l'objet de la rupture avec les habitudes anciennes de gestion des entreprises publiques.

Il nous faudra appliquer ce souci de rigueur au budget européen, car l'Europe nous demande d'être vertueux et rigoureux. Il serait nécessaire qu'elle le fût elle-même, et je compte sur notre collègue M. Badré pour y veiller.

La deuxième série de contraintes vient de la structure même du projet de budget : en forçant encore à peine le trait, on peut parler d'un réel effet de ciseaux entre des recettes fiscales de plus en plus décevantes et un poids des dépenses alourdi par les gestions passées.

La tendance à l'affaiblissement des recettes se mesure au contenu de la croissance en impôts ; vous l'avez déjà évoqué brièvement, messieurs les ministres. Ce contenu s'étiole de manière très préoccupante. Ainsi, la plus-value tendancielle des recettes fiscales passe de 92 milliards de francs en 1989 à 51 milliards de francs en 1996. Cela donne une idée de cette évolution.

De 1993 à 1995, les ressources brutes ont augmenté moins vite que le PIB marchand en valeur. Pour 1995, le décrochage serait encore plus spectaculaire – je parle sous votre contrôle, monsieur le ministre – puisque les ressources brutes seraient quasiment stables alors que le PIB s'accroîtrait de près de 5 p. 100 en valeur.

Les raisons de ce décalage ne sont pas encore toutes expertisées, du moins à notre niveau – vous y avez fait brièvement allusion tout à l'heure, monsieur le ministre du budget et sans doute reviendrez-vous sur ce point à l'occasion de la présentation du collectif budgétaire. En tout cas, on sent bien que ces raisons sont liées non seulement à des facteurs conjoncturels, mais également à des contraintes structurelles, telles que les allègements d'impôts que vous avez évoqués tout à l'heure – le rapport Raynaud nous en avait révélé l'ampleur – et les prélèvements sur recettes, qui ont leur propre logique d'évolution.

Au total, entre 1987 et 1994, les recettes fiscales nettes de l'Etat se sont accrues de 20 p. 100 seulement, quand le PIB augmentait, lui, de 38 p. 100. N'est-ce pas, au fond, l'illustration de la fameuse maxime selon laquelle « trop d'impôt tue l'impôt » ? Ainsi, l'évolution décevante de nos recettes fiscales s'explique sans doute, pour partie, par l'adaptation du comportement des agents économiques au poids excessif de la fiscalité.

Les effets de l'affaiblissement des recettes ont été accentués par la dérive des dépenses, qui doit être mesurée sur le moyen terme.

Mesurer le poids du passé peut, certes, susciter des réactions politiques, mais l'exercice n'est jamais inutile, car il nous éclaire sur les erreurs à ne plus commettre.

La fatalité de la dépense et le fardeau de la dette sont les deux faces d'un mal budgétaire déjà ancien. Entre 1990 et 1994, les dépenses publiques auront augmenté de 24 p. 100, soit près de deux fois plus que le PIB. Facteur aggravant, cette dérive est essentiellement due à l'augmentation mal maîtrisée des dépenses de fonctionnement et d'intervention.

La politique budgétaire expansionniste – vous en avez dit un mot tout à l'heure, monsieur le ministre du budget – qui a été menée au début des années quatre-vingt-dix au nom de la « réhabilitation de la dépense publique », n'y est pas étrangère ; elle a amorcé une forte augmentation des dépenses au moment où les fruits de l'expansion économique permettaient de nous rapprocher de l'équilibre budgétaire.

Les marges de manœuvre ont été, à l'époque, consacrées aux dépenses salariales pour 100 milliards de francs, aux allègements fiscaux pour 80 milliards de francs et seulement pour 56 milliards de francs à l'allègement de la dette publique.

Le poids du passé se mesure en effet également au fardeau de la dette : l'endettement de la France dépasse 3 000 milliards de francs. Le remboursement des seuls intérêts consomme aujourd'hui le quart de nos recettes fiscales.

La dette a, certes, augmenté en 1993 et 1994 ; mais, malgré la violence de la crise économique, un effort remarquable de maîtrise des dépenses a été accompli.

Qu'on en juge ! Alors qu'entre 1989 et 1992 les dépenses se sont accrues de près de 6 p. 100 l'an elles ont été ramenées à 3 p. 100 dès 1994, et les données disponibles pour 1995 et 1996 démontrent que l'effort sera encore amplifié.

Mes chers collègues, c'est donc au carrefour de l'ensemble de ces évolutions que se situe le projet de budget de l'Etat pour 1996 qui est soumis à notre examen.

Le premier mérite de ce projet de budget est d'imposer comme objectif politique une contrainte supplémentaire, celle de la réduction du déficit au rythme du « 5-4-3 » d'ici à 1998. La commission des finances salue le courage de ce choix, qui est autant celui d'un Etat voulant retrouver ses marges de manœuvre, tant économiques que politiques, que celui d'un futur Etat membre de l'Union économique et monétaire.

Pour atteindre cet objectif, le projet de budget pour 1996 reste modéré dans la recherche de recettes fiscales ; alors que le collectif du 4 août dernier permettra de procurer environ 70 milliards de francs de ressources supplémentaires, les mesures nouvelles prévues par le projet de budget lui-même rapporteront à peu près 10 milliards de francs en 1996.

Ces mesures nouvelles nous permettront d'avoir, au cours des jours qui viennent, des débats fructueux sur l'épargne – vous avez déjà engagé la discussion, monsieur le ministre du budget –, la transmission des entreprises et la taxe professionnelle.

La discussion des articles nous donnera l'occasion d'approfondir nos points de vue et, par la qualité des échanges, sans doute de trouver les meilleures solutions qui soient.

Nous souhaitons que ces débats ne soient pas trop vidés de leur contenu en raison de la proximité de l'examen de la loi d'orientation sur les prélèvements obligatoires ; ils doivent, au contraire, nous permettre d'en prévoir un peu mieux et d'en apprécier la teneur.

S'agissant de cette réforme des prélèvements obligatoires, la commission des finances, sous l'impulsion de son rapporteur général d'alors, M. Jean Arthuis, a fixé son corps de doctrine en 1993 et en 1994. Le rapport écrit que j'ai signé en résumé les aspects essentiels en fin de chapitre IV. J'espère que les précisions qu'il contient sont fidèles à leur inspireur.

Je me plains, monsieur le ministre de l'économie et des finances, à saluer la constance qui est la vôtre dans l'action que vous menez et qui porte la marque de la réflexion que vous avez, en son temps, dirigée au sein de notre commission.

Mais ce débat traditionnel sur les recettes devrait, cette année, s'enrichir d'une véritable discussion sur le niveau des dépenses, chacun étant maintenant conscient de la nécessité absolue de les réduire, sauf à renoncer dans un avenir proche à toute souveraineté économique et, sans doute, à toute souveraineté politique.

Nous apprécions à sa juste valeur l'effort de maîtrise de la dépense que traduit le projet de loi de finances pour 1996. Outre la suppression de la contribution de 10 milliards de francs au budget de l'UNEDIC et la modification de la budgétisation des cotisations familiales, qui représente plus de 19 milliards de francs d'économies, trois actions nous paraissent particulièrement significatives.

Il s'agit, d'abord, de la non-revalorisation des rémunérations de la fonction publique, dont le poids total, pensions comprises, atteindra 567 milliards de francs en 1996. En revanche, 3 557 créations nettes d'emplois sont prévues. Certes, elles sont à comparer avec les quelque 50 000 créations d'emplois intervenues entre 1989 et 1993. Toutefois, messieurs les ministres, dans la conjoncture présente, cette décision n'est sans doute pas opportune. Elle n'est, en tout cas, pas perçue comme telle par nos compatriotes et elle exerce un effet psychologique qui n'est pas positif.

Je rappelle pour mémoire, me référant à l'excellent rapport de notre collègue M. Philippe Marini, qu'une augmentation d'un point des pensions et rémunérations se traduit par un coût supplémentaire de 6 milliards de francs pour le budget de l'Etat.

A la non-revalorisation des rémunérations de la fonction publique s'ajoutent des coupes sévères dans le budget d'équipement des armées. Ces dernières devraient s'élever à plus de 2 milliards de francs par rapport au collectif et se situer en retrait de 16 milliards de francs par rapport à la trajectoire de la loi de programmation. Parlant, en ce domaine, sous le contrôle du président Maurice Blin, j'observerai simplement que nous semblons ainsi naviguer à vue, dans l'attente d'une nouvelle loi de programmation. Contrairement à ses partenaires, la France n'a pas empêché ce qu'il est convenu d'appeler les « dividendes de la paix ».

En revanche, les conséquences d'un tel repli du titre V seront très lourdes en termes d'emploi, de potentiel technologique et de doctrine d'emploi. Elles sont aujourd'hui, de surcroît, mal circonscrites. Elles devront impérativement être précisées par le comité de réflexion stratégique.

La troisième action conduite est celle du pacte de stabilité entre l'Etat et les collectivités locales.

Ce pacte, fort attendu, vise à garantir ce que l'on pourrait appeler le « pouvoir d'achat » de certaines dotations de l'Etat. Il répond à une vive et légitime impatience de M. le président Poncelet.

Sur le principe - je parle sous votre contrôle, monsieur le président - nous ne pouvons que nous en féliciter ; ...

M. Christian Poncelet, président de la commission. Sur le principe !

M. Alain Lambert, rapporteur général. ... sur ses modalités, bien que rendu nécessaire par l'évolution de nos finances publiques, ce pacte appelle toutefois quelques observations critiques que fera notre collègue M. Michel Mercier.

A ce titre, je citerai la suppression de la DGE pour les grandes villes, qui perturbera incontestablement le financement de leurs investissements, les règles de calcul de la DCTP, qui introduisent une sorte de biais entre son montant et celui de l'abattement de 16 p. 100, et la non-prise en compte de transferts de charges souvent qualifiées de « rampantes », comme celles qui sont induites par le plan Université 2000.

Conjuguées à un effort significatif de réduction des services votés, ces trois actions dans les secteurs de la fonction publique, des armées et des collectivités locales traduisent un réel courage politique, que la commission des finances veut souligner. Elles ont permis - on ne le dit pas assez - d'affecter à la priorité absolue de l'emploi pas moins de 138 milliards de francs. Elles seront encore insuffisantes pour nous permettre de réduire nos déficits à 4 p. 100 puis 3 p. 100 du PIB.

Alors, pouvons-nous aller plus loin, et comment ?

La commission des finances ne prétend pas détenir de solution miracle, mais elle constate qu'un vigoureux freinage des dépenses a déjà pu être réalisé après la crise de 1993. En effet, si les charges de l'Etat - vous avez donné tout à l'heure, monsieur Lamassoure, des chiffres fort intéressants, même si j'en ai choisi d'autres - avaient poursuivi le rythme de croissance observé entre 1988 et 1992, le total des dépenses de l'Etat atteindrait l'an prochain 1 800 milliards de francs et non pas 1 550 milliards de francs.

Encouragée par ces résultats tangibles, la commission a consacré une large part de ses réflexions à fixer en quelque sorte une doctrine d'action sur les économies budgétaires. Cette doctrine, qui n'est pas achevée, s'appuie sur quelques orientations ou observations que vous avez pu trouver dans le rapport, mes chers collègues.

Premièrement, messieurs les ministres, nous pensons que les dépenses baptisées un peu hâtivement « train de vie de l'Etat » ne constituent pas un gisement inépuisable d'économies ; elles ne dépassent pas, en réalité, 44 milliards de francs, soit seulement 2,8 p. 100 des dépenses nettes.

Deuxièmement, les rôles respectifs du Parlement et du Gouvernement doivent être précisés. Un débat d'orientation budgétaire - nous en avons parlé - en prélude à l'envoi des lettres de cadrage permettrait au Parlement d'exprimer ses souhaits en matière d'économies, à charge pour le Gouvernement de les ventiler entre les différents ministères.

Troisièmement, une réflexion doit être engagée sur l'échelon pertinent de prise en charge des dépenses : l'Etat, les collectivités locales, l'Europe, l'initiative privée. Une réduction des dépenses du budget de l'Etat implique en effet des transferts de charges vers d'autres agents économiques. Sommes-nous prêts à relever ce défi de l'imagination ?

Une méthodologie nouvelle s'impose à nous dans cette recherche active d'économies.

L'ambition de l'Assemblée nationale de contribuer activement à la recherche d'économies mérite d'être reconnue à sa juste valeur - je tiens à le dire afin que les choses soient claires. Si elle n'a pas permis des économies considérables, elle a en revanche permis une mobilisation sans précédent de l'opinion publique sur la nécessité absolue de maîtriser les dépenses publiques. Elle nous contraint à réfléchir, pour l'avenir, sur la meilleure méthode à retenir pour opérer les choix les plus judicieux.

Les difficultés que l'Assemblée nationale a rencontrées pour atteindre son objectif initial ne sont pas moins riches d'enseignements. J'ai voulu, dans mon rapport écrit, cerner du mieux possible les limites de cet exercice qu'il nous faudra poursuivre.

Les analyses théoriques que nous avons recensées démontrent qu'en matière de réduction des déficits l'efficacité de la diminution des dépenses est supérieure à celle de l'augmentation des recettes. Et parmi les dépenses, celles qui doivent faire l'objet d'une vigoureuse maîtrise sont celles qui sont les plus sensibles, celles qui font le plus mal, allais-je dire, telles les allocations à caractère social.

Or, après un travail de recherche à travers les chapitres du budget - j'espère ne pas m'être trompé - je me suis aperçu que les dépenses à caractère social représentaient pas moins de 300 milliards de francs, chiffre rarement cité du fait de l'éclatement extrême des dotations concernées dans les différents fascicules.

J'ai voulu également reconstituer l'ensemble des dépenses de l'Etat en leur attribuant - vous l'avez souligné, monsieur le ministre de l'économie et des finances - un ordre de flexibilité croissante.

J'ai perçu une sorte d'approbation de votre part sur une démarche de cette nature, sur cette classification qui est résumée dans une page du rapport écrit. Souhaitez-vous que nous continuions à débattre avec vous des perspectives d'économies qu'ouvre une telle démarche ?

J'aimerais aussi connaître votre point de vue sur trois questions qui me tiennent à cœur.

Tout d'abord, le Parlement peut-il valablement modifier un budget dont les dépenses résultent de tête-à-tête successifs entre les ministres dépeniers et le ministre chargé du budget, sans qu'une programmation pluriannuelle des dépenses serve de base aux choix opérés ? La balle est, bien entendu, dans le camp du Gouvernement, mais la question mérite, à mon sens, d'être posée.

Par ailleurs, le Parlement doit-il continuer de débattre du budget dans le cadre contraignant de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ?

M. Guy Cabanel. Bonne question !

M. Alain Lambert, rapporteur général. Sans remettre en cause, naturellement, la prééminence de l'exécutif dans l'élaboration du budget - en ce qui me concerne, je ne le ferai jamais - ni introduire de désordre dans des débats qui doivent rester rigoureux, il ne nous est pas interdit de réfléchir, avec vous, à un aménagement du cadre de la discussion budgétaire.

Enfin, messieurs les ministres, j'ai noté avec une certaine mélancolie qu'au moment où l'Assemblée nationale parvenait, avec votre aide, mais aussi en éprouvant des difficultés, à réaliser des économies de 2 milliards de francs, un arrêté du 15 novembre dernier, préparé par vos services, n'annulait pas moins de 24 milliards de francs sur les crédits de 1995. Messieurs les ministres, le Gouvernement ne doit-il pas enrichir nos travaux d'informations supplémentaires pour éviter au Parlement des tourments inutiles en attendant la création d'un outil d'évaluation qui pourrait lui être précieux dans l'accomplissement de ses missions ?

Au terme de l'analyse à laquelle elle s'est ainsi livrée, votre commission des finances, mes chers collègues, a estimé que le projet de budget soumis à son examen était, dans le contexte où nous nous trouvons aujourd'hui et eu égard au calendrier, le seul budget possible au regard du réseau de contraintes dans lequel nos finances publiques sont enserrées.

Ce projet de budget répond à une urgence sociale, avec une priorité absolue donnée à l'emploi ; il répond à une nécessité économique grâce au réel effort de réduction des déficits.

Il recueille, à ce double titre, l'avis favorable de votre commission des finances.

Quoi qu'il en coûte, mes chers collègues, cet effort de maîtrise de la dépense devra être poursuivi, voire amplifié, dans les années à venir pour reconquérir la marge de manœuvre budgétaire dont notre pays a besoin.

C'est à ce prix, et à ce prix seulement, que la France pourra retrouver sa souveraineté économique et, par là même, son rôle éminent dans la construction de l'Europe. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

(**M. Jacques Valade remplace M. René Monory au fauteuil de la présidence.**)

PRÉSIDENCE DE M. JACQUES VALADE vice-président

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

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 de l'économie et des finances, monsieur le ministre délégué au budget, mes chers collègues, je voudrais tout d'abord, par le biais du *Journal officiel*, remercier très sincèrement M. le Premier ministre d'avoir tenu, en dépit des contraintes de son emploi du temps particulièrement chargé, à participer à l'ouverture de la discussion du projet de loi de finances pour 1996 par la Haute Assemblée.

Sa présence, sans aucun doute, est pour nous un honneur, mais elle est également un hommage rendu à la qualité, au sérieux et à la sérénité de nos travaux. Je suis sûr que tous mes collègues, par-delà leurs différences d'opinions politiques, ont été très sensibles à la présence de M. le Premier ministre.

Je voudrais, dès le début de mon propos, formuler, à titre liminaire, deux observations.

Première observation : jamais un budget ne s'est autant inscrit dans une action d'envergure qui, tout à la fois, le dépasse, l'éclaire d'un jour nouveau et lui confère toute sa signification.

En effet, le projet de budget pour 1996 ne représente qu'une des armes de la panoplie dont le Gouvernement s'est doté pour lutter contre les déficits publics et assainir les finances de la nation.

Deux autres instruments de combat figurent dans cet arsenal.

Il en est ainsi, et surtout, du plan de réforme de la protection sociale, présenté la semaine dernière, qui porte sur des enjeux financiers encore plus considérables que les seules dépenses de l'Etat.

Ce plan cohérent, courageux et juste est celui de la dernière chance pour notre système de protection sociale qui constitue, rappelons-le, le ciment de la cohésion nationale.

Il en va de même du second collectif de 1995, qui vient d'être adopté par le conseil des ministres. En effet, ce projet de loi de finances rectificative traduit la ferme volonté du Gouvernement de maintenir, en dépit d'une évaporation de recettes fiscales, le déficit budgétaire au niveau fixé par le collectif du 4 août dernier, soit 322 milliards de francs.

En définitive, le calendrier milite en faveur du Sénat puisque nous avons l'avantage, comparés à l'Assemblée nationale, de disposer, au moment où s'ouvre la discussion budgétaire, d'une vision d'ensemble du programme de réduction des déficits publics, tant budgétaires que sociaux, mis en œuvre par le Gouvernement.

Ce plan, qui repose sur une stratégie globale, est à l'évidence cohérent, musclé et crédible : les marchés financiers ne s'y sont pas trompés, pas plus que les agents économiques.

M. Jean-Pierre Masseret. Pour ça, oui !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Ma seconde remarque liminaire aura trait au contexte politique qui préside à cette poursuite et à cette amplification de l'œuvre d'assainissement de nos finances publiques, initiée en avril 1993. Jamais l'ardente obligation de réduire les déficits publics n'aura réuni un tel consensus au sein de la majorité qui soutient le Gouvernement, consensus qui va même, on l'a remarqué, au-delà de cette majorité. Nous nous en réjouissons.

Chacun est maintenant conscient que la résorption de nos déficits constitue un impératif catégorique dont dépend la pérennité de la croissance de notre économie.

Maastricht ou pas Maastricht, monnaie unique ou pas, la France ne peut plus continuer à vivre à crédit, en s'endettant pour financer ses dépenses courantes. Autant que du respect des engagements communautaires souscrits par le peuple français, l'assainissement de nos finances publiques découle de l'impérieuse nécessité de préserver notre souveraineté nationale.

En effet, les déficits alimentent la dette de l'Etat, qui n'a jamais été aussi élevée - 3 200 milliards de francs - et le financement du service de la dette, notamment par un appel aux capitaux étrangers, rend notre devise et nos taux d'intérêt sensibles, et donc vulnérables, aux humeurs des marchés financiers.

M. Jean-Pierre Masseret. Ah !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Remettre de l'ordre dans nos comptes constitue donc une exigence de souveraineté nationale.

M. Alain Lambert, rapporteur général. Très bien !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Cessons alors de prendre l'Union européenne en otage pour en faire le bouc émissaire de nos propres erreurs.

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances. Bien sûr !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Cessons de rendre le cheminement vers la monnaie unique européenne responsable de tous nos maux.

Cessons de jeter le discrédit sur l'Europe, cette nouvelle frontière qui est l'avenir de notre pays dans un monde caractérisé par une montée en puissance de l'Asie.

M. Daniel Percheron. Pauvre Séguin !

M. Christian Poncelet, président de la commission. D'ailleurs, le président de notre assemblée, dans un livre paru tout récemment, a évoqué la montée en puissance des pays du Sud-Est asiatique, et ce à juste titre.

Exigence de souveraineté nationale, le redressement de nos finances publiques est également une nécessité économique.

En effet, la charge de la dette, près de 230 milliards de francs, absorbe 20 p. 100 des recettes fiscales nettes de l'Etat, obère les marges de manœuvre budgétaires du Gouvernement et opère une ponction stérile sur l'épargne, au détriment du financement des investissements productifs et créateurs d'emplois.

En outre, seule une volonté clairement affichée de réduire fortement les déficits publics peut rendre possible une baisse significative de nos taux d'intérêt très élevés qui, à leur niveau actuel en termes de taux réels, garrontent la croissance.

M. Alain Lambert, rapporteur général. Bien sûr !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Une décreue sensible de nos taux d'intérêt s'avère donc indispensable pour relancer la consommation, pour conforter l'investissement et pour soutenir la croissance dont le contenu en emplois est désormais plus riche.

A cet égard, je me félicite de la décision prise par la Banque de France, au lendemain de la présentation du plan de réforme de la protection sociale, d'accélérer l'allure dans sa « politique des petits pas », ou plus exactement - je cite - de « baisse ordonnée des taux d'intérêt ». C'est fort bien dit !

Aujourd'hui, le meilleur moyen de consolider la croissance, laquelle manifeste des signes d'essoufflement, c'est de mener une politique énergique de redressement des comptes publics, prélude à une baisse sensible des taux d'intérêt.

Cet assainissement de nos finances publiques, affiché, programmé et planifié, est la condition du retour de la confiance, qui est, comme l'écrivait récemment un grand quotidien du soir, « l'essence de la croissance ».

Maîtriser les dépenses publiques est donc le seul moyen d'assurer une croissance durable. Mes chers collègues, il n'y a pas d'autre politique budgétaire possible.

D'ailleurs, même les partisans les plus farouches de la prétendue « autre politique », dont j'avoue ne pas très bien appréhender le contenu, ont rebroussé chemin, renonçant ainsi à s'engager plus avant dans une voie sans issue.

MM. Daniel Percheron et Claude Estier. C'est Chirac !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Ces conversions spectaculaires, mais je l'espère aussi entières et définitives que celle de saint Paul sur le chemin de Damas, sont les bienvenues, car elles confèrent à l'action conduite par le Gouvernement un surcroît de crédibilité aux yeux des marchés qui nous jugent et nous jaugent à l'aune des déficits publics.

Le projet de loi de finances pour 1996 contribue également à renforcer cette crédibilité de la politique du Gouvernement et à favoriser le retour de la confiance.

Inscrit dans le cheminement vertueux du désormais fameux « 5-4-3 », le projet de loi de finances opère une réduction de 32 milliards de francs, soit 0,6 p. 100 en termes de produit intérieur brut, du déficit budgétaire qui est ainsi ramené de 322 milliards de francs à 290 milliards de francs dans le projet de loi de finances initiale.

Cette réduction de 10 p. 100 du déficit est obtenue par un réel effort de maîtrise des dépenses publiques : les dépenses de l'Etat, qui augmenteront moins vite que l'inflation prévisible, diminueront donc en francs constants.

Pour ne pas vous infliger des redites et des répétitions, je n'insisterai pas, mes chers collègues, sur cet aspect essentiel du projet de budget que M. le rapporteur général, Alain Lambert, a fort bien analysé avec la compétence, le talent et le brio que nous lui reconnaissons tous. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste.*)

Je voudrais simplement souligner avec force que ce projet de budget est le seul possible compte tenu de la double contrainte qui a présidé à son élaboration.

En premier lieu, il était soumis à une contrainte quant aux recettes : depuis son retour, après la brève mais sévère récession de 1993 - on ne dit rien à gauche ! (*Sourires*)

- la croissance est pauvre en impôt. C'est ainsi que, pour 1995, les moins-values fiscales s'élèvent à près de 25 milliards de francs par rapport aux estimations du collectif de l'été de 1995.

En second lieu, il subissait une contrainte quant aux dépenses, en raison d'une tendance lourde à l'augmentation des charges de l'Etat, qu'il est difficile d'enrayer. Il s'agit là d'un héritage de ce que j'ai appelé les « années cigale », de 1989 à 1992... (*Exclamations sur les travées socialistes.*)

M. Alain Lambert, rapporteur général. Très bonne expression !

M. Christian Poncelet, président de la commission. ... qui se sont caractérisées par une réhabilitation de la dépense publique afin - je cite - « de lutter contre la paupérisation des services publics ». En réalité, ces années de fortes rentrées fiscales - quelque 300 milliards de francs - furent autant d'occasions manquées au regard de l'impératif de réduction du déficit budgétaire.

Je n'insiste pas, l'histoire jugera ! (*Oh oui ! sur les travées socialistes.*) Une grave erreur a été commise.

Le projet de loi de finances pour 1996 apparaît donc à l'évidence comme un bon projet de budget au regard de l'obligation de réduction des déficits publics, souhaitée hier mais pas réalisée, et aujourd'hui mise en œuvre. (*Murmures sur les travées socialistes.*)

Toutefois, il soulève deux questions qui ne peuvent être éludées.

Première question : l'hypothèse de croissance de 2,8 p. 100 sur laquelle repose la construction budgétaire est-elle toujours crédible ?

M. Michel Sergent. Non !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Pour le Gouvernement, le moteur de la croissance en 1996 devrait résider dans une progression de la demande intérieure, qui prendrait la relève de la demande extérieure.

C'est ainsi que la consommation des ménages devrait s'accroître de 2,3 p. 100 en volume...

Mme Marie-Claude Beaudeau. Comment ?

M. Christian Poncelet, président de la commission. ... en raison d'une progression du pouvoir d'achat...

Plusieurs sénateurs socialistes. Ah oui ?...

M. Christian Poncelet, président de la commission. ... rendue possible par l'augmentation des revenus d'activité...

Plusieurs sénateurs socialistes. Ah oui ?...

M. Christian Poncelet, président de la commission. ..., une diminution de l'épargne de précaution et, surtout, une baisse du chômage.

Plusieurs sénateurs socialistes. Ah oui ?...

M. Christian Poncelet, président de la commission. A cet égard, force est de constater un phénomène récent et sans précédent : l'enrichissement du contenu en emplois de la croissance. A niveau égal, la croissance est depuis environ un an plus créatrice d'emplois en France que dans les autres pays européens. Cela a été reconnu et souligné.

M. Jean-Pierre Masseret. Par qui ?

M. Christian Poncelet, président de la commission. En effet, depuis un an, 220 000 emplois salariés supplémentaires ont été créés et le chômage a régressé, entre les mois d'octobre 1994 et septembre 1995, de 150 000 personnes.

M. Claude Estier. Il a augmenté depuis !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Cette tendance positive devrait se poursuivre en 1996 puisque, selon les prévisions du Gouvernement, les créations d'emplois se situeraient, l'année prochaine, entre 280 000 et 300 000.

L'explication principale de ce phénomène inédit d'enrichissement de la croissance de l'économie française en emplois réside sans doute dans la politique d'allègement des charges pesant sur le coût du travail peu qualifié (*Murmures sur les travées socialistes*), politique qui a été initiée en 1993 pour les cotisations d'allocations familiales et étendue récemment aux autres cotisations patronales par le « contrat initiative-emploi ».

Tout se passe comme si les entreprises avaient réagi très rapidement à l'allègement du coût du travail et aux mesures favorisant l'assouplissement de la gestion des effectifs.

Quant à l'investissement, qui constitue la seconde composante de la demande intérieure, il devrait connaître une progression significative, avec une augmentation de 8 p. 100 pour les entreprises en raison de l'importance des besoins de reconstitution et de modernisation de leurs capacités de production après plusieurs années de contraction.

Tels sont, mes chers collègues, les enchaînements qui devraient faire évoluer notre économie à un rythme de croissance de 2,8 p. 100, l'année prochaine.

L'objectivité commande cependant de rappeler que cette prévision de croissance était raisonnable au moment de l'élaboration du projet, au début de l'été dernier. Cette hypothèse était même prudente, puisqu'elle prenait en compte l'infléchissement du rythme de croissance intervenu depuis le début de l'année 1995.

Aujourd'hui, on assiste à une certaine détérioration du climat économique : si l'investissement industriel continue de s'accroître à un rythme élevé, la consommation des ménages marque le pas, et même décroît. Vous pourriez souligner mon objectivité, messieurs !

M. Jean-Pierre Masseret. Attendez un instant !

M. Christian Poncelet, président de la commission. D'ores et déjà, les instituts de conjoncture révisent à la baisse leurs prévisions de croissance.

M. Daniel Percheron. Eh oui !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Est-ce à dire que nous sommes menacés par une rechute de l'activité économique ?

M. François Autain. Oui, bien sûr !

M. René Régault. Avec ce que vous faites...

M. Marc Massion. C'est sûr !

M. Christian Poncelet, président de la commission. On peut le craindre. Cette crainte me conduit à vous demander, monsieur le ministre, si le Gouvernement ne pourrait pas envisager de prendre, au-delà de la reconduction du triplement du montant de l'allocation de rentrée scolaire, de l'instauration du prêt immobilier à taux zéro et de l'institution du nouveau dispositif de prime à la reprise des véhicules, une mesure supplémentaire pour relancer et soutenir la consommation, si le besoin s'en fait sentir.

Cette crainte me conduit également, monsieur le ministre, à formuler une recommandation : il ne me semble plus possible de recourir à des recettes supplémentaires qui seraient autant de ponctions sur le pouvoir d'achat des ménages, après les prélèvements opérés par le collectif de l'été 1995 et l'instauration prochaine de la contribution destinée au remboursement de la dette sociale.

Notre pays se caractérise déjà par un taux de prélèvements obligatoires particulièrement élevé, puisqu'il atteint 44,7 p. 100 du PIB. Ne prenons pas le risque de casser la croissance par de nouvelles ponctions !

Un sénateur socialiste. C'est un record !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Toute l'attention du Gouvernement doit donc se concentrer aujourd'hui, après les mesures courageuses qui ont été prises, sur l'indispensable réduction des dépenses publiques et sur la croissance économique de notre pays.

Cette recommandation me conduit à formuler ma seconde question : était-il possible d'aller plus loin dans la voie de la maîtrise des dépenses publiques ?

M. René Régnauld. Courage !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Ma réponse à cette interrogation sera clairement négative. (*Exclamations et rires sur les travées socialistes.*) Mon raisonnement vaut à structures étatiques constantes et mon sentiment s'appuie sur plusieurs données.

Tout d'abord, les charges de personnel - traitements plus retraites - qui s'élèvent à 567 milliards de francs, et le service de la dette, qui est évalué à près de 230 milliards de francs, représentent à eux deux plus de la moitié des dépenses de l'Etat. Or ces dépenses sont difficilement compressibles, pour ne pas dire incompressibles ; en outre, elles évoluent plus vite que l'inflation. (*Murmures sur les travées socialistes.*)

Par ailleurs, « les dépenses à guichet ouvert », qui recouvrent des actions comme l'allègement du coût du travail pour les plus bas salaires, les aides au logement versées aux personnes, le revenu minimum d'insertion, l'allocation aux adultes handicapés, les bourses scolaires et universitaires et l'aide juridique représentent plus de 10 p. 100 des dépenses civiles de l'Etat et paraissent difficilement contrôlables.

M. Daniel Percheron. C'est l'Etat providence !

M. Christian Poncelet, président de la commission. En outre, le fameux « train de vie de l'Etat », si souvent dénoncé comme le symbole de la gabegie étatique par les amateurs de recettes simplistes pour résorber le déficit ne recouvre qu'une quarantaine de milliards de francs. (*Exclamations sur les mêmes travées.*)

Enfin, les difficultés rencontrées par nos collègues de l'Assemblée nationale dans leur recherche de deux petits milliards d'économies soulignent, si besoin en était, les limites de l'exercice.

Cette rigidité des dépenses publiques et la modicité des gisements d'économies accentuent le caractère d'urgence nécessaire qui s'attache à la mise en œuvre de réformes structurelles.

Libéré des pesanteurs parfois paralysantes de la cohabitation et assuré du soutien de sa majorité,...

M. René Régnauld. Elle revient, la cohabitation !

M. Christian Poncelet, président de la commission. ... le Gouvernement devra, dans les meilleurs délais, relever trois défis.

Tout d'abord, il s'agit de la maîtrise de nos dépenses sociales, qui me semble bien engagée et sur laquelle je ne reviendrai pas.

M. Jean-Pierre Masseret. On verra ! Nous en reparlons !

M. Alain Lambert, rapporteur général. Très bien, monsieur le président.

M. Christian Poncelet, président de la commission. Il s'agit, ensuite, de la réforme de l'Etat et, enfin, de la refonte de notre système de prélèvements fiscaux et sociaux que je souhaiterais, une fois encore, évoquer.

La réforme de l'Etat est, à l'évidence, un thème central de la réflexion conduite par le Gouvernement. Force est de le reconnaître, même si la création d'une énième structure, sous la forme d'un Commissariat à la réforme de l'Etat, ne me semble pas absolument indispensable.

L'application à l'Etat du principe de subsidiarité, en vertu duquel les décisions doivent être prises au bon niveau de responsabilité, implique un recentrage de l'Etat sur ses missions régaliennes, sur ses fonctions de stratégie et sur son rôle irremplaçable de garant de l'unité, de la cohésion et de la solidarité nationales.

Il s'agit également de soumettre l'Etat au principe d'efficacité et d'évaluer de manière systématique les incidences économiques, financières et sociales des politiques publiques.

Là encore, la création d'une structure nouvelle comme l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques ne constitue pas une fin en soi. Elle doit faire la preuve de son utilité. Nous devons veiller à une bonne articulation de ses actions avec celles des évaluateurs existants, notamment la Cour des comptes, aux travaux de laquelle je tiens à rendre hommage.

M. Jacques Oudin. Très bien !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Cette indispensable réforme de l'Etat passe, en outre, par l'établissement d'un code de bonne conduite entre l'Etat et les collectivités locales...

M. Paul Loridant. Parlons-en !

M. René Régnauld. C'est sérieux ?

M. Christian Poncelet, président de la commission. ... qui constitue un préalable à la poursuite d'un éventuel transfert de nouvelles compétences.

A cet égard, permettez-moi de vous dire, monsieur le ministre, que l'Etat doit résister à la tentation de transférer aux collectivités locales...

M. René Régnauld. C'est l'Etat pillleur !

M. Christian Poncelet, président de la commission. ... des compétences dont le coût de l'exercice est incertain, explosif ou mal compensé.

D'une manière générale, je voudrais, monsieur le ministre, me féliciter des progrès accomplis dans le sens d'une pacification durable des relations entre l'Etat et les collectivités locales. (*Vives protestations sur les travées socialistes.*)

J'en veux pour preuve la consécration du pacte de stabilité financière entre l'Etat et les collectivités locales... (*Nouvelles protestations sur les travées socialistes ainsi que sur celles du groupe communiste, républicain et citoyen.*)

Mme Marie-Claude Beaudeau. Personne n'en veut !

M. Christian Poncelet, président de la commission. ... que, pour ma part, j'appelle de mes vœux, depuis de longues années, à cette tribune.

M. René Régnauld. C'est du pillage !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Quand on s'est permis d'amputer les ressources des collectivités locales comme l'ont fait les socialistes, on est prudent dans ses réactions ! (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste. - Protestations sur les travées socialistes.*)

M. le président. Vous seul avez la parole, monsieur le président de la commission. Ne vous laissez pas interrompre !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Certes, ce pacte de stabilité a été quelque peu transformé en instrument de maîtrise des dépenses publiques. En effet, les composantes de l'enveloppe normée obéissent à des règles d'indexation plus favorables que celles de l'ensemble, dont la progression est liée à la seule hausse des prix en loi de finances initiale.

