

# 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 mercredi 22 mai 1996**

(86<sup>e</sup> jour de séance de la session)

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENTE DE M. JEAN FAURE

1. **Procès-verbal** (p. 2705).
2. **Rappel au règlement** (p. 2705).  
MM. Guy Allouche, le président.
3. **Fondation du patrimoine.** – Adoption d'un projet de loi en deuxième lecture (p. 2705).

Discussion générale : MM. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture ; Jean-Paul Hugot, rapporteur de la commission des affaires culturelles ; Robert Castaing, Ivan Renar.

Clôture de la discussion générale.

Article 2 (p. 2709)

Amendement n° 1 de la commission et sous-amendement n° 9 de M. Renar. – MM. le rapporteur, Renar, le ministre. – Rejet du sous-amendement ; adoption de l'amendement.

Amendement n° 2 de la commission. – MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Amendement n° 3 de la commission. – MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 3. – Adoption (p. 2711)

Article 5 (p. 2711)

Amendement n° 4 de la commission. – MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 6 (p. 2711)

Amendement n° 5 de la commission et sous-amendement n° 10 de M. Renar. – MM. le rapporteur, Renar, le ministre. – Retrait de l'amendement, le sous-amendement devenant sans objet.

Amendement n° 6 de la commission. – MM. le rapporteur, le ministre. – Retrait.

Amendement n° 7 de la commission. – MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 12. – Adoption (p. 2713)

Article 13 (p. 2713)

Amendements n° 11 du Gouvernement et 8 de la commission. – MM. le ministre, le rapporteur, Hamel. – Retrait de l'amendement n° 8 ; adoption de l'amendement n° 11.

Adoption de l'article modifié.

Article 14. – Adoption (p. 2714)

Vote sur l'ensemble (p. 2714)

MM. James Bordas, Ivan Renar, Jacques Machet, Jean-Pierre Camoin.

Adoption du projet de loi.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 2714)

### PRÉSIDENTE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

4. **Débat d'orientation budgétaire.** – Débat sur une déclaration du Gouvernement (p. 2715).

MM. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances ; Alain Lambert, rapporteur général de la commission des finances ; Christian Poncelet, président de la commission des finances ; Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques ; Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales ; Jacques Larché, président de la commission des lois ; Xavier de Villepin, président de la commission des affaires étrangères ; Alain Lamassoure, ministre délégué au budget ; Michel Mercier, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Jean-Pierre Masseret, Paul Girod, Hubert Durand-Chastel, Josselin de Rohan, Jean Puech.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 2752)

### PRÉSIDENTE DE M. JEAN DELANEAU

MM. Adrien Gouteyron, président de la commission des affaires culturelles ; Jean Cluzel, Michel Charasse, Henri Collard, Yann Gaillard, Roland du Luart, René Régnauld, Alain Vasselle, Joël Bourdin, Alain Richard, Paul Loridant, Jean-Claude Carle.

M. le ministre.

Clôture du débat.

5. **Transmission d'une proposition de loi organique** (p. 2783).
6. **Dépôt d'une proposition de loi** (p. 2783).
7. **Dépôt d'une proposition de résolution** (p. 2783).
8. **Dépôt de rapports** (p. 2783).
9. **Ordre du jour** (p. 2784).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENCE DE M. JEAN FAURE vice-président

**M. le président.** La séance est ouverte.  
(La séance est ouverte à dix heures.)

1

### PROCÈS-VERBAL

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

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

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

2

### RAPPEL AU RÈGLEMENT

**M. Guy Allouche.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

**M. le président.** La parole est à M. Allouche.

**M. Guy Allouche.** Monsieur le président, je voudrais préciser qu'hier le groupe socialiste a décidé de voter contre les propositions de loi relatives à l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques et à l'office parlementaire d'évaluation de la législation.

Mais ce rappel au règlement va plus loin, monsieur le président, et je vous demanderai d'être l'interprète du groupe socialiste auprès de M. le président du Sénat.

Hier après-midi, il s'est passé en séance un événement que je qualifie de grave, pour ne pas dire de scandaleux. La conférence des présidents, réunie hier à douze heures quinze, avait prévu la suite de l'examen de l'ordre du jour du matin aux alentours de dix-sept heures quarante-cinq, parce que la commission des lois était en réunion à seize heures avec la commission des finances et la commission des affaires sociales pour procéder à l'audition du ministre du travail et des affaires sociales, M. Barrot.