M. René Régnauld. Rendez-nous nos sous !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Le respect de cette norme d'évolution de l'enveloppe ainsi constituée justifie, aux yeux du Gouvernement, la suppression de la première partie de la dotation globale d'équipement.

M. René Régnauld. Pour commencer !

Mme Hélène Luc. C'est scandaleux !

M. René Régnauld. Ce n'est qu'un début !

Mme Hélène Luc. Cela ne s'arrêtera pas là !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Pourtant, cette disposition met en péril la DGE des petites communes, puisque les communes de 10 000 à 20 000 habitants vont « aspirer » une part prépondérante de ce concours. (*Protestations sur les travées socialistes.*)

Ah ! les mauvaises habitudes données par les socialistes semblent ici se pérenniser ! (*Nouvelles protestations sur les travées socialistes. - Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

M. le président. M. le président de la commission des finances a seul droit à la parole !

M. Jacques Delong. Si vous avez envie de parler tout à l'heure, messieurs, vous avez intérêt à vous taire !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Ils se sentent coupables et c'est la raison pour laquelle ils veulent couvrir mon intervention ! (*Rires sur les travées socialistes.*)

Par ailleurs, la dotation de compensation de la taxe professionnelle, qui demeure en dehors du périmètre du pacte de stabilité, devient une véritable variable d'ajustement comme en témoigne sa forte amputation.

La commission des finances vous proposera des amendements pour corriger les dérives ou les déviations les plus contestables de la mise en œuvre de ce pacte de stabilité (*Nouveaux rires sur les mêmes travées*), dont le principe demeure tout à fait louable. Cela a d'ailleurs été reconnu à plusieurs reprises dans le passé.

M. William Chervy. Les maires seront heureux !

M. Christian Poncelet, président de la commission. N'oublions pas, mes chers collègues, que l'avènement du pacte de stabilité devrait se traduire par la fin des ruptures de contrat, la disparition des entorses aux principes de la compensation et la suppression des remises en cause des règles du jeu que nous découvrons, chaque année, au détour des articles du projet de loi de finances. N'est-ce pas, monsieur Régnauld !

M. René Régnauld. C'est la pérennisation des mêmes méthodes !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Merci !

En outre, le Gouvernement s'est engagé - à juste titre - à mettre un terme aux « mesures de dernière minute » comme la majoration des cotisations patronales à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

Enfin, je me félicite, monsieur le ministre, que le projet de loi de finances concrétise une de nos idées communes, à savoir l'institution d'une cotisation minimale de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée produite par l'entreprise.

M. René Régnauld. C'était une bonne idée socialiste !

M. Alain Lambert, rapporteur général. Elles sont si rares !

M. William Chervy. Elles sont bonnes !

M. Christian Poncelet, président de la commission. J'observe cependant avec regret que le surplus de recettes ainsi engendré vient alimenter les caisses de l'Etat au lieu d'abonder le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

M. Jean-Pierre Fourcade. Nous corrigerons ! C'est une erreur !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Nous reparlerons de ce sujet au cours du débat.

J'en viens maintenant à la seconde réforme structurelle qui m'apparaît indispensable : le remodelage de notre système de prélèvements obligatoires.

Cette réforme, que vous venez de mettre en chantier, monsieur le ministre, est inéluctable pour au moins deux raisons.

En premier lieu, notre impôt sur le revenu est archaïque. Il a mal vieilli et ses défauts sont patents, qu'il s'agisse de l'étroitesse de son assiette, de son extrême concentration et de sa trop forte progressivité pour ceux qui le payent. L'ensemble de ses défauts a pour conséquence un rendement faible et un effet redistributif limité.

La seconde raison qui milite en faveur d'une refonte de notre système de prélèvements obligatoires réside dans la nécessité de budgétiser le financement de la protection sociale afin d'alléger le coût du travail.

Il s'agirait donc de rebâtir un nouvel impôt sur le revenu à partir de l'assiette de la CSG, au besoin encore élargie, et en conservant, autant que faire se peut, son mode de prélèvement à la source.

M. René Régnauld. Que pensez-vous de l'abattement ?

M. Christian Poncelet, président de la commission. Il s'agirait, en définitive, d'aboutir à un système proche de celui de 1948, qui serait composé de deux éléments : d'une part, une taxe forfaitaire commune à tous, c'est-à-dire une sorte de cotisation civique versée par chacun des citoyens de la nation française, et, d'autre part, une surtaxe progressive en fonction de la capacité contributive de chacun.

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances. Eh oui !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Cette réforme serait assortie d'une suppression des « niches fiscales » et d'une diminution des cotisations sociales acquittées par les salariés.

Enfin, une fraction du produit de cet impôt, dont le Parlement fixerait le montant, pourrait être affectée au financement de la protection sociale. Ce sera l'occasion pour le Parlement d'analyser la variation des dépenses sociales.

Telles sont, monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, les quelques réflexions et appréciations que je voulais soumettre à votre jugement et à votre sagacité.

L'action courageuse que le Gouvernement a engagée pour remettre de l'ordre dans la « maison France » va indéniablement dans la bonne direction.

Certes, messieurs les ministres, vous entendrez au cours de cette discussion budgétaire et ailleurs des propos moins amènes ; mais il s'agira sans doute d'appréciations dictées par des considérations de politique politicienne plutôt que de véritables solutions de rechange. (*Vives protestations sur les travées socialistes.*)

Car il n'y a pas d'autre politique possible : seul un effort de maîtrise des dépenses publiques pourra permettre à notre pays de conserver sa place, son rang et son rayonnement en Europe et dans le monde.

Messieurs les ministres, l'orientation est donnée, le chemin est tracé. Courageusement, il faut persévérer. A nous maintenant, mes chers collègues, de prendre nos bâtons de pèlerins pour expliquer à nos concitoyens le sens des efforts demandés, leur montrer les étapes du chemin et éclairer ainsi, courageusement et sans démagogie, leur avenir. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. Alain Lambert, rapporteur général. Très bien ! Excellent !

Mme Hélène Luc. Vous avez du mal à vous convaincre vous-même !

M. le président. 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, 102 minutes ;

Groupe socialiste, 84 minutes ;

Groupe de l'Union centriste, 69 minutes ;

Groupe des Républicains et Indépendants, 57 minutes ;

Groupe du Rassemblement démocratique et social européen, 37 minutes ;

Groupe communiste républicain et citoyen, 29 minutes.

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, la musique que je veux faire entendre sera sans doute légèrement différente de celle qui vient de tinter à l'instant à nos oreilles.

M. Jacques Delong. Elle sera forcément discordante !

M. Jean-Pierre Masseret. M. Poncelet m'a par avance dénié le droit de faire de la politique générale...

M. Christian Poncelet, président de la commission. Politicienne !

M. Jean-Pierre Masseret. ... parce qu'il m'a déjà qualifié de politicien !

Cher président de la commission des finances, je m'inscris bien évidemment en faux contre cette appréciation !

Puisque nous parlons d'appréciation, c'est le budget de la France qu'il faut apprécier, votre projet de budget, monsieur le ministre. Et pour porter un jugement sur ce projet de loi de finances, encore faut-il le comparer aux préoccupations des Françaises et des Français.

Quelles sont-elles ? D'abord le chômage, duquel découle toute une série de conséquences néfastes pour les personnes, pour les familles, pour les cités. Cette situation engendre, de plus, des craintes, voire la peur, celle de l'avenir. Si, aujourd'hui, il y a tant de jeunes dans les rues, c'est bien évidemment pour des questions matérielles, mais c'est aussi pour revendiquer un certain nombre de réponses à leurs problèmes, réponses que vous ne pouvez apporter car, depuis trois ans, vous avez accordé un certain nombre d'avantages financiers et fiscaux qui vous privent des moyens de mener une politique d'intérêt général.

M. René Régnauld. Très bien !

M. Jean-Pierre Masseret. Ces jeunes expriment aussi une inquiétude par rapport à l'avenir et, de leur côté, leurs parents ont le sentiment que les efforts sont injustement partagés. Malgré les milliards de francs que vous avez accordés depuis 1993, 1994 et 1995, et ceux qui sont encore inscrits dans ce projet de loi de finances, on ne voit rien venir en termes d'emploi.

On pourrait vous poser les questions suivantes : à qui avez-vous donné ? A qui avez-vous demandé les efforts ? Les Françaises et les Français pourraient répondre mieux que moi. Leurs enfants sont aujourd'hui dans la rue et c'est un moyen pour eux de vous dire que votre politique est mauvaise.

Il y a un manque de confiance chez les citoyens ; la fonction politique est contestée et la démocratie l'est aussi. D'où vient ce manque de confiance ? Ne croyez-vous pas qu'il faille s'interroger sur le revirement de M. Chirac ?

M. Jacques Delong. Ils peuvent protester quand vous n'êtes pas au pouvoir !

M. Jean-Pierre Masseret. Quand M. Chirac est en campagne électorale, il met le doigt sur la fracture sociale et il rencontre l'adhésion d'une majorité de Françaises et de Français.

M. Philippe Marini. Pas la vôtre !

M. Jean-Pierre Masseret. A l'époque, que disait M. Chirac ? Il affirmait que le bulletin de salaire n'est pas l'ennemi de l'emploi...

M. Josselin de Rohan. Le SMIC a été augmenté !

M. Jean-Pierre Masseret. ... que les services publics n'ont pas à être attaqués et que les réductions d'impôts sont nécessaires.

On observe aujourd'hui ce qu'on appelle un revirement de politique...

M. Josselin de Rohan. Pas du tout !

M. Jean-Pierre Masseret. ... qui porte atteinte à la crédibilité de la fonction politique, à la démocratie...

M. Philippe Marini. Vous ne savez pas écouter !

M. Jean-Pierre Masseret. ... et qui nourrit les attentes du Front national. Les enjeux sont donc considérables ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Josselin de Rohan. Il vous aide bien le Front national !

M. Jacques Delong. C'est vous qui l'avez créé !

M. Jean-Pierre Masseret. Ce projet de budget, monsieur le ministre, n'est donc pas la bonne réponse aux préoccupations des Français. En outre, cette discussion est quelque peu surréaliste. Elle est comprimée, d'abord, par la déclaration que M. le Premier ministre a faite la semaine dernière sur la protection sociale qui engage

2 000 milliards de francs, ainsi que la vie et la survie de millions de nos concitoyens je pense à la vie des retraités et à la survie des exclus.

Nous parlons d'un budget de 1 500 milliards de francs dans lequel les services votés prennent une grande part.

M. le Premier ministre nous a annoncé des ordonnances et des textes importants en janvier dans le domaine de la protection sociale. Il faut que le Gouvernement sache que, s'il a l'intention de mettre cul par-dessus tête le système de protection sociale, il nous trouvera face à lui, déterminés à défendre ces acquis sociaux qui sont le fruit de luttes politiques, de luttes syndicales, qui sont la marque d'une véritable civilisation que nous avons construite progressivement, malgré un grand nombre de difficultés, mais avec beaucoup de volonté. Il est hors de question que nous laissions le système de protection sociale être jeté à terre parce que, au-delà de vos intentions, au-delà de vos discours, on sent bien poindre les réalités !

Si les médias ont fait un large écho aux propos de M. le Premier ministre, les Françaises et les Français ont déjà compris ce qui les attendait dès le mois de janvier prochain ! Je vous dis tout de suite que nous camperons dans l'opposition...

M. Claude Estier. Très bien !

M. Jean-Pierre Masseret. ... face aux menaces que vous allez faire peser sur le système de protection sociale. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Alain Lambert, rapporteur général. Et la dette dans tout cela ?

M. Jean-Pierre Masseret. Ce ne sont pas des propos en l'air. Mon camarade Daniel Percheron, sénateur du Pas-de-Calais, ...

M. Yves Guéna. Et M. Rocard ?

M. Jean-Pierre Masseret. ... me disait tout à l'heure que 42 p. 100 des revenus de son département sont assurés aujourd'hui par le système de protection sociale et que si, par conséquent, on se met à toucher à ce dispositif, c'est l'ensemble des départements qui ont été confrontés récemment à des difficultés d'industrialisation qui seront encore mis plus en difficulté. J'ai parlé du Pas-de-Calais, mais je pourrais aussi parler de mon département, la Moselle.

Vous nous trouverez donc sans faiblesse face à vous. Par ailleurs, notre discussion budgétaire est non seulement comprimée par la déclaration du Premier ministre, mais également par l'annonce qu'il nous a faite d'une grande réforme des prélèvements obligatoires à compter de janvier prochain.

Alors, que nous reste-t-il finalement à discuter dans ce projet de budget ? Il est pris entre le débat sur la protection sociale et l'annonce d'une réforme radicale des prélèvements obligatoires qui commence d'ailleurs à faire du bruit, car cela débute par les 20 p. 100 ! Vous avez vu, à titre personnel, malheureusement pour vous, monsieur le ministre, les conséquences que cela pouvait entraîner et quel est l'attachement des Françaises et des Français à ce système !

Pour la majorité, il n'y a pas assez de Françaises et de Français qui paient l'impôt sur le revenu. Il fallait peut-être le dire au mois d'avril ou de mai dernier ; cela aurait pu éclairer la réflexion d'un certain nombre de nos concitoyens avant l'élection présidentielle !

M. René Régnault. Très bien !

M. Philippe Marini. La commission le disait il y a un an !

M. Jean-Pierre Masseret. Dans les quelques minutes qui me restent, je me cantonnerai naturellement à faire de la politique, à débusquer votre politique pour la combattre, et là, nous touchons finalement au cœur de nos débats et de ce qui nous oppose.

Depuis 1986, 1988 puis 1993, vous déblayer le terrain pour le capitalisme, tout simplement.

M. Philippe Marini. Vous avez un autre système à nous proposer ?

M. Jean-Pierre Masseret. Vous souhaitez à tout moment rassurer les marchés financiers. J'entendais ainsi à l'instant le gaulliste qu'est M. le président de la commission des finances...

M. Alain Lambert, rapporteur général. Il en est fier !

M. Jean-Pierre Masseret. ... se satisfaire de la bonne réaction des marchés financiers.

M. Philippe Marini. Vous préférez que le franc dégringole ?

M. Jean-Pierre Masseret. Je me suis remémoré alors le discours du général de Gaulle, qui disait que la politique de la France ne se faisait pas à la corbeille ! Il doit trouver tout cela étrange...

M. Christian Poncelet, président de la commission. 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 président de la commission, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Christian Poncelet, président de la commission. Monsieur Masseret, j'ai repris de mémoire une expression prononcée ici par le regretté Premier ministre, Pierre Bérégovoy, qui disait lui-même : il faut donner un signal au marché pour faire baisser nos taux d'intérêt. A l'époque, je crois me souvenir que vous aviez applaudi. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste et des Républicains et Indépendants.*) Autre temps, autres mœurs !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Masseret.

M. Jean-Pierre Masseret. J'espère, monsieur le président, que vous décomptez cette courte interruption de mon temps de parole !

M. le président. Naturellement !

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

Vous déblayez le terrain pour le système capitaliste, disais-je, et, à ce jeu, la France sera toujours battue.

En effet, que veulent les marchés financiers ? C'est faire baisser la protection sociale, c'est peser sur les salaires, c'est remettre en cause toute la civilisation sociale que l'on a construite depuis des décennies !

M. Jean-Pierre Fourcade. C'est Zola !

M. Jean-Pierre Masseret. Vos cartes libérales ne sont pas des atouts, contrairement à ce que vous pensez, et, si vous voulez les abattre, vous mettez la France « capot » comme on dit à la belote.

Vous êtes les artisans d'un système, d'une politique, qui, quoi que vous fassiez, quoi que vous pensiez, a sa cohérence et sa logique auxquelles vous n'échapperez pas.

Le système que vous défendez est paradoxal puisqu'il a besoin des richesses, des consommateurs aisés mais, dans le même temps, il a aussi besoin d'exploiter la ressource humaine !

On observe qu'il y a aujourd'hui toujours plus de richesse et plus de pauvreté.

M. René Rénault. C'est vrai !

M. Jean-Pierre Masseret. La France est plus riche chaque année au 31 décembre qu'au 1^{er} janvier et, pourtant, vous le savez, comme maires, comme présidents de conseils généraux, comme élus tout simplement, il y a un plus grand nombre de difficultés réelles sur le terrain. La création de richesses ne se fait donc pas au bénéfice de la réduction des inégalités sociales. Le système que vous approuvez, que vous aidez à mettre en place, génère ses richesses mais il a besoin de pauvreté. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.*)

C'est vrai en France, c'est vrai aux Etats-Unis. La société américaine est une société d'abondance, monsieur le président, mais c'est aussi une société qui génère la pauvreté.

Qu'observe-t-on entre 1974 et 1994 ? Une augmentation sensible, très sensible, de la richesse, mais le nombre de pauvres est passé de 25 millions à 40 millions, les courbes de chômage et les courbes de pauvreté se sont croisées. Il y avait un taux de chômage aux Etats-Unis de 9 p. 100 en 1982 ; il est de 5 p. 100 aujourd'hui. En revanche, il y avait 32 millions de pauvres en 1982 ; il y en a 40 millions aujourd'hui. La baisse du chômage s'accompagne donc d'une augmentation de la pauvreté. C'est cela le système que vous nous proposez !

M. Christian Poncelet. *président de la commission.* Il y avait combien de chômeurs entre 1981 et 1988 ?

M. Jean-Pierre Masseret. Ne nous dites pas qu'il y a une crise ! Il n'y a pas de crise. Ce mot est une supercherie qui, à mon avis, exonère la responsabilité politique ! Les exclusions sociales que nous observons aujourd'hui sont le fruit d'une stratégie. C'est le fruit de choix politiques, c'est le résultat d'une volonté politique. Le système que vous préconisez a besoin d'exclus. Ce système, nous n'en voulons pas !

M. Philippe Marini. Les nouveaux pauvres, ce sont ceux de la « génération Mitterrand » !

M. Jean-Pierre Masseret. Qu'on ne nous dise pas qu'on ne peut pas régler les difficultés sociales, monsieur Marini ; nous sommes dans une société du savoir, nous sommes dans une société qui est riche financièrement, qui est inventive. Qu'on ne dise pas qu'on n'est pas capable de régler les problèmes sociaux auxquels nous sommes confrontés ! Quels sont les moyens qui ne seraient pas à notre disposition pour apporter des réponses au problème de l'exclusion sociale ? Quels sont les moyens que nous n'aurions pas à notre disposition pour créer davantage d'emplois de proximité ?

M. Philippe Marini. Vous avez eu quatorze ans pour les régler !

M. Jean-Pierre Masseret. Le véritable problème réside dans l'usage de la richesse. Vous le savez puisque notre pays est plus riche à la fin de chaque année qu'au début.

Invoquer la crise, c'est finalement se dédouaner à bon compte. Cela relève de la sorcellerie primitive et en tout cas pas de la société du XXI^e siècle.

Par conséquent, sur ce point, s'opposer au Gouvernement est une nécessité absolue. Nous le faisons au nom même de notre Constitution, dont l'article 2 dispose que la France est une république démocratique et sociale.

M. Michel Charasse. Laïque !

M. Jean-Pierre Masseret. Je n'ai pas prononcé exprès le mot « laïque », monsieur Charasse. Il pourrait nous entraîner dans d'autres débats qui ne seraient pas de nature budgétaire.

M. Michel Charasse. C'était pour que la citation soit complète !

M. Jean-Pierre Masseret. Moi, je m'en tenais à l'aspect démocratique et social, qui correspond davantage à notre discussion d'aujourd'hui.

M. Josselin de Rohan. Mettez-vous d'accord !

M. Jean-Pierre Masseret. En tout cas, je suis pour la laïcité, la démocratie et la république sociale, monsieur de Rohan, c'est clair ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.*) Si notre société renonce à la laïcité, elle court au-devant des pires catastrophes, car la société française n'a rien à voir avec l'idée de communauté que nous observons dans les pays anglo-saxons et, si elle possède une particularité, c'est bien celle qui consiste à intégrer les étrangers par la citoyenneté, laquelle est fondée sur la laïcité.

M. Jean-Pierre Fourcade. Mais pas dans le monde entier !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Masseret ! Je crois que monsieur Charasse a satisfaction.

M. Jean-Pierre Masseret. Je l'imagine !

M. Philippe Marini. Nous sommes loin du budget !

M. Jean-Pierre Masseret. Pas tant que cela, monsieur Marini !

M. le président. Ne vous laissez pas interrompre, mon cher collègue.

M. Jean-Pierre Masseret. Cela rend un peu plus vivants nos débats, monsieur le président. Je ne vous demande pas de décompter ces interruptions de mon temps de parole : je les prends sur moi.

M. le président. A condition que vous n'en abusiez pas.

M. Jean-Pierre Masseret. Dans ces conditions, ne m'interrompez pas, monsieur le président !

M. le président. Je vous invite à poursuivre.

M. Jean-Pierre Masseret. Ainsi, messieurs de la majorité, nous vous combattons politiquement parce qu'il est hors de question d'accepter que les Françaises et les Français en soient réduits au niveau des travailleurs pakistanais, taiwanais ou philippins ; ce n'est vraiment pas notre objectif.

M. Alain Lambert, *rapporteur général.* Vous avez le sens de la mesure !

M. Jean-Pierre Masseret. Oui, j'ai le sens de la mesure, monsieur Lambert, parce qu'une politique ne se mesure pas aux dispositions « pointillistes » qu'un gouvernement peut prendre. Il faut chercher à rétablir la cohérence et la logique du système. Or votre logique, la cohérence de votre système ne peuvent conduire qu'à l'explosion sociale, car votre système – et je le répéterai sans arrêt – se nourrit de l'exclusion sociale. Vous n'échapperez pas à cette triste réalité.

Notre obligation commune serait d'imposer d'abord des règles au système capitaliste, qui gère l'économie de marché, et de proposer ensuite un nouveau contrat social. Cela relève du devoir de l'Etat. Toutes les bonnes choses dont M. Poncelet a fait état dans son intervention...

M. Alain Lambert, *rapporteur général.* Excellente intervention !

M. Jean-Pierre Masseret. ... relèvent de l'Etat providence. Chaque fois qu'il s'est félicité des mesures prises, qu'est-ce qui en était à l'origine ? Le concept d'Etat pro-

vidence, celui de l'intervention de l'Etat pour réguler les difficultés économiques et sociales. Mais quoi que vous disiez, vous êtes en train de ruiner ce dispositif.

M. Christian Poncelet, président de la commission. Qui a fait augmenter le chômage en France ?

M. Jean-Pierre Masseret. J'y viens, et cela me fournira une conclusion car je vais avoir épuisé mon temps de parole et je ne veux pas pénaliser mes camarades qui traiteront de la consommation, de la croissance, de la fiscalité.

Arrêtons-nous donc quelques instants sur l'emploi.

Puisque nous possédons plus de richesse tous les ans au 31 décembre qu'au 1^{er} janvier, comment expliquez-vous qu'il soit toujours plus difficile de créer des emplois et que les difficultés sociales augmentent ?

Pourquoi n'utilisons-nous pas cette richesse pour créer des emplois de proximité, pour réduire le temps de travail, ce qui est une nécessité absolue ? En effet, la création de richesse exigera de moins en moins de travail grâce à un recours plus grand aux procédures technologiques et scientifiques.

C'est une bonne chose de remplacer l'homme par la machine chaque fois que cela est possible, mais cette création de richesse ne s'accompagne pas d'une création d'emplois.

Tout à l'heure, monsieur le ministre, on invoquait le pacte de stabilité entre l'Etat et les collectivités locales. Pourquoi ne pas utiliser une part de cette richesse créée par tout le monde, par les travailleurs, par les chefs d'entreprise, par tous ceux qui « mettent la main à la pâte », au bénéfice des collectivités territoriales,...

M. René Régnault. Très bien !

M. Jean-Pierre Masseret. ... qui sauraient l'employer pour financer des emplois de proximité, dont nous connaissons tous le caractère indispensable ?

Dans nos banlieues, dans nos villes, pour lutter contre l'exclusion sociale, contre la toxicomanie, contre la violence, nous avons besoin d'emplois. Pourquoi n'utilisons-nous pas cette richesse nationale pour les financer ?

Bref, nous nous opposons à la pensée dominante. Tout à l'heure, M. Poncelet nous a indiqué qu'une seule politique était possible. Non, monsieur le président de la commission, tel n'est pas le cas, sinon ce serait la fin de la fonction politique, de la démocratie. Nous croyons, nous, qu'une autre politique est possible, surtout aujourd'hui.

Elle consiste simplement à imposer des règles au système capitaliste. Si nous ne le faisons pas, nous commettons une faute dont l'addition sera réglée par les Françaises et les Français, par la France, par l'Europe même, parce que cette dernière doit dire son mot dans l'organisation mondiale de l'économie. L'Europe doit sortir du système que nous connaissons, sinon c'est la fin de la civilisation que nous avons voulu mettre en place, cette civilisation démocratique et sociale qui appelle à la cogestion et à la coresponsabilité des forces du travail et des forces politiques.

M. Christian Poncelet, président de la commission. C'est la participation, dites le mot !

M. Jean-Pierre Masseret. Tel est notre projet, monsieur Poncelet. Nous considérons, nous, qu'il existe une autre politique et nous ne cesserons pas de vous le démontrer chaque fois que ce sera possible. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

De nombreux sénateurs sur les travées socialistes. Très bien, très bonne intervention !

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

M. Guy Cabanel. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues... (*Les sénateurs socialistes continuent à féliciter M. Masseret, qui regagne son siège.*)

Messieurs du groupe socialiste, quand vous aurez fini de congratuler M. Masseret, je commencerai !

M. Claude Estier. Il le méritait !

M. le président. Monsieur Cabanel, ne vous laissez pas distraire par les amis de M. Masseret.

M. Guy Cabanel. Il n'est pas facile de ne pas se laisser distraire par M. Masseret et ses amis.

M. Claude Estier. Nous sommes plus nombreux que vous dans l'hémicycle !

M. le président. Temporairement !

M. Jean-Pierre Fourcade. On peut faire autant de bruit que vous, si vous voulez !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Cabanel.

M. Guy Cabanel. Après votre exposé, monsieur le ministre, les analyses claires et rigoureuses de nos collègues MM. Christian Poncelet et Alain Lambert me conduisent à limiter le champ de mon intervention.

Je souhaite essentiellement commenter le regard porté par le Gouvernement sur notre économie au travers du projet de loi de finances. Votre démarche, monsieur le ministre, refusant l'irréalisme me paraît empreinte d'un esprit volontariste que je salue.

Tout nous incite, mes chers collègues, à la prudence en un temps où le jugement porté sur la situation de nos finances publiques doit nous conduire à prendre des mesures difficiles.

L'exercice est périlleux. La démesure des contraintes entre des écueils incontournables au sein d'un ensemble de partenaires européens et mondiaux tous ardents à la compétition conduit à vous adresser au préalable de sincères encouragements.

Nous faudra-t-il longtemps encore fonder nos espoirs sur des économies motrices de l'expansion mondiale dont l'amplitude des variations explique encore l'incertitude de nos résultats ?

Mais la conjoncture n'explique pas tout : il est temps de dépasser la litanie pour tenir le cap de la responsabilité et de chercher à répondre aux questions des Français.

Monsieur le ministre, la France ne peut plus attendre. Le réalisme, la rigueur et de vraies réformes lui apporteront satisfaction. Il est temps de prendre ce chemin.

Le poids des contraintes budgétaires, en particulier du déficit, et la modération de l'activité, qui nourrit un certain pessimisme, ne doivent vous retenir davantage. Le Gouvernement a mis en perspective l'indispensable réforme fiscale. Je suis sûr que le Sénat l'accompagnera dans cette voie éminemment difficile.

Tout d'abord, je souhaite attirer l'attention de notre assemblée sur la procédure d'examen du texte qui nous intéresse aujourd'hui.

Je me permets de dire cela parce que M. le rapporteur général a ouvert la voie. En effet, comment aborder sereinement et efficacement un débat placé sous l'empire de dispositions pour le moins inadaptées ? C'est ainsi que l'excellent rapport général a été distribué en fin de matinée. Bien entendu, la commission des finances elle-même n'a pu travailler que dans le cadre étroit des obligations de l'ordonnance du 2 janvier 1959 complétée par la loi organique du 22 juin 1971. Ces dispositions ne mériteraient-elles pas d'être modifiées ou tout au moins adaptées ? On a l'impression d'une vie un peu surréaliste.

La commission des finances a fort heureusement devancé nos craintes en explorant les pistes d'une procédure rénovée. On ne peut que l'encourager à trouver les modalités d'un débat profondément transformé.

Mes chers collègues, nous avons adapté ce matin notre règlement aux nouvelles dispositions contenues dans la loi constitutionnelle du 4 août 1995. Eh bien, je vous assure qu'il y a une véritable rupture entre la modernisation que nous avons essayé de faire entrer dans les faits ce matin et la poursuite d'un débat aussi corseté par des textes qui, eux aussi, ont vieilli. Sans doute est-il opportun de soumettre nos travaux, non plus au rythme du passé, dont beaucoup déplorent les archaïsmes, mais à notre volonté sincère de voir le Sénat suivre l'évolution de notre société à l'aube du XXI^e siècle.

Cela dit, mes chers collègues, il faut espérer que la métamorphose s'opérera. Osons la favoriser !

Pour l'heure, il nous faut reprendre les habitudes du passé pour vingt jours au rythme des séances de jour et de nuit, du lundi au samedi, et peut-être sans repos dominical.

Pour en revenir au projet de loi de finances, j'observerai tout d'abord qu'ils s'inscrivent dans la continuité des actions jusqu'alors engagées par le Gouvernement. Je reconnais cette constance au service de l'emploi et de l'indispensable réduction des déficits publics. Ces actions résolues seront, je le crois, déterminantes pour l'avenir de notre pays, la situation de son économie et la mise en valeur de ses potentialités.

Cette constance se doit d'être aujourd'hui l'alliée de la prudence et de la mesure : la croissance en 1996, c'est maintenant indiscutable, ne répondra pas à toutes nos attentes. Elle est moins vive que prévu, ce qui n'est pas propre à notre pays, lui-même profondément impliqué dans l'économie mondiale.

Ce ralentissement pourrait être plus marqué du fait des interférences internationales et des comportements attentistes. Le moment est venu d'un discours mobilisateur pour juguler l'érosion des hypothèses de croissance sur lesquelles repose l'équilibre du projet de loi de finances.

Il ne faut pas s'attendre à l'apaisement des turbulences de l'économie mondiale ni à la sagesse des marchés des changes. La volonté nationale doit pallier les incertitudes.

Certes, le véritable ralentissement constaté ne nous est pas spécifique : la reprise très progressive du commerce mondial, les variations du dollar et de certaines monnaies européennes, la crainte toujours latente du dérapage de l'économie américaine ou du ralentissement de celle de nos partenaires allemands ont justifié des inquiétudes, dégradé les anticipations et orienté vers des déstockages.

Pourtant, le repli des économies européennes, l'essor des nouveaux pôles d'activité dans le monde ne nous ont pas empêchés de nous hisser à nouveau dans les tout premiers rangs des pays exportateurs, démontrant la compétence de nos entreprises par une amélioration presque inespérée de notre balance commerciale.

Cette position, nous la tiendrons au prix de nouveaux efforts, par le refus de tout laxisme.

Aujourd'hui, monsieur le ministre, il faut donner courage au peuple français par un effort rigoureux et équitable, seule possibilité de valoriser nos ambitions. C'est cela que les Français attendent de leur Gouvernement.

Ils attendent aussi de la fermeté pour refuser les engagements pris inconsidérément, véritables hypothèques sur l'avenir, les promesses déraisonnables ou les mesures d'appel. Une équitable rigueur doit permettre de rassembler les Français autour d'un engagement collectif.

Naturellement, il faut que nos concitoyens soient assurés que tout est mis en œuvre pour voir à la fois notre économie s'ouvrir au monde et notre société préservée.

Chers collègues, en France mais aussi à l'étranger, nombreux sont ceux qui ont douté ou qui doutent encore de notre capacité à assumer les mutations indispensables, notamment à assurer la maîtrise des déficits publics et sociaux.

Ces doutes, monsieur le ministre, anéantissent la confiance des Français et des marchés. C'est cela qu'il faut dissiper. Le Gouvernement, avec la réforme de la protection sociale, s'est engagé dans la bonne voie. Le Parlement se doit de l'aider.

L'Europe a choisi la règle de fer de la discipline financière. Nous la suivons et devons continuer à le faire afin de restaurer notre indépendance vis-à-vis des marchés, de réduire des taux d'intérêt trop élevés, qui freinent l'investissement et limitent les perspectives de croissance.

Cette politique doit être menée avec un double souci d'équité et de responsabilité, pour que tous, citoyens, administrateurs, élus, modifient leurs comportements.

Monsieur le ministre, quelle est cette politique dont nous attendons qu'elle redonne à tous la confiance, se gardant de tout bousculer sans mesure et sans objectif, accompagnant la croissance sans la stimuler artificiellement et tenant les comptes avec rigueur ? C'est, j'ose le croire, celle qui nous est présentée aujourd'hui. Telle est votre ambition, telles sont aussi mes convictions.

Notre pays, avec votre projet de loi de finances, et quoique les Français n'en aient pas toujours conscience, est entré dans la voie de la convalescence, porte ouverte sur la guérison de ses troubles économiques. En ramenant le déficit budgétaire à 4 p. 100 du PIB, ce projet de budget paraît de nature à satisfaire à des engagements exigeants.

La France, avec les Etats de l'Union européenne, s'est orientée vers des objectifs contraignants, nous permettant de déboucher sur une phase de prospérité commune.

Nous devons accomplir d'importants efforts pour préserver, malgré l'ouverture sur l'Europe et sur le monde, nos grands équilibres ; ce ne sera certainement pas le seul fait d'une croissance annoncée !

C'est pourtant sur la base de ces équilibres que nous consoliderons la croissance, par la nécessaire baisse des taux d'intérêt, la stabilité de notre monnaie et la rigueur de la gestion de nos finances, sans excès ni maladresse risquant de fragiliser la reprise.

C'est là un progrès, facilité, il est vrai, par le produit des privatisations. Sur ce dernier point, nous devons nous interroger tant ces recettes exceptionnelles semblent encore fragiles ; mais elles sont nécessaires pour financer notre désendettement.

Avec un objectif central d'allègement du déficit du budget de l'Etat qui passe de 322 milliards à 290 milliards de francs, ce projet de loi de finances s'inscrit dans la ligne de la diminution de l'ensemble des déficits publics, et ce conformément aux critères européens de convergence.

Ce résultat sera obtenu, et il faut s'en féliciter, sans artifice : sans modification de la comptabilisation des dépenses ni débudgétisation.

Il ne sera pas obtenu par une augmentation des recettes fiscales. Comment, à ce propos, imaginer que puisse être dépassé un niveau de prélèvements obligatoires qui se situe déjà parmi les plus élevés des pays occidentaux ?

Nous le savons, une fiscalité trop lourde est dissuasive et porte irrémédiablement atteinte au dynamisme de l'économie.

Le succès, monsieur le ministre, passera par la confiance retrouvée et par l'espoir entrevu, ne l'oublions pas.

Notre déficit diminue. Cela est dû, pour l'essentiel, à la compression amorcée des dépenses publiques de l'Etat et ordonnée de façon à ne pas contrarier la reprise économique. C'est ainsi que les dépenses augmenteront moins vite que l'inflation prévisionnelle.

Cela est d'autant plus remarquable que les charges de la dette et les charges de personnel ont progressé fortement. Les dépenses de fonctionnement, d'intervention, d'investissement civil ou militaire, pour ce qui les concerne, stagneront ou diminueront. Comment, dès lors, ne pas constater que nous nous engageons sur le chemin, certes difficile, d'une rigueur qu'il faudra expliquer et dont il conviendra surtout de s'assurer qu'elle est comprise ?

Deux ombres obscurcissent cependant ce tableau : la crise financière de certaines entreprises publiques et celle de la protection sociale. Sur ce dernier point, le débat parlementaire de la semaine dernière a mis en évidence la détermination d'aboutir qui est celle du Gouvernement. Pour ce qui est des entreprises publiques, le dossier est tout aussi urgent mais il est particulièrement délicat. Le contrat de plan Etat-SNCF-régions est d'une brûlante actualité ; je n'en dirai pas plus.

Enfin, l'analyse de la productivité de la dépense publique qui nous est promise me paraît constituer une voie fort intéressante.

Vous avez, monsieur le ministre, et avec vous le Gouvernement, choisi de combattre toutes les rigidités, de valoriser notre potentiel d'avenir, notamment dans le domaine des technologies nouvelles et de réformer notre protection sociale. Vous avez aussi annoncé la mise en chantier de la réforme fiscale.

Sans ouvrir aujourd'hui ce débat de fond, je souhaite verser une réflexion personnelle sur l'évolution de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, la TIPP, qui induit à mon sens des inflexions notables de la politique nationale des transports.

Dès cette année, vous engagez, monsieur le ministre, un rééquilibrage de la taxation du gazole par rapport au super et à l'essence sans plomb, mais ce rééquilibrage reste un peu timide. C'est ainsi que le gazole est encore de 33 p. 100 moins cher que le super et l'essence sans plomb.

Il y a, à cette situation, une raison historique. Voilà trente ou quarante ans, la consommation des produits légers, tels que l'essence ou le super, était en constante progression. Les produits lourds, véritables résidus inemployés du raffinage, voyaient leurs stocks s'accumuler. La taxation favorisa alors le gazole, d'où l'accroissement de sa consommation et le développement des moteurs diesel.

Cette orientation a influencé gravement la politique des transports dans notre pays, provoquant un développement rapide du transport routier et des pertes de parts de marché pour le fret ferroviaire. Dès lors, sur les axes d'échanges au sein de l'Union européenne, et particulièrement sur les autoroutes françaises, à certains moments, les files de camions en grand transit provoquent de terribles embouteillages.

Est-il possible aujourd'hui de mener une autre politique des transports ? C'est la question que se posent de nombreux Français, au moment où l'on commence à suspecter le diesel de polluer particulièrement et d'avoir des effets nocifs sur la santé.

On nous dit qu'une directive européenne qui tendrait à lutter contre les effets fâcheux des résidus imbrûlés du gazole pourrait être élaborée. Mais l'essentiel du problème est à régler en France, en établissant un équilibre entre fer et route - la question est peut-être d'actualité, au moment de la négociation du contrat de plan Etat-SNCF - suivant les exemples de nos voisins, tels que la Suisse et l'Autriche.

D'où ma question : l'évolution de la TIPP vers le rééquilibrage entre les prix des différents carburants peut-elle favoriser une nouvelle politique des transports et de l'environnement ? Est-ce une hypothèse de travail du Gouvernement ?

D'une façon générale, le Parlement se réjouit à la perspective proche d'un large débat consacré à la réforme des prélèvements obligatoires. En effet, il est urgent de dégager une direction claire et d'envisager une réforme décisive des prélèvements pesant sur tous les revenus de nos concitoyens.

Ce débat sera, je l'espère, l'occasion de confronter nos points de vue non seulement sur les revenus d'activité, mais aussi sur la répartition du poids de l'impôt entre les actifs et les retraités.

Ce débat s'engagera également dans l'optique d'une modification des rapports de l'Etat avec les collectivités locales, rapports qui pourraient être clarifiés par la définition, annoncée, d'un véritable pacte de stabilité.

En conclusion, le projet de loi de finances pour 1996 est un instrument qui doit favoriser à terme, la prospérité de notre pays au sein d'une Union européenne enfin stabilisée par la création de la monnaie unique.

Mes chers collègues, en dépit de nombreuses qualités, ce projet de budget ne peut évidemment satisfaire tout le monde, répondre à toutes les aspirations, réaliser toutes les ambitions. Consciente des difficultés à surmonter, la majorité du groupe du Rassemblement démocratique, social et européen approuve cette première partie, courageuse, du projet de loi de finances pour 1996. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. de Rohan. (*Applaudissements sur les travées du RPR et sur quelques travées de l'Union centriste.*)

M. Josselin de Rohan. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de budget pour 1996 reflète, dans sa rigueur, une volonté très ferme de lutter contre la dérive de nos finances publiques.

La réduction des déficits publics et celle des comptes sociaux répond à une impérieuse nécessité. L'une ne va pas sans l'autre si nous voulons diminuer le montant des prélèvements obligatoires, qui a atteint un niveau insupportable, et réduire l'endettement alarmant auquel notre pays doit faire face.

Présentant, voilà quelques jours, son plan de rénovation de la sécurité sociale, le Gouvernement a fait preuve d'audace et de courage en s'attaquant aux causes du mal, et non plus à ses effets.

Le projet de budget pour 1996 doit procéder de la même démarche. Il faut arrêter l'hémorragie en contenant ou en réduisant les dépenses de l'Etat, mais aussi préparer les réformes qui, à terme, favoriseront l'essor de notre économie et permettront de réduire la fracture sociale.

Il n'y a pas d'Etat fort, d'Etat respecté, d'Etat crédible, sans finances publiques saines ; dès lors, la réduction des déficits publics constitue aujourd'hui une priorité absolue.

Laisser se creuser les déficits publics, c'est contraindre l'Etat à s'endetter et renchérir ainsi le coût de l'argent ; c'est par conséquent, ralentir la croissance et freiner l'emploi.

Notre endettement représente 3 200 milliards de francs. Le service de la dette est, avec 229 milliards de francs, sensiblement égal au budget de la défense nationale, et chaque Français né en 1995 devra rembourser 60 000 francs de dettes pendant sa vie active.

Nous ne pouvons donc plus laisser la dette publique dévorer nos énergies et nos marges de manœuvre ni reporter sur nos enfants le poids de cette dette.

L'Etat ne peut continuer à vivre au-dessus de ses moyens, non seulement parce que nos engagements européens nous l'interdisent, mais surtout parce que, dans un pays qui compte plus de trois millions de sans-emploi, ne peuvent qu'être poussés au désespoir ou à la révolte des contribuables qui voient chaque jour augmenter le montant des impôts et prélèvements en tout genre.

Nous le savons bien, l'origine de l'endettement n'est pas récente. En 1984, déjà, la France était le troisième pays le plus endetté du monde. De 1988 à 1993, la dette publique a augmenté de 65 p. 100, conséquence de la politique dite de « réhabilitation de la dépense publique ».

En 1989, par rapport à 1988, les charges inscrites dans la loi de finances étaient en progression de 6,6 p. 100, en 1990, de 5,5 p. 100 par rapport à 1989, en 1991, de 5,8 p. 100 par rapport à 1990, soit beaucoup plus que l'inflation.

Une telle politique était d'autant plus incompréhensible que la baisse des taux d'imposition s'est conjuguée à une reprise de la croissance économique qui a engendré d'importantes rentrées fiscales supplémentaires, évaluées à 70 milliards de francs, des sommes qui eussent été utilement employées pour désendetter l'Etat.

Cette situation amenait la Cour des comptes à constater dans son rapport pour 1991 - c'était peu avant que M. Rocard ne quitte les fonctions de Premier ministre - que l'« ensemble des intérêts de la dette et des dépenses de garantie a représenté 9,6 p. 100 des dépenses du budget général annuel, ce qui réduit la marge disponible pour les autres opérations et creuse encore le déficit à financer par des ressources extrabudgétaires ».

La Cour des comptes ajoutait : « L'amortissement lui-même, exception faite de la tentative amorcée en 1986 et abandonnée en 1988, n'est réalisé que fictivement, étant couvert par de nouvelles émissions qui alourdiront les charges futures. »

Notre nouveau collègue M. Alain Richard, alors rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, n'était pas moins sévère lorsqu'il déclarait, à l'occasion du débat budgétaire, le 12 avril 1990 : « Il est parfaitement logique d'avoir un déficit qui se creuse dans une période de faible croissance et de consentir au contraire un effort de limitation de ce déficit dans une période où la croissance a repris. Cela me paraît en tout cas beaucoup plus judicieux que de faire le contraire, comme on l'a vu à d'autres époques. »

Faut-il rappeler que, pendant la même période, le déficit annuel de la sécurité sociale est passé de 9 milliards de francs à 57 milliards de francs, soit une multiplication par six en trois ans ?

Devant cette dérive plus qu'inquiétante, la seule action entreprise par le gouvernement de M. Michel Rocard pour y mettre un terme a été la publication d'un Livre blanc. Or les Livres blancs ont ceci de commun avec les mariages du même nom qu'ils ne produisent pas de fruits. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées de l'Union centriste.*)

En prévoyant une diminution des dépenses de 2,3 p. 100 hors dette, le projet de budget va dans la bonne voie. La baisse est de 8 p. 100 par rapport à 1994. Il s'agit, comme cela a été fort bien dit par M. le rapporteur général, et surtout par vous-même, monsieur le ministre, non de dépenser plus, mais de dépenser mieux ; il faut aussi dépenser autrement.

Le temps est venu de s'atteler à une maîtrise durable de la dépense publique. La mission Picq a formulé des propositions très intéressantes dans ce sens, qui mériteraient d'être prises en compte et auxquelles je regrette que l'on n'ait pas donné suite. Je pense, en particulier, à tout ce qui se rapporte à la préparation de la discussion budgétaire - la commission des finances a fait également d'excellentes propositions à cet égard - à l'évaluation préalable des décisions publiques, à la modification des règles de la comptabilité publique et à la régulation du budget.

La situation de nos entreprises publiques impose également vigilance et fermeté. Le contribuable doit supporter la reprise de dettes du Crédit Lyonnais, du Comptoir des Entrepreneurs, d'Air France, de la Compagnie générale maritime et, enfin et surtout, le déficit croissant de la SNCF. Nous savons bien qu'il faudra, là aussi, très probablement accepter une reprise de dettes.

C'est parce que nous n'avons pas été courageux, les uns et les autres, parce que nous avons laissé d'année en année se reporter le déficit, enfin parce que nous avons éludé des décisions difficiles qu'aujourd'hui nous connaissons une situation dramatique. (*Applaudissements sur les travées du RPR et de l'Union centriste.*)

M. Xavier de Villepin. Très bien !

M. Josselin de Rohan. Nous sommes arrivés au moment de vérité, il ne faut pas reculer.

Nous souhaitons que puisse se poursuivre la politique des privatisations, car nous ne pouvons plus, et nous ne voulons plus être l'un des seuls pays d'Europe dans lequel l'Etat, non content d'assumer ses missions régaliennes, prétend être entrepreneur sans aucune nécessité réelle pour la nation.

Cependant, il importe aussi que soient repensées tant les modalités de fonctionnement que l'organisation du service public, pour les adapter aux évolutions de l'économie contemporaine.

Le service public ne saurait couvrir les gaspillages, les scléroses ou les rentes de situations. Cela signifie qu'on ne peut tout à la fois prêcher la réduction des dépenses, dénoncer la hausse des prélèvements fiscaux et exiger à grands cris le maintien de lignes de chemin de fer que n'empruntent plus les voyageurs, de chambres d'hôpital que désertent les patients et d'agences postales où nul ne dépose plus son courrier.

MM. Jean Chérioux et Yves Guéna. Très bien !

M. Josselin de Rohan. Il faut être un peu cohérent et un peu logique !

Cela implique aussi, à la lumière des manifestations de ces derniers jours, qu'il faudra remettre en cause les conditions de fonctionnement de notre système universitaire.

Il est vrai que des inquiétudes très profondes se font jour dans la jeunesse de notre pays. Il est vrai que le chômage pèse de tout son poids sur la manière dont chacun appréhende les problèmes. Nous ne pouvons ni le discuter ni le nier. Nous voyons bien la part d'angoisse qui sous-tend ces mouvements.

Mais, tout de même, il est inconcevable que la régulation budgétaire dans ce secteur soit assurée par la rue et que le nombre d'enseignants ou les crédits alloués aux universités dépendent de l'ampleur des cortèges et de l'ardeur des manifestants. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.)*

M. Félix Leyzour. C'est pourtant comme cela !

M. Josselin de Rohan. Il faudra bien un jour, soit proportionner les ressources aux effectifs, soit limiter les effectifs aux ressources mais il n'est pas possible de perpétuer la situation actuelle, sauf à ruiner le crédit de l'État et celui de l'université. *(Très bien ! et applaudissements sur les mêmes travées.)*

Nous savons gré au Gouvernement d'avoir dégagé des crédits importants dans le domaine social.

Lutter contre la fracture sociale, c'est d'abord agir en faveur de l'emploi. Les crédits sont accrus de 21,2 p. 100 par rapport à la loi de finances initiale de 1995 si l'on comptabilise ceux du ministère du travail et ceux qui sont consacrés aux allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, qui atteindront 53 milliards de francs.

La réorientation des aides vers le secteur marchand, avec le développement du contrat initiative-emploi, devrait permettre l'embauche de 175 000 personnes en 1995. D'ailleurs, 100 000 personnes ont déjà retrouvé un emploi grâce à ce dispositif, parmi lesquelles nombreux étaient les chômeurs de longue durée.

Nous ne pouvons que nous féliciter, en outre, de l'achèvement de l'égalité sociale dans les départements d'outre-mer, de l'alignement du SMIC des DOM sur celui de la métropole à compter du 1^{er} janvier 1996.

La réduction de la fracture sociale passe par une politique du logement. Grâce au prêt à taux zéro, 120 000 personnes pourront accéder à la propriété. De même, 20 000 logements pour les plus démunis seront financés d'ici à la fin de l'année 1996. L'allocation de rentrée scolaire sera maintenue au niveau de 1995.

Ces mesures font suite à la revalorisation de 4 p. 100 du SMIC et de 2,8 p. 100 du « minimum vieillesse ». Elles démontrent que, loin de revenir sur les promesses faites pendant la campagne électorale, le Gouvernement a bien traduit, dans les faits, les engagements majeurs du chef de l'État. *(Murmures sur les travées socialistes.)*

M. Félix Leyzour. Ah bon ?

M. Josselin de Rohan. J'aborderai, à présent, le volet fiscal du projet de loi qui nous est présenté.

Il convient de féliciter le Gouvernement d'avoir décidé la suppression d'avantages fiscaux sur des placements qui ne sont pas des plus productifs en termes d'emplois, respectant ainsi un autre engagement du Président de la République, qui souhaite favoriser la fiscalité du travail par rapport à la fiscalité du capital, et ce sans remise en cause de l'épargne nécessaire à la croissance de notre économie et de nos entreprises.

Le volet fiscal de ce projet de loi de finances amorce la vaste refonte du système des prélèvements obligatoires qui nous a été annoncée pour le début de l'année 1996. Nous constatons que le Gouvernement s'engage avec cou-

rage dans cette voie peu aisée. Maintes fois annoncée, maintes fois repoussée, la réforme fiscale va enfin voir le jour.

Un bon impôt est un impôt dont l'assiette est la plus large possible, et c'est dans cet esprit que, à notre sens, il faudra réformer l'imposition sur le revenu.

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

M. Josselin de Rohan. Puis-je vous rappeler les propositions intéressantes et les pistes de réflexion qui résultent du rapport de la commission Ducamin, notamment quant à la détermination des revenus imposables et à la fixation des taux d'imposition ? Aujourd'hui, nous constatons ce que l'on pourrait appeler une « désincitation » au travail qui affecte tant les salariés que les employeurs, ce qui constitue un frein important à la création d'emplois, notamment pour les emplois les moins qualifiés.

Les mesures fiscales contenues dans le projet de loi de finances pour 1996 permettront de dégager les marges de manœuvre nécessaires pour aménager et restructurer le barème de l'impôt sur le revenu.

Au sujet des prélèvements obligatoires, certains accusent le Gouvernement de les avoir portés à un niveau historique avec ce projet de loi de finances pour 1996. Ces prélèvements, je le rappelle, ont augmenté de quatre points entre 1981 et 1984, et nous nous situons aujourd'hui, même si le taux est très élevé, à un niveau inférieur à celui qui avait été atteint en 1984.

Ce rappel, mes chers collègues, pour certains donneurs de leçons qui se sont convertis, figurez-vous, à la modération fiscale après être passés dans l'opposition ! *(Applaudissements sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants.)*

M. Christian Poncelet, président de la commission. C'est une question de mémoire !

M. Josselin de Rohan. Cela ne saurait nous dispenser de réaliser des efforts au plus vite, bien sûr, mais je souhaite, en effet, que nous gardions, les uns et les autres, ces chiffres en mémoire.

En matière fiscale aussi, nous assistons à une véritable rupture par rapport à la période précédente, rupture avec l'incohérence des mesures prises par les gouvernements qui se sont succédé avant 1993.

Les exemples de cette incohérence sont nombreux. Ainsi, c'est un fait, les gouvernements socialistes ont alourdi considérablement l'imposition de l'immobilier alors que, dans le même temps, ils allégeaient l'imposition des placements financiers.

Même incohérence lorsque furent mis en place des produits nouveaux fondés sur un engagement de maintien de l'épargne sur le long terme, le plan d'épargne populaire, par exemple, alors qu'en même temps étaient créées les SICAV monétaires de capitalisation qui, avec un seuil de cession élevé, permettent chaque année de totaliser 300 000 francs d'intérêts en totale franchise d'impôt, et ce pour une épargne complètement liquide !

Aujourd'hui, le Gouvernement s'engage résolument sur la voie de la lisibilité fiscale et d'une fiscalité favorable à l'épargne. Nous ne pouvons que souscrire à cette politique.

Vous connaissez, monsieur le ministre, notre attachement à la situation des collectivités locales, et nous le manifestons notamment dans le cadre des discussions budgétaires.

Le 26 juillet dernier, M. le Premier ministre a installé un groupe de travail chargé de jeter les bases d'un pacte de stabilité financière des relations entre l'État et les col-

lectivités locales pour une durée de trois années. Notre groupe s'est félicité, avec la commission des finances, de l'esprit qui a présidé à l'établissement de ce pacte.

Les dispositions du projet de budget pour 1996 mettent en œuvre ce pacte; nous nous en réjouissons également.

S'agissant des dotations de l'Etat aux collectivités locales, nous souhaiterions savoir, en cas d'évolution en cours d'année de l'indice des prix, si une modification de cet indice ne devrait pas entraîner une régularisation afin de ne pas pénaliser les collectivités locales.

Pour ce qui est de la DGF, nous souscrivons à la modification introduite par l'Assemblée nationale dans le projet de loi de finances et tendant à préciser, pour l'application du pacte de stabilité, que le calcul de la DGF à inscrire dans les projets de loi de finances des trois prochaines années s'effectuera en fonction du montant de l'année précédente pour éviter de changer de mode de calcul d'une année à l'autre.

Permettez-moi une réflexion sur la taxe professionnelle. L'article 11 prévoit l'instauration d'une cotisation minimale de taxe professionnelle pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 millions de francs, cotisation qui s'élèvera à 0,35 p. 100 de leur valeur ajoutée.

Ce dispositif de cotisation minimale de taxe professionnelle calculée en fonction de la valeur ajoutée correspond à une demande formulée à maintes reprises par le Parlement. Nous ne pouvons que nous réjouir de voir le Gouvernement s'engager sur cette voie.

La solution finalement adoptée, qui consiste à affecter le produit de cette taxe au FNPTP, le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, nous semble équitable. L'Etat pourra ainsi réduire à due concurrence la dotation budgétaire consacrée à ce fonds, et les bénéficiaires seront les collectivités locales ayant perdu des recettes de taxe professionnelle. Il convient de préciser que l'échange se limite au solde de ce que l'Etat percevait au titre de la nouvelle taxe et de ce qu'il reverserait au fonds de péréquation. Il y a là un respect louable du pacte de stabilité.

Comme l'ont fait remarquer M. le président de la commission des finances et M. le rapporteur général, dont je veux saluer le remarquable rapport, tous les outils d'une vraie réforme de la taxe professionnelle sont maintenant en place. Il n'est donc que temps pour nous de procéder à cette réflexion.

Dans l'élaboration du projet de budget pour 1996, le Gouvernement a fait preuve de sincérité, de rigueur et de courage.

Pour autant que le redressement de notre économie dépende de la seule politique budgétaire, l'effort entrepris autoriserait toutes les espérances.

Cependant, nous le savons bien, une condition non moins indispensable du redémarrage de notre économie est la baisse des taux d'intérêt réels à court terme, sur lesquels le Gouvernement n'a pas de prise directe.

La combinaison de taux élevés avec une politique budgétaire très restrictive pourrait à la fois casser la croissance et aggraver le chômage et, partant l'instabilité sociale.

D'ailleurs, à la suite des déclarations très courageuses de M. le Premier ministre et du plan audacieux adopté par le Gouvernement pour réformer la sécurité sociale, les taux d'intérêt ont baissé. Nous nous en réjouissons, mais nous sommes encore loin du compte! Il faut que cette politique de baisse s'accroisse. Si nous n'y arrivions pas,

les marchés ne s'y tromperaient pas et ne manqueraient pas de spéculer contre le franc. Notre monnaie résisterait très difficilement à de nouveaux assauts.

Dès lors que le chef de l'Etat s'est engagé de manière solennelle à faire de la lutte contre les déficits publics une priorité nationale et que le Gouvernement, soutenu par sa majorité, a apporté la preuve qu'il entendait bien traduire ces objectifs dans la politique budgétaire sociale, les autorités monétaires ne sauraient demeurer indifférentes.

Nul ne doit sous-estimer les graves conséquences, non seulement pour notre pays, mais aussi pour l'avenir de la construction européenne, d'un échec des tentatives menées par le Gouvernement pour redresser une situation financière rendue très périlleuse par les carences, les inconsciences et les insuffisances de la gestion socialiste. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

M. Charles Revet. Très bien! Il faut le répéter.

M. Josselin de Rohan. Le groupe du RPR du Sénat mesure l'ampleur de la tâche du Gouvernement et des difficultés auxquelles il est confronté. Parce que les objectifs sont clairs, la volonté évidente, les choix réalistes et rigoureux, nous apporterons notre entier soutien aux mesures qui nous sont présentées et nous voterons le projet de loi de finances pour 1996. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. du Luart. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et des Indépendants.*)

M. Roland du Luart. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, assurément, c'est un art difficile de présenter un bon budget. Il repose sur une prévision conjoncturelle que des faits impensables aujourd'hui peuvent venir démentir demain. Il suppose une politique claire et courageuse qui affiche des priorités. Il impose une rigueur comptable qui relègue aux oubliettes de l'histoire budgétaire les « ficelles » des débudgétisations et autres minorations volontaires de crédits. Il propose à nos concitoyens un avenir que la rigueur et la justice doivent éclairer afin que soit maintenue la cohésion du pacte social.

C'est un art difficile, assurément, qui expose davantage à la critique qu'il ne prête au compliment. Les orateurs qui m'ont précédé à cette tribune ont analysé, avec le talent que nous leur connaissons, les ombres et les lumières d'un budget qui, je l'affirme dès à présent, doit susciter notre adhésion et recueillir notre concours actif parce qu'il répond aux critères que je viens d'évoquer. Il trace une voie qui est la bonne, même s'il l'emprunte avec une retenue que nous souhaiterions parfois moins prononcée.

Un bon budget suppose une politique claire. Dans son exposé sur le projet de loi de finances rectificative du mois de juillet, que je viens de relire avec profit, M. le rapporteur général avait tenu des propos dont la perspicacité mérite s'être soulignée. Il me permettra de le citer, fût-ce un peu longuement: « Pour être compris, le message sur la maîtrise de la dépense publique doit être clair. J'ai le sentiment, à titre personnel, que tel n'est peut-être pas totalement le cas aujourd'hui. »

L'opinion publique, d'une certaine façon, entend deux discours: le premier est celui de l'« avarice budgétaire »; le second est celui d'une sorte de « générosité sociale »...

D'un côté, il est expliqué aux Français qu'ils devront se « serrer la ceinture »... Mais, dans le même temps, sont annoncés de nombreux projets de loi ou de décret dont

le coût budgétaire sera important : allocation de rentrée scolaire, allocation dépendance, baisse des charges en agriculture, loi-cadre sur l'exclusion, loi sur la famille, réforme du financement du logement.

Tout ne peut être fait en même temps ; des priorités doivent être dégagées et une programmation dans le temps s'impose.

Le Gouvernement - je m'en réjouis sincèrement - a fini par comprendre la pertinence de cet avertissement. L'objectivité commande de reconnaître que tout n'est pas possible, que la France n'est pas une nation isolée dans un monde sans frontières économiques et que la volonté politique se heurte vite aux contingences d'une saine gestion des finances publiques.

Il serait vain toutefois de nous voiler la face et de feindre d'oublier à la fois que les Français ont la mémoire longue et que des inflexions politiques trop brutales ne sont pas sans heurter leur bon sens. Je prends acte de ce que le Gouvernement, avec ardeur et conviction, soit parti à la reconquête d'une crédibilité passagèrement affaiblie aux yeux de nos compatriotes. Je ne lui ménagerai pas mon concours dans cette action salutaire, dont j'oublierai le caractère tardif.

Le débat sur l'allocation dépendance, ainsi dénommée avant l'été puis rebaptisée prestation d'autonomie quand l'automne fut venu, illustre l'ampleur de la tâche pédagogique qui nous incombe. Je regrette - il est peut-être un peu tard - que ce projet de loi n'ait pas été précédé de « l'étude d'impact » que M. le Premier ministre souhaitait voir accompagner tout projet de loi d'importance. Elle nous aurait évité bien des déconvenues.

Je serais tenté de dresser un parallèle entre la prestation d'autonomie et l'allocation de libre choix. Là encore, nos compatriotes comprennent parfaitement les difficultés budgétaires auxquelles nous sommes confrontés et dont les gouvernements socialistes portent une grande part de responsabilité. (*Protestations sur les travées socialistes.*) Mais passer de l'idée d'allocation de libre choix à la perspective d'une fiscalisation des allocations familiales, voilà qui est pour le moins abrupt !

Cette fiscalisation est peut-être nécessaire si on la replace dans la perspective plus générale d'une réforme d'ensemble du barème de l'impôt sur le revenu. Mais un effort rapide et soutenu d'information s'impose là encore. Il faut mettre un terme aux effets d'annonce prématurés qui cristallisent des oppositions à un texte fiscal dont nous ne connaissons encore pas les grandes lignes. A défaut de cet effort, je mets en garde le Gouvernement sur les risques de récupération politique de cette déconvenue.

Ces ratés dans l'action gouvernementale seront, j'en suis persuadé, rapidement oubliés grâce au véritable sursaut qu'a représenté le débat sur l'avenir de notre protection sociale. J'ai moi-même partagé l'idée, jusqu'à ce débat, selon laquelle le budget qui nous était soumis n'était qu'un « demi-budget ». C'est aujourd'hui, si vous me permettez l'expression, un « budget à 100 p. 100 ». Il démontre la volonté ferme du Gouvernement de maîtriser la dépense publique sous toutes ses formes, qu'il s'agisse des régimes sociaux, de la fonction publique, des collectivités locales ou des dépenses militaires.

Je forme le vœu que cette politique nouvelle, exigeante mais inéluctable, lève les réticences des agents économiques qui semblaient se réfugier dans une expectative plus inquiète que prudente. La mauvaise tenue de la consommation en octobre nous le démontre. Le président de la commission des finances, M. Christian Poncelet, avec le talent que nous lui connaissons, s'est efforcé de

nous rassurer. Je suis sûr que les événements lui donneront raison. Mais je reste profondément marqué - peut-être excessivement - par les déconvenues que nous avons enregistrées en 1993.

Il n'en demeure pas moins, et le rapport écrit de notre collègue Alain Lambert en porte la démonstration, que les pertes de recettes enregistrées en 1995 - ce que les spécialistes dénomment « l'effet base » - ont été très honnêtement prises en compte dans le projet de loi de finances pour 1996. Les experts en la matière sont mêmes convaincus que les perspectives de recettes resteraient « en ligne » si la croissance s'inscrivait dans la fourchette basse des prévisions.

Je ne suis pas loin de penser, avec M. le rapporteur général, que nous observons une espèce de divorce entre les résultats des modèles économétriques et les conversations que nous tenons avec les chefs d'entreprise. L'époque n'est plus où de brillants intellectuels pouvaient déclamer avec emphase qu'on ne saurait « tomber amoureux d'un taux de croissance ». Convenons ensemble que l'amour n'est peut-être plus ce qu'il était et que la cohésion sociale de notre pays repose dorénavant sur un taux de croissance élevé qui permette de créer des emplois et aussi de rémunérer les vénérables professeurs d'université que sont devenus ces brillants intellectuels. (*Sourires.*) Ce n'est que grâce à ces économies et à cette croissance que le projet de loi de finances pour 1996 a pu dégager 138 milliards de francs en faveur de la politique de l'emploi. Comme je le signalais dans mon introduction, ce budget me paraît juste et courageux.

La construction du cadrage macro-économique repose sur deux enchaînements principaux : l'amélioration de l'emploi impliquera une confiance retrouvée des consommateurs, qui diminueront leur taux d'épargne, diminution qui relancera la consommation et donc la croissance. C'est le premier enchaînement vertueux. Les résultats très positifs de la création d'emplois au premier semestre de l'année en cours confirment d'ailleurs cette tendance nouvelle qui doit, je l'espère, se prolonger. Les perspectives de la demande interne justifieront l'investissement des entreprises, investissement qui, par ailleurs, ne devrait pas augmenter fortement la productivité apparente du travail. C'est le second enchaînement vertueux.

Comme on peut le constater, la confiance est au cœur de ces ajustements. Les retards observés dans le rebond de la croissance attendu à l'automne s'expliquent sans doute pour partie par cette insuffisance du facteur « confiance ». Le recadrage de la politique budgétaire et l'annonce du plan de redressement de nos finances sociales devraient pallier cette insuffisance et, à défaut de rebond, stabiliser cette croissance à un niveau satisfaisant. C'est, mes chers collègues, le message que nous devons faire rayonner autour de nous.

« Pas plus que la croissance, la confiance ne se décrète. Elle se mérite. », démontrait avec brio un article récent de ce qu'il est convenu d'appeler un grand journal du soir. « Impalpable, insaisissable et fragile, la confiance est, à côté du capital et du travail, un facteur de production essentiel. »

Comme l'a écrit notre collègue Alain Peyrefitte dans son dernier ouvrage, la confiance est le déclin immatériel qui permet, par une étrange alchimie, d'allumer ces deux moteurs que sont le capital et le travail, de provoquer le développement. Elle est l'essence de la croissance.

J'ai évoqué la confiance interne ; j'en viens maintenant à la confiance externe. C'est en effet - ce sera le troisième point de mon analyse - de la confiance qu'inspire aux marchés financiers notre politique économique que

dépendra pour partie la baisse des taux d'intérêt, qui est intégrée dans le cadrage macro-économique du projet de loi de finances. Réduire nos déficits, c'est à l'évidence réduire la prime de risque qu'exigent les financiers internationaux. Plus que d'une dévaluation, plus que de propos incantatoires sur « l'autre politique », c'est de cette maîtrise de la dépense que viendra notre salut. Je rappellerai à cet égard qu'une baisse moyenne de un point des taux d'intérêt génère une économie immédiate de près de 6 milliards de francs sur la charge de la dette. Certains secteurs souffrent de l'appréciation de notre monnaie : c'est vrai du textile, des biens de consommation et de l'élevage. Mais convenons que jamais notre commerce extérieur n'aura été aussi florissant, même s'il subsiste des facteurs de fragilité.

De ce point de vue, notre pays est dans une meilleure situation que l'Allemagne, qui connaît depuis la réunification un déficit persistant de ses comptes courants.

C'est pourquoi l'écart des taux à long terme entre la France et l'Allemagne est beaucoup plus étroit que celui des taux à court terme. Et pour les mêmes raisons, on peut supposer qu'il va se réduire en 1996. L'écart en faveur de l'Allemagne se maintient simplement parce que la France reste débitrice nette à l'égard du monde, l'Allemagne bénéficiant, quant à elle, des excédents accumulés avant la réunification.

Le très bas niveau des taux d'intérêt à long terme de la Suisse et du Japon ne s'explique pas autrement : ces pays sont créditeurs nets à l'égard du reste du monde. Peu à peu, la France s'approche de cette situation, et elle finira par en recevoir les fruits en matière de taux d'intérêt. Le Gouvernement doit donc poursuivre avec détermination la politique financière qu'il a choisie.

Le projet de budget qui nous est soumis trouve ainsi sa cohérence dans une politique économique recentrée sur quelques priorités fortes. La faiblesse de la reprise attendue devrait s'inverser grâce à une confiance retrouvée, malgré les inévitables soubresauts suscités par le plan social. La décreue des taux d'intérêt devrait enfin récompenser notre vertu financière, même si la rigueur qu'elle appelle peut paraître bien rude à nos concitoyens.

Ce projet de budget trace la voie des économies. Cela a déjà été dit s'agissant de la fonction publique, de l'armée et des collectivités locales. L'effort est réel, même s'il demeure encore insuffisant à mes yeux.

Il convient en effet d'aller plus loin dans le rétablissement d'un équilibre entre les dépenses d'intervention et les dépenses d'équipement. C'est ce qu'ont fait nos voisins.

Comme M. Maurice Blin nous l'a excellemment démontré lors d'une réunion de la commission des finances, il faut impérativement contenir la part du budget consacrée au financement de la fonction publique. Cette part atteint aujourd'hui près de 40 p. 100, soit 567 milliards de francs en 1996, en hausse de 3,1 p. 100 en masse, alors que les salaires individuels n'augmentent pas. Ses effectifs sont passés, entre 1991 et 1993, de 22,3 p. 100 à 27,3 p. 100 de l'emploi total. En Allemagne, ils plafonnent à 14,8 p. 100, et la Grande-Bretagne les a ramenés de 21,2 p. 100 à 17 p. 100. La stabilisation des effectifs s'impose ; l'augmentation prévue dans le projet de budget est tout à fait regrettable et fait douter nos concitoyens des intentions réelles du Gouvernement. Nous devrions favoriser les transferts de personnels entre l'administration de gestion en sureffectif et l'administration de mission désormais insuffisante pour assurer, par exemple, l'une des tâches prioritaires de l'Etat qu'est la sécurité. Les 50 000 départs à la retraite qui

s'effectuent chaque année dans la fonction publique représentent une marge de manœuvre appréciable. A vous de savoir vous en servir !

A mon sens, toutes les administrations devraient être appelées à se livrer à un examen très approfondi de leurs missions et étudier toutes les possibilités de réorganisation des structures pour les adapter aux évolutions démographiques.

M. Daniel Goulet. Tout à fait !

M. Charles Revet. Absolument !

M. Roland du Luart. Je pense notamment au projet de regroupement des directions départementales de l'agriculture et de la forêt et des directions départementales de l'équipement, mais aussi aux évolutions des techniques et des modes de gestion.

M. Jean-Pierre Fourcade. Très bien !

M. Roland du Luart. Ainsi, il deviendrait possible de supprimer les structures faisant double emploi et de rationaliser les dispositifs d'intervention redondants, c'est-à-dire de donner une application pratique à l'excellente idée de « réforme de l'Etat » annoncée par M. le Premier ministre.

Le rapport Minc conclut sans ambages que « la fonction publique a le choix entre évoluer aujourd'hui avec intelligence ou subir demain un séisme statutaire ».

M. Charles Revet. Bonne analyse !

M. Roland du Luart. Cette opération vérité sur la fonction publique, que le groupe des Républicains et des Indépendants appelle de ses vœux, doit être également appliquée à la gestion des entreprises publiques. La commission des finances a avancé des propositions précises lors de l'examen du projet de loi sur le redressement du Crédit Lyonnais : 20 milliards de francs pour Air France, 10 milliards de francs pour le Comptoir des Entrepreneurs, entre 7 milliards de francs et 50 milliards de francs pour le Crédit Lyonnais. Et combien encore pour la SNCF ? Tout cela justifie, monsieur le ministre, que vous preniez en compte rapidement ces propositions. Nous vous faisons pleinement confiance.

Outre l'accélération des privatisations, avec ou sans dotation en capital préalable, nous devons agir rapidement pour éviter qu'une opposition trop violente ne se fasse jour entre les entreprises qui sont soumises à la concurrence et celles qui ont prospéré grâce à un monopole ou à des fins de mois assurées par l'Etat. Nous proposons que la nomination des dirigeants d'entreprise publique s'accompagne d'envoi de lettres de mission détaillées. Ainsi, à partir de ces lettres de mission, le contrôle et l'évaluation des résultats obtenus seront plus aisés. Il doit être possible de définir des tableaux de bord mensuels qui seraient transmis aux autorités de tutelle ; si ma mémoire est fidèle, telle est l'intention du ministre de l'économie et des finances.