Nous étions en réunion de travail, salle Médecis, et, sans que nous n'en soyons informés d'aucune manière, le président de séance a fait appel aux deux rapporteurs pour passer aux explications de vote et au vote des deux propositions de lois alors que les membres de la commission compétente n'avaient pas été avertis et n'étaient donc pas en séance : les minorités n'ont pu s'exprimer sur ces deux propositions de loi.

Je trouve cette façon de faire scandaleuse. C'est la première fois que je constate, depuis douze ans et demi que je suis sénateur, de tels faits ! Non seulement le matin le Gouvernement a fait un coup de force sur les parlementaires pour faire aboutir des textes qui étaient des

propositions de loi, mais, l'après-midi, un second coup de force a eu lieu pour empêcher la minorité et les opposants à ces textes de s'exprimer. Je tenais à le faire remarquer ici publiquement.

Soyez, monsieur le président, l'interprète du groupe socialiste pour en faire part à M. le président du Sénat.

**M. le président.** Monsieur Allouche, M. Dreyfus-Schmidt a déjà fait hier sur ce thème un rappel au règlement qui figure au compte rendu analytique.

Bien entendu, votre rappel au règlement sera transmis à M. le président du Sénat.

3

### FONDATION DU PATRIMOINE

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi (n° 339, 1995-1996), modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la « Fondation du patrimoine ». [Rapport n° 362 (1995-1996)].

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

**M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture.** Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, le projet de loi relatif à la Fondation du patrimoine revient en deuxième lecture devant la Haute Assemblée.

Je n'insisterai pas sur l'importance que le Gouvernement attache à ce texte, ni sur les objectifs ambitieux qu'il cherche à atteindre, ni sur les détails des mécanismes qu'il prévoit. Le Sénat, qui en a été saisi le premier, le connaît bien, et la Haute Assemblée a inspiré et soutenu depuis le début cette initiative, qui doit tant à votre rapporteur, M. Jean-Paul Hugot, que je salue.

Je limiterai donc mon propos aux principales modifications que l'Assemblée nationale a apportées au projet de loi adopté en première lecture par le Sénat et qui me donneront l'occasion de revenir sur deux aspects importants de la Fondation du patrimoine : ses missions, d'une part, son indépendance, d'autre part.

Toutefois, avant d'examiner ces deux points, je voudrais répondre à la question que m'a posée votre rapporteur et qui concerne la définition de la notion de patrimoine national. Vous vous interrogez, monsieur le rapporteur, sur le point de savoir si des éléments de patrimoine situés hors de France peuvent se rattacher au patrimoine français.

Je vous répondrai en reprenant ce que le président Kahn exposait dans ses conclusions célèbres sur l'arrêt d'assemblée du Conseil d'État « Sieur de Talleyrand-Périgord » : « Ce qui fait la valeur du patrimoine national, c'est l'intérêt que lui porte la nation. » Aussi, je n'hésite pas à le dire, là où le génie français a imprimé sa marque, là où la nation reconnaît l'une de ses œuvres, là

est le patrimoine national : en France, bien sûr, mais aussi à l'étranger, à travers notamment les établissements français.

J'en viens maintenant au premier point de mon propos, qui concerne les missions de la Fondation du patrimoine. J'avais déjà eu l'occasion d'exposer au Sénat qu'à travers la restauration du patrimoine de proximité, premier des objectifs qui lui sont assignés, la Fondation du patrimoine serait au rendez-vous de la culture, de l'emploi et de la sauvegarde des savoir-faire.

Le contenu en termes d'emploi, de formation et d'insertion du projet de Fondation du patrimoine est, à mes yeux, fondamental non seulement parce que, conformément à la volonté du Président de la République et du Premier ministre, toute mesure nouvelle doit être appréciée au regard de son impact sur l'emploi, mais également parce que je suis persuadé, et mes contacts multipliés le confirment, que le projet de Fondation du patrimoine intéresse les entreprises parce qu'il leur donne la possibilité de s'investir dans un mécénat à la fois culturel et social, c'est-à-dire dans des actions dont l'utilité sociale se trouve doublement justifiée.

Je crois aussi que cet aspect sera déterminant dans la mobilisation et l'adhésion des particuliers, qui sera, vous le savez, la clef du succès de la Fondation du patrimoine.

C'est dans cette perspective que le Gouvernement a soutenu un amendement déposé par M. Jean-Louis Borloo, député du Nord, qui a inscrit l'insertion, l'emploi et la préservation des savoir-faire au nombre des objectifs de la Fondation du patrimoine.