Par ailleurs, il est temps de réfléchir à une réforme du mode de nomination des dirigeants. Si cette nomination doit rester de la responsabilité du Gouvernement, la sélection pourrait s'effectuer, par exemple, à partir d'une liste élaborée par un organisme indépendant ou une commission de « sages », sur le simple critère de compétences de gestion réelles et affirmées.

Le processus devrait également s'accompagner de sanctions et non pas de promotions...

M. Charles Revet. Très bien !

M. Roland du Luart. ... lorsqu'il y a une incompétence notoire et marquée, car c'est malheureusement le lot commun.

Récemment, lors de l'examen du projet de loi relatif au Crédit Lyonnais, la commission des finances a d'ailleurs présenté un amendement prévoyant des sanctions pécuniaires en cas de faute grave des dirigeants.

Il conviendrait, en outre, de réduire les différences de statuts, donc d'avantages, entre les personnels des entreprises publiques et ceux des entreprises privées. La maîtrise des dépenses publiques ne saurait s'arrêter aux seules dépenses de l'Etat. Elle doit être étendue aux collectivités locales, à la condition toutefois qu'il soit mis un terme définitif aux transferts de charges « rampantes » et que les concours de l'Etat à ces collectivités locales ne soient pas conçus comme une simple variable d'ajustement budgétaire.

Le débat sur l'article 18 nous permettra de développer nos analyses sur le « pacte de stabilité ». Toutefois, oublier la contribution éminente de ces collectivités locales à l'investissement public constituerait une grave erreur.

M. Charles Revet. Oui, 60 p. 100 !

M. Roland du Luart. En effet, comme plusieurs orateurs l'ont souligné avant moi, nous devons favoriser les dépenses « créatrices d'emplois ».

N'oublions pas, comme le précisera ultérieurement notre collègue M. Fourcade, que les collectivités locales ont en charge les trois quarts des investissements civils.

M. Christian Poncelet, président de la commission. Eh oui !

M. Roland du Luart. Par conséquent, si elles ne peuvent continuer à accomplir leur effort de maintenance et d'entretien, le réveil sera difficile pour la nation tout entière.

Mettre un terme à l'effet « boule de neige » de la dette est un objectif que le Gouvernement s'est assigné pour permettre à notre pays, d'une part, de conserver son rang dans l'Europe et dans le monde, d'autre part, de préserver son indépendance économique.

Rappelons-nous toujours, mes chers collègues, les avanies que nous avons subies aux débuts des années quatre-vingt, lorsque nous devions presque supplier les monarchies pétrolières du Golfe d'assurer nos fins de mois en contractant auprès d'elles des emprunts de plusieurs milliards de dollars. Rappelons-nous aussi qu'à cette époque les experts du FMI étaient sur le point de venir à Paris pour nous « conseiller » sur notre politique budgétaire et financière.

Cette charge de la dette, qui représente aujourd'hui les deux tiers du produit de l'impôt sur le revenu, n'est que le résultat d'une politique de « réhabilitation de la dépense publique » conduite au début des années quatre-vingt-dix, quand une forte croissance en dissimulait les coûts à venir. La nouvelle politique menée par le Gouvernement nous permettra d'enrayer progressivement une dynamique explosive, et je m'en félicite.

Je conclurai mon propos en encourageant le Gouvernement à maintenir le cap de la rigueur et de la justice sociale.

Ce budget est un bon budget, qui n'aggrave pas trop sensiblement la pression fiscale (*M. le président de la commission fait un signe d'approbation*), je le dis avec des nuances, mais qui porte le fer sur la dépense. Cela exige courage et constance, et provoquera des mécontentements compréhensibles et inévitables.

Les Français ne comprendraient pas que l'on n'aille pas plus loin en révisant l'écart - pour simplifier - entre le RMI et le SMIC, écart si faible qu'il dissuade beaucoup de jeunes de s'investir dans le marché du travail.

M. Christian Poncelet, président de la commission. C'est exact !

M. Roland du Luart. Ils ne comprendraient pas non plus que la réforme des prélèvements obligatoires pénalise les familles aux revenus moyens qui ont eu la volonté d'avoir des enfants.

Ils ne comprendraient pas, enfin, que les parlementaires ne soient pas les premiers à témoigner d'une vertu que je qualifierai de romaine. (*Exclamations sur les travées socialistes.*) Je sais bien que l'antiparlementarisme de comptoir est l'une des données de notre vie politique. Je sais bien aussi que la remise en cause de certaines déductions supplémentaires a relancé certaines campagnes de presse. Je sais tout cela ! Mais il m'arrive parfois de me demander si, au cours de la période récente, nous n'avons pas, pour notre part, contribué, par maladresse, à alimenter un courant de pensée pernicieux.

Inscrit sur le cheminement courageux du « 5, 4, 3 », le projet de loi de finances soumis à notre examen suscite l'adhésion raisonnée du groupe des Républicains et Indépendants. Quelques maladresses, peut-être inévitables, ont toutefois été commises. Mais des pistes intéressantes ont été ouvertes. Le budget semble remis en ordre. Les régimes sociaux vont l'être. L'effort doit maintenant être porté sur les entreprises publiques et, d'une certaine manière, sur notre contribution au budget.

Enfin, je mets en garde, avec amitié, le Gouvernement sur l'extrême nécessité de ne pas porter le fer sur les dépenses d'investissement mais, au contraire, de suivre les recommandations de la Cour des comptes dans le domaine du contrôle de l'allocation de certaines aides sociales.

Vous pouvez compter sur le concours actif du groupe des Républicains et Indépendants, monsieur le ministre, pour poursuivre et amplifier la politique économique rigoureuse dont vous venez de nous tracer les contours et les perspectives. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

M. Alain Lambert, rapporteur général. Excellente intervention !

M. le président. La parole est à M. de Villepin.

M. Xavier de Villepin. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'économie et des finances, mes chers collègues, la lutte contre le chômage et la lutte contre les déficits ne constituent pas deux politiques alternatives ; elles représentent un seul et même combat.

Le Gouvernement a raison d'affirmer que la pérennisation d'un chômage relativement important augmente la fracture sociale, plus encore en milieu urbain qu'en milieu rural. Pourtant, le redressement des finances publiques et la lutte contre les déficits sont incontestablement la priorité des priorités.

La France est devenue, dès 1994, le pays du G 7 où le poids de la dépense publique est le plus élevé, dépassant désormais l'Italie. Elle est également le pays où ce poids a augmenté le plus régulièrement en cinq ans. C'est ainsi qu'entre 1989 et 1994 ce poids est passé de 49,1 p. 100 à 54,9 p. 100 du produit intérieur brut, alors qu'il n'est que de 49 p. 100 en Allemagne et de 33,5 p. 100 aux États-Unis.

De ce fait, les prélèvements obligatoires, qui ont financé pour partie cette progression très importante des dépenses publiques, ont également considérablement augmenté, passant de 43,7 p. 100 du PIB en 1989 à 44,7 p. 100 annoncés pour 1996.

Ces prélèvements supplémentaires, pourtant particulièrement élevés, n'ont cependant pas suffi à équilibrer les comptes publics. La dette de l'Etat a plus que doublé depuis 1989 et elle progresse régulièrement à un rythme effrayant de près de 300 milliards de francs par an, d'autant que l'Etat a pris à sa charge la dette des organismes sociaux, qui s'élevait à 110 milliards de francs à la fin de l'année 1993 ; cette opération sera prochainement renouvelée pour l'endettement cumulé des années 1994-1995.

Ainsi, l'encours de la dette est passé de 1 622 milliards de francs en 1989 à 3 485 milliards de francs en 1996.

En conséquence, la charge annuelle de la dette est devenue le deuxième budget de l'Etat avec 226 milliards de francs prévus en 1996, soit une progression de 8,3 p. 100. La charge de la dette représente désormais près du cinquième des dépenses de l'Etat.

La conjugaison d'une dépense publique trop élevée et d'un endettement trop lourd entraîne des effets redoutables sur l'activité économique.

Je mettrai l'accent sur quatre conséquences d'une telle situation : premièrement, la pérennisation d'aides pourtant décidées pour faire face à des difficultés ponctuelles, qui deviennent des droits acquis alors que leur caractère indispensable est loin d'être démontré, notamment certaines aides au logement ; deuxièmement, l'assèchement des marchés financiers par les administrations publiques ; troisièmement, un frein considérable à la baisse des taux d'intérêt réels ; enfin, quatrièmement, une moindre productivité de l'économie dans son ensemble, d'où une moindre création d'emplois.

Dans ce contexte, le projet de loi de finances pour 1996 comporte un certain nombre d'orientations qui vont dans le bon sens.

Je pense, tout d'abord, à l'augmentation modérée des dépenses de l'Etat, qui atteint environ 1,9 p. 100 par rapport à la loi de finances rectificative pour 1995.

Il est vrai que l'exercice n'était pas évident : le service de la dette et l'augmentation de la masse salariale de la fonction publique absorberont, à eux seuls, près de 34 milliards de francs.

Il convient cependant de considérer que si l'on compare l'évolution des dépenses prévues par le projet de loi de finances pour 1996 à celles de la loi de finances de 1995, l'augmentation dépasse tout de même les 4 p. 100.

Un certain nombre de budgets demeurent préservés ; je pense à celui de la justice : en réalité, il s'agit d'une mission essentielle de l'Etat dont le bon accomplissement souffrirait jusqu'alors d'un manque cruel de moyens.

Le projet de budget de la justice, qui connaît une progression de 6 p. 100 avec la création de 1 230 emplois supplémentaires, devrait contribuer à améliorer le fonctionnement des juridictions, à moderniser l'administration pénitentiaire et à renforcer la protection judiciaire de la jeunesse.

D'autres priorités du Gouvernement recueillent également notre adhésion : la réactivation de la politique du logement, notamment par la mise en place des prêts à taux zéro ; la politique de l'emploi, pour laquelle les dépenses, dites « passives », de soutien à l'emploi, baissent de 9,3 p. 100, alors que les dépenses actives progressent de près de 48 p. 100, notamment celles d'insertion et de formation professionnelle qui enregistrent une hausse de près de 18 p. 100, ce qui est peut-être plus contestable compte tenu de certaines dérives constatées dans l'utilisation des moyens dévolus à la formation professionnelle.

Dans le même temps, des réductions importantes de crédits d'intervention et d'équipement sont opérées dans un certain nombre de budgets. Quinze budgets sur trente-six sont ainsi en baisse par rapport à 1995 !

Le budget de la défense souffre tout particulièrement puisque, en matière d'équipement, les crédits militaires progressent certes de 2,8 p. 100 par rapport à la loi de finances rectificative pour 1995, mais celle-ci les avait elle-même réduits de 9 p. 100.

Les crédits alloués au ministère de l'agriculture, quant à eux, chutent de 9 p. 100. Cependant, avec les concours de l'Etat pour les prestations sociales et les subventions communautaires, le total des soutiens publics à l'agriculture française atteint 159 milliards de francs, soit une progression plus rapide que l'inflation.

Plus préoccupant cependant, alors que la vigueur de l'investissement du secteur privé montre des signes de fléchissement, le Gouvernement choisit de réduire ses investissements civils de 4,5 p. 100, ce qui les porte à 88,1 milliards de francs.

Dans le même temps, les dépenses de fonctionnement de l'Etat augmentent et 1 334 créations de postes de fonctionnaires supplémentaires sont prévus : hors appelés du contingent, les effectifs de la fonction publique progresseront tout de même, en réalité, de 3 557 personnes. Des dépenses d'équipement en baisse, des dépenses de fonctionnement en progression : nous sommes persuadés que les lois de finances ultérieures inverseront cette tendance fâcheuse.

En réalité, si l'on se réfère aux calculs de l'OCDE, le poids de la dépense publique en France est essentiellement lié à deux postes : la rémunération des agents publics et les transferts sociaux.

La part de l'emploi des administrations publiques françaises dans l'emploi total est l'une des plus élevées dans la zone de l'OCDE : environ 23 p. 100 contre 15 p. 100 en Allemagne et aux Etats-Unis.

Il est vrai que les traitements des fonctionnaires représentent près de 40 p. 100 des dépenses de l'Etat. Dans cet esprit, deux options s'offraient au Gouvernement : ou bien maintenir le niveau des salaires de la fonction publique, solution qui a finalement été retenue, ou bien stabiliser ses effectifs.

Pourtant, l'administration recèle sans doute des gisements de productivité importants ; la décentralisation ne s'est pas toujours accompagnée d'une réduction des effectifs des administrations centrales et nul doute qu'un effort de rationalisation devrait pouvoir être engagé.

Le non-remplacement d'un certain nombre de fonctionnaires partant à la retraite pourrait constituer une mesure de bon sens susceptible de créer localement de nouveaux réflexes de réorganisation.

La grande réforme fiscale envisagée par le Président de la République et le Gouvernement va intervenir dans quelques mois. Elle ne peut s'envisager que dans le cadre d'une refonte du système d'imposition pris dans son sens le plus large, c'est-à-dire en liaison avec les prélèvements sociaux.

Au demeurant, le grand débat national qui a été organisé sur l'avenir de la protection sociale et les mesures envisagées pour redresser les comptes sociaux, que nous avons approuvés voilà quelques jours, vont incontestablement dans le bon sens.

Deux points méritent cependant d'être évoqués : le premier consiste à rappeler l'un des engagements pris par le Président de la République qui avait, en son temps, promis de s'attaquer à l'argent qui dort, à savoir essentiellement aux placements financiers sans grand risque.

Cette idée mérite en effet d'être retenue. Le Fonds monétaire international ne vient-il pas de souligner que la taxation de l'épargne est, en France, d'une complexité excessive, produisant des recettes inférieures à celles des autres grands pays ? Une réorientation s'impose, monsieur le ministre.

La loi d'orientation fiscale devra bien évidemment s'attaquer à la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En 1995, cet IRPP n'aura rapporté que 303 milliards de francs contre 673 milliards de francs pour la taxe sur la valeur ajoutée.

L'évolution du nombre des personnes imposables et non imposables est particulièrement significative.

En 1985, 15 millions de nos compatriotes étaient soumis à l'impôt sur le revenu et 9,7 millions y échappaient ; en 1991, 14,6 millions de contribuables y étaient soumis contre près de 14 millions qui en étaient exonérés, soit pratiquement la moitié des contribuables français.

Cette situation est due, pour partie, à l'évolution des ressources des ménages, mais surtout aux nombreuses déductions et incitations fiscales. En effet, l'accumulation des déductions, réductions, exonérations et abattements représente un coût fiscal de plus en plus élevé - plus de 60 milliards de francs. Par ailleurs, le caractère trop progressif du barème de l'impôt sur le revenu doit être manifestement revu. L'idée avancée par le ministre de l'économie et des finances de remettre à plat les systèmes de déductions et d'exonérations pour aboutir à une diminution sensible des tranches du barème de l'impôt sur le revenu mérite attention et étude.

Sur le plan social, force est de reconnaître que le niveau du chômage, malgré une décreue significative, est encore particulièrement élevé. Les causes sont, il est vrai, essentiellement structurelles ; au premier rang de celles-ci figure le poids des charges sociales, plus élevé en France que dans tous les autres pays industrialisés, à l'exception de l'Italie.

Notre pays enregistre, en revanche, d'excellentes performances en matière de croissance, d'inflation et de commerce extérieur.

Cependant, le maintien d'un taux élevé de chômage peut avoir des conséquences néfastes sur les finances publiques, voire sur la crédibilité de la politique monétaire.

Dans cet esprit, notre pays n'a d'autre choix que de chercher à construire un consensus en faveur de la résolution des problèmes structurels par une très grande maîtrise des dépenses sociales et par une diminution drastique des dépenses publiques.

Pour illustrer mon propos concernant la maîtrise des dépenses sociales, je dirai quelques mots du revenu minimum d'insertion, le RMI.

Le nombre de bénéficiaires du RMI a littéralement explosé, passant de 671 992 à plus de 940 000 à la fin de l'année 1994 ; 30 milliards de francs auront été dépensés à ce titre en 1995 par l'Etat et les départements, ce qui est considérable.

L'idée qui consiste à renforcer l'efficacité du dispositif, au niveau tant du contrôle des bénéficiaires que de l'insertion, par un rapprochement des décisions plus près du terrain, notamment dans les départements, mérite d'être retenue.

En outre, le projet de remettre en vigueur les commissions cantonales d'attribution qui pourront étudier de plus près les dossiers et limiter au maximum les risques de fraude doit être impérativement mis en œuvre.

M. Charles Revet. Tout à fait !

M. Xavier de Villepin. Mais deux problèmes de fond demeurent, auxquels il va bien falloir apporter une réponse rapide. Le RMI n'est en réalité satisfaisant ni pour ceux qui le reçoivent, ni pour ceux qui le financent ; le RMI est un moyen de maintenir une solidarité financière, mais il fait sans doute trop l'impasse sur la dimension psychologique et sociale de l'individu.

Pourquoi, dans ces conditions, ne pas transférer une partie des crédits réservés au revenu minimum d'insertion vers des contrats emploi-solidarité ?

Certes, ces contrats ne constituent pas la panacée, mais il faut bien reconnaître que les signataires de contrats emploi-solidarité ont le sentiment d'être utiles et retrouvent une certaine dignité par le travail. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

L'idée qui consisterait à remplacer, du moins partiellement, le RMI par des emplois d'utilité sociale doit être retenue. Dans cet esprit, notre groupe proposera, lors de l'examen du budget du travail, une réduction indicative des crédits affectés au RMI, en demandant au Gouvernement de bien vouloir les transférer sur la ligne budgétaire relative aux contrats emploi-solidarité.

MM. Roland du Luart et Charles Revet. Bonne idée !

M. Xavier de Villepin. De cette manière, nous pourrions favoriser des dépenses actives en faveur de l'emploi, au détriment de dépenses passives. Ajoutons que le transfert de la gestion du RMI aux départements serait sans doute susceptible d'éviter certains abus.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la lutte contre les déficits fiscaux et sociaux est incontestablement une œuvre de longue haleine et le Gouvernement a raison d'agir avec méthode et pragmatisme.

L'amélioration de la justice sociale, le rétablissement de l'égalité entre les Français et de l'autorité de l'Etat, ainsi que le maintien de la position internationale de la France passent obligatoirement par la réduction des déficits publics et de la dépense publique.

Dans cet esprit, nous ne pouvons que féliciter le Gouvernement de mettre en œuvre un plan courageux et cohérent de réduction des déficits sociaux.

Nous sommes persuadés, monsieur le ministre, que, grâce à votre clairvoyance et à votre persévérance, notre pays saura se conformer en temps et en heure aux critères de convergence imposés par la mise en œuvre de la monnaie unique à laquelle notre groupe est particulièrement attaché.

Sous le bénéfice de ces observations, et après avoir rendu hommage à l'excellent travail réalisé par notre commission des finances, son président, son rapporteur général, le groupe de l'Union centriste votera le projet de loi de finances pour 1996. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures quarante-cinq.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures quarante-cinq, est reprise à vingt et une heures quarante-cinq, sous la présidence de M. Yves Guéna.)

PRÉSIDENCE DE M. YVES GUÉNA
vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, si l'on se réfère à l'origine du mot « budget », celui-ci vient d'un mot anglais tiré lui-même d'un mot du vieux français : « bougette », qui signifie petite bourse.

Votre budget, monsieur le ministre, est fidèle à l'origine du mot. Jamais le budget de la France n'aura eu autant cette expression d'une petite bourse. Votre budget n'est à la hauteur ni des ambitions de la France ni même tout simplement de ses besoins immédiats. Votre bourse est petite pour le Français moyen. Elle l'est moins pour le Français possédant, riche, l'Européen moyen. Je vais m'en expliquer.

Les principaux débats qui sont ouverts par l'examen du budget à la commission des finances sont clairs. Ils portent sur le devenir des services publics, l'avenir de la protection sociale, la réforme de la fiscalité et l'évolution de la Communauté européenne. Mais reconnaissez que, pour la grande majorité des Français, la bourse devient petite.

Ce n'est pas la droite libérale, qui fait monter la critique à l'image de votre prédécesseur, M. Alain Madelin, et de quelques autres qui font semblant, par des réductions de crédits, de vouloir réduire le déficit budgétaire, qui peut apparaître comme une solution, alors qu'en fait elle veut une politique encore plus dure pour la majorité des Français.

Dans votre projet de budget, votre première priorité affichée serait l'emploi.

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances. C'est exact !

Mme Marie-Claude Beaudeau. Vous faites état de fortes hausses de crédits aboutissant à 183 milliards de francs mobilisés. En les examinant d'un peu plus près, on constate qu'un rééquilibrage s'opère, significatif et dangereux.

Les actions en faveur de la création d'emplois actifs baissent de 9 p. 100. Les actions en faveur des crédits passifs d'indemnisation augmentent de 48 p. 100. Cette évolution est significative et dangereuse.

Elle est significative, car l'effort fait en faveur des chômeurs de longue durée - les contrats initiative-emploi, les formations en alternance - exprime exclusivement une orientation d'un partage accentué du sous-emploi.

Cette évolution est aussi dangereuse, car elle s'accompagne d'une amplification de la politique d'exonération de charges des entreprises représentant 36 milliards de francs.

Partage et coût du travail sont deux pratiques qui, dans les années passées, ont accompagné le développement du chômage. Comment en serait-il différemment en 1996 ? Les mêmes causes produiront les mêmes effets. Nous ne sommes d'ailleurs pas les seuls à le penser.

Sous le chapeau « France », le quotidien *Les Echos* du 20 novembre titre : « L'euphorie des premiers mois de l'année n'est plus de mise. Certes, le contrat initiative-emploi connaît un franc succès, mais d'autres formules de traitement social s'essouffent, et les créations d'emplois faiblissent. »

Le quotidien poursuit : « Plusieurs dispositifs ont été révisés à la baisse par le Gouvernement pour l'an prochain. L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise a une dotation divisée par deux. Le budget du travail a prévu 230 000 stages, contre 270 000 cette année, et 500 000 contrats emploi-solidarité, contre 650 000 en 1995. »

« Les contrats de qualification sont en baisse en septembre pour le cinquième mois consécutif. »

« Les clignotants, au moment où les conjoncturistes révisent à la baisse leurs prévisions pour 1996, constituent une première alerte. » Que pensez-vous, monsieur le ministre, de ces clignotants qui s'allument sur le tableau de bord de l'emploi ? Ce sont ceux qui représentent les chefs d'entreprise du pays que je cite !

A la commission des finances, l'analyse a été commune sur un point : la reprise s'est essouffée en 1995, elle diminuera en 1996 puisque, de 3,1 p. 100, nous passerons à 2,8 p. 100 et personne n'ose affirmer aujourd'hui que nous « tiendrons » ce taux.

La question essentielle pour nous est donc le financement des projets d'emplois. Nous ne cessons de demander une autre gestion des fonds publics pour l'emploi, réelle et échappant aux pratiques étatiques.

Quant aux banques, elles ne font plus de crédits intéressants pour l'emploi ; elles se tournent vers la spéculation et les créances douteuses.

Le projet de budget accentue cette évolution. Depuis dix ans, la part des salaires dans la valeur ajoutée ne cesse de se réduire à raison d'un demi-point par an. En 1994, nous sommes revenus au partage de la valeur ajoutée de 1970 !

Nous ne doutons pas des capacités de notre pays : la France est un pays riche, la quatrième puissance économique du monde avec une puissance industrielle et agricole encore forte ainsi qu'un des systèmes financiers les plus performants.

Cette puissance économique n'est pas pleinement utilisée pour l'emploi. Plus de 2 000 milliards de francs sont engagés dans les placements à court terme ou des spéculations les plus diverses qui conduisent à un détournement de sommes considérables, lesquelles pourraient être utilisées pour des investissements à long terme créateurs d'emplois.

Nous proposons donc un nouveau recentrage de cette puissance financière en faveur de l'emploi à long terme, de l'augmentation des salaires et du développement de la consommation.

Monsieur le ministre, vous avez également affirmé que la réduction des déficits serait la deuxième priorité de votre budget. « Réduisons les déficits publics », dit M. le Premier ministre, « cela limitera la contrainte budgétaire ». Il ajoute que « l'importance de nos déficits publics nous coûte en termes de taux d'intérêts ».

Or la réalité démontre que ce sont les milieux financiers qui sont les plus exigeants dans ce domaine. Ils exigent une baisse nouvelle des dépenses publiques de plus de 500 milliards de francs. Le Gouvernement les fait baisser de 320 milliards de francs. Les milieux financiers

ont obtenu également une augmentation de la TVA avec un montant de 35 milliards de francs supplémentaires pour 1996.

Le Gouvernement s'est donné près de 100 milliards de francs de marge. Malgré cela, des coupes claires apparaissent dans le budget qui touchent les investissements publics - hôpitaux, équipements routiers - l'aménagement du territoire, les collectivités locales et les salaires des fonctionnaires.

Les professionnels du bâtiment s'inquiètent. Les élus s'insurgent. Le pseudo-pacte de stabilité se traduira, pour les communes, par des augmentations d'impôts, la baisse des investissements des collectivités locales, la perte de vitalité du service public et, au bout du compte, par des pertes d'emplois et une réduction de la croissance. S'attaquer aux communes et aux PME en même temps, ce sont des emplois en moins dans le plus petit village de notre pays.

Monsieur le ministre, votre analyse est erronée, car elle confond causes et conséquences. Les dépenses publiques sont efficaces pour l'emploi, la consommation, la prévision, la prospective, mais elles appellent également des coopérations sur le plan européen. Ce ne sont pas les critères de Maastricht qui améliorent cette situation ; ce sont plutôt des coopérations de solidarité, une régulation du système financier européen, une harmonisation fiscale.

Les critères de convergence de Maastricht visent à réduire les déficits publics pour avancer vers la monnaie unique. M. le ministre des finances d'Allemagne affirme qu'il faut encore durcir ces critères et viser à de nouvelles réductions.

En 1997, peu de pays seront en situation de passer à la monnaie unique. La Grande-Bretagne ne veut pas en entendre parler. L'Italie et l'Espagne, avec lire et peseta dévaluées, ne pourront pas suivre le mouvement. Les pays du Benelux suivront peut-être, bien que la Belgique semble mal partie. Quant à la France, si elle le faisait, ce serait au détriment du franc. L'Allemagne, seule, peut passer à la monnaie unique pour une raison fort simple : l'écu sera en fait le deutsche Mark.

La troisième idée que vous avez énoncée, monsieur le ministre, est que votre budget préparerait la réforme fiscale sur la base d'une fiscalité sociale et, par conséquent, plus juste.

Une réforme est-elle nécessaire ? Bien entendu. La situation actuelle est peut-être même plus difficile que vous n'osez l'avouer. Le système fiscal présente de plus en plus d'imperfections dues tout à la fois aux fraudes, que les scandales font apparaître au quotidien, aux injustices et au profit. L'impôt local en est le meilleur exemple.

Votre Gouvernement ne subit pas, il organise une charge fiscale croissante et inégalitaire. Il charge avec TVA, TIPP et CSG *bis*. Vous voulez, monsieur le ministre, charger plus encore, en évoquant la suppression de l'abattement fiscal de 20 p. 100 dont bénéficient aujourd'hui 37,5 millions de contribuables, salariés et retraités.

Cet abattement, qui joue à plein jusqu'à un salaire ou des revenus de 680 000 francs, représente 60 milliards de francs. Entendez-vous les prendre maintenant ou attendez-vous de faire adopter la réforme fiscale que vous nous annoncez pour les mois à venir ?

Ainsi, après l'augmentation de la CSG et la hausse de deux points de la TVA, de nouveaux nuages apparaissent pour une radicalisation des transferts financiers du monde du travail et des familles, car ces revenus sont ponctionnés au profit des plus privilégiés.

Pour des revenus supérieurs à 670 000 francs, l'abattement devient dégressif. Le gain fiscal sur l'ensemble du barème abaisse globalement le niveau d'imposition. C'est une première conséquence.

La deuxième conséquence est la suivante : ce sont les revenus les plus élevés qui profiteront de l'opération. Une part de ces revenus alimente les placements en tout genre, échappe aux taux d'imposition les plus élevés et cela ne saurait, par conséquent, accroître la consommation.

La troisième conséquence de cet abattement sera le financement d'un accroissement de l'inégalité de traitement entre les revenus salariaux modestes ou moyens et les revenus financiers.

A cela s'ajoute une volonté de réduire le volume des allègements fiscaux.

Le système fiscal présente également des troubles dus au recul des recettes du fait de la situation économique - 35 milliards de francs en 1995 - et d'une imposition insuffisante des plus fortunés.

Cette situation s'aggrave en raison de l'europanisation des économies, de la réduction des revenus des ménages.

Vous prétendez préparer une réforme fiscale pour le début de 1996, mais elle est déjà inscrite dans le budget que vous nous présentez.

Le déséquilibre global au détriment des salariés est déjà là, puisqu'ils paieront les quatre cinquièmes du supplément d'impôt décidé sous forme de TVA et de TIPP. Il fait apparaître des mesures symboliques concernant l'épargne avec une exonération de 50 p. 100 des successions d'entreprises familiales ou une cotisation minimale de taxe professionnelle.

Mais nous voudrions faire deux remarques.

En premier lieu, les mesures concernant l'épargne donneront, si l'on en croit M. d'Aubert, 50 milliards de francs d'avantages nouveaux.

En second lieu, le problème réside-t-il dans l'argent qui dort ? Ne vaudrait-il pas mieux le réintroduire dans des circuits productifs ?

Quant au projet de loi d'orientation envisagé, il se traduirait par un transfert d'assiette de salaires sur d'autres prélèvements. Il se traduirait également par un système de prélèvement direct, avec des caractères nouveaux de proportionnalité et de progressivité, et par un avantage fiscal au profit des fonds de pension.

Nous nous méfions de tous ceux qui affirment qu'on peut diminuer l'impôt. Ne sont-ils pas un peu des illusionnistes ?

Nous pensons plutôt qu'il existe des besoins énormes à couvrir, que, bien au contraire, il faut accroître les recettes publiques et que l'Etat, à lui seul, ne peut pas supporter ce lourd fardeau.

Nous pensons à promouvoir réellement plus de justice par un accroissement du prélèvement sur les revenus financiers. Il faut inciter à la création de plus de richesses et à une révision de la fiscalité des entreprises avec, notamment, un prélèvement social renforcé.

Enfin, sur le plan européen, une concertation se révèle nécessaire pour une harmonisation des structures et des niveaux de fiscalité.

Vous vous obstinez à rechercher des solutions, toujours les mêmes. Malgré la hausse de la TVA et des taxes sur l'essence, il manque de 20 milliards à 25 milliards de francs pour boucler le budget de 1995.

Que faites-vous ? Que proposez-vous ? Une amplification de la hausse de la TVA et des taxes sur l'essence, une limitation de l'exonération d'impôts locaux, une remise en cause du quotient familial.

Vous envisagez une réduction d'impôt sur l'assurance vie mais en poursuivant l'exonération de droits de succession sur les primes cumulées, ce qui constitue un formidable potentiel pour des revenus très importants.

Le Parlement n'est pas un conseil d'administration mandatant ses comptables pour maîtriser un déficit. A l'automne 1993, une loi de maîtrise des finances publiques, visant à augmenter les prélèvements obligatoires et à réduire les dépenses publiques, a conduit à la situation que nous connaissons.

Nous n'admettons pas cette politique d'injustice fiscale.

Nous présenterons, tout au long du débat, une série d'amendements remettant en question le poids de la TVA, de la TIPP, le taux de l'impôt sur les sociétés et la configuration de l'impôt sur le revenu.

Le rendement de l'impôt sur le revenu doit être amélioré par la remise en cause des prélèvements libératoires et des larges exemptions dont bénéficient les revenus non salariaux.

Le rendement de l'impôt sur la fortune doit être amélioré à la fois pour un effet taux et un effet base, en intégrant et réduisant les actifs professionnels.

Concernant la TVA, nous proposerons, dans un premier temps, le retour au taux normal, soit 18,6 p. 100, dans la perspective d'une réduction plus importante de ce taux, vers 16 p. 100 ou 15 p. 100, et des dispositions nouvelles sur certains biens ou services, tels que la presse, la redevance télévision, les produits alimentaires ou pharmaceutiques.

Les mouvements sociaux qui se développent pour préserver la protection sociale sont là pour nous rappeler qu'il faut faire œuvre d'imagination, fondée sur la gestion et la création de richesses nouvelles.

Au cours de l'examen de la première partie de ce projet de loi de finances, nous suggérons, par l'intermédiaire de nos amendements, une voie nouvelle imaginative et responsable.

Lors de la discussion des budgets des différents ministères, nous ferons entendre des propositions socialement plus justes et économiquement plus efficaces.

Aurez-vous l'attention, la sagesse nécessaires pour les entendre ? Le pays attend cette voie nouvelle. (*Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen.*)

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

M. Michel Charasse. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après mon collègue et ami Jean-Pierre Masseret, qui a présenté un exposé très brillant et très documenté, et avant d'autres collègues de mon groupe, qui aborderont divers aspects du projet de loi de finances, je m'en tiendrai à quelques commentaires sur ce que l'on pourrait considérer comme le principal slogan du projet de budget pour 1996, à savoir en quelque sorte : « haro sur les déficits ».

Je formulerai d'abord quelques observations d'ordre général.

La première observation concerne les déficits publics.

Je crois que personne, pas plus un pays qu'un particulier, ne peut indéfiniment vivre à crédit. Mais la situation actuelle de nos finances publiques a une série de causes, qui sont connues. Il s'agit d'abord de la crise et de la chute brutale des recettes publiques depuis 1991, puis de la gêne rencontrée par les divers gouvernements pour rétablir les choses en raison de la proximité des élections législatives, puis présidentielles.

De ce fait, notre endettement est passé de moins de 2 000 milliards de francs en 1992 à plus de 3 400 milliards de francs en 1995. Sa charge annuelle sera bientôt le premier budget de la nation, et je ne parle pas des comptes sociaux dont on connaît les déficits cumulés, à savoir 230 milliards de francs, avec ce que cela représente comme charge d'emprunt pour la sécurité sociale, car elle aussi emprunte et paie des intérêts.

La IV^e République s'est peu à peu enfoncée pour avoir été incapable de surmonter la crise financière. Chacun se souvient de l'humiliation de la France lorsque nos ministres allaient mendier à Washington et que notre monnaie fondait au rythme des dévaluations successives.

La France de 1958 ne faisait plus autorité dans le monde et son message ne passait plus à cause de la mauvaise gestion de nos finances, qui fut aussi l'une des raisons de la chute du régime. Ne l'oublions pas.

La deuxième observation a trait à la situation actuelle. Celle-ci ne peut plus durer sans que nous risquions une explosion financière et sociale. Souvenons-nous de 1929 ! C'est une question non pas de pensée unique mais seulement de réalisme et de bon sens.

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

M. Michel Charasse. On peut toujours essayer de réécrire l'histoire pour rechercher les vrais coupables. Tout cela ne change rien au fond, d'autant plus que les responsables d'aujourd'hui ne sont pas les mieux placés pour critiquer ceux d'hier, puisqu'ils ont tout voté depuis 1993, tout accepté, sans jamais exiger ni obtenir un peu plus de volonté dans la gestion financière. L'accumulation des déficits est le plus souvent la conséquence de la chute des recettes et du maintien ou de l'accroissement des dépenses et, à travers elles, des facilités accordées à des catégories particulières - je ne pense pas qu'aux entreprises, qui sont cependant assez bien placées - catégories particulières qu'on n'a pas osé heurter de front, élections obligent. Il faut donc faire marche arrière, c'est la clef de l'indépendance de notre pays, mais ce n'est pas facile, j'en conviens.

Ma troisième observation sera pour dire que ces considérations, que tout le monde peut sans doute partager, conduisent à constater que Maastricht est un faux prétexte et qu'il serait injuste de reprocher au traité d'être la seule cause des disciplines imposées aux pays qui ont souscrit à la monnaie unique. Maastricht ou pas, les déficits non maîtrisés finiront par nous conduire à la ruine et à l'abaissement de l'autorité et de l'indépendance de la France.

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances. Très bien !

M. Michel Charasse. Mais je suis de ceux qui pensent que Maastricht a eu raison d'imposer ces règles et un calendrier aux Etats, car sans disciplines financières, en continuant à dépenser plus que nous gagnons et à nous endetter, nous aboutirons vite à une Europe faible parce que notre monnaie unique sera menacée et fragile. Or, l'Europe ne sera respectée dans le monde et capable de tenir la dragée haute au deux géants que sont les Etats-Unis et le Japon qu'avec une monnaie forte.

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances. Absolument !

M. Michel Charasse. Qui pourrait reprocher aux négociateurs du traité d'avoir eu l'ambition de vouloir construire une Europe forte, nécessité absolue si nous voulons garantir la paix dans un monde équilibré ?

Ce sont donc des gens de mauvaise foi, et pas toujours courageux face à leurs propres turpitudes, qui font ce faux procès au traité de Maastricht. Il est vrai qu'ils ont beau jeu de critiquer l'Europe lorsqu'ils voient Bruxelles imposer des économies aux États membres et s'affranchir de toute discipline pour les dépenses communautaires.

M. Christian Poncelet, président de la commission. C'est exact.

M. Michel Charasse. Le rythme d'augmentation des dépenses de la Communauté n'est pas plus conforme aux règles de Maastricht que celui que l'on constate dans certains États membres et il ne peut pas y avoir de bonnes dépenses décidées à Bruxelles et votées à Strasbourg et de mauvaises décidées à l'Élysée et votées au Palais-Bourbon ou ici.

J'en viens à ma quatrième observation. La lutte contre les déficits oblige les pouvoirs publics à faire appel à la solidarité de l'ensemble des Français. Jusqu'à présent, seuls les exclus et ceux dont la situation s'est dégradée ont payé le maintien des acquis. Il appartient maintenant aux autres, aux catégories favorisées ou protégées de faire l'effort qu'exige l'intérêt national, c'est-à-dire le leur et celui de leurs enfants.

L'exercice est difficile, je le sais. Ce que les Français auront à consentir, et qui sera toujours loin de ce qui a été exigé des plus modestes, devra éviter de fabriquer de nouveaux exclus et devra être justement réparti pour ne pas susciter le refus ou la révolte. Les Français n'accepteront l'effort que s'ils sont convaincus que ce dernier est nécessaire pour la France et qu'il est juste.

Je ne suis pas sûr que nous en soyons là, monsieur le ministre, mais je sais aussi que le pouvoir ne gagne jamais en additionnant reculade et faiblesse.

Monsieur le ministre, dans ce contexte, votre projet de loi de finances pour 1996 est-il vertueux ? Au regard des critères de Maastricht et du calendrier que vous vous êtes fixé, qui est d'ailleurs celui du traité de Maastricht, on pourrait le penser. En effet, selon les comptes prévisionnels, vos déficits publics devraient passer de 5 p. 100 à 4 p. 100 du PIB l'an prochain. Faut-il le croire ? J'hésite car une telle évolution dépend de nombreux paramètres. D'abord, elle dépend de la croissance : si cette dernière faiblit, vos recettes chuteront, comme en 1995. Vous pourriez avoir des surprises désagréables car je trouve, personnellement, que vos 2,8 p. 100, même si ce sont ceux de vos conjoncturistes, sont un peu optimistes.

Ensuite, cela dépend de la bonne évaluation de vos dépenses et il y aurait sans doute beaucoup à dire.

Enfin, cela dépend du succès de votre plan sur la sécurité sociale car c'est lui qui, avec une réduction du déficit de 44 milliards de francs - je ne prends pas position sur le fond parce que ce n'est pas l'objet du débat - ajoutés aux 32 milliards de francs de l'État, permet d'atteindre 77 milliards de francs de réduction du déficit public, soit presque la moitié du chemin à parcourir d'ici à la fin 1997.

Or, s'agissant de votre plan de réforme de la sécurité sociale, j'ai quelques doutes. Sans reprendre les excellentes observations de plusieurs de mes amis - je pense en particulier à M. Alain Richard - je noterai simplement que, si vous arrivez à vos objectifs dès 1996, vous aurez beaucoup de chance, car il vous faudra plusieurs mois pour que tous les dispositifs annoncés par M. Juppé soient en place, notamment les mesures d'économie ou de rendement qui ne reposent pas sur des suppléments de contribution des contribuables ou des assurés. Si tout cela n'est

vraiment opérationnel qu'en mai ou juin - en allant très vite - il vous manquera peut-être entre 5 et 10 milliards de francs en fin d'année.

Monsieur le ministre, vous pourrez peut-être convaincre les Français que votre plan est bon cette fois-ci, car les propositions d'alternative et les bataillons dispersés qui s'y opposent ne donnent pas beaucoup d'autres choix aux citoyens, mais je crains que vous ne puissiez pas leur en « remettre un petit coup » à la fin de 1996 s'il vous manque encore de l'argent.

En fin de compte, ces réserves étant posées, votre politique de la dépense est-elle aussi vertueuse qu'on voudrait nous le faire croire ?

Laissons de côté la sécurité sociale, qui mérite un débat à elle seule, pour s'en tenir à l'État.

Pour atteindre péniblement un peu plus de 30 milliards de francs de réduction du déficit, vous avez eu besoin de faire voter l'équivalent de 80 milliards de francs d'impôts supplémentaires en année pleine dans le collectif de juillet. Vous approchez ainsi les 45 p. 100 de prélèvements obligatoires, record absolu jamais atteint.

Quant à vos économies, de quoi s'agit-il ? De 10 milliards de francs sur l'UNEDIC, de 5 ou 6 milliards de francs sur la fonction publique, et de quelques milliards ou centaines de millions par ci, par là, à commencer par la défense et les collectivités locales. On notera qu'une partie de ces économies n'est pas renouvelable - je pense à l'UNEDIC, par exemple -, si bien que le budget de 1997 n'est pas encore bouclé !

Quelle est donc la réalité ? Celle d'un budget qui, comme ses prédécesseurs - et la petite astuce consistant à comparer tantôt les lois de finances entre elles, tantôt en y adjoignant les collectifs, ne trompe plus personne - augmente en dépenses de 4 p. 100 à 5 p. 100 par an régulièrement depuis 1993.

Certes, le manque de dynamisme des recettes vous pose un problème. Mais la vraie cause du déficit, c'est bien la dépense qui continue de progresser, qui ne s'est jamais arrêtée depuis les élections législatives. Faute de plan sérieux, l'État a dû reprendre la dette de la sécurité sociale ; on a ajouté 80 milliards de francs pour rembourser le décalage de la TVA ; l'emprunt Balladur n'a servi qu'à financer des dépenses supplémentaires ; la politique de privatisation n'a pas eu le rendement annoncé ; un accord électoraliste a été conclu avec la fonction publique ; beaucoup d'argent a été distribué ici et là dans la perspective de l'élection présidentielle, comme si ce genre de distribution permettrait de gagner un scrutin ; quelle naïveté ! Ceux qui reçoivent pensent toujours qu'on se moque d'eux et qu'ils auraient pu avoir plus alors que ceux qui ne reçoivent pas sont jaloux et se vengent !

Nous ne sommes tout de même pas passés par hasard d'une dette inférieure à 2 000 milliards de francs en 1992 à plus de 3 400 milliards de francs en 1995. Il a bien fallu dépenser un peu follement pour en arriver là ! Eh bien ! sur 1996, cela continue, car il n'y a pas d'effort réel sur la dépense publique. Tout est, en fait, reporté sur le dos des contribuables qui n'en peuvent mais, au risque de casser la croissance et de relancer le chômage, et surtout sur les consommateurs les plus modestes.

Ce n'est pas la sorte de « cinéma », pardonnez-moi l'expression, auquel se sont livrés à l'Assemblée nationale certains députés, hier dépensiers et aujourd'hui rigoureux, qui me convaincra. Soit dit par parenthèse, je me demande parfois si les Français comprendront un jour quelque chose à ce que nous faisons ou à ce qu'on leur demande. Hier, le candidat Jacques Chirac leur a expli-

qué qu'on sauverait le pays par la dépense publique et sociale ; aujourd'hui, le Président Chirac leur dit le contraire. Pauvre M. Juppé, qui doit se débattre avec tout cela ! Hier, le président Séguin a expliqué qu'il fallait revaloriser le rôle du Parlement, qu'il fallait que le Parlement puisse exercer ses prérogatives, et voilà qu'il recommande aux députés de négliger leurs compétences en matières de dépenses - suppressions ou réductions - et de les transmettre au Gouvernement - « dites-nous quelles économies faire », entendait-on à l'Assemblée nationale - pour s'emparer des prérogatives du Gouvernement en matière d'initiative de la dépense, pour arrêter le montant des crédits budgétaires.

En quelque sorte, le président de l'Assemblée nationale refuse de faire ce à quoi la Constitution l'autorise, pour exiger de faire ce qu'elle lui interdit : comprenne qui pourra, mais il sera difficile de continuer longtemps à amuser ainsi le tapis !

Vous me direz : « Mais faites-nous donc des propositions d'économies. » Je pourrais, mais je ne le ferai pas : ce n'est pas à moi de faire votre budget, et ce faisant, j'imité la majorité sénatoriale et le bon président Poncelet qui, pendant quatre ans, alors que je présentais la politique budgétaire d'un précédent gouvernement, me demandaient - exigeaient - chaque année entre 25 milliards et 30 milliards de francs d'économies en se gardant bien - et ils avaient raison ! - de me dire où les prendre.

M. Christian Poncelet, président de la commission. Eh oui !

M. Michel Charasse. On faisait déjà ici du Séguin avant l'heure, ce qui en étonnera sans doute plus d'un ! *(Sourires.)*

Mais je veux bien cependant esquisser quelques pistes : l'un des problèmes budgétaires majeurs d'aujourd'hui réside sans doute dans les engagements pluriannuels de dépenses de fonctionnement ou d'équipement décidées au cours de ces dernières années, quand les recettes publiques étaient dynamiques, tous ces contrats les plus divers de plan et autres, la loi de programmation militaire, les plans touchant la fonction publique, etc.

Vous vous en prenez un peu à la dépense militaire, monsieur le ministre, mais le budget des armées ne peut pas à lui seul supporter l'effort de la nation tout entière. On ne peut pas passer brutalement d'une situation à l'autre, de celle où l'opposition de droite poussait des hurlements chaque fois que nous cherchions à tirer de la chute du mur de Berlin les mêmes conséquences que celles que nos voisins et partenaires faisaient porter sur leurs crédits militaires - à celle où la majorité de droite semble prête à aller bien au-delà des réductions appliquées ailleurs, au risque de compromettre notre outil militaire.

Bref, la dépense militaire ne suffira pas. Il faudra donc bien taper dans le gras des autres programmations pluriannuelles, qui ne sont pas toutes antérieures à 1993 - j'ai bien écouté le président Poncelet cet après-midi. Je pense en particulier aux lois de programme sur la police ou sur la justice, administrations qui vous envoient d'ailleurs tous les jours des messages affectueux de remerciements ! *(Nouveaux sourires.)*

Mais, comme vous n'avez pas voulu taper dans le gras - et pourtant, un moratoire d'un an des contrats conclus avec les collectivités locales aurait fait un peu souffler leurs budgets et leurs contribuables ! - vous n'avez rien pu faire d'autre, pour boucler votre exercice budgétaire, que de vous en prendre aux collectivités

locales. En fait, c'est à elles que vous allez réclamer un peu de l'effort que vous refusez d'imposer à l'Etat. C'est sur ce point que je voudrais terminer.

Mes chers collègues, les collectivités locales apparaissent un petit peu - n'exagérons pas mais, sur 30 milliards de francs, il y en a tout de même pour 1,5 milliard de francs - comme les victimes expiatoires des déficits non maîtrisés.

Monsieur le ministre, je comprends bien que, à partir du moment où il faut s'engager dans une politique de réduction des déficits, il n'aurait pas été raisonnable de la part des collectivités locales d'exiger ou d'attendre plus de concours de l'Etat. Mais au moins aurait-on pu en rester à la situation de 1995 : c'est ce que j'avais personnellement compris quand le Premier ministre a annoncé un « pacte de stabilité » et qu'il a réuni un certain nombre d'entre nous - je parle des représentants des élus locaux - à Matignon pour mettre au point ce code de bonne conduite.

Patatras ! Il s'agissait en fait de voir comment les représentants des grandes associations d'élus locaux pouvaient donner leur accord à une réduction des concours de l'Etat sans contrepartie, c'est-à-dire sans suppression ou réduction de dépenses équivalentes de nature obligatoire.

Après tout, nous n'avons pas la religion de la recette, mais, si on nous prive de nos recettes, qu'on nous enlève aussi des dépenses ! Nous ne nous amusons pas constamment à faire de grosses additions pour le plaisir !

Finalement, nous avons abouti à une cote mal taillée : les concours dits « actifs » - mais M. Régnauld s'exprimera plus longuement sur ce point - varieront normalement, si je puis dire, c'est-à-dire plus vite que les prix seuls, mais les concours passifs - c'est-à-dire la contrepartie des pertes de recettes fiscales que nous impose l'Etat pour faire cadeau de la taxe professionnelle à celui-ci, de la taxe d'habitation à celui-là, de la taxe foncière à tel autre - seront amputés, car l'Etat ne veut plus payer ses propres largesses.

Parmi les quelque milliards divers qui permettent d'atteindre la réduction de 30 milliards de francs du déficit en 1996, plus d'un milliard et demi de francs proviennent des collectivités locales. Et cet effort est très mal réparti puisqu'il portera exclusivement sur les villes, qui seront les grandes perdantes de la DGE première part et de la réduction d'un milliard de francs de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Dans ces conditions, les grandes associations d'élus - et on les comprend ! - n'ont rien signé, du moins pour l'instant. Une nouvelle réunion est prévue à la fin de ce mois et nous verrons bien alors.

Mais le pacte de stabilité comportait un autre aspect : il ne devait plus être prise aucune mesure législative ou réglementaire entraînant des charges pour les collectivités locales. Voilà qui est tout de même fort intéressant ! Enterrement de première classe pour le projet de loi sur les sapeurs-pompiers, qui devait nous « coûter bonbon »...

On s'est dit : « Parfait. Pour le moment, le projet est remis dans le tiroir, et on est peinarde ! ».

Et puis, que voit-on ? Le forfait hospitalier qui passe à 75 francs ! Qui va payer ? Je ne parle même pas de ce que cela représente pour le client. Ce que je sais, c'est qu'une partie du forfait hospitalier repose sur les collectivités locales à travers les contingents communaux et départementaux d'aide sociale.

Merci, donc, du cadeau ! Et l'encre n'était même pas encore sur la plume qui devait servir à signer le fameux pacte !

Mais je ne veux pas entrer plus avant dans les détails, d'autant que nous aurons l'occasion de revenir sur ce point pendant la discussion des articles.

Je suis heureux que le Gouvernement ait finalement accepté de créer une cotisation minimum de taxe professionnelle, comme je l'avais proposé l'année dernière au nom de mon groupe après l'avoir proposé pendant des années avec notre ami du groupe communiste, M. Frelaut, maire de Colombes, au comité des finances locales ou ailleurs. Du reste, M. Arthuis s'en souvient sûrement puisqu'il était à l'époque rapporteur général et que nous avons eu un dialogue intéressant à ce sujet.

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances. Je m'en souviens.

M. Michel Charasse. Vous n'étiez d'ailleurs pas totalement opposé à la mesure...

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances. Non.

M. Michel Charasse. ... et vous en aviez même demandé la simulation. Je crois même que c'est grâce à vous si le ministère y a procédé.

Je pense en tout cas qu'il faudra exiger un peu plus de la cohorte de ceux qui ne payent rien ou pas grand-chose en taxe professionnelle : 0,35 p. 100 de la valeur ajoutée, c'est insuffisant lorsqu'on connaît les professions concernées et ce qu'elles payent en réalité.

Avec 0,5 p. 100, la recette atteindrait un rendement convenable - 1 860 millions au lieu de 400 millions de francs - permettant à l'Etat d'obtenir les 400 millions de francs dont il a besoin, d'allouer un milliard de francs de plus à la dotation de compensation et 460 millions de francs de plus à la DGE. Ainsi, le pacte de stabilité serait vraiment ce qu'il doit être, c'est-à-dire un gage de stabilité. Par les temps qui courent, ce n'est pas si mal !

Je regrette aussi que l'application de la révision des bases des impôts locaux ne soit toujours pas prévue : les nouvelles valeurs ont été arrêtées à l'automne 1992 mais leur intégration a été renvoyée après les législatives de 1993, puis après les cantonales de 1994, puis après la présidentielle de 1995. Heureusement que l'on n'élit pas des comités de paroisse ou de quartier ! *(Sourires.)*

Et maintenant ? J'ai cru comprendre, monsieur le ministre, qu'on attendrait encore jusqu'au 1^{er} janvier 1998. Mais comme il faudra étaler sur deux ou trois ans le passage des anciennes aux nouvelles valeurs, cela veut dire en fait le 1^{er} janvier 2001, soit neuf ans après la révision !

Est-ce sérieux, mes chers collègues ? Ces valeurs auront neuf ans d'âge, ce qui est un bon âge pour le whisky, pas mauvais pour le Cognac, mais je ne suis pas sûr que ce soit un bon âge pour les valeurs locatives ! *(Nouveaux sourires.)*

Or, je le rappelle, la législation prévoit une révision tous les six ans. Les bases incorporées au 1^{er} janvier 1998 devraient donc elles-mêmes résulter d'une nouvelle révision si l'on s'en tient aux lois existantes.

Voilà bien une affaire de courage : si nous ne sommes pas capables d'expliquer aux Français que certains paient trop d'impôt local parce que d'autres n'en paient pas assez, qu'il faut mettre un peu plus de justice dans la répartition de la charge fiscale locale, et si nous sommes terrorisés devant les inévitables réactions, alors, je crains le pire pour la grande réforme fiscale qu'on nous annonce pour 1997. En effet, si cette réforme n'ose pas réclamer plus à certains qui sont favorisés, nous ne ferons qu'aggraver les difficultés actuelles.

Quoi qu'il en soit, vous l'avez compris, mes chers collègues, je ne vois pas tout cela d'un très bon œil et je serais très étonné que les débats du Sénat, quels que soient leurs qualités et les mérites de notre commission des finances, de son président et de son rapporteur général, me permettent, dans les quelques jours qui viennent, de changer d'avis et de voter ce budget. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances. Quel pessimisme !

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

M. Paul Girod. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il y a, dans la vie parlementaire, des moments où l'on peut éprouver quelques angoisses. Quand, cet après-midi, j'ai pris connaissance de la liste des orateurs et que j'ai découvert que je devais parler après M. Alain Richard, je me suis dit : « Holà ! Cela ne va pas être facile : c'est un grand spécialiste et c'est un orateur redoutable. »

Mais l'ordre de passage des orateurs ayant changé et me trouvant maintenant amené à prendre la parole après Michel Charasse, mes complexes ne font qu'augmenter ! *(Sourires.)*

Sur la forme, mon intervention n'aura certes pas la verve ni la gaîté de la sienne. Sur le fond, même si l'une et l'autre seront parfois parallèles, il y aura entre elles une différence majeure, à savoir que, pour des raisons très larges, je voterai de toute façon votre projet de budget, monsieur le ministre, quelles que soient les réponses que vous apporterez. *(Exclamations sur les travées socialistes.)*

Permettez-moi, chers collègues socialistes, de vous rappeler l'époque où, même si dans votre for intérieur, vous aviez quelques états d'âme, vous votiez quand même ce que le gouvernement nous proposait ! Par conséquent, pardonnez-nous d'apprécier un gouvernement dont l'action globale va dans le sens que nous jugeons bon pour le pays, même si, sur tel ou tel problème, il peut y avoir quelques divergences de détail quant à la conception ou à l'application des mesures qu'il nous propose.

M. Paul Loridant. Bon ? C'est vous qui le dites !

M. Paul Girod. Monsieur le ministre, je voterai votre projet de budget, mais j'aimerais néanmoins obtenir quelques explications sur la vision globale que vous avez de la situation de l'économie.

Nous savons tous qu'une des raisons pour lesquelles la France s'enfonce actuellement dans les difficultés tient au fait que nos concitoyens, par réflexe instinctif, freinent leur consommation et augmentent leur épargne.

Ce phénomène se comprend aisément pour ceux qui sont directement concernés par la crainte du licenciement ou du chômage et pour ceux qui se situent au bas de l'échelle de la vie professionnelle, en acceptent les contraintes quotidiennes, se débattent dans de terribles difficultés et mettent cependant de l'argent de côté en prévision de moments difficiles, soit pour aider leurs enfants plus malheureux qu'eux, soit pour épauler des parents en état de dépendance.

En revanche, il est plus ardu de trouver des explications rationnelles au comportement de la grande majorité de nos concitoyens, qui ont ce réflexe de prudence alors que, théoriquement, la stabilité du franc, les performances de l'économie française, la qualité de nos entreprises devraient les rassurer suffisamment pour qu'ils consacrent une plus grande part de leurs revenus à la consommation, dynamisant ainsi la vie économique et par là même l'emploi.

Ainsi, une large part de la valeur ajoutée du pays est orientée vers l'épargne, alors même que, à l'échelle mondiale, les liquidités disponibles sont trop importantes en regard de ce dont le commerce international a besoin pour se déployer : selon les estimations, de six à quatorze fois le montant nécessaire.

Nous le savons tous, cette masse monétaire flottante est une espèce de bulle financière, alimentée par des taux positifs excessifs qui pèsent sur tous les pays industrialisés. Nous voyons d'ailleurs ceux-ci entrer dans la crise les uns après les autres, au fur et à mesure qu'ils sont obligés, du fait de leur système de consommation ou de leur système bancaire, d'aborder cette bulle.

Monsieur le ministre, quelles sont les conceptions de vos collègues grands argentiers du monde entier sur un sujet aussi grave et qui me semble être une des causes fondamentales des désordres dans lesquels s'enfoncent toutes les économies ?

Les Américains battent tous les records en matière de déficit, le Japon également. L'Allemagne a beaucoup de mal, après avoir absorbé sa partie orientale et recouru à des emprunts internationaux, à retrouver un équilibre intérieur complet. Quant à la France, elle bat malheureusement, elle aussi, en Europe, un certain nombre de records.

Seuls les pays qui manipulent la dévaluation compétitive tirent un peu leur épingle du jeu, ce qui n'est pas pour encourager ceux qui, à juste raison, défendent la franc fort...

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances. Stable !

M. Paul Girod. Un jour, un économiste m'a expliqué que le franc ferme ou le franc stable - formules effectivement préférables à celle de « franc fort » - s'imposait dans la mesure où les réflexes du peuple français étaient tellement anticipatifs dans une ambiance inflationniste que le phénomène devenait encore plus incontrôlable en France que dans tout autre pays.

L'ennui, c'est qu'en période de stabilité les réflexes d'anticipation sont les mêmes, avec la même intelligence. C'est ainsi que nos compatriotes bloquent eux-mêmes leur propre économie en ne consommant pas et en épargnant beaucoup, alimentant cette bulle dont je parlais, accumulant des plus-values financières dont je ne suis pas sûr qu'elles aient une contrepartie économique où que ce soit dans le monde, augmentant par conséquent des apparences de richesses scripturales qui ne me paraissent pas correspondre à des produits ou à des services disponibles à court terme et encore moins à long terme.

Alors, monsieur le ministre, pourriez-vous nous dire comment, avec un franc ferme, nous serions tout de même capables d'amener nos concitoyens à cesser de freiner leur consommation, en souhaitant bien entendu que celle-ci se porte sur des biens produits sur le territoire national plutôt que sur des biens importés ?

Sur la deuxième partie de mon intervention, je serai assez proche de Michel Charasse.

En définitive, une partie de l'avenir de notre pays repose sur l'investissement, notamment l'investissement public puisque, compte tenu du phénomène dont je viens de parler, l'investissement privé progresse difficilement. Or les collectivités territoriales représentent une part fort importante de l'investissement public. Dès l'instant où leurs moyens se réduisent et où leur marge de manœuvre s'amenuise, c'est évident, leurs investissements risquent aussi de trouver certaines limites, plus étroites qu'on ne le souhaite.

Je sais bien que, dans le projet de loi de finances, on invoque l'existence d'un pacte de stabilité - mais qui n'est pas signé, Michel Charasse vient de le dire - entre l'Etat et les collectivités territoriales. Il répond à une demande de M. Poncelet, qui avait été relayée avec force, voilà deux ans, par un congrès qui se déroulait à Lille et auquel vous assistiez, monsieur le ministre.

Pour l'instant, nous avons surtout une assurance *a minima* sur le fait que les concours aux collectivités locales évolueront au moins aussi vite que les francs constants. C'est mieux que rien, me direz-vous, dans cette période où l'Etat se bloque sur les francs courants. Et c'est d'autant mieux que vous avez placé le FCTVA hors du système. Mais cela veut dire que les investissements des collectivités territoriales sont considérés comme financés sans que la TVA pèse sur eux plus qu'elle ne pèse sur les investissements de l'Etat. En effet, même si les administrations paient toutes taxes comprises, c'est le même Etat qui paie la taxe d'un côté et la récupère de l'autre : et la charge nette pour le budget de l'Etat est bien le prix hors taxes. (*M. le ministre fait un signe d'assentiment.*)

Pourtant, c'est un raisonnement que, apparemment, aucune administration de Bercy n'accepte. Et on dit que le FCTVA est une subvention ! C'est pourquoi je vous remercie, vous, monsieur le ministre, et l'ensemble du Gouvernement, d'avoir affirmé qu'il ne serait pas intégré aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales et qu'il s'agissait bien, même si Bruxelles pousse des cris d'orfraie, d'un remboursement de frais avancés au bénéfice de l'Etat pendant deux ans.

M. René Régnault. Exact !

M. Paul Girod. C'est une innovation majeure, et je vous en donne acte.

Pour le reste, pour maintenir l'indexation en francs constants, vous avez été amené à « mettre en dessous » du franc courant un certain nombre de dotations, de manière à permettre - parce que, dans cette affaire, un pacte peut en cacher un autre, une volonté peut en cacher une autre - le redéploiement, à l'intérieur de la DGF, des ressources normalement affectées aux collectivités territoriales sur des politiques qui trouvent leur origine non pas dans la volonté des collectivités territoriales, mais dans celle de l'Etat.

Personne ne discute l'opportunité de l'encouragement à l'intercommunalité, mais ce ne sont pas les collectivités qui l'ont demandé. Quant à l'encouragement et au développement de la dotation de solidarité urbaine, là encore, il s'agit d'une politique d'Etat qui, en définitive, fait l'objet d'arbitrages entre les collectivités territoriales selon des critères qui sont décidés ici, sans que l'accord de leurs représentants soit requis.

Une réflexion profonde doit être menée sur la manière dont tout cela est conçu.

Ma première interrogation portait donc sur votre sentiment quant à l'existence d'une bulle financière qui gèlerait les capacités d'autonomie et qui orienterait mal les réflexes d'épargne de nos concitoyens.

J'en arrive à ma seconde question, monsieur le ministre. Pensez-vous disposer, dans votre dispositif, de tout ce qu'il faut pour que l'investissement des collectivités territoriales, sur lesquelles repose, en ce moment, l'essentiel de l'investissement public en France, puisse se maintenir ? Les communes se sentent, semble-t-il, assez découragées, si j'en crois les propos que me tiennent les responsables d'entreprises de travaux publics.

A cette seconde question je réponds, pour ma part, par l'affirmative, au moins pour les mois qui viennent.

Je souhaiterais que le pacte en soit vraiment un pour que 1996 ne soit pas la dernière année d'investissement des collectivités territoriales et pour que nous puissions mettre en place des programmes sur 1997 et sur 1998 qui n'ajoutent pas aux difficultés présentes. (*Applaudissements sur les travées du RDSE. - M. Michel Charasse approuve.*)

M. Paul Loridant. C'est vrai !

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

M. Philippe Marini. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, dans son discours inaugural en septembre dernier, notre doyen d'âge, M. Maurice Schumann, commentant la récente révision constitutionnelle, faisait part de son sentiment, en homme d'expérience, sur la discussion budgétaire.

M. Schumann faisait notamment remarquer que, dans le nouveau dispositif, le Parlement, le Sénat en particulier, allait disposer de bien plus de temps pour débattre, dans la continuité, de nombreux textes, mais que cela ne s'appliquerait pas au budget.

Dans le domaine budgétaire, nous allons, en effet, continuer à travailler dans les limites de temps étroites qui nous sont imparties par la Constitution et qui nous obligent, nous, sénateurs, à travailler deux fois plus vite que l'Assemblée nationale, c'est-à-dire deux fois mieux, pour arriver au même résultat : décortiquer de façon précise et réaliste le dispositif qui nous est proposé.

Mme Hélène Luc. Eh oui !

M. Philippe Marini. Plusieurs orateurs l'ont dit avant moi, il est clair que les rôles respectifs du législatif et de l'exécutif, du Parlement et du Gouvernement, ne sont pas très simples à appréhender dans la conjoncture actuelle.

Je partage assez volontiers le sentiment d'un de mes prédécesseurs à cette tribune, qui s'étonnait de comportements un peu surprenants enregistrés au Palais-Bourbon, quand, dans une sorte de « nuit du 4 août », certains collègues, dont beaucoup pourtant auraient dû faire preuve, du fait de leur ancienneté, du calme des « vieilles troupes », se laissèrent aller à l'improvisation.

Il est vrai que, vus d'ici, du palais du Luxembourg, ces conjonctions de circonstances, ces emportements passagers peuvent surprendre ! (*Sourires.*) Nous aurons sans doute l'occasion, lors de la discussion des articles, notamment à l'article 3, qui concerne les produits d'assurance-vie, de nous interroger sur tel de ces compromis de séance dont la rationalité ne nous apparaît peut-être pas dans toute son évidence.

Donc, quel est l'équilibre entre l'exécutif et le législatif ? Quelles sont nos tâches respectives ? Nous n'avons certainement pas à indiquer au Gouvernement ce qu'il doit faire dans le cadre de ses responsabilités, mais nous devons veiller à la cohérence d'ensemble de la politique qui nous est présentée et mesurer cette dernière à l'aune des engagements internationaux et pluriannuels pris par notre pays.

Je rappellerai, à ce sujet, la loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques, que nous avons votée dans cette enceinte en janvier 1994, voilà donc bientôt deux ans.

Le rôle du Parlement est essentiel. Notre commission des finances a mené, je crois, des études de fond, souvent en amont des questions, sur des problèmes de structure qui concernent, notamment, notre système financier, sur des vrais sujets de société ou encore sur des aspects essentiels des missions de l'Etat.

Nous nous sommes efforcés de faire ce travail au mieux, avec les moyens dont nous disposons qui, certes, monsieur le président, sont quantitativement insuffisants, même s'ils sont, qualitativement, de très grande valeur. Nous pouvons, à cet égard, légitimement souhaiter que, grâce à un office d'évaluation des politiques publiques mais en liaison étroite avec la commission des finances, sans esprit de concurrence et en totale complémentarité, nous disposions à l'avenir de moyens supplémentaires pour étudier au fond les vrais sujets conditionnant la réforme de l'Etat et, donc, la maîtrise des déficits publics.

Aussi ai-je été un peu surpris, choqué, même, encore que le mot soit un peu fort, lorsque, tout récemment, en commission, l'un de nos collègues, M. Alain Richard, a laissé entendre que nous nous en tenions à un rôle de « commentateur ». Pour ma part, compte tenu de ce que j'ai entendu depuis déjà trois ans dans cet hémicycle, compte tenu de la grande constance avec laquelle notre ancien rapporteur général, M. Jean Arthuis (*Sourires*), traçait des perspectives à long terme, compte tenu des travaux de fond auxquels j'ai eu le sentiment de pouvoir utilement participer au sein de cette commission, compte tenu donc de tout cela, j'ai été surpris de cette appréciation portée, à mon avis, un peu à la légère.

M. Christian Poncelet, président de la commission. Il vient juste d'arriver ! Il n'avait pas l'expérience de la fonction, mon cher collègue ! (*Nouveaux sourires.*)

M. Philippe Marini. L'examen du projet de loi de finances pour 1996, monsieur le ministre, appelle de ma part une réflexion que j'articulerai autour de trois mots clés : confiance, volonté et réforme.

La confiance, tout d'abord, c'est celle des Français, celle des agents économiques, en particulier des entreprises. Au lendemain de l'élection présidentielle, nous avons, vous avez besoin de cette confiance, monsieur le ministre, comme vous avez besoin de l'adhésion de nos concitoyens. Car, inévitablement, nous leur demanderons des sacrifices.

Nos concitoyens doivent avoir le sentiment que ces sacrifices obéissent réellement, dans les faits, au principe d'équité. Certes, l'équité motive, pour une large part, les mesures qui nous sont proposées dans ce projet de loi de finances, mais ce texte est un tableau encore bien incomplet, qui ne s'éclairera qu'au fur et à mesure des semaines, quand nous verrons se dessiner le plan de réforme fiscale qui sera le grand enjeu des travaux du Parlement au début de l'année 1996.

Nos concitoyens ont besoin, tout simplement, de se sentir gouvernés. Les réactions, souvent très positives, suscitées dans l'opinion publique et dans bien des milieux par le plan de réforme de la protection sociale, voilà une semaine,...

M. Michel Sergent. Nous ne devons pas fréquenter les mêmes milieux !

M. Philippe Marini. ... ont montré que notre pays avait besoin d'une main ferme, même si la tâche est ingrate, même si la voie qui s'ouvre à nous est pavée de difficultés, semée de problèmes épineux et jonchée d'intérêts catégoriels.

Tout cela exigera courage, ardeur et persévérance.

Nous avons besoin aussi, cela va de soi, d'un autre type de confiance, c'est-à-dire de la confiance internationale.

Tout à l'heure, j'étais vraiment très surpris de ce que j'ai entendu dans la bouche du premier orateur socialiste, car son propos laissait entendre que nous serions isolés

comme la Grande-Bretagne au XIX^e siècle, quand ce pays pouvait ignorer tous les autres, séparé qu'il était du reste du monde par les mers et par sa puissance coloniale.

M. Christian Poncelet, *président de la commission*. Puissance maritime !

M. Philippe Marini. Aujourd'hui, les facteurs de production se délocalisent facilement ; les marchés sont unifiés ; on choisit de s'implanter selon le régime fiscal, selon la situation ou les caractéristiques économiques du ou des territoires considérés. C'est une réalité tangible à laquelle, mes chers collègues, vous ne pouvez strictement rien. D'ailleurs, regardez simplement à l'Est.

M. Jean-Pierre Masseret. Oui, en Pologne !

M. Philippe Marini. Les héritiers du parti communiste de Pologne sont bien obligés, eux aussi, de considérer la réalité. (*Murmures sur les travées socialistes.*) Ils sont peut-être plus réalistes que vous, chers collègues socialistes. Ne prêchent-ils pas l'économie libérale et la liberté d'allocation des facteurs de production ? Ils semblent convertis au point que, s'ils devaient siéger dans cette assemblée, ils seraient sûrement dans la partie droite de l'hémicycle. (*Protestations sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen ainsi que sur les travées socialistes.*)

Dès lors, on peut effectivement s'interroger, mes chers collègues, sur certains propos passésistes, car la réalité, c'est l'interconnexion des économies.

L'Europe présente un grand intérêt pour nous : elle nous inspire des disciplines. La parole de la France étant donnée, les engagements internationaux devant être tenus, nous avons là, nous, majorité, et vous, Gouvernement, des contraintes qui, à bien des égards, sont salutaires.

De la confiance, je passe à la volonté. La volonté c'est, à mon avis, deux choses parmi beaucoup d'autres : la volonté de traiter les vrais problèmes et la volonté de faire face à l'avenir.

Des vrais problèmes, je ne prendrai qu'un exemple, et c'est en tant que rapporteur spécial des crédits de la fonction publique que je m'exprimerai sur ce point.

La fonction publique exige une politique durable, persévérante, qualitative et pas seulement quantitative. Comment peut-on s'engager dans un effort significatif d'économies ou de réduction des déficits publics sans mobiliser les ressources humaines de l'Etat, sans s'interroger sur la gestion prévisionnelle des effectifs, sur la meilleure utilisation possible des moyens humains, sur la politique à conduire en matière d'individualisation des rémunérations, en matière de promotion, en matière de notation des personnels de l'Etat ?

Si l'on n'a pas la volonté de prendre à bras-le-corps ces questions fondamentales qui conditionnent l'esprit même dans lequel l'Etat exerce ses missions, naturellement, la politique conduite ne sera pas crédible.

Certes, lorsqu'on fait appel à la volonté, on accepte une certaine solitude. C'était la solitude, jusqu'à la semaine dernière, de notre Premier ministre. Prendre en charge des problèmes difficiles, accepter de tirer les leçons du passé et inscrire son action dans la durée, c'est, du même coup, en effet, s'imposer, dans des périodes comme celles que nous vivons, une certaine solitude.