Votre commission des affaires culturelles vous proposera de confirmer ce signal politique particulièrement fort, tout en améliorant la rédaction des dispositions en cause, en accord avec le Gouvernement.

L'Assemblée nationale, et c'est le second point sur lequel je souhaite insister, a également pris une initiative concernant l'exercice de la tutelle de l'État sur la Fondation du patrimoine qui me semble particulièrement heureuse. Elle réalise en effet un renforcement simultané de l'indépendance même de la Fondation du patrimoine et du contrôle de l'État sur son bon fonctionnement. L'équilibre ainsi réalisé est suffisamment difficile pour qu'il soit bon de le saluer.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le projet du Gouvernement, adopté sur ce point par le Sénat, prévoyait que des représentants de l'État siègeraient au conseil d'administration au côté des fondateurs, des représentants des adhérents et des élus.

L'Assemblée nationale a estimé, à juste titre à mon sens, que la présence de représentants de l'État au sein même du conseil d'administration n'était pas très conforme à l'indépendance de la Fondation du patrimoine et surtout à son caractère privé. Elle a donc substitué aux représentants de l'État des personnalités qualifiées. Cependant, pour que le contrôle de l'État sur l'activité de la Fondation du patrimoine puisse s'exercer pleinement, ce qui est capital, elle a prévu que l'État désignerait des commissaires du Gouvernement qui assisteront au conseil d'administration avec voix consultative, et qui, surtout, auront le pouvoir de demander une seconde délibération laquelle ne pourra alors être acquise qu'à la majorité des deux tiers.

Cette innovation est en effet de nature à accroître l'efficacité du contrôle de l'État sur l'activité de la Fondation du patrimoine, garante du bon emploi des prérogatives qui lui sont confiées par le législateur.

Sur les deux points que je viens d'évoquer, je pense donc que l'Assemblée nationale a amélioré le texte de façon significative. Votre commission vous propose d'ailleurs de conforter ces améliorations. Aussi, c'est avec confiance que je présente aujourd'hui ce projet à vos suffrages.

Je ne doute pas que, grâce aux améliorations que vous lui apporterez, le Sénat adopte, à l'issue des débats d'aujourd'hui, sa forme définitive, ce qui nous permettra de respecter le calendrier serré sur lequel je m'étais engagé devant vous. La Fondation du patrimoine pourra ainsi, dès la rentrée, commencer de s'inscrire dans le quotidien des Français par les actions fortes et utiles que nous appelons de nos vœux. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR, ainsi que sur les travées du RDSE.*)

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

**M. Jean-Paul Hugot, rapporteur de la commission des affaires culturelles.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, adopté par le Sénat le 27 mars, le projet de loi relatif à la Fondation du patrimoine a été examiné par l'Assemblée nationale au cours de sa séance du 30 avril dernier. Ces travaux viennent d'être évoqués.

Comme le Sénat, l'Assemblée nationale a porté une appréciation globalement favorable sur un projet de loi dont l'objet est de mettre en place un acteur nouveau de la politique du patrimoine.

L'Assemblée nationale a retenu l'essentiel des modifications adoptées par le Sénat.

Nous avons souhaité en particulier assurer la participation des collectivités territoriales au conseil d'administration.

Nous avons institué auprès du conseil d'administration un conseil d'orientation composé de représentants des associations de défense du patrimoine et de personnalités qualifiées.

Nous avons également tenu à préciser les conditions de gestion et de cession des biens acquis par la Fondation dans le cadre de la procédure d'expropriation ou de préemption.

L'Assemblée nationale n'est pas revenue sur ces modifications et a adopté sept articles sur quatorze dans le texte du Sénat.

Elle a, par ailleurs, adopté plusieurs amendements qui ont utilement complété le texte voté par le Sénat.

Ainsi, l'Assemblée nationale a souhaité mettre en relief le rôle de la Fondation en matière d'insertion, d'emploi et de formation.

En outre, elle a complété la palette des moyens d'intervention de la Fondation par des aides à l'acquisition destinées aux collectivités territoriales.

Enfin, elle a ouvert le conseil d'administration à des personnalités qualifiées qui, vous le rappelez tout à l'heure, monsieur le ministre, remplacent les représentants de l'État ; elle a ainsi recentré le rôle de l'État sur une mission de surveillance.

Ces amendements expriment, me semble-t-il, des préoccupations très proches des nôtres. C'est pourquoi la commission vous propose d'en retenir la plupart.