Mais ceux qui acceptent cette solitude seront, je le crois très profondément, payés de retour, car ils auront appréhendé les vrais sujets, les vrais problèmes. Et ces vrais sujets, nos concitoyens reconnaîtront qu'ils existent et doivent être traités.

Volonté de faire face à l'avenir, disais-je. A cet égard, notre pays a sans doute besoin d'un plus grand dynamisme.

J'ai été frappé, monsieur le ministre, par une expression juste que je trouvais tout récemment en tête de l'éditorial d'un journal économique. Il était question de la « diésélisation » de la société.

Qu'est-ce que cela signifie ?

M. Michel Charasse. Que ça pue ! (*Rires sur les travées socialistes.*)

M. Philippe Marini. Cela signifie que les comportements s'ajustent en fonction des avantages fiscaux que l'Etat accorde, et que l'on préfère une mécanique dont les performances ne sont pas extraordinaires, qui est très polluante, dont l'utilisation comporte beaucoup d'inconvénients, mais qui est fiscalement très aidée.

Sans doute faut-il créer dans notre société un état d'esprit différent ; sans doute faut-il que les esprits soient plus prompts à la recherche de la performance qu'à une médiocrité commune. Cela veut dire, en particulier, que l'on devra réformer, que l'on devra changer les modes d'intervention de l'Etat et transformer beaucoup de dépenses passives en dépenses actives, comme nous le recommandait tout à l'heure M. de Villepin, de cette tribune.

Je terminerai mon intervention en évoquant la réforme, notamment les deux aspects de cette dernière qui peuvent nous intéresser, s'agissant d'un projet de loi de finances : la réforme budgétaire et la réforme fiscale.

Une étape très importante a été franchie la semaine dernière en ce qui concerne la réforme budgétaire : enfin, nous allons retrouver la cohérence entre les finances publiques et les finances sociales ! Enfin, le Parlement va définir les normes d'évolution en matière de financement des régimes sociaux, vieille revendication du Parlement depuis des décennies et qui sera enfin satisfaite par la réforme constitutionnelle qui va nous être proposée. Nous aurons enfin la vue d'ensemble dont nous avons besoin.

En outre, la réforme budgétaire, c'est la remise en question des fonctions de l'Etat. A cet égard, je me réfère à l'excellent tableau figurant dans le rapport écrit : en effet, M. Lambert a classé les dépenses de l'Etat par ordre de souplesse croissante, distinguant ainsi ce qui est rigide - les rémunérations, la dette, les dépenses contractuelles - de ce qui est flexible, et identifiant environ 25 milliards de francs seulement de dépenses immédiatement flexibles et susceptibles d'être diminuées pour des raisons conjoncturelles.

La remise en question des dépenses de l'Etat : tel est l'effort de réflexion fondamental qui doit être conduit méthodiquement, sur la durée, entre le Parlement et le Gouvernement.

En outre, une réforme budgétaire à laquelle vous tenez beaucoup, je crois, monsieur le ministre, et qui, me semble-t-il, constitue un élément très important en vue de changer les comportements, c'est le fait de passer à une gestion patrimoniale de l'Etat et de faire en sorte que l'Etat raisonne non pas seulement en termes de flux annuels, mais aussi en fonction de la valeur de ses actifs, c'est-à-dire en étant motivé par l'impératif d'enrichir le patrimoine public, cette dimension étant bien souvent, comme on le sait, absente des raisonnements de nos fonctionnaires et du système public dans son ensemble.

J'en viens à la réforme fiscale. Nous en reparlerons d'ici à quelques semaines et sa proximité même complique beaucoup l'examen du projet de loi de

finances ; en effet, à certains égards, nous avons le sentiment que nous entrons dans le sujet de la réforme fiscale sans que tout le tableau nous ait été dévoilé.

Nous savons que cette réforme fiscale concernera l'impôt sur la personne. Nous savons qu'il est indispensable d'élargir son assiette. Nous savons que l'impôt sur les entreprises devra être modernisé pour accroître leur compétitivité et pour réduire les charges sur le travail afin de libérer les forces créatrices d'emplois ; nous savons, enfin, que la fiscalité de l'épargne devra être repensée, redéfinie, réécrite selon quelques principes simples sur lesquels je terminerai mon propos.

Il y a, me semble-t-il, trois impératifs dans le domaine de la fiscalité de l'épargne.

Le premier impératif tient à la sécurité et à la stabilité ; il faut cesser de sédimenter des dispositions annuelles pour traiter des problèmes ponctuels ou pour satisfaire des catégories et éviter de revenir sur la parole donnée.

Le deuxième impératif est lié à la cohérence économique : il est nécessaire de proportionner les avantages à la durée, à la stabilité et à la nature des placements ; il importe d'avantager plus largement les investissements dans les fonds propres des entreprises que les investissements en valeurs obligataires sans risque. C'est une direction que vous nous proposez d'ailleurs dès le projet de loi de finances, monsieur le ministre, mais que nous ne pouvons appréhender dans toute sa dimension, car il nous manque un instrument important dont on parlera, je l'espère, dans peu de semaines, c'est-à-dire l'épargne-retraite, les fonds de pensions... (*Exclamations sur les travées socialiste, ainsi que sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen.*)

M. Félix Leyzour. Les voilà ! C'est bien, monsieur Marini ! On vous retrouve !

M. Philippe Marini. Votre impatience va bientôt être récompensée, mes chers collègues, puisque nous en parlerons prochainement !

Enfin, le troisième impératif est naturellement celui de la compétitivité internationale ; en effet, l'épargne se délocalise facilement et il faut éviter, monsieur le ministre - mais vous êtes bien persuadé - que l'impôt ne tue l'impôt.

Pardonnez-moi le caractère assez général de cette intervention, monsieur le ministre, mais l'examen des articles permettra de concrétiser tout cela.

Vous savez, en tout cas, à la suite de ce que M. de Rohan a dit très justement cet après-midi, que vous pouvez compter sur le soutien actif, très amical et déterminé des membres du groupe du RPR qui siègent dans cet hémicycle. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

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

M. André Egu. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le congrès des maires de France qui s'est tenu la semaine dernière nous a permis de mieux comprendre toutes les inquiétudes des maires et d'entendre toutes leurs questions. C'est pourquoi mon intervention portera sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Les concours de l'Etat aux collectivités locales atteindront 237,899 milliards de francs en 1996, hors fiscalité transférée, et augmenteront de ce fait de 3,71 p. 100 par rapport aux prévisions d'exécution de la loi de finances pour 1995.

Les parlementaires et élus locaux que nous sommes apprécient à leur juste valeur l'effort financier de l'Etat réalisé en direction des collectivités locales et

comprennent fort bien qu'en période de difficulté budgétaire satisfaction ne puisse être apportée à toutes les sollicitations.

Il convient cependant de rappeler que les lois de décentralisation ont eu pour effet d'importants transferts de charges de l'Etat sur les collectivités territoriales. Ces dernières, grâce à la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement et de personnel, à la rationalisation de la gestion des services sociaux et malgré un effort sans précédent d'équipement scolaire ont réussi, jusqu'à une période récente, à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement.

Depuis lors, cependant, cette maîtrise des dépenses est compromise du fait, d'une part, de la situation économique et sociale et, d'autre part, de la diminution des concours financiers de l'Etat.

Monsieur le ministre, comme vous le savez bien, les dépenses d'aide sociale des départements augmentent de manière très inquiétante. Le revenu minimum d'insertion, les réformes qui pointent à l'horizon, telle, peut-être, la prestation d'autonomie, constituent autant de préoccupations des conseils généraux et des maires.

Dans le même temps, les dépenses de personnel suivent une tendance ascendante, non point du fait d'embauches supplémentaires ou massives, mais à cause de la revalorisation des traitements résultant d'accords signés entre l'Etat et les organisations syndicales auxquels les collectivités locales ne sont jamais associées.

Dans ce contexte plutôt difficile, comment évoluent les dotations de l'Etat en 1996 ?

Je dirai tout d'abord un mot du pacte de stabilité financière proposé par le Gouvernement et visant à lier pour trois années l'Etat et les collectivités locales.

Il s'agit, en fait, d'assurer à l'enveloppe constituée par les concours de l'Etat et la dotation de compensation de la taxe professionnelle pendant les trois années à venir une progression indexée sur l'évolution des prix à la consommation hors tabac, soit plus 2,20 p. 100 en 1996, le Gouvernement s'engageant à ne pas modifier cette indexation pendant la durée du pacte.

Sur le principe, nous ne pouvons que saluer cette initiative particulièrement heureuse. Les élus en sont satisfaits. Mais ils demandent à voir !

En revanche, certaines des modalités d'application de ce pacte de stabilité posent problème.

Ainsi, la dotation globale de fonctionnement voit ses règles d'indexation respectées et augmentera de 3,72 p. 100 par rapport à 1995. Son taux de progression correspond à l'addition de l'inflation prévisionnelle hors tabac et de la moitié de l'évolution du taux de progression du PIB en 1995.

Cela signifie que la dotation forfaitaire versée à toutes les communes progressera de 1,86 p. 100 en 1996, soit une augmentation inférieure à celle de la hausse des prix. Or, nombreuses sont les communes ne percevant que la dotation forfaitaire.

Quant à la dotation d'aménagement, qui se subdivise en dotation d'aménagement des groupements, dotation de solidarité urbaine et dotation de solidarité rurale, elle devrait connaître une progression très satisfaisante, susceptible de répondre aux besoins liés à la solidarité, à l'intercommunalité, à l'aménagement du territoire, et constituera un ballon d'oxygène non négligeable pour les communes et groupements concernés.

Cependant, monsieur le ministre, je voudrais attirer votre attention sur le fait que la réforme de la dotation globale de fonctionnement n'a toujours pas réglé le problème de fond de l'inégale répartition de cette dotation entre communes urbaines et communes rurales.

Certes, la progression de la dotation d'aménagement apporte un début de solution à ce problème. Cependant, les inégalités antérieures sont tellement criantes, et ce notamment du fait du maintien de la dotation de progression minimale, qu'il faudra de longues années pour les résorber.

La suppression envisagée par le Gouvernement de la dotation globale d'équipement pour les villes de plus de 10 000 habitants pose incontestablement un double problème : d'une part, aux communes et surtout aux groupements concernés et, d'autre part, aux autres communes. En effet, à enveloppe inchangée, le nombre de dossiers qui pourront être retenus au titre de la dotation globale d'équipement deuxième part sera forcément réduit pour toutes les communes, dans la mesure où les communes de plus de 10 000 habitants deviennent éligibles.

Les modifications apportées à ce dispositif par l'Assemblée nationale ne sont malheureusement pas de nature à répondre totalement à l'inquiétude des élus des communes et groupements concernés.

Il faut savoir que, si le taux de concours de la dotation globale d'équipement première part est faible, cette dotation constitue néanmoins une recette d'équipement des communes ; si cette recette diminue, les investissements diminueront en conséquence.

La dotation de compensation de la taxe professionnelle voit ses crédits baisser de 7,48 p. 100, ce qui est considérable. D'ailleurs, le Gouvernement n'a pas caché que cette dotation, jusqu'alors indexée sur l'évolution des recettes nettes fiscales de l'Etat, deviendrait désormais, et donc pour les trois années couvertes par le pacte de stabilité financière entre l'Etat et les collectivités locales, la variable d'ajustement de l'enveloppe globale des concours financiers.

Cela veut dire, en clair, que cette dotation verra ses crédits encore diminuer au cours des années 1997 et 1998, ce qui est particulièrement inquiétant pour les villes concernées et ne pourra qu'accentuer une tendance d'ores et déjà très clairement définie d'une réduction non négligeable de leurs dépenses d'investissement, ce qui est préoccupant pour notre économie.

Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sera doté de 23,1 milliards de francs en 1996, soit une progression de 1,32 p. 100.

Si le projet de loi de finances pour 1996 adapte le taux de remboursement du FCTVA afin de tenir compte du relèvement du taux normal de la TVA intervenu le 1^{er} août 1995, il ne règle absolument pas le problème posé par la loi de finances de 1994 : cette dernière a introduit une réduction du taux de remboursement de 0,90 point, ce qui entraînera une perte pour les collectivités territoriales de plus de 1,5 milliard de francs à compter de 1997, soit un montant tout de même important.

Par ailleurs, le Gouvernement souhaite stabiliser le coût du plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée. Autrement dit, les hausses de cotisations de taxe professionnelle qui résultent d'augmentations éventuelles de taux n'ouvriront plus droit à dégrèvement et seront intégralement supportées par les entreprises concernées. Il faudra bien parvenir un jour à plus d'équité dans les taux de taxe professionnelle, car les écarts demeurent trop importants.

Vous envisagez également l'institution d'une cotisation minimale de taxe professionnelle égale à 0,35 p. 100 de la valeur ajoutée produite par l'entreprise, limitée cependant à celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 millions de francs. Il faudra aller beaucoup plus loin !

Si nous ne pouvons qu'être favorables à cette disposition, en revanche, nous sommes plus réservés quant à ses modalités, dans la mesure où cette recette viendra abonder non pas directement le budget des collectivités locales, mais le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Le dernier sujet que je souhaite évoquer concerne les difficultés de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, la CNRACL.

Certes, le Gouvernement s'est engagé à ne pas relever le taux de cotisation employeur à la CNRACL en 1996. Cependant, malgré l'augmentation des cotisations qui est intervenue au cours des années antérieures, la situation de cette caisse demeure toujours aussi préoccupante. C'est une bombe à retardement !

Ses réserves sont quasi inexistantes. En outre, le maintien à taux trop élevé de la surcompensation qui, il faut le souligner, représente un véritable transfert de charges de l'Etat sur les collectivités territoriales, risque d'entraîner une détérioration de la situation financière de la caisse et, par là même, une nouvelle augmentation des cotisations employeurs et, tout naturellement, un accroissement de la fiscalité locale.

Nous avons bien noté que M. le ministre chargé des collectivités locales a souhaité que la situation financière de la CNRACL soit incluse dans les éléments du débat sur les perspectives d'évolution de la protection sociale.

Nous osons espérer que le Gouvernement proposera un certain nombre de mesures tendant à faire en sorte que la compensation simple et la surcompensation, dont doivent s'acquitter les collectivités territoriales au profit des régimes spéciaux de salariés particulièrement déficitaires, soient revues à la baisse, évitant ainsi que, année après année, cette double compensation ne vienne assécher durablement les réserves de la CNRACL.

Monsieur le ministre, la mise en œuvre d'une décentralisation efficace suppose le respect par l'Etat de trois principes fondamentaux : d'abord, le maintien des règles d'indexation des dotations allouées aux collectivités, afin de favoriser la planification budgétaire de celles-ci ; ensuite, le principe d'automatisme dans la répartition de ces dotations ; enfin, l'efficacité dans cette répartition, c'est-à-dire la réalisation effective des objectifs de péréquation.

La mise en œuvre d'un véritable pacte de stabilité financière entre l'Etat et les collectivités locales nécessite que l'on en revienne à une application stricte de ces principes. Notre assemblée qui, comme chacun le sait, est le Grand Conseil des communes de France, et qui n'a jamais failli dans leur défense, en gardien sourcilieux des intérêts des collectivités territoriales, ne manquera pas, bien entendu, de peser de tout son poids pour les faire respecter. Ainsi pourront se nouer des relations confiantes et fructueuses entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Sous le bénéfice de ces observations, mes collègues du groupe de l'Union centriste et moi-même voterons, tout naturellement, le projet de loi de finances pour 1996 qui nous est présenté. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

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

M. Paul Loridant. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après ma collègue Mme Beaudeau qui, au nom du groupe auquel j'appartiens, est intervenue sur le cadre général du projet de loi de finances, je voudrais aborder plus spécialement le sujet des collectivités locales.

Depuis plusieurs mois se pose la question de la signature d'un pacte dit de stabilité des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Cette âpre négociation est si loin d'être achevée que l'on peut légitimement s'interroger sur la lettre et l'esprit des articles relatifs aux finances locales qui apparaissent dans la loi de finances initiale.

En effet, avant même qu'il ne soit signé, le résultat de ce pacte - ou plutôt la facture - est présenté sans autre forme de procès aux élus locaux au travers du projet de loi de finances pour 1996. L'Association des maires de France, présidée par M. Delevoye, a, fort légitimement, souligné qu'il n'était pas acceptable, en l'état, d'adopter et d'appliquer les dispositions budgétaires prévues.

Pour les élus, ce pacte avait pour objet d'assurer la stabilité des règles qui lient l'Etat aux collectivités locales. En fait, pour l'Etat, ce pacte vise à assurer la stabilité en francs constants des concours de l'Etat aux collectivités locales.

Il faut dire à cette tribune - aucun orateur ne l'a fait avant moi - que ce pacte est ambigu. Les élus locaux que nous sommes ont le sentiment qu'il s'agit d'un marché de dupes et que, faute d'avoir mis derrière les mots le même sens, aujourd'hui, les communes risquent d'être flouées.

Mme Hélène Luc. Très bien !

M. Paul Loridant. La volonté d'encadrer une part déterminante des concours de l'Etat aux collectivités locales dans une progression calée sur la seule hausse des prix est, monsieur le ministre, inacceptable.

Devons-nous oublier que, à l'origine, la dotation globale de fonctionnement n'a fait que remplacer des taxes locales qui préexistaient et dont l'évolution n'avait pas grand-chose à voir avec le contenu actuel de la progression globale de la dotation ?

Allons-nous oublier qu'en 1994 la dotation forfaitaire a été gelée, qu'en 1995 l'ensemble de l'enveloppe de la DGF n'a augmenté qu'à un niveau équivalent à celui de l'inflation et que ce n'est que pour 1996 que l'on commencera de l'indexer sur une partie de la croissance ? C'est à ce moment-là, monsieur le ministre, que vous remettez en cause, au nom du Gouvernement, les règles fixées.

Rappellerai-je également que la hausse du taux normal de la TVA a comme conséquence d'accroître, outre les dépenses de fonctionnement des collectivités locales, l'indice des prix et que, en fait, c'est le « pouvoir d'achat » de la DGF qui est aussi amputé par cette hausse, comme celui de tout un chacun, du consommateur salarié en d'autres termes ?

S'agissant de la réduction programmée de la dotation globale d'équipement, comment ne pas voir dans la mesure proposée la rupture d'un pacte, celui-ci nettement plus réel que le pacte de stabilité, à savoir le pacte de la décentralisation intervenue à compter de 1982 ?

Soyons sérieux, mes chers collègues, la remise en cause, dès cette année, de la dotation globale d'équipement des communes de plus de 20 000 habitants, c'est un coin enfoncé dans le contrat de la décentralisation, alors même que l'expérience prouve abondamment que la globalisation des subventions d'équipement a conduit à l'existence

d'un taux de concours d'une insigne faiblesse : il est de l'ordre de 2 p. 100 du montant des dépenses d'équipement réalisées par les communes.

La mesure préconisée dans le projet de loi de finances est un bien mauvais service rendu au développement nécessaire de l'effort d'équipement public pour répondre à des besoins sociaux cruciaux en matière de logement, d'éducation, d'infrastructures et pour œuvrer de façon positive en faveur de l'emploi dans notre pays, ce alors même que les collectivités locales dépensent aujourd'hui deux fois plus que l'Etat pour l'équipement de la nation.

Freiner aujourd'hui l'effort d'équipement public, c'est conduire à la suppression massive d'emplois, à la permanence des désordres sociaux et des inégalités que vivent douloureusement nos concitoyens, c'est également conduire au ralentissement de la croissance de l'économie réelle, seul moyen de créer des emplois, de la richesse, et de placer notre pays dans la perspective de la réduction de ses déficits ; c'est aussi contraindre les collectivités territoriales à accroître le recours à l'emprunt pour financer des équipements en définitive indispensables.

L'économie de « bouts de chandelles » que l'on réalise en remettant en cause la dotation globale d'équipement est si porteuse de gâchis que l'on s'interroge, monsieur le ministre, sur son opportunité. Les habitants de notre pays n'ont-ils pas besoin de logements sociaux ? Les étudiants de nos villes universitaires n'ont-ils pas besoin de locaux pour étudier dans des conditions acceptables et dignes, valorisant l'effort consenti par la nation pour leur formation et leur réussite ? Les zones en difficulté de notre territoire n'ont-elles pas besoin d'être désenclavées ?

Pour répondre à tous ces besoins, vous savez fort bien que le Gouvernement, les pouvoirs publics, l'Etat font appel aux collectivités territoriales, communes, départements ou régions.

Dans un autre ordre d'idées, n'exige-t-on pas aujourd'hui des collectivités locales de faire face à la gestion des déchets, à la préservation de l'environnement, à la gestion des espaces naturels ? N'y-a-t-il pas volonté de les faire participer - contre leur gré et contre toute logique - à la solidarité envers les plus âgés de nos compatriotes ? Et il faudrait le faire avec toujours moins de concours de l'Etat, avec toujours plus de fiscalité inadaptée et devenue intolérable pour nombre de nos compatriotes ?

Je reviens à la question de fond, celle de la nécessaire réforme des finances locales et de la fiscalité directe locale, comme d'ailleurs de la fiscalité indirecte, ce qu'a mal ébauché le collectif budgétaire du mois de juillet dernier.

Dans l'enveloppe des concours que je qualifie d'« encadrés » par la loi de finances et, antérieurement, par la loi relative à la maîtrise des finances publiques votée en janvier 1994 figure, en effet, la dotation de compensation de la taxe professionnelle, instituée en 1987 pour, je vous le rappelle, mes chers collègues, compenser aux collectivités locales les conséquences de l'allègement général des bases de taxe professionnelle de 16 p. 100 décidé par l'Etat.

Tout à fait arbitrairement, cette dotation est amputée, en 1996, de plus de 1 milliard de francs qui viennent, en quelque sorte, pérenniser les précédentes ponctions de 1994 et de 1995.

Ainsi donc, d'une mesure circonstancielle de 1993, motivée par des moins-values fiscales, nous passons à une mesure pérennisée, et qui l'est d'autant plus que, pour atteindre les objectifs de progression fixés par la présente loi de finances, il faudra encore, en 1997 et 1998, effectuer des prélèvements sur la dotation de compensation.

Je procéderai à une simple estimation : en 1997, la dotation globale de fonctionnement progressera de 3,5 p. 100 à 3,6 p. 100, soit de 3,6 à 3,8 milliards de francs, alors que l'enveloppe des crédits encadrés par ce pacte de stabilité ne progressera, pour sa part, que de 3,2 milliards de francs.

C'est dire, monsieur le ministre, que, d'ores et déjà, il vous manquera entre 400 millions et 500 millions de francs en 1997. Où trouverez-vous cette somme ? Je pressens malheureusement la réponse : chez les contribuables locaux qui subiront, de fait, une hausse de leurs impôts locaux - évidemment, l'impopularité de la mesure sera supportée par les maires - ou bien dans un moindre effort d'équipement des collectivités locales, ce qui signifie moins d'emplois et moins de croissance.

Quant au devenir de l'allègement transitoire des bases de taxe professionnelle, posons clairement la question : si l'Etat est désireux d'aider les entreprises à investir et à embaucher et souhaite alléger leurs contraintes fiscales, soit, mais, qu'il en assume effectivement la charge !

Alors, il faut le dire à nos concitoyens : la taxe professionnelle est un impôt indispensable et nécessaire. Certes, cet impôt est nécessaire pour les collectivités territoriales ; certes, cet impôt a besoin d'une réforme profonde.

Pour autant, alors que la taxe professionnelle constitue la moitié des recettes fiscales des collectivités locales, elle bénéficie des trois quarts des allègements de contribution pris en charge par le budget général.

Vous nous dites, monsieur le ministre, que tout cela est inacceptable ! Soit. Mais alors il faut l'expliquer à nos concitoyens, aux accédants à la propriété par le biais du prêt à taux zéro de M. Périssol, qui n'auront droit, dans la loi, qu'à deux ans d'exonération de taxe foncière, ou aux organismes de logements HLM qui paient aujourd'hui les conséquences du retard sans cesse accru de la révision des bases cadastrales.

Il y a nécessité aujourd'hui de procéder enfin à la révision des bases d'imposition, à laquelle faisait référence mon collègue M. Charasse, en connaissance parfaite de tous les paramètres, quand on sait que certains logements de quartiers en difficulté supportent des taxes foncières très élevées représentant plus d'un mois de loyer !

On ne peut plus, aujourd'hui, en matière de finances locales, se contenter de l'à-peu-près, des retouches successives d'un système de prélèvements perclus de rhumatismes : il y a lieu de mener une réflexion plus profonde, recherchant efficacité économique et justice sociale.

Nous avons, en ce sens, des propositions à verser au débat qui est loin d'être clos, quand bien même chercherait-on à le circonscrire au moyen des méthodes habituelles de gestion du débat budgétaire, c'est-à-dire la limitation du débat dans le temps.

Revenons à l'essentiel : la finalité du prétendu pacte de stabilité qui n'est en fait qu'un pacte de stabilisation des dépenses de l'Etat au détriment des collectivités territoriales !

M. Félix Leyzour. Très bien !

M. Paul Loridant. Il s'agit, pour reprendre l'expression même de M. le Premier ministre - très clair sur ce point - de faire participer les collectivités locales à l'effort de réduction des déficits publics.

En somme, l'Etat doit être en situation de se décharger auprès d'elles d'une part croissante de ses prérogatives, ce que souligne avec éclat le recul sensible des dépenses d'intervention publique, des crédits d'équipement civil, la débudgétisation régulière d'un grand nombre de domaines d'intervention par le biais de multiples comptes

spéciaux et d'affectation spéciale, à charge pour les élus locaux de dégager, dans une fiscalité locale de plus en plus injuste, les moyens indispensables à l'équipement de la nation.

Ajoutons à cela que l'Etat ponctionne régulièrement la Caisse des dépôts et consignations et nous aurons une approche de la situation réelle. Je vous rappelle que l'Etat l'a ainsi ponctionnée de près de 25 milliards de francs en 1994.

Pendant ce temps l'endettement des collectivités locales demeure grevé par des taux d'intérêt excessifs qui entament leurs ressources de façon croissante.

On aura ainsi réduit le déficit de l'Etat de quelques milliards de francs.

Aurai-je la perfidie de rappeler, en étant en désaccord sur ce point avec mon collègue M. Charasse, que, pour la lettre du traité de l'Union européenne, le traité de Maastricht, l'endettement public s'appréhende en ajoutant à la dette de l'Etat celle des collectivités locales et que le déficit ponctuel d'un exercice budgétaire s'apprécie en ajoutant au déficit du budget de l'Etat le besoin de financement des administrations locales ?

En clair, le marché de dupes que constitue le pacte non pas de stabilité, mais de stabilisation, n'aura, après ce jeu de cache-cache sur le dépositaire du déficit, aucun effet quant à l'objectif visant à atteindre les critères de convergence.

Quand allons-nous cesser de considérer le secteur public local, qui pèse tout de même - je vous le rappelle, mais d'autres l'ont dit avant moi - 800 milliards de francs de dépenses et près de 200 milliards de francs de dépenses d'équipement, comme un élément passif de la vie économique, alors même qu'il contribue à sa dynamisation ?

Les choix de gestion et d'investissement des élus locaux sont le plus souvent des choix de solidarité, de réponse aux besoins de la population, et on sait que la demande sociale est particulièrement croissante en cette période de crise.

Entraver ces choix des collectivités locales au nom d'un équilibre comptable, au nom d'un équilibre fondé sur les critères de convergence, est tout sauf vertueux et ne peut être admis.

C'est la volonté du groupe communiste républicain et citoyen de faire partager cette conception novatrice de l'action politique locale et vous dire et redire, monsieur le ministre, à vous et à tous les membres du Gouvernement et de la majorité, que le funeste pacte de stabilité rejeté par l'Association des maires de France est une tromperie et un marché de dupes ! (*Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen, ainsi que sur celles du groupe socialiste.*)

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

M. René Régnauld. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, pour résumer mon propos, je pourrais dire que les collectivités territoriales sont dans le « collimateur » du Gouvernement.

La fracture sociale, selon l'expression du Président de la République, s'exprime et se ressent d'abord au niveau des collectivités locales. Celles-ci sont les premières à supporter les conséquences de choix et de décisions politiques qui ne leur appartiennent pas.

Face aux difficultés cumulatives de nature différente ayant souvent pour origine le chômage, la précarité, les collectivités et leurs élus doivent multiplier les initiatives et inventer ou accompagner des actions nouvelles. Celles-ci ont un coût.

Cependant, loin d'aider nos communes et nos départements ainsi que leurs établissements publics, l'Etat, manquant à ses obligations, ampute les dotations qu'il leur doit, et ce au titre de leur participation à la réduction du déficit budgétaire dont l'importance découle, quant à elle, des choix politiques du Gouvernement.

L'obligation dans laquelle vont se trouver les élus locaux de majorer les impôts ne contribuera pas à la réduction des prélèvements obligatoires, que le Gouvernement appelle et annonce par ailleurs.

De nombreux écrêtements et dégrèvements d'impôts locaux pesant sur les ménages et sur les entreprises ont été décidés par l'Etat depuis 1987. Celui-ci a pris l'engagement de les compenser intégralement, engagement qu'il honore, il faut le dire, de moins en moins bien.

Drôle de moyen, monsieur le ministre, pour reconquérir la confiance des Français en leur pays et en leur Gouvernement ! Vous savez pourtant que cette crise de confiance est grave.

Vos choix, vos erreurs coûtent cher. Les cadeaux offerts aux entreprises - réductions de charges fiscales et sociales - n'ont pas entraîné les créations d'emplois escomptées. Il est vrai que vous ne leur en aviez pas demandé la contrepartie.

La vente de nos entreprises publiques ou de toutes parts du capital collectif des Français n'a pas suffi à endiguer le déficit budgétaire que, par ailleurs, vous aggravez. Ce sont 120 milliards de francs que vous avez ainsi récupérés, et ce n'est pas fini. Tout ce qui peut produire de l'argent de poche à l'Etat est recherché, y compris - à moins, monsieur le ministre, que vous ne le démentiez - le milliard de francs sur lequel vous chercheriez à faire main basse du côté de l'Agence nationale du chèque-vacance - rien n'échappe - institution à caractère social fort et évident, créée en 1982 par le gouvernement de Pierre Mauroy.

Cette dernière traque frise le scandale. Ce sont les plus faibles, les plus modestes, les plus démunis que vous allez atteindre alors que, par ailleurs, les revenus du capital et les grandes fortunes seront protégés ou, à tout le moins, modérément invités à participer à l'effort de redressement économique de la France.

Je pourrais également évoquer le manque d'effet, au regard du déficit budgétaire, des 20 milliards de francs de réduction de l'impôt sur le revenu ou encore des 30 milliards de francs en provenance de la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

J'ai évoqué les erreurs de choix et, malheureusement, leur coût indirect pour nos collectivités locales. Des erreurs de choix, il y en a et j'y insiste. Quant à la reprise promise, elle n'est pas au rendez-vous. La morosité des milieux d'affaires persiste, l'investissement stagne ou traîne les pieds, les taux d'intérêt sont élevés, la consommation demeure modérée à cause des amputations et du blocage du pouvoir d'achat des ménages. Les déficits publics sont préoccupants, le franc affiche de réelles et durables faiblesses, à l'exception de ces derniers jours, ce qui n'autorise pas pour autant tous les optimismes : « une hirondelle ne fait pas le printemps », dit le proverbe.

On ne prend guère le chemin de la réduction de la fracture sociale en diminuant régulièrement les dotations aux collectivités territoriales. Un pacte de stabilité financière intolérable exigerait maintenant que nous accep-

tions, pour trois ans, des dispositions qui, après une amputation de plus de 15 milliards de francs par rapport à 1993, viseraient à consolider cette amputation, l'Etat privant ainsi les collectivités locales des fruits de la croissance pour trois ans.

C'est profondément injuste et inopportun. C'est une forme de discrimination manifestement déplacée.

Le pacte de stabilité financière doit répondre à une demande unanime des élus locaux, de leurs associations, lesquels exigent la fin des pratiques de transfert de charges souvent insidieuses et des prélèvements de dernière heure sur les finances locales.

Or vous répondez à cette question par la constitution d'un bloc de dotations, dont certaines sont amputées à nouveau, bloc qui serait stabilisé en francs constants et ajusté chaque année en fonction d'une variable structurellement évolutive. Le profit est aussi manifeste pour l'Etat que l'est la régression pour les collectivités locales.

De quoi, monsieur le ministre, crier - et le terme n'est pas exagéré - au scandale !

Le procédé traduit un manque de considération pour les collectivités locales et leurs élus que, par ailleurs, vous ne cessez de flatter. J'en appelle, monsieur le ministre, à une reconsidération du dispositif sur le fond certes, mais sur la forme aussi.

Il y va cette fois de la confiance entre le Gouvernement et les élus territoriaux.

Loin de donner la priorité à l'initiative locale, comme s'y engageait le candidat Jacques Chirac avant d'être élu Président de la République, les propositions de ce projet de loi de finances pour 1996 contrarient profondément cette orientation.

Comme j'y faisais déjà allusion, voilà un instant, ce pacte de stabilité financière se concrétisera par une évolution, jusqu'en 1998, conforme à celle des prix - hors tabac - d'une enveloppe des principaux concours financiers de l'Etat, comprenant notamment la DGF, la DGE, les dotations de décentralisation, la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Cette enveloppe progressera en conséquence de 2,3 p. 100 - en 1996, comme ce sera d'ailleurs le cas pour l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités locales.

Comme, en vertu de la loi de finances pour 1994, la DGF sera indexée l'année prochaine sur les prix plus 50 p. 100 de la croissance - soit une hausse de l'ordre de 3,55 p. 100 - d'autres concours seront réduits pour assurer une évolution conforme aux clauses du pacte.

Le projet de loi de finances pour 1996 prévoit donc plusieurs mesures qui ne peuvent que provoquer la colère des élus locaux.

Je pense tout d'abord à la suppression de la première part de la DGE pour les communes de plus de 20 000 habitants et pour celles dont le potentiel fiscal est supérieur à 1,5 fois le potentiel fiscal de leur catégorie.

Cette disposition est insolente, notamment pour les villes. Elle porte gravement atteinte à la décentralisation. En effet, la DGE a initialement été créée pour accompagner cette grande réforme, désormais - je le croyais tout au moins - très consensuelle. Depuis 1983, la DGE permettait de globaliser un ensemble disparate de concours versés par l'Etat pour la couverture des investissements des collectivités locales.

Mais il convient aussi de mentionner la diminution de 6,4 p. 100 de la dotation de compensation de la taxe professionnelle. L'Etat détourne ainsi 1,2 milliard de

francs, au nom de la variable d'ajustement, lesquels viennent s'ajouter aux ponctions de 1994 et de 1995 - près de six milliards de francs - pour atteindre plus de 7 milliards de francs en 1996.

A cela s'ajoute la confiscation d'un taux minimal de 0,35 p. 100 de taxe professionnelle appliqué sur l'assiette de la valeur ajoutée. Cette mesure, dont nous revendiquons le principe, avait pour nous un sens profond d'équité et de solidarité. Nous voulions que le produit soit affecté au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Ajoutons que la compensation des exonérations et dégrèvements de taxe professionnelle rencontre d'autres mesures insidieuses et redoutables pour nos finances locales, comme celle qui vise à se caler sur les taux de 1995, qui seront alors gelés, prenant argument que les élus locaux peuvent augmenter inconsiderément les taux n'ayant pas d'incidence pour les entreprises plafonnées.

Le Gouvernement ne peut méconnaître que toute augmentation des taux de taxe professionnelle vaut pour toutes les entreprises implantées sur le territoire de la collectivité, y compris celles qui ne sont pas concernées par le plafonnement, mais aussi pour les ménages, qui voient mécaniquement le taux de taxe d'habitation augmenter. C'est dire, par conséquent, que l'argument est faible quant à sa portée, mais insidieux quant à la volonté que le Gouvernement a ici de récupérer la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Enfin, la suppression de la franchise postale, insuffisamment compensée, ne sera pas neutre non plus sur les budgets locaux comme ne l'est pas davantage l'écart croissant entre l'allocation représentative du logement de fonction des instituteurs, versée par l'Etat, et le montant réel de l'indemnité, cet écart étant supporté par les communes concernées.