Je vous suggère néanmoins d'apporter au texte de l'Assemblée nationale quelques modifications. Elles n'ont pas pour objet d'en remettre en cause l'esprit. Je crois qu'elles devraient pouvoir constituer la base d'un accord complet entre les deux assemblées.

Ces modifications répondent à trois objectifs.



Le premier est d'éviter des ambiguïtés d'interprétation qui pourraient naître du texte adopté par l'Assemblée nationale.

Tout en reprenant l'idée d'inscrire dans la loi le rôle de la Fondation du patrimoine en matière d'insertion, d'emploi et de formation, votre rapporteur vous propose, mes chers collègues, une rédaction qui met l'accent sur le fait qu'elle a davantage vocation, dans ce domaine, à concourir à l'action des pouvoirs publics et des milieux économiques, qu'à définir une politique autonome, voire concurrente de celles qui ont déjà été mises en œuvre.

En ce qui concerne les aides à l'acquisition, il paraît préférable de revenir à des dispositions inspirées du texte initial du projet de loi, qui donnent une définition plus globale des modalités d'intervention de la Fondation, en incluant notamment des aides financières à l'acquisition destinées non seulement aux collectivités territoriales, mais aussi à toute personne publique ou privée.

Enfin, chaque fois que cela a été possible, la commission a pris soin de préciser que la Fondation du patrimoine n'a pas vocation à se consacrer exclusivement au patrimoine bâti, mais qu'elle doit aussi s'attacher à la préservation et à la valorisation du patrimoine paysager.

Il est clair que bâti, minéral, ou naturel, végétal, le patrimoine garde toute sa force dans les paysages. Sachant que les ministères de la culture et de l'environnement se sentent moteurs dans le projet de création de la Fondation, il était important de retenir cet aspect extensif de la notion de patrimoine « de proximité », intégrant les patrimoines ruraux et urbains, avec tous leurs éléments.

Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir souhaité apporter une réponse à la conception d'un patrimoine national compris de la façon la plus extensive possible et prenant en compte l'ensemble de l'expression nationale là où elle se trouve, si j'ose dire, sachant que la Fondation ne souhaite pas faire concurrence aux instances qui se trouvent à l'extérieur de notre territoire national, aux services et aux ministères chargés de cette question.

Notre deuxième souci, que nous avons déjà exprimé en première lecture, est de parvenir à faire bénéficier les propriétaires de biens labellisés par la Fondation d'un encouragement fiscal à entreprendre des travaux de restauration. C'est pourquoi je vous propose de préciser que le label de la Fondation est susceptible d'être pris en compte pour l'octroi de l'agrément prévu à l'article 156-II-1<sup>o</sup> ter du code général des impôts. Cet article permet en effet aux propriétaires d'immeubles non protégés au titre des monuments historiques mais « qui font partie du patrimoine national en raison de leur caractère historique ou artistique particulier » de bénéficier d'avantages fiscaux dès lors qu'ils sont agréés.

Monsieur le ministre, nous connaissons les avantages et les exigences liés au patrimoine protégé, classé – première série de procédure –, inscrit – telle autre série. Il importerait que le patrimoine de proximité puisse, sous l'impulsion de la Fondation, bénéficier de conditions de prise en compte toujours plus favorables. Les statuts de la Fondation prévoient que les amateurs qui souhaiteraient apporter leur part au développement du patrimoine de proximité bénéficieraient de certaines mesures fiscales. En revanche, les propriétaires, qui en sont les premiers responsables, seraient exclus d'un tel dispositif. Voilà peut-être une première possibilité !

Le troisième objectif, enfin, est d'établir au sein du conseil d'administration un équilibre satisfaisant.

Pour ce faire, votre rapporteur vous propose de rétablir les dispositions que nous avons introduites en première lecture afin d'assurer une représentation suffisante au sein

du conseil d'administration aux adhérents directs et aux élus locaux. Il me paraît également souhaitable de préciser qu'une des personnalités qualifiées doit être issue du secteur associatif.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, la commission des affaires culturelles souhaiterait faire le point sur l'état actuel de vos réflexions concernant la rédaction des statuts de la Fondation du patrimoine.

Sous réserve des amendements qu'elle a adoptés, la commission des affaires culturelles vous demande, mes chers collègues, d'adopter le projet de loi qui vous est soumis. (*Applaudissements sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. le président.** La parole est à M. Castaing.