Mais, c'est bien connu, un malheur n'arrive jamais seul. D'autres dispositions vont venir amplifier encore les effets de ces mesures, comme la réduction du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction des revenus et la pérennisation de la majoration de 0,4 p. 100 - 1,3 milliard de francs - appliquée aux impôts locaux directs, pour compenser des frais de révision des valeurs locatives cadastrales. Pourtant, ces opérations sont terminées depuis 1992.

Nous vous demandons de mettre en œuvre sans délai une réforme des bases des impôts locaux, monsieur le ministre. Que les difficultés qui s'annoncent, tel le poids relatif des logements sociaux locatifs notamment, ne vous conduisent pas au renoncement. Des problèmes vont surgir. Le Parlement et le Gouvernement peuvent y trouver des solutions. Il est urgent d'achever ce travail de réforme si vous ne voulez pas courir le risque d'avoir d'abord à réformer les premiers travaux de la réforme engagée en 1990.

Les conséquences financières, pour nos communes, de ces décisions seront accentuées par les transferts de charges qui résultent du décalage évident entre les promesses affichées depuis 1993 et la réalité financière que traduit ce budget pour 1996 : baisse sensible des crédits d'aménagement du territoire, inquiétudes sur les possibilités, pour le budget général, de financer certaines mesures sociales telles que la prestation d'autonomie, pour l'instant en sursis, difficultés structurelles de la CNRACL avec le maintien du taux de 38 p. 100, lequel a entraîné une participation supplémentaire de la caisse à la surcompensation de plus de 4 milliards en 1995.

Cette volonté de réduire les moyens de nos collectivités locales apparaît infondée et inacceptable.

Les collectivités locales ne sont aucunement responsables de la dégradation des finances publiques. Leur besoin de financement était de 12 milliards de francs en 1994, ce qui représente deux dixièmes du PIB, soit moins de 3 p. 100 du montant des déficits publics.

L'essor rapide des concours de l'Etat aux collectivités locales provient, pour la quasi-totalité, des compensations d'exonérations et de dégrèvements d'impôts locaux. Ainsi, de 1989 à 1995, la DGF, ou plus largement les concours actifs, n'ont augmenté que de 2,2 p. 100 par an, tandis que les dégrèvements et écrètements - les concours passifs - grossaient de 82 p. 100.

Or ces dégrèvements et écrètements sont accordés et décidés par l'Etat et les collectivités locales ne peuvent donc en être tenues pour responsables.

Les collectivités locales ont déjà été largement mises à contribution par le Gouvernement de M. Balladur. Les concours de l'Etat, regroupés dans la nouvelle enveloppe, avaient déjà diminué de 0,35 p. 100 en 1994. S'y ajoutent le maintien de la contribution à la surcompensation de la CNRACL, l'augmentation de la TVA qui pénalise nos collectivités, le remboursement n'ayant lieu que deux ans plus tard, et l'abaissement des droits de mutation.

Par son attitude, l'Etat contraint nos communes, nos départements, nos régions, à sacrifier des moyens essentiels à leur rôle social et économique, et à renoncer pendant trois ans au partage des retombées de la croissance, alors qu'elles contribuent à la création de la richesse nationale, assurent des missions essentielles à l'équilibre social et sont au cœur de la lutte pour l'emploi, du développement équilibré du territoire, de la protection de l'environnement. La situation appelle au contraire une poursuite de l'effort financier !

Les maires ne peuvent se satisfaire des dispositions qui les freinent, de façon non négligeable, dans leur marge de manoeuvre, qui brisent leur capacité à répondre à la demande sociale, toujours plus forte, de leurs administrés.

Les élus ne peuvent accepter des mesures qui vont casser l'effort d'équipement et d'investissement essentiel à l'emploi d'autant que, comme on le rappelait tout à l'heure, nos collectivités pourraient aussi développer les emplois de proximité, utiles à tous et réducteurs de chômage.

Les élus ne seront pas les seuls à renâcler. Les ménages aussi vont porter le joug de ce budget de rigueur - TVA, carburants, épargne... - qui va encore accentuer la fracture sociale : santé, service public, aménagement du territoire, recherche, agriculture, pêche... autant de postes ministériels mal traités !

Sans doute nos concitoyens attendaient-ils un budget de réforme. Or, il s'agit du budget de toutes les occasions manquées. C'est aussi un budget en trompe-l'œil, tout juste un budget de gestion, ni volontariste ni vertueux et, surtout, pas courageux ! Ce sont les Français qui, eux, vont devoir l'être pour supporter la pression !

Vous avez d'ailleurs beaucoup de mal, surtout depuis quelques semaines, à dissimuler votre embarras. J'observe que le Gouvernement a montré son incapacité à maintenir le cap, même s'il s'est débarrassé de ses ministres, femmes surtout, « inexpérimentés » - l'expression est de M. Juppé lui-même à l'émission 7/7 il y a quelques jours. Il continue de louvoyer, cahin-caha. Une façon de gouverner qui n'est pas de nature à rassurer les Français et à rétablir la confiance.

Aussi, face à ces soustractions inopportunes et inacceptables, à ce tour de vis fiscal, le groupe socialiste du Sénat, soucieux des deniers des collectivités locales, mais

aussi des ménages, proposera des amendements fondamentaux et s'opposera à ce budget tel qu'il nous est soumis. (*Applaudissements sur les travées socialistes*).

M. le président. La parole et à M. Baylet.

M. Jean-Michel Baylet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la préparation de la loi de finances est l'action fondamentale de la politique d'un gouvernement. Et, tout naturellement, notre rôle de parlementaires est de juger cette politique à la lumière du budget qui nous est présenté annuellement. La commission des finances le sait mieux que quiconque.

Que constatons-nous à propos de cette loi de finances pour 1996 ? Elle affiche un double objectif : favoriser l'emploi et réduire les déficits publics. Ce sont des intentions louables, de toute façon commandées par de multiples impératifs.

D'abord, les injonctions de la Commission européenne sur les critères de convergence vous imposent de limiter le déficit budgétaire.

Ensuite, il est de votre responsabilité de ne pas faire porter sur les générations futures les difficultés financières d'aujourd'hui.

Enfin, la susceptibilité actuelle des marchés financiers exige des signes d'encouragement.

Quant à la lutte contre le chômage, votre deuxième priorité, bien sûr, nous y souscrivons. Et nous regrettons d'ailleurs le peu de résultats obtenus jusqu'à maintenant.

Monsieur le ministre, compte tenu de la conjoncture et du drame vécu par des milliers de Français en situation difficile, nous ne pouvons que partager ces objectifs. Hélas ! Il y a loin de la coupe au lèvres et nous constatons l'inefficacité de méthodes déjà éculées.

De surcroît, la méthode retenue dans la présentation est critiquable. Cela fait deux années consécutives que vous nous habituez à des tours de passe-passe sur la présentation du budget.

L'année dernière, le tour de magie à la mode était d'utiliser les recettes des privatisations pour réaliser, en apparence, une réduction du déficit du budget de l'Etat.

Alors que la Cour des Comptes a déjà dénoncé les astuces comptables dans l'exécution de la loi de finances pour 1994 et que le Gouvernement lui-même a précisé à maintes reprises qu'il fallait rétablir la vérité des comptes, nous avons encore droit aujourd'hui à quelques artifices de taille.

Selon vous, monsieur le ministre, les dépenses augmenteraient uniquement de 1,8 p. 100. Certes, par rapport au collectif budgétaire de printemps, cette assertion n'est pas sans fondement.

M. Jean Arthurs, ministre de l'économie et des finances. Ah ! quand même !

M. Jean-Michel Baylet. Je vous en donne acte, monsieur le ministre !

Cependant, dans un domaine aussi important que celui des finances de l'Etat - sur ce point nous sommes d'accord - il faudrait faire preuve de plus de rigueur et comparer ce qui est comparable. Une loi de finances initiale se compare à une autre loi de finances initiale. Et, par rapport à la loi de finances pour 1995, le budget prévisible pour 1996 augmente de 4 p. 100.

J'en viens au déficit. Nous sommes obligés - monsieur le président, vous m'en saurez gré - de synthétiser nos propos. Monsieur le ministre, vous réalisez un second jeu d'écriture afin de le ramener sur le papier de 321,6 milliards de francs en 1995 à 289,6 milliards de francs en 1996.

Cette année, les recettes des privatisations ne viennent plus abonder le budget général comme ce fut le cas l'année dernière, je viens d'ailleurs de le déplorer.

Mais le transfert des prestations sociales agricoles sur le Fonds de solidarité vieillesse et le non-paiement par l'Etat de 16 milliards de francs dus à l'UNEDIC minorent, une fois de plus, la réalité du déficit prévisionnel.

Favoriser l'emploi, c'est le deuxième objectif que vous avez retenu. Bien entendu, je l'ai dit, nous sommes très volontiers unanimes sur ce point. Avec 21 p. 100 d'augmentation des crédits en faveur de l'emploi, on ne peut qu'être satisfait.

Cependant, au regard des principales dispositions du projet de loi de finances pour 1996, vos intentions pourraient bien être contrariées.

M. Christian Poncelet, président de la commission. Oh !

M. Jean-Michel Baylet. Si, monsieur le président de la commission des finances.

La pression fiscale, que nous n'avons cessé de dénoncer, atteint cette année le taux record de 44,7 p. 100, nous plaçant ainsi en tête du peloton des pays européens en la matière. La hausse de la TVA cet été, l'augmentation du forfait hospitalier à la rentrée et, déjà, le RDS amputent un peu plus chaque jour le pouvoir d'achat des Français et pénalisent la consommation.

L'adage favori du ministère des finances, à savoir « les hauts taux tuent les totaux », prend pleinement son sens. On a aujourd'hui dépassé le point optimal de rendement des prélèvements obligatoires.

Avec l'actuel projet de loi de finances, vous continuez à prendre des risques pour la croissance. La suppression de la réduction d'impôt accordée au titre des contrats d'assurance vie a déclenché une vague de protestations. Et pour cause ! Qui sont les Français qui cherchent à réduire leur impôt sur le revenu de 1 000 francs ? Certainement pas les plus gros contribuables !

M. Philippe Marini. Il faut continuer à dépenser !

M. Jean-Michel Baylet. Mes chers collègues, un autre volet du projet de loi suscite de nombreuses inquiétudes : je veux parler de celui qui concerne les prélèvements indirects qui seront opérés sur les collectivités locales et qui entraîneront, par ricochet - nous le savons tous - une pression fiscale accrue sur nos concitoyens.

Et même si nous avons l'occasion de revenir sur cette question lors de l'examen, vendredi prochain, de l'article 18 de la première partie du projet de loi de finances, je me permets d'insister dès aujourd'hui sur ce point.

Nous avons pour la plupart d'entre nous - cela correspond à la vocation même de notre assemblée - des responsabilités locales et nous savons le rôle des collectivités territoriales depuis la loi de décentralisation.

Premier investisseur public, les collectivités locales concourent, à concurrence de 13 p. 100, à la formation brute de capital fixe. Elles participent donc très fortement à la croissance.

Proches des administrés, les collectivités locales assurent une large part de la redistribution de l'aide sociale.

Or, les dispositions fiscales inscrites dans le projet de budget en prévision du fameux pacte de stabilité risquent d'hypothéquer leurs moyens.

En effet, vous avez fait le choix d'une globalisation de l'enveloppe des concours de l'Etat évoluant, pour les trois années à venir, selon la hausse des prix. Les collectivités locales jouent, *de facto*, un rôle d'accompagnement de plus en plus important dans la politique économique et

sociale de l'Etat. Les élus locaux, quotidiennement sur le terrain, apprécient mieux que quiconque la réalité des besoins. Or ces besoins prennent chaque jour davantage d'ampleur. C'est pourquoi ils ne peuvent pas se satisfaire d'une progression des dotations en francs constants qui sera inférieure à l'augmentation des charges afférentes à leurs interventions. Par leur travail de proximité, les élus locaux sont les garants de la cohésion du tissu social. Ils attendent un geste du Gouvernement.

Et que dire du gel du montant des dégrèvements au titre du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée ? L'Etat n'obéit pas à la règle selon laquelle il doit compenser le coût des allègements fiscaux qu'il décide en faveur des contribuables locaux.

Quant au maintien de l'augmentation du prélèvement opéré sur la CNRACL, il aura, vous le savez mieux que quiconque, de lourdes conséquences financières. Le poids des prélèvements supportés par la caisse excède ses possibilités contributives. Le taux d'appel de la surcompensation ne devrait pas être fixé par l'Etat.

Autre mesure de mécontentement : la suppression de la franchise postale pour les communes. Cette mesure va coûter très cher aux plus petites d'entre elles.

Et que dire de la suppression de la DGE pour les communes de plus de 10 000 habitants ?

Monsieur le ministre, alors que la persistance de la crise économique et son corollaire, l'aggravation des phénomènes d'exclusion, appellent des besoins financiers croissants pour les collectivités locales, vous introduisez des mécanismes de prélèvements indirects qui trahissent les règles du jeu du pacte de stabilité. Ce pacte, nous le souhaitons, mais pas à n'importe quel prix. Une règle simple doit guider vos propositions. Un transfert de compétences doit s'accompagner à la fois d'un transfert de charges et d'un transfert du pôle de décision, et je crois que, sur ce point, nous sommes tous d'accord.

Jusqu'à présent, la politique que votre Gouvernement mène ne porte pas les fruits escomptés, et ce malgré les procédés utilisés pour enjoliver le contexte économique. Mais la réalité est là : les emplois créés sont le plus souvent précaires, la consommation ne décolle pas, les taux d'intérêt sont très élevés et les marchés financiers s'inquiètent, pour reprendre votre langage. Vous ne mobilisez pas assez les Français, si ce n'est en les rendant épargnants et attentistes. Il est temps, monsieur le ministre, de redonner confiance à notre pays.

Où sont le courage, l'audace et les promesses faites aux Français au nom de « l'autre politique » ?

L'examen de la loi de finances est un moment attendu parce que décisif. Mes chers collègues, le budget prévisionnel ne décide pas uniquement des grandes lignes comptables, il fixe pour un temps la politique économique et sociale.

J'espère que, dans sa sagesse, la Haute Assemblée saura donner à la France les moyens d'une politique à la fois plus prometteuse et plus équitable.

En tout cas, monsieur le ministre, ce projet de loi de finances ne répond pas, vous l'avez compris, à notre attente. *(Applaudissements sur les travées du RDSE et sur les travées socialistes.)*

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

M. Jacques Oudin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, toutes les interventions qui se sont déroulées cet après-midi et ce soir l'ont montré : la dépense publique est au cœur de nos problèmes de société, au cœur de nos préoccupations.

Je suis frappé de constater comment toutes les grandes démocraties développées sont confrontées à des évolutions identiques et aux mêmes difficultés. La part des prélèvements obligatoires dans les produits intérieurs bruts a augmenté partout de façon lente et inexorable. Les déficits sont apparus ou se sont creusés. L'endettement public s'est accru.

Les causes de telles évolutions sont connues : les temps des croissances faciles, génératrices de valeur ajoutée importante et d'emplois abondants sont révolus ; la mondialisation et la libéralisation pèsent sur les seuils de rentabilité des entreprises et génèrent un certain chômage ; les dépenses sociales destinées à compenser ces mêmes conséquences s'accroissent rapidement ; la rigidité des structures et des procédures freine les ajustements nécessaires ; enfin, les acquis de toutes sortes gênent les adaptations et renforcent les crispations des populations.

Il est évident que ces dérives n'ont qu'un temps. Bientôt apparaît le triple butoir des déficits, des prélèvements et de l'endettement. M. le président Poncelet l'a rappelé, les déficits qui entraînent la hausse des taux freinent la croissance, augmentent le chômage.

Plusieurs démocraties ont connu ces situations et ces évolutions comme nous-mêmes les subissons actuellement. Certaines ont su réagir à temps. D'autres tardent à le faire en dépit des efforts de convergence souhaités par l'Union européenne, par l'OCDE et par le FMI.

Pour notre part, nous avons perdu beaucoup de temps et connu certaines occasions manquées. De bonnes intentions en atermoiements, nous avons abouti, comme l'a souligné M. le Premier ministre, à une situation calamiteuse.

Le tournant de notre évolution budgétaire date en fait de la semaine dernière, au cours de laquelle M. le Premier ministre a développé le grand programme de réforme de notre système de protection sociale. Comme nous l'avons souligné, ce plan frappe par sa rigueur, mais surtout par son audace, par sa cohérence et par sa volonté de justice pour épargner les plus démunis.

Personne ne doute qu'il s'agisse là d'un point de départ qui va entraîner la réforme des prélèvements obligatoires, la réforme fiscale et, enfin, une politique de la dépense publique adaptée, je l'espère du moins, aux moyens dont nous disposerons.

Monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, vous avez tous développé d'excellentes analyses sur le budget de 1996, qui sera, à l'évidence, un budget de transition avant les profondes mutations qu'il connaîtra nécessairement au cours des prochaines années.

Pour ma part, j'insisterai sur trois points : l'évolution des prélèvements sociaux et de la dépense sociale ; l'évolution du budget de l'Etat, évolution pernicieuse - pour reprendre les propos de M. le rapporteur général ; enfin, les conditions d'une meilleure maîtrise de la dépense publique.

L'évolution de la dépense sociale et des prélèvements sociaux appelle trois observations.

Premièrement, l'essentiel de la compensation des prélèvements obligatoires est dû aux prélèvements sociaux. Ceux-ci représentaient environ 13 p. 100 du PIB voilà vingt-cinq ans ils en représentent 21,4 p. 100 en 1994, contre 22,8 p. 100 pour tous les autres prélèvements de l'Etat, des collectivités et de l'Union européenne.

Deuxièmement, la dégradation de la situation financière des régimes de la sécurité sociale va de pair avec l'accroissement des prélèvements en leur faveur et la pro-

gression sensible des concours de l'Etat à leur financement. Cela signifie que les recettes ont beaucoup augmenté, mais que la rapidité de la hausse des dépenses a entraîné le creusement des déficits.

Troisièmement, l'analyse des dépenses du budget de l'Etat fait apparaître que 30 p. 100 de celles-ci sont à prépondérance sociale, et je remercie M. le rapporteur général d'avoir opéré le calcul.

Pendant trop longtemps, nous avons commis trois erreurs, du reste étroitement liées.

Première erreur : nous avons cru que nos problèmes de société pouvaient être résolus uniquement en accroissant la dépense sociale, en développant le nombre de prestations ou le nombre d'allocations.

Deuxième erreur : nos procédures d'attribution sont toutes génératrices des dérives que la Cour des comptes a dénoncées, en particulier - et nous l'avons déjà rappelé - en ce qui concerne l'allocation pour adulte handicapé, le RMI ou l'allocation compensatrice pour tierce personne, et ce ne sont là que des exemples.

Troisième erreur : l'absence d'évaluation globale de l'impact de nos dépenses sociales.

L'excès de dépenses dans certains secteurs nous a empêchés de faire face à d'autres besoins urgents et nécessaires ailleurs. Ce sont toujours les plus démunis qui en ont fait les frais.

En outre, les relèvements massifs des taux des prélèvements sociaux pesant sur les salaires ont eu les effets que nous connaissons : dissuasion pour l'embauche des moins qualifiés, écrasement des salaires directs, effet négatif sur la consommation, donc sur les rentrées fiscales de l'Etat. Bref, nous avons beaucoup fait, j'allais dire tout fait, pour accentuer le cercle désastreux des déficits, des prélèvements et du chômage, et cela dure depuis des années.

C'est cette évolution que M. le Président de la République a souhaité arrêter. C'est cette promesse que M. le Premier ministre a concrétisée devant nous, le 16 novembre dernier.

La réforme de notre système de protection sociale doit impérativement aller de pair avec une nouvelle politique de la dépense publique.

Celle-ci est d'autant plus urgente que l'évolution budgétaire fait apparaître des tendances profondément perverses.

D'abord, en ce qui concerne les recettes, deux chiffres illustrent le rétrécissement de la part de l'Etat dans les prélèvements publics.

En 1987, les prélèvements obligatoires à destination du budget de l'Etat s'élevaient à 17,3 p. 100 du PIB. En 1994, ils n'étaient plus que de 14,7 p. 100. En revanche, la part des collectivités territoriales et de l'Europe s'est accrue d'autant.

Au cours de la même période 1987-1994, les recettes fiscales nettes de l'Etat ont augmenté de 20,2 p. 100, alors même que le PIB marchand s'accroissait de 37,7 p. 100, soit quasiment du double.

Les causes d'une telle évolution sont évidentes : il y a d'abord les allègements d'impôts ; il y a ensuite la montée en charge des dégrèvements d'impôts locaux supportés par l'Etat, il y a enfin l'évolution autonome des prélèvements sur recettes à destination des collectivités locales et de l'Union européenne - ces derniers représentaient 13,2 p. 100 du budget en 1978, mais 15,6 p. 100 en 1994.

L'examen de l'évolution des différentes dotations inscrites au budget de l'Etat met en évidence la part de plus en plus importante des dotations versées à des entités

extérieures aux missions régaliennes de l'Etat. Ainsi, comme l'a indiqué M. le rapporteur général, l'Etat payeur est de moins en moins l'Etat décideur.

Les versements aux régimes sociaux sont passés de 150 milliards de francs en 1991 à 225 milliards de francs en 1994.

Les concours aux collectivités locales, dont nous avons beaucoup parlé jusqu'à présent, ont progressé de 30 p. 100 de 1989 à 1994 pour atteindre 283 milliards de francs.

Le soutien moyen annuel aux entreprises publiques atteint 15 milliards de francs.

Enfin, la contribution au budget de l'Union européenne, qui était de 30 milliards de francs en 1984, atteignait 90 milliards de francs en 1994.

Au total, ces quatre dotations représentaient, en 1994, 613 milliards de francs.

Si l'on retranche le service de la dette et le traitement des fonctionnaires, les chiffres résiduels, déjà soulignés par certains, sont de 44 milliards de francs pour le fonctionnement de l'Etat et de 84 milliards de francs pour l'investissement, c'est-à-dire trois fois moins que l'investissement des collectivités locales.

Il me semble que, au lieu d'évoquer le « train de vie » de l'Etat, qui m'apparaît ainsi davantage comme un arbre - certes important - cachant une abondante forêt de dépenses dont l'Etat n'a pas la maîtrise directe, mieux vaudrait parler d'une certaine paupérisation de l'Etat.

Il convient de bien saisir la réalité de ces évolutions et l'importance relative des masses financières pour évoquer les différents aspects d'une meilleure maîtrise de la dépense publique.

D'excellentes analyses ont déjà été faites dans ce domaine, à commencer par celles des rapporteurs généraux du budget, Philippe Auberger à l'Assemblée nationale et Alain Lambert au Sénat.

Il est impératif que nous débouchions rapidement sur des réformes profondes. On en parle depuis longtemps ; on ne les a pas vues arriver souvent.

Pour ce faire, nous devons à la fois poursuivre la réflexion sur le rôle et les missions de l'Etat, améliorer l'évaluation de l'impact de la recette et de la dépense publiques et mettre en œuvre les adaptations, les modifications, voire les mutations qui s'imposent.

Chacun est conscient que la réduction significative non pas du budget mais des déficits passe par un véritable réexamen en profondeur de l'action publique au niveau tant de l'Etat que des collectivités ou des organismes sociaux. Je ne pense pas que quiconque puisse faire l'économie d'une telle réflexion.

Le rapport Picq a été, à cet égard, une étape particulièrement intéressante parce qu'elle a été dérangeante. Sa publication, laborieuse, n'a pas été accueillie avec satisfaction par tout le monde, et je me souviens, monsieur le ministre, des propos que j'avais échangés à ce sujet, dans cette enceinte, avec votre prédécesseur. C'est d'ailleurs un signe de l'importance des conservatismes en tous genres qu'il faudra faire bouger pour atteindre des résultats tangibles.

La maîtrise de la dépense publique passe d'abord par la réhabilitation de la réflexion mais aussi par celle de l'évaluation, et je suis pour ma part frappé de constater que l'importance de l'évaluation dans le domaine des finances publiques a considérablement décliné au cours des dernières années.

Il y a vingt-cinq ans, au début des années soixante-dix, de jeunes fonctionnaires, au nombre desquels j'étais, se mobilisaient pour ce qu'on appelait à l'époque la « ratio-

nalisation des choix budgétaires», la RCB. Je m'étais attaché, pour ma part, à la publication d'un des premiers « budgets de programme », les fameux « blancs », au ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'aménagement du territoire.

La RCB a disparu des priorités, les « budgets de programme » sont publiés avec une régularité toute relative et les dérapages budgétaires constatés dans tous les secteurs sociaux montrent clairement nos faiblesses dans l'approche des évaluations budgétaires.

Or celles-ci s'avèrent de plus en plus nécessaires dans une situation de pénurie, où le besoin de financement des administrations publiques atteignait 442 milliards de francs en 1994, soit 6 p. 100 du PIB. La volonté légitime du Gouvernement de réduire ce pourcentage d'un point chaque année pour atteindre 3 p. 100 en 1997 - les fameux « 5, 4, 3 » -...

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances. 2, 1 !

M. Jacques Oudin. 2, 1 et même zéro !

... implique un effort d'évaluation sans précédent pour mesurer l'impact des décisions que vous serez, monsieur le ministre, amené à prendre ou à nous soumettre.

Évaluation de l'évolution des recettes : quelles seront les conséquences sur la consommation, la croissance et l'emploi des prélèvements supplémentaires décidés par les lois de finances et la réforme de la protection sociale ?

Évaluation de l'impact des dépenses, essentiellement en termes de nombre d'emplois dans les différents secteurs économiques concernés ; notre rapporteur général a parfaitement mis en évidence le phénomène d'éviction que l'on constate : les dépenses de fonctionnement et les dérives de certaines dépenses sociales réduisent les dépenses d'investissement, celles-là même qui sont les plus riches en emplois.

La réduction de l'investissement, c'est la facilité, mais c'est aussi le danger.

En tout état de cause, l'évaluation étant largement aléatoire, elle doit absolument être contradictoire. Il est indispensable que le Gouvernement présente ses évaluations au Parlement et il est souhaitable que le Parlement puisse disposer de ses propres évaluations.

J'en viens ainsi aux rôles respectifs des actuelles commissions des finances des assemblées et du futur office parlementaire d'évaluation.

Pour ma part, je ne souhaite pas lâcher la certitude de l'un pour disposer de la probabilité de l'autre.

M. Michel Sergent. Tout à fait !

M. Jacques Oudin. La première urgence est que nous soyons tous d'accord pour augmenter la capacité d'évaluation et de contrôle de nos commissions des finances.

MM. Christian Poncelet, président de la commission, et **Alain Lambert**, rapporteur général. Très bien !

M. Jacques Oudin. A cet égard, j'ai suggéré que les rapporteurs spéciaux de la commission des finances puissent être aidés dans leur mission par des magistrats de la Cour des comptes qui seraient détachés pour des périodes limitées de quatre à six mois. En effet, en dépit de leur grand talent, que chacun leur reconnaît, nos rapporteurs spéciaux ne sont pas tous formés et rompus aux techniques du contrôle et de l'évaluation. Le soutien individuel de la Cour des comptes, à distinguer de l'appui collectif qu'elle nous apporte déjà par ses rapports, nous serait précieux, mais cela implique une nouvelle politique des effectifs de la haute juridiction, dont vous avez en fait la charge, monsieur le ministre.

Quant à l'office parlementaire d'évaluation, sa place et ses missions restent à préciser, mais je suis persuadé que le Parlement, dans son ensemble, en retirera un grand profit, renforçant ainsi ses capacités de diagnostic et de discussion avec le Gouvernement et les autres partenaires.

Après avoir souligné l'importance de la réflexion et de l'évaluation, il convient d'insister sur la nécessité des décisions et des réformes. On en parle beaucoup ; il faut les prendre ou les faire.

Chacun est conscient que la situation actuelle ne peut plus durer. Face aux dérives constatées et aux engagements que nous avons contractés, nous avons à faire des choix. L'urgence s'impose.

J'ai déjà souligné l'importance et la cohérence du plan de réforme de notre système de protection sociale lancé par le Gouvernement.

Je dirai que, au-delà des manifestations, c'est un sentiment profond de soulagement que nous constatons. Les Français savent bien que ces réformes sont la garantie de la pérennité de notre système social.

Il en est de même pour nos finances publiques. Nous souhaitons préserver et consolider le rôle et la place de l'Etat. Il faut donc redéfinir l'un et l'autre.

Toute réforme entraîne des bouleversements, nous le savons bien. C'est la raison pour laquelle je souscris pleinement aux propos qu'a tenus notre collègue Philippe Marini, qui est rapporteur spécial des crédits de la fonction publique. Il est urgent de mettre en place des plans d'adaptation sociale pour les agents publics qui seront concernés par ces réformes. Dans le contexte que nous connaissons, rien n'est pire que l'immobilisme.

La dépense publique, avez-vous dit, monsieur le ministre, est au cœur de l'exercice de notre souveraineté nationale ; nous en sommes pleinement convaincus. Face à cet immense enjeu, vous pouvez compter sur notre appui et notre soutien actif et vigilant. Il y va de l'avenir de la France. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

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

M. Alain Richard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à cette heure, nous pouvons tous souhaiter que le dialogue entre la majorité, le Gouvernement et l'opposition sur ces questions d'orientation budgétaire se déroule dans un climat d'écoute mutuelle, de respect des positions de chacun et, par conséquent, ne laisse pas de place à la polémique ou à la déformation.

M. le président. C'est la tradition du Sénat, mon cher collègue.

M. Alain Richard. Je suis heureux de m'y plier, monsieur le président, mais il m'est arrivé, malgré ma courte expérience, de me demander s'il n'y avait pas des interprétations variées de cette tradition.

M. Jacques Oudin. Elle est intangible !

M. Alain Richard. Je voudrais consacrer mon propos à la stratégie économique générale et à l'objectif de réduction du déficit, puis à la question des économies. Celle-ci a déjà été souvent évoquée dans des interventions dont je tiens à souligner la qualité et l'honnêteté intellectuelle, mais je crois légitime que puissent s'exprimer des opinions différentes sur ce sujet.

M. le ministre a reconnu tout à l'heure avec une grande franchise que la prévision de croissance moyenne de l'année 1996 était entourée d'incertitudes. Le taux de 2,8 p. 100 donne lieu à une discussion, mais, c'est vrai,

l'ampleur des désaccords n'est pas considérable. Nous pouvons donc tous espérer que la révision à la baisse, si elle doit avoir lieu, restera limitée.

Je rappelle que, dans le passé, à deux reprises, dans des sens d'ailleurs opposés, lors de la préparation du projet de loi de finances pour 1988 et lors de celle du projet de loi de finances pour 1993, des modifications sont intervenues dans les prévisions de croissance, mais celles-ci n'ont pu faire l'objet d'un minimum de consensus scientifique que trop tard au regard des délais de préparation du projet.

Nous avons donc ainsi tous appris à être prudents dans ce domaine.

J'ajoute que l'une des conditions de confirmation d'un chiffre égal, ou presque, à celui qui est anticipé par le Gouvernement est la préservation d'un climat de confiance pour les différents acteurs économiques.

Sur ce point, je tiens à redire ici - j'en ai fait part à M. Jacques Barrot la semaine dernière - la préoccupation que m'inspire le nouveau choix de répartition des prélèvements qui a été opéré dans le plan de lutte contre le déficit de la protection sociale. En effet, plus de 90 p. 100 de la contribution supplémentaire envisagée pèsent sur les ménages, en particulier - c'est un des points sur lesquels nous divergeons - sur les ménages à revenus faibles et moyens, alors que la contribution demandée aux entreprises sera très réduite.

Je répète que cette stratégie, comme celle qui a déjà été employée en 1993 par le gouvernement de M. Balladeur, mais avec le soutien de la même majorité, comporte un risque d'affaiblissement de la croissance. L'investissement productif n'a pas progressé autant qu'il aurait pu le faire et qu'il l'a fait dans d'autres pays en phase de reprise parce que les perspectives de la demande sont perçues comme insuffisantes et incertaines par beaucoup d'entreprises, ainsi que les enquêtes continuent de le démontrer.

Monsieur le ministre, si vous pouvez faire en sorte que se prolonge la réflexion du Gouvernement sur ce choix et si vous partagez, au moins partiellement, mon appréciation sur les effets négatifs du choix arrêté en 1993, vous ne pourrez qu'aller dans le sens d'une consolidation de votre objectif de croissance.

S'agissant de la réduction des déficits, nous avons l'obligation civique de converger ; c'est une question d'intérêt national : la France ne peut pas vivre durablement avec des déficits de l'importance de ceux qu'elle enregistre aujourd'hui.

L'expression politique étant libre, bien sûr, je tiens d'ailleurs à saluer la franchise avec laquelle, monsieur le ministre, vous avez dissocié cet objectif de réduction du déficit de l'objectif de l'union monétaire.

Il reste que nous sommes nombreux à accorder une grande valeur à cet objectif de l'union monétaire, au regard tant de l'équilibre international que d'un avenir aussi influent que possible pour notre pays.

Par conséquent, tout en respectant l'option de nos collègues de différents groupes qui prennent leurs distances vis-à-vis de l'objectif de l'union monétaire, je voudrais souligner que, pour beaucoup d'entre nous, une analyse politique à long terme conduit à penser que l'évolution de la situation politique et économique de l'Allemagne empêche que se renouvelle la chance de constituer un grand bloc économiquement influent au-delà de l'échéance de 1998. Ainsi, les discussions sur le report de l'échéance comportent une signification politique qui n'est pas, à mon avis, exempte d'une certaine imprudence.

Je suis de ceux qui considèrent que cet objectif de l'union monétaire est suffisamment mobilisateur et coïncide assez avec l'intérêt profond de notre pays pour que l'on fasse un effort.

Au demeurant, le respect de l'objectif communautaire de réduction des déficits globaux nous oblige à revoir nos méthodes quant à la façon de décompter nos propres déficits puisque, traditionnellement, le débat public et le débat parlementaire en France étaient centrés sur le déficit du budget de l'Etat et qu'un certain nombre d'autres composantes des déficits étaient passées sous silence.

Nous travaillons maintenant, me semble-t-il, de façon plus logique.

Je veux également souligner que nous souffrons de l'effet « atténuateur » des privatisations intervenues au cours de toutes les dernières années.

Je persiste à penser que les choix opérés pour la conduite des privatisations et, plus encore, bien sûr, pour l'affectation du produit de ces privatisations ont joué un rôle démobilisateur, qui a pu nuire à la recherche d'un équilibre réel et durable du budget de l'Etat. Il y a, de ce point de vue, des leçons à tirer.

Le produit des privatisations - s'il doit y en avoir un, vous connaissez mes réticences à cet égard - doit donner lieu à une affectation qui soit clairement et durablement distincte du financement de dépenses courantes, quelle que soit l'épithète dont on les pare.

J'ajoute que, en ce qui concerne le déficit prévisionnel pour l'année 1996, on peut vous faire le reproche, précisément au nom de la méthode de globalisation des déficits, d'obtenir un effet optique important en n'opérant pas le versement de la contribution à l'UNEDIC, versement qui avait pourtant fait l'objet d'un accord contractuel. Ce n'est pas parce que l'UNEDIC bénéficie, pour une période que l'on peut espérer durable mais sans pouvoir en être certain, d'une amélioration de sa situation financière que cela justifie le non-respect d'un engagement antérieur.

J'en viens à la question des économies, sur lesquelles a porté une grande partie du débat tant aujourd'hui, au Sénat, qu'auparavant, à l'Assemblée nationale. Je voudrais essayer de montrer les faiblesses, ou même le caractère hâtif de certaines appréciations qui ont été faites sur ce sujet.

Certes, beaucoup d'orateurs ont évoqué ces économies, mais sans jamais en venir concrètement à leur domaine d'application, sans jamais dire clairement vers quelles suppressions de prestations ils s'engageaient.

Il m'a semblé entendre évoquer un idéal théorique, celui d'un Etat beaucoup moins présent, beaucoup moins impliqué. Or, ce modèle théorique a une application concrète qui nous est bien connue ; je pense ici aux Etats-Unis. On me dira que, là-bas, on a un autre modèle,...

M. Jacques Oudin. Ce n'est pas le nôtre !

M. Alain Richard. ... un modèle dans lequel beaucoup de prestations publiques auxquelles nous sommes habitués et qui font partie de notre équilibre social ne se retrouvent pas. Certes ! Mais il suffit de visiter certaines villes, certains quartiers aux Etats-Unis, pour constater l'incidence, sur le niveau de vie de certains ménages, de l'abandon de toute législation sociale. Quant au niveau de délinquance et de criminalité constaté sur place, il oblige à une certaine réflexion.