**M. Robert Castaing.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le présent projet de loi prévoit la création d'une entité juridique nouvelle qui permettra de sauvegarder le patrimoine non protégé. La nouvelle Fondation du patrimoine constitue donc une formule alléchante pour tous les sites non classés ou partiellement classés.

Cependant, si l'on pousse plus loin l'analyse, le dispositif du projet de loi pourrait comporter quelques menaces pour la protection du patrimoine français. En effet, de graves incertitudes existent tant sur le plan juridique que sur la répartition des rôles respectifs de la future Fondation et des pouvoirs publics, notamment en matière de responsabilité et de financement.

Les aspects positifs du projet de loi résident principalement dans le fait que la nouvelle Fondation du patrimoine permettra, d'une part, de prendre en charge nombre de biens, sites ou structures que leurs propriétaires, faute de moyens ou compte tenu des lourdeurs administratives des procédures de classement, laissent se détériorer. La Fondation permettra, d'autre part, d'entreprendre des travaux d'entretien ou de restauration à des coûts bien moindres pour ces biens non classés, puisqu'il n'y aura pas obligation de recourir aux services des architectes des monuments historiques, dont les devis atteignent souvent des sommes prohibitives.

Ces aspects positifs ne doivent pas faire oublier quelques dangers que présentent, par ailleurs, la structure et les missions prévues, aux termes du projet de loi, pour la Fondation du patrimoine.

Tout d'abord, cette Fondation se voit dotée d'un statut juridique hybride. A mi-chemin entre les fondations reconnues d'utilité publique et les associations constituées aux termes de la loi de 1901, elle constituera une catégorie juridique à part. A ce propos, quelques points me paraissent poser des problèmes.

Principalement, il me semble qu'il existe un risque non négligeable de voir se dégager une majorité de fait au sein de la Fondation. Même si le projet de loi prévoit expressément qu'un même fondateur ne peut détenir plus d'un tiers des voix, il est parfaitement envisageable, me semble-t-il, que plusieurs fondateurs appartiennent à un même grand groupe et que ce groupe devienne alors détenteur de fait d'une majorité de blocage ! L'objectif même et les choix de la Fondation du patrimoine se trouveraient, dès lors, assurément conditionnés à certains intérêts peut-être trop orientés. Ce risque, me direz-vous, monsieur le ministre, est sans doute très faible. Il convient néanmoins de ne pas le négliger, tout comme les conséquences néfastes qu'il pourrait comporter.

Un deuxième point me semble juridiquement plus douteux : le fait de prévoir, à l'article 6 du projet de loi, relatif à la composition de la Fondation, que « les repré-

sentants des fondateurs doivent disposer ensemble de la majorité absolue des voix au conseil d'administration ». Je m'étonne d'une telle disposition alors que le « Groupe fondations » de la section des études du Conseil d'Etat vient récemment de prendre position sur ce sujet. Selon cette proposition 23, discutée le 10 avril dernier, il convient de « maintenir le principe d'interdiction de gestion directe par les fondateurs, en prévoyant la désignation d'une majorité de membres au conseil d'administration soit sur proposition, soit après agrément de l'autorité de tutelle ou d'une autorité indépendante ». Vous comprendrez dans ces conditions, monsieur le ministre, que j'émette quelques réserves sur la fiabilité juridique du dispositif proposé !

Enfin, mon collègue M. Vidal vous avait interrogé, lors de la première lecture – mais il n'avait pas reçu de réponse de votre part – sur les décrets fixant les statuts de cette nouvelle Fondation.

Après ces réserves d'ordre juridique, j'en viens aux incertitudes financières qui entourent le projet de Fondation du patrimoine.

Monsieur le ministre, vous pensez pouvoir réaliser un tour de table financier permettant de réunir, pour le lancement de la Fondation du patrimoine, entre 40 millions de francs et 50 millions de francs provenant de diverses sources. Je crains fort qu'à l'heure actuelle on ne soit encore loin du compte ! Il n'est donc pas du tout certain que la Fondation du patrimoine ne relève pas de la simple déclaration de bonnes intentions et ne constitue pas une coquille vide.

Sur ce point, monsieur le ministre, afin d'assurer le succès de cette entreprise, à laquelle nous tenons tous, pourquoi ne pas envisager une dotation gouvernementale exceptionnelle pour la première année de la Fondation du patrimoine ?