Si de nombreux intervenants, dans cette enceinte comme ailleurs, et pas seulement depuis hier, restent très vagues et très lointains sur la question des économies et

s'abstiennent de dire franchement quelles sont les prestations publiques qu'ils entendent supprimer pour réaliser des dizaines de milliards de francs d'économies, ce n'est pas par hasard.

Aussi, j'estime que toute cette évocation assez théorique d'économies possibles risque de se terminer un peu comme le grand débat sur l'aménagement du territoire. A cet égard, je me réjouis d'avance d'entendre bientôt celui qui fut le principal initiateur de ce texte, exprimer, comme sénateur, ce qu'il pense du budget de l'aménagement du territoire. L'occasion ne manquera pas de pittoresque, puisque nous serons alors en mesure de constater l'écart qui peut exister entre les actes et les paroles en matière d'engagement politique !

M. René Régnault. Très juste !

M. Alain Richard. Pour ma part, je crois beaucoup plus à l'honnêteté intellectuelle du constat qui a été dressé par M. le rapporteur général : l'essentiel de ce que l'on peut appeler « économies » se comptant en dizaines de milliards de francs dans un budget comme celui de l'Etat, il ne peut s'agir que d'abandons purs et simples de missions jusqu'à présent assumées par la collectivité publique, ou bien, le plus souvent, de transferts de charges au détriment d'autres acteurs économiques.

Cependant, évoquer dans une assemblée comme le Sénat des transferts de charges suppose que l'on aille plus loin et que l'on soit sûr de bien s'entendre.

Prenons l'exemple de l'enseignement supérieur. Vous vous en rappelez, M. de Boishue, avant d'être secrétaire d'Etat, avait rendu un rapport, à la demande du précédent gouvernement, donc sous la même majorité, dans lequel on envisageait la possibilité de transférer aux régions l'ensemble des charges de fonctionnement, hors pédagogie, si j'ose dire, de l'enseignement supérieur.

Je cite un exemple, mais on pourrait en trouver dix autres dans lesquels la fameuse recherche des économies, si elle est véritablement soutenue par une volonté politique, se traduira par des transferts de charges purs et simples.

Je souhaite montrer que le débat sur des économies suppose des choix politiques dont il faut assumer toutes les conséquences.

Puisqu'un débat entre majorité et opposition suppose aussi une référence au passé, vous me permettrez de revenir sur les appréciations, à mon sens hâtives et quelque peu déformantes, qui ont été portées sur la gestion financière de la période 1988-1993.

J'ai écouté ces derniers jours avec beaucoup d'intérêt les propos qu'a tenus M. Bayrou, que ce soit lors d'une inauguration à Cergy-Pontoise ou lors de son audition par la commission des finances.

Tous ceux qui suivent avec un peu d'attention les questions financières le savent bien, l'essentiel de l'augmentation nette des dépenses sur la période 1988-1993 porte sur trois ou quatre chapitres : l'éducation nationale, avec, notamment, l'accroissement des capacités des lycées et, pour l'enseignement supérieur, plus de 30 milliards de francs de dépenses nouvelles ; la revalorisation d'un certain nombre de secteurs de la fonction publique dans lesquels les recrutements devenaient difficiles ; le RMI et la politique de la ville.

Il me paraît un peu léger de balayer d'un revers de main l'ensemble de ces accroissements de prestations publiques comme s'ils étaient futiles ; aucune d'eux ne l'est. Aucun d'eux ne fait aujourd'hui l'objet de propositions crédibles de suppression.

Au contraire, M. Bayrou s'est exprimé avec une grande franchise devant la commission des finances – je suis convaincu qu'il fera de même en séance publique – pour expliquer qu'il assumait pleinement cet héritage très positif, reconnaissant que la France avait fait un choix d'avenir comportant des effets géopolitiques majeurs, celui d'avoir beaucoup d'étudiants et, autant que possible, de les former correctement.

Pour ajouter une pointe d'ironie, j'ai été étonné et plutôt satisfait d'entendre aujourd'hui M. Bayrou, toujours à propos de cette période de référence budgétaire, expliquer à la télévision, en fin d'après-midi, que l'on avait développé beaucoup d'universités, que l'on avait inscrit des crédits suffisants pour les équiper, mais que l'on n'avait pas prévu tout à fait assez pour les personnels et pour les charges de gestion.

Si M. Bayrou avait donc une critique à formuler à l'encontre de la gestion budgétaire de la période 1988-1993, ce serait plutôt, si j'ai bien compris sa pensée, que l'on n'a pas dépensé assez ! (*Sourires.*) Comme je ne crois pas que M. Bayrou soit particulièrement déraisonnable ou démagogue, il me semble, monsieur le ministre, qu'il y a un tout petit problème de cohérence entre votre majorité et votre gouvernement sur cette question.

Quant au RMI et à la politique de la ville, je ne crois pas entendre aujourd'hui beaucoup de propositions politiques crédibles visant à réduire les crédits correspondants.

Ces quelques exemples, tout simples, mais concrets, montrent que pourchasser la dépense publique, c'est bien, mais qu'expliquer franchement à l'opinion publique toutes les conséquences que les économies ne manqueraient pas d'avoir sur le niveau et le mode de vie des Français suppose franchises quelques étapes que beaucoup parmi nous n'ont pas encore abordées.

Je ferai deux exceptions. Il me semble en effet que des économies sont possibles, si l'on fait preuve de bonne foi sur le sujet. J'en propose une. Je crois vraiment – peut-être faut-il attendre encore quelques mois – que le nombre d'insertions professionnelles induites par le contrat initiative-emploi rapporté à son coût budgétaire – considérable – ainsi qu'au coût de l'ancien dispositif, le rend très discutable.

J'élargis mon propos, car je ne veux pas paraître m'acharner sur l'actuel gouvernement. Je pense que, collectivement, au cours des dernières législatures, nous avons commis une erreur d'optique sur le degré d'efficacité des subventions à l'emploi dans le secteur privé. Les sommes sont devenues absolument énormes ; le chiffre de 130 milliards de francs a été rappelé tout à l'heure englobant, il est vrai, des interventions de nature distincte. Cependant, on peut globalement estimer qu'une grande partie des aides financières destinées à favoriser la création d'emplois ne font qu'ajouter des prélèvements obligatoires massifs pour une efficacité très discutable.

J'envisage une seconde source d'économies, sans doute plus modeste puisqu'il s'agit de près d'un milliard de francs. Je veux parler des aides fiscales massives destinées à faciliter les transmissions d'entreprises. Cela ne peut que concerner des patrimoines très élevés, ce qui pose des problèmes importants au regard de l'équité fiscale, puisque, pour une forme de patrimoine déterminée, il y aurait transmission dans des conditions très avantageuses, avec, en plus, un impact sur l'emploi hautement improbable.

Je dirai enfin quelques mots sur le choix des prélèvements et sur le motif de nos désaccords à cet égard.

Je mentionnerai d'abord deux points positifs. Je note, tout d'abord, une évolution de la fiscalité des placements qui va indiscutablement dans le sens d'un réaménagement rationnel et d'une réduction du coût des avantages fiscaux. Je relève toutefois un manque de cohérence dans cette évolution, monsieur le ministre, et j'y insiste. En effet, entre les trois avantages plus ou moins discutables dont bénéficie l'assurance-vie aujourd'hui, vous avez choisi de réduire celui qui concernait le plus clairement les faibles revenus et les petits contribuables. Vous auriez été bien inspiré de comprendre les contrats d'assurance-vie dans les sommes soumises au paiement des droits de succession. Vous y auriez gagné au moins autant !

A cet égard, les calculs sont faciles à faire : l'avantage fiscal aurait été supprimé essentiellement pour les gros patrimoines. L'équité fiscale comme le rendement y auraient certainement trouvé leur compte.

La deuxième évolution positive, je la vois dans la création de la cotisation minimale de taxe professionnelle. Voilà qui est, me semble-t-il, un premier pas judicieux.

En revanche, un grave débat est ouvert, mais je n'y ferai qu'une brève allusion, sur la politique générale des prélèvements.

Je souhaite, monsieur le ministre, que vous commenciez à nous éclairer sur vos intentions, car je relève une ambiguïté entre, d'une part, votre souci, tout à fait défendable, de simplifier l'impôt sur le revenu et d'élargir sa base et, d'autre part, la remise en cause de la progressivité à laquelle vous semblez procéder.

A ce sujet, le fait d'associer dans un même prélèvement globalisé la CSG - une CSG augmentée de plusieurs points - et l'impôt sur le revenu risque de se traduire par un changement radical de notre système fiscal. En effet, la majeure part du produit de ce nouvel impôt proviendrait d'un prélèvement proportionnel au revenu. Je trouve, à ce sujet, tout à fait discutable que vous n'ayez pas réintroduit une formule d'abattement à la base, permettant de rendre la CSG légèrement progressive dans la mesure où elle avoisine maintenant un taux de 3 p. 100. Dans votre projet, à cette importante contribution proportionnelle s'ajouterait un prélèvement progressif sur le revenu dont le volume baisserait, ce qui entraînerait un transfert massif d'imposition des hauts revenus vers les bas revenus.

De même, le débat sur la suppression de l'abattement de 20 p. 100 doit être replacé dans le contexte général d'une harmonisation des prélèvements entre salariés et non-salariés. Chacun voit bien, en effet, et votre expérience, monsieur le ministre, vous permet de l'apprécier, que leurs situations ne sont pas rigoureusement comparable et que la suppression pure et simple dans le cadre d'un aménagement du barème de l'abattement de 20 p. 100 représenterait, en réalité, un transfert de fiscalité important entre les salariés et les non-salariés, transfert dont je n'aperçois toujours pas la moindre justification, fiscale ou sociale.

En conclusion de cette intervention au cours de laquelle j'ai tenté de dépasser les antagonismes sommaires pour montrer que certains objectifs d'intérêt national pouvaient nous être communs, je tiens à exprimer le sentiment de malaise qu'inspire l'examen de ce projet de loi de finances, malaise évidemment lié à la différence entre l'orientation actuelle et certains engagements majeurs qui avaient précédé la mise en place du Gouvernement.

Si j'ai une recommandation à vous faire, monsieur le ministre, à vous ainsi qu'à tous les membres du Gouvernement, c'est donc, au moins pour l'avenir, de vous garder de semer de nouvelles illusions comme celles avec lesquelles vous vous débattez aujourd'hui.

En outre, j'attends du Gouvernement un effort d'équité beaucoup plus significatif en ce qui concerne le choix des prélèvements opérés et des économies à effectuer. Si vous suiviez cette voie, monsieur le ministre, vous ne seriez pas contraint par la suite, et dans un climat éventuellement dégradé, à prendre un nouveau tournant, pour reprendre l'expression de M. Jacques Oudin, qui a eu l'honnêteté de reconnaître qu'un tournant avait été pris la semaine dernière en matière de politique budgétaire, ce qui a tout de même, reconnaissez-le, quelque chose de divertissant !

Je crois donc que ce projet de budget présente des risques.

M. Christian Poncelet, président de la commission. En 1983, vous avez pris aussi un tournant !

M. Alain Richard. Il est en effet intéressant de constater que certains des grands tournants pris dans notre stratégie économique ne correspondent pas à des alternances politiques. Nous sommes sans doute dans ce cas de figure, mais j'en tire pour ma part la conclusion que le Gouvernement serait bien avisé de vérifier, cette fois-ci, l'impact social et l'effet sur la croissance économique de certaines des mesures qu'il envisage, pour ne pas être contraint à un nouveau tournant qui, alors, risquerait de provoquer de sérieux crissemments ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

8

DÉPÔT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DÉBAT PORTANT SUR DES SUJETS EUROPÉENS

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi de la question orale avec débat portant sur des sujets européens suivante :

M. Jacques Oudin attire l'attention de M. le ministre délégué aux affaires européennes sur les initiatives prises depuis quelques années par la Commission européenne dans le domaine des services publics industriels et commerciaux. Certaines de ces propositions créent un risque non négligeable de déstabilisation d'entreprises qui jouent un rôle essentiel dans l'économie française et qui contribuent à la cohésion nationale par leur rôle dans l'aménagement du territoire.

Il lui demande si la Commission européenne ne fait pas prévaloir une interprétation abusive de la notion de concurrence pour libéraliser ces secteurs, négligeant l'article 90-2 du traité de Rome, qui prévoit pourtant la protection des missions d'intérêt économique général. La Cour de justice des Communautés européennes a d'ailleurs récemment commencé de reconnaître l'importance de ces missions dans une jurisprudence qui reste à confirmer.

Se félicitant que le Premier ministre ait, dans sa déclaration de politique générale, annoncé que « La France œuvrera pour que les nécessaires évolutions réglementaires préservent la qualité des services publics dans le respect

des traditions d'organisation nationale », il demande en outre à M. le ministre s'il ne serait pas souhaitable, à l'occasion de la Conférence intergouvernementale de 1996, d'envisager une modification des dispositions du traité de Rome consacrées aux missions de service public, afin que celles-ci soient davantage prises en compte dans le développement futur de l'Union européenne.

Il lui demande en particulier son sentiment sur une éventuelle révision de l'article 90-3 du traité, qui permettrait d'associer systématiquement au processus décisionnel les instances disposant d'une légitimité démocratique - Parlement européen et Conseil des ministres. (N° QE2).

Conformément aux articles 79, 80 et 83 *bis* du règlement, cette question orale avec débat portant sur des sujets européens a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de la discussion aura lieu ultérieurement.

9

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu de MM. Jean-Pierre Fourcade, Claude Huriet, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bimbenet, Paul Blanc, Mme Annick Bocandé, MM. Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Charles Descours, Georges Dessaigne, Alfred Foy, Serge Franchis, Alain Gournac, André Jourdain, Pierre Lagourgue, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jean-Louis Lorrain, Simon Loueckhote, Jacques Machet, Jean Madelain, René Marqués, Serge Mathieu, Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Mme Nelly Olin, MM. André Pourny, Henri de Raincourt, Bernard Seillier, Louis Souvet, Martial Taugourdeau, Alain Vasselie et Jean-Pierre Vial une proposition de loi relative aux conditions de développement des thérapies génique et cellulaire.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 83, distribuée et renvoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu de M. Jean Cluzel une proposition de loi visant à faire bénéficier de la cessation progressive d'activité les secrétaires de mairie et agents intercommunaux à temps complet.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 84, distribuée et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu de MM. Philippe Marini, Philippe Adnot, Roger Besse, Jacques Bimbenet, Paul Blanc, Mme Paulette Brisepierre, MM. Robert Calmejane, Auguste Cazalet, Jean Chérioux, Jean Clouet, Désiré Debavelaere, Jean-Paul Delevoye, Michel Doublet, Philippe de Gaulle, Daniel Goulet, Adrien Gouteyron, Daniel Hoeffel, Jean-Paul Hugot, Claude Huriet, Roger Husson, Jean-Jacques Hyest, Jean-Philippe Lachenaud, Lucien Lanier, Jacques de Menou, Mme Nelly Olin, MM. Joseph Ostermann, Jean-Marie Poirier, Maurice Schumann, Bernard Seillier, Michel Souplet et Martial Taugourdeau une proposition de loi relative à la négociation collective et instituant un contrat collectif d'entreprise.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 85, distribuée et renvoyée à la commission des affaires sociales sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu de M. Serge Mathieu une proposition de loi relative à la polygamie.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 86, distribuée et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

10

DÉPÔT DE PROPOSITIONS D'ACTE COMMUNAUTAIRE

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Décision du Conseil concernant la conclusion des accords sous forme d'échanges de lettres entre la Communauté européenne, d'une part, et la République d'Islande, le Royaume de Norvège et la Confédération suisse, d'autre part, relatifs à certains produits de l'agriculture.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-519 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Proposition du Parlement européen et du Conseil sur le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions de gaz et de particules polluants provenant des moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-520 et distribuée.

11

DÉPÔT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu de M. Alain Lambert, rapporteur général, un rapport 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 1996, adopté par l'Assemblée nationale (n° 76, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 77 et distribué.

12

DÉPÔT D'AVIS

M. le président. J'ai reçu de MM. Philippe Nachbar, Marcel Vidal, Ambroise Dupont, Jean Bernadaux, Albert Vecten, Jean-Pierre Camoin, Jean-Louis Carrère, Pierre Laffitte, François Lesein, Jean-Paul Hugot, Alain Gérard, James Bordas et Jacques Legendre un avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale (n° 76, 1995-1996).

L'avis sera imprimé sous le numéro 78 et distribué.

J'ai reçu de MM. Alain Pluchet, Josselin de Rohan, Henri Revol, Aubert Garcia, Francis Grignon, Jean Beson, Jean-Marie Rausch, Jean-Jacques Robert, Louis Minetti, Michel Souplet, Jean Pépin, Jean Boyer, Jacques Braconnier, William Chervy, Mme Josette Durrieu, MM. Charles Ginésy, Bernard Hugo, Georges Berchet, Jean-François Le Grand, Jacques Rocca Serra, Pierre Hérisson, Rodolphe Désiré et Gérard Larcher un avis présenté au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale (n° 76, 1995-1996).

L'avis sera imprimé sous le numéro 79 et distribué.

J'ai reçu de MM. André Dulait, Guy Penne, Mme Paulette Briseperrière, MM. Jean Faure, Michel Alloncle, Serge Vinçon, Hubert Falco et André Boyer 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 1996, adopté par l'Assemblée nationale (n° 76, 1995-1996).

L'avis sera imprimé sous le numéro 80 et distribué.

J'ai reçu de MM. Charles Descours, Louis Boyer, Jean Chérioux, Alain Vassel, Jacques Machet, Paul Blanc, Louis Souvet, Jean Madelain, Bernard Seillier, Marcel Lesbros, Pierre Lagourgue, Jacques Bimbenet et José Balarrello un avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale (n° 76, 1995-1996).

L'avis sera imprimé sous le numéro 81 et distribué.

J'ai reçu de MM. André Bohl, Paul Masson, Jean-Pierre Tizon, Germain Authié, Georges Othily, Michel Rufin, François Blaizot et Jean-Marie Girault un avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale (n° 76, 1995-1996).

L'avis sera imprimé sous le numéro 82 et distribué.

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 22 novembre 1995, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale (n° 76 et 77, 1995-1996).

M. Alain Lambert, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Discussion générale (suite).

Aucune inscription de parole dans la discussion générale n'est plus recevable.

Première partie. - Conditions générales de l'équilibre financier : articles premier à 31 et état A.

Aucun amendement aux articles de la première partie de ce projet de loi de finances n'est plus recevable.

Vote de l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances pour 1996

En application de l'article 59, premier alinéa, du règlement, il sera procédé à un scrutin public ordinaire lors du vote de la première partie du projet de loi de finances pour 1996.

Personne ne demande la parole?...
 La séance est levée.

(La séance est levée le mercredi 22 novembre 1995, à zéro heure trente.)

Le Directeur
 du service du compte rendu intégral,
 DOMINIQUE PLANCHON

Ordre de discussion du projet de loi de finances pour 1996 adopté par la conférence des présidents du mardi 14 novembre 1995

Discussion des articles et des crédits

DATE	DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI	DURÉE PRÉVUE
Mardi 21 novembre 1995 A seize heures et le soir. Nota. - Délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la première partie, à seize heures.	Discussion générale.....	6 h 30
Mercredi 22 novembre 1995 A quinze heures et le soir. Nota. - La commission des finances se réunira le matin pour l'examen des amendements à la première partie.	Discussion générale (suite et fin)..... Examen des articles de la première partie.....	2 h 30 4 h 30
Judi 23 novembre 1995 A neuf heures quarante-cinq, à seize heures et le soir. Nota. - Questions d'actualité au Gouvernement de quinze heures à seize heures. La discussion relative aux affaires européennes interviendra à l'occasion de l'examen de l'article 30.	Examen des articles de la première partie (suite)..... Le soir : examen de l'article 30 : évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes.....	6 h 30 3 heures
Vendredi 24 novembre 1995 A neuf heures quarante-cinq, à quinze heures et le soir.	Examen des articles de la première partie (suite) (à quinze heures : examen de l'article 18 : détermination de l'enveloppe des concours de l'Etat aux collectivités locales).....	10 h 30

DATE	DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI	DURÉE PRÉVUE
Samedi 25 novembre 1995 A neuf heures quarante-cinq, à quinze heures et le soir.	Examen des articles de la première partie (<i>suite et fin</i>).....	6 heures
	Eventuellement, seconde délibération sur la première partie. Explications de vote sur l'ensemble de la première partie. Scrutin public ordinaire de droit.	
	Services du Premier ministre :	
	I. - Services généraux :	
	Services généraux.....	2 heures
	Fonction publique.....	
	II. - Secrétariat général de la défense nationale.....	0 h 30
	III. - Conseil économique et social.....	0 h 15
	IV. - Plan.....	1 h 30
	Budget annexe des Journaux officiels.....	0 h 15
Dimanche 26 novembre 1995 A dix heures et à quinze heures.	Logement.....	3 heures
	Jeunesse et sports.....	3 heures
Lundi 27 novembre 1995 A neuf heures quarante-cinq, à quinze heures et le soir.	Budgets annexes de l'ordre de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération.....	0 h 30
	Justice.....	4 heures
	Culture.....	4 heures
	Services financiers (et consommation) (+ art. 68 <i>ter</i> et 68 <i>quater</i>).....	1 h 30
	Budget annexe des Monnaies et médailles.....	0 h 15
Mardi 28 novembre 1995 A neuf heures quarante-cinq, à quinze heures et le soir.	Budget annexe des prestations sociales agricoles.....	3 heures
	Agriculture, pêche et alimentation (+ art. 60).....	7 h 30
Mercredi 29 novembre 1995 A neuf heures quarante-cinq, à quinze heures et le soir.	Affaires étrangères et coopération :	
	I. - Affaires étrangères (et francophonie).....	6 h 30
	II. - Coopération.....	3 heures
Judi 30 novembre 1995 A neuf heures quarante-cinq, à quinze heures et le soir.	Outre-mer.....	5 h 15
	Tourisme.....	2 h 30
	Aménagement du territoire, équipement et transports :	
	IV. - Mer :	
	Marine marchande.....	2 h 30
	Ports maritimes.....	
Vendredi 1^{er} décembre 1995 A neuf heures quarante-cinq, à quinze heures et le soir.	Environnement (+ art. 68 bis).....	3 h 30
	Santé publique et services communs.....	6 heures
	Solidarité entre les générations.....	
Samedi 2 décembre 1995 A neuf heures quarante-cinq, à quinze heures et le soir.	Intérieur, réforme de l'Etat, décentralisation et citoyenneté.....	5 h 30
	Services du Premier ministre :	
	Rapatriés.....	1 h 30
	Charges communes (+ art. 65).....	
	Comptes spéciaux du Trésor (art. 40 à 47).....	2 h 30
Dimanche 3 décembre 1995 Lundi 4 décembre 1995 A neuf heures quarante-cinq, à quinze heures et le soir.	Eventuellement, discussions reportées.	
	Education nationale, enseignement supérieur, recherche et insertion professionnelle :	
	I. - Enseignement scolaire (+ art. 67 et 68).....	4 h 30
	II. - Enseignement supérieur.....	3 heures
	III. - Recherche.....	3 heures
Mardi 5 décembre 1995 A neuf heures quarante-cinq, à quinze heures et le soir.	Aménagement du territoire, équipement et transports :	
	I. - Urbanisme et services communs.....	1 heure
	II. - Transports :	
	1. Transports terrestres (+ art. 61).....	
	2. Routes.....	3 h 30
	3. Sécurité routière.....	
	4. Transport aérien (+ art. 62 et 63).....	
	5. Météorologie.....	2 heures
	Budget annexe de l'aviation civile.....	

DATE	DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI	DURÉE PRÉVUE
Mercredi 6 décembre 1995 A quinze heures et le soir. <i>Nota.</i> - La commission des finances se réunira le matin pour examiner les articles non rattachés de la deuxième partie.	III. - Aménagement du territoire	3 h 30
Judi 7 décembre 1995 A neuf heures quarante-cinq, à seize heures et le soir. <i>Nota.</i> - Questions d'actualité au Gouvernement, de quinze à seize heures.	Défense : Exposé d'ensemble et dépenses en capital (+ art. 36). Dépenses ordinaires (art. 35)	6 h 30
Vendredi 8 décembre 1995 A neuf heures quarante-cinq, à quinze heures et le soir. <i>Nota.</i> - Délai limite pour le dépôt des amendements aux articles non rattachés de la deuxième partie à seize heures.	Communication (crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel, d'aides à la presse et à l'audiovisuel inscrits au budget des services généraux du Premier ministre et au budget de la culture ; crédits d'aides à la presse inscrits au budget des technologies de l'information et de la poste ; article 52 et lignes 46 et 47 de l'état E annexé à l'article 48)	3 h 30
	Industrie (et commerce extérieur)	4 h 30
	Technologies de l'information et poste	2 h 30
	Travail, dialogue social et participation (+ art. 69)	4 h 30
	Intégration et ville	3 heures
	Commerce et artisanat (+ art. 66 et 66 bis)	3 h 30
Samedi 9 décembre 1995 A dix heures, à quinze heures et le soir. <i>Nota.</i> - La commission se réunira à neuf heures et éventuellement avant la séance de l'après-midi pour examiner les amendements aux articles non rattachés de la deuxième partie.	Anciens combattants et victimes de guerre (+ articles 64, 64 bis et 64 ter) .. Articles de la deuxième partie non joints aux crédits. Éventuellement, seconde délibération. Le soir : - suite éventuelle de l'après-midi ; - explications de vote ; - scrutin public à la tribune de droit.	3 heures

NOMINATION DE RAPPORTEURS

Projet de loi de finances pour 1996 (n° 76, 1995-1996),
adopté par l'Assemblée nationale :

Rapporteur général : M. Alain Lambert.

Rapporteurs spéciaux :

BUDGETS	RAPPORTEURS SPÉCIAUX
I. - BUDGETS CIVILS	
A. - Budget général	
Affaires étrangères et coopération :	
Affaires étrangères	M. Jacques Chaumont.
Coopération	M. Michel Charasse.
Agriculture, pêche et alimentation	M. Joël Bourdin.
Aménagement du territoire, équipement et transports :	
I. - Urbanisme et services communs	M. Henri Collard.
II. - Transports :	
Transports terrestres	M. Auguste Cazalet.
Routes et sécurité routière	M. Gérard Miquel.
Transport aérien et météorologie	M. Yvon Collin.
III. - Aménagement du territoire	M. Roger Besse.
IV. - Mer :	
Marine marchande	M. René Régnault.
Ports maritimes	M. Marc Massion.
Anciens combattants et victimes de guerre	M. Jacques Baudot.
Communication audiovisuelle	M. Jean Cluzel.
Culture	M. Maurice Schumann.
Economie et finances :	
Charges communes	M. Claude Belot.
Services financiers	M. Alain Richard.
Education nationale, enseignement supérieur, recherche et insertion professionnelle :	
I. - Enseignement scolaire	M. Jacques-Richard Delong.
II. - Enseignement supérieur	M. Jean-Philippe Lachenaud.
III. - Recherche	M. René Trégouët.

BUDGETS	RAPPORTEURS SPÉCIAUX
Environnement	M. Philippe Adnot.
Fonction publique	M. Philippe Marini.
Industrie :	
Commerce extérieur	Mme Maryse Bergé-Lavigne.
Industrie	M. Bernard Barbier.
Intégration et lutte contre l'exclusion	M. Philippe Marini.
Intérieur, réforme de l'Etat, décentralisation et citoyenneté :	
Sécurité	M. Guy Cabanel.
Décentralisation	M. Michel Mercier.
Jeunesse et sports	M. Jean-Pierre Masseret.
Justice	M. Hubert Haenel.
Logement	M. Henri Collard.
Outre-mer	M. Roland du Luart.
Petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat	M. René Ballayer.
Presse	M. Jean Cluzel.
Santé publique et services communs	M. Jacques Oudin.
Services du Premier ministre :	
I. - Services généraux	M. Henri Torre.
II. - Secrétariat général de la défense nationale	M. Michel Sergent.
III. - Conseil économique et social	M. Claude Lise.
IV. - Plan	M. Michel Moreigne.
Rapatriés	M. Joseph Ostermann.
Solidarité entre les générations	M. Jacques Oudin.
Technologies de l'information et poste	M. René Trégouët.
Tourisme	M. Paul Loridant.
Travail, dialogue social et participation	M. Emmanuel Hamel.
B. - Budgets annexes	
Aviation civile	M. Yvon Collin.
Journaux officiels	Mme Marie-Claude Beaudou.

BUDGETS	RAPPORTEURS SPÉCIAUX
Légion d'honneur. - Ordre de la Libération	M. René Régnauld.
Monnaies et médailles.....	M. Alain Richard.
Prestations sociales agricoles.....	M. Joël Bourdin.
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. Yann Gaillard.

COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES

Rapporteurs pour avis :

BUDGETS	RAPPORTEURS
Culture.....	M. Philippe Nachbar.
Cinéma. - Théâtre dramatique.....	M. Marcel Vidal.
Environnement	M. Ambroise Dupont.
Enseignement scolaire.....	M. Jean Bernadaux.
Enseignement agricole.....	M. Albert Vecten.
Enseignement supérieur.....	M. Jean-Pierre Camoin.
Enseignement technique.....	M. Jean-Louis Carrère.
Recherche scientifique et technique.....	M. Pierre Laffitte.
Jeunesse et sports.....	M. François Lesein.
Communication audiovisuelle.....	M. Jean-Paul Hugot.
Presse écrite.....	M. Alain Gérard.
Relations culturelles, scientifiques et techniques.....	M. James Bordas.
Francophonie.....	M. Jacques Legendre.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU PLAN

Rapporteurs pour avis :

BUDGETS	RAPPORTEURS
Agriculture	M. Alain Pluchet.
Pêche.....	M. Josselin de Rohan.
Aménagement rural.....	M. Henri Revol.
Industries agricoles et alimentaires.....	M. Aubert Garcia.
Industrie.....	M. Francis Grignon.
Energie.....	M. Jean Besson.
Recherche.....	M. Jean-Marie Rausch.
P.M.E. - Commerce et artisanat.....	M. Jean-Jacques Robert.
Consommation et concurrence.....	M. Louis Minetti.
Commerce extérieur.....	M. Michel Souplet.
Aménagement du territoire.....	M. Jean Pépin.
Plan.....	M. Jean Boyer.
Routes et voies navigables.....	M. Jacques Braconnier.
Logement.....	M. William Chervy.
Urbanisme.....	Mme Josette Durrieu.
Tourisme.....	M. Charles Ginésy.
Environnement.....	M. Bernard Hugo.
Transports terrestres.....	M. Georges Berchet.
Aviation civile et transport aérien.....	M. Jean-François Le Grand.
Mer.....	M. Jacques Rocca Serra.
Technologies de l'information et poste..	M. Pierre Hérisson.
Outre-mer.....	M. Rodolphe Désiré.
Ville.....	M. Gérard Larcher.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES

Rapporteurs pour avis :

BUDGETS	RAPPORTEURS
Affaires étrangères.....	M. André Dulait.
Affaires étrangères, relations culturelles extérieures et francophonie.....	M. Guy Penne.
Coopération.....	Mme Paulette Briseperrière.
Défense. - Nucléaire, espace et services communs.....	M. Jean Faure.
Défense. - Gendarmerie.....	M. Michel Alloncle.
Défense. - Forces terrestres.....	M. Serge Vinçon.
Défense. - Air.....	M. Hubert Falco.
Défense. - Marine.....	M. André Boyer.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Rapporteurs pour avis :

BUDGETS	RAPPORTEURS
Protection sociale (problèmes généraux et équilibres financiers).....	M. Charles Descours.
Santé et assurance maladie.....	M. Louis Boyer.
Politique familiale.....	M. Jean Chérioux.
Politique en faveur des personnes âgées.....	M. Alain Vasselle.
Politique en faveur des handicapés.....	M. Jacques Machet.
Intégration et lutte contre l'exclusion.....	M. Paul Blanc.
Travail, emploi et formation professionnelle.....	MM. Louis Souvet et Jean Madelain.
Budget annexe des prestations sociales agricoles.....	M. Bernard Seillier.
Anciens combattants.....	M. Marcel Lesbros.
Départements et territoires d'outre-mer (aspects sociaux).....	M. Pierre Lagourgue.
Logement social.....	M. Jacques Bimbenet.
Rapatriés.....	M. José Balarello.

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Rapporteurs pour avis :

BUDGETS	RAPPORTEURS
Intérieur, réforme de l'Etat, décentralisation et citoyenneté. - Décentralisation.....	M. André Bohl.
Intérieur, réforme de l'Etat, décentralisation et citoyenneté. - Police et sécurité.....	M. Paul Masson.
Intérieur, réforme de l'Etat, décentralisation et citoyenneté. - Sécurité civile.....	M. Jean-Pierre Tizon.
Justice. - Services généraux.....	M. Germain Authié.
Justice. - Administration pénitentiaire.....	M. Georges Othily.
Justice. - Protection judiciaire de la jeunesse.....	M. Michel Rufin.
Départements d'outre-mer.....	M. François Blaizot.
Territoires d'outre-mer.....	M. Jean-Marie Girault.

NOMINATION DE RAPPORTEURS

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

M. Gérard Roujas a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 29 (1995-1996) de MM. Roland Courteau et Raymond Courrière sur les retraites des exploitants agricoles.

M. Alain Vasselle a été nommé rapporteur de sa proposition de loi n° 40 (1995-1996) tendant à modifier l'article 12 de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988.

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES

M. Georges Othily, rapporteur de la proposition de loi n° 212 (1994-1995), présentée par Mme Joëlle Dusseau, tendant à assurer une plus grande sécurité sur les routes en incitant les conducteurs de véhicules à mieux respecter les limitations réglementaires de la vitesse (en remplacement de M. Guy Cabanel) ;

M. Robert Pagès, rapporteur de la proposition de loi n° 313 (1994-1995), présentée par Mme Hélène Luc, tendant à modifier le nombre de sénateurs élus dans les départements et à abaisser l'âge d'éligibilité des sénateurs (en remplacement de M. Charles Lederman) ;

M. Patrice Gélard, rapporteur de la proposition de loi n° 449 (1992-1993), présentée par M. Alain Lambert, instituant des suppléants pour les conseillers généraux (en remplacement de M. Bernard Laurent) ;

M. Patrice Gélard, rapporteur de la proposition de loi n° 25 (1995-1996), présentée par M. Georges Gruillot, autorisant la saisine pour avis du tribunal administratif par les exécutifs des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale.

ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

Au cours de sa séance du 21 novembre 1995, le Sénat a désigné M. Roland du Luart pour siéger, en application de l'article R. 122-18 du code de la voirie routière, au sein du conseil d'administration de l'établissement public Autoroutes de France, en remplacement de M. Paul Girod, démissionnaire, et M. Joël Bourdin pour siéger, en application de l'article 4-1 de la loi n° 83-557 du 1^{er} juillet 1983, au sein du conseil de surveillance du Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance, en remplacement de M. Alain Lambert, démissionnaire.

QUESTION ORALE

REMISE À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

(Application des articles 76 à 78 du règlement)

*Relance d'une politique de l'emploi
et du logement social sur les terrains de la SFP*

219. - 21 novembre 1995. - Mme Nicole Borvo attire l'attention de M. le ministre de la culture sur le fait que 18 500 mètres carrés de la SFP (Société française de production et de création audiovisuelles) de Paris sont menacés d'être livrés à la spéculation immobilière. En effet, la SFP signait en juin 1994 une promesse de vente de ses terrains avec Stim Bâtir, filiale du groupe Bouygues. Cette promesse de vente de 253 millions de francs a été faite pour éponger une partie des dettes de la SFP sans aucune considération ni pour le site, ni pour la vie du quartier, ni pour l'emploi, mais par contre en vue d'une privatisation future. En ce qui concerne l'emploi, rappelons que les effectifs de la SFP ont été ramenés de 2 500 à 1 067 en quelques années. De plus, l'accord SFP-Bouygues, qui porte sur la construction de 716 logements, ne prévoit aucun logement social de type PLA (prêt locatif aidé). Suite à un référendum organisé par la municipalité du 19^e arrondissement, 85 p. cent de la population dit non à ce projet. Vu que l'Etat est actionnaire majoritaire à la SFP, sa responsabilité est entière dans les choix de la société. Que compte donc faire l'Etat pour éviter la spéculation immobilière et relancer une politique d'emploi et de logement social sur les terrains de la SFP ?