Notons une deuxième incertitude financière : contrairement au *National Trust* anglais, la Fondation du patrimoine n'est pas appelée à rester détentrice du patrimoine qu'elle acquerra pour le sauvegarder. Rien n'assure cependant qu'elle saura trouver des acquéreurs à ces biens. Qu'advient-il dans ce cas ?

J'en viens enfin au point qui me préoccupe le plus, à savoir la définition des missions respectives de la future Fondation du patrimoine et de celles des pouvoirs publics.

Tout d'abord, la clarification des missions de la Caisse des monuments historiques et des sites et de celles de la Fondation du patrimoine me semble s'imposer. Peut-être, pourrez-vous nous en dire quelques mots, monsieur le ministre.

Pour terminer, j'émettrai simplement le vœu que les nouvelles facultés offertes par la Fondation du patrimoine en matière de sauvegarde du patrimoine, n'incitent pas l'Etat à se désengager encore plus d'une mission qui lui incombe : préserver et protéger nos sites et nos biens historiques.

Les termes de la dernière loi de programme relative au patrimoine monumental du 31 décembre 1993 sont déjà très insuffisants – une augmentation annuelle de 2 p. 100 est prévue contre un taux de 5 p. 100 fixé par le gouvernement Bérégovoy – voire non respectés. Il est donc à craindre que la nouvelle Fondation du patrimoine ne conduise l'Etat à se dessaisir encore plus de son rôle dans ce secteur !

Vous comprendrez, monsieur le ministre, compte tenu des critiques qui viennent d'être émises et malgré l'intérêt que ne peut s'empêcher de susciter la nouvelle structure constituée pour la Fondation du patrimoine que le groupe socialiste s'abstienne sur votre projet de loi. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Renar.

**M. Ivan Renar.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi relatif à la Fondation du patrimoine, amendé par nos collègues de l'Assemblée nationale, s'il a éclairé certains aspects de façon positive, laisse subsister néanmoins de très nombreuses zones d'ombre. Je me trouve donc tout aussi perplexe et interrogatif, je dois le dire franchement, que lors de la première lecture.

Ainsi, prendre exemple pour l'organisation de notre société sur des pays voisins peut être une idée intéressante, à la condition toutefois que cela ne revienne pas à calquer notre législation sur des modèles dont les fondements sociaux sont très loin des nôtres.

Vous avez insisté plusieurs fois, monsieur le ministre, sur le fait que votre projet de Fondation du patrimoine s'inspirait directement du *National Trust* britannique.

J'ai étudié cette question et j'ai interrogé quelques amis anglais. J'en ai conclu que les spécificités de la société britannique font que ce modèle semble difficilement transposable en France. De plus, les errements de la gestion du patrimoine au Royaume-Uni devraient inciter le Gouvernement à plus de prudence, à moins qu'il ne souhaite, dans ce domaine comme dans d'autres, tester des recettes libérales.

Contrairement à ce que pourrait laisser penser l'expression de *National Trust*, la notion de patrimoine national, héritée de la Révolution française, n'a pas traversé la Manche. Le *National Trust* ne gère pas le patrimoine national, il gère les biens de particuliers qui, pour une partie non négligeable d'entre eux, 25 p. 100, vivent encore dans leurs domaines.

L'intervention de l'Etat est réduite à sa plus simple expression. Il ne s'implique même pas dans la gestion des crédits et dans la définition des choix culturels du *National Trust*. Le système repose principalement sur une forme de loyauté, toute britannique, des personnes qui en profitent. La confusion entre patrimoine familial et patrimoine de la nation contribue d'ailleurs à assurer la protection des biens détenus par ce trust. Les spécialistes britanniques du patrimoine reprochent à ce système de défendre et de promouvoir une vision quelque peu édulcorée et mercantile du passé. Trop souvent, les problèmes de gestion commerciale sont devenus les seuls critères de choix. Refusant de prendre tout risque, le *National Trust* ne donne à voir au public que les produits neutres et insipides d'une industrie patrimoniale libérée des « contingences scientifiques ».

Pour conclure ce rapide survol sur le *National Trust*, et d'après les informations dont je dispose, il convient de souligner que les conflits de compétence entre organismes publics et privés chargés du patrimoine ont eu tendance à se multiplier ces dernières années au Royaume-Uni. Dans ce domaine aussi, la déréglementation a eu des effets pernicieux !

Comme vous le savez, la tradition française est tout autre ! Comme je vous l'indiquais lors de ma première intervention, nous sommes très attachés à la tradition patrimoniale de notre pays, héritée, je le répète, pour une large part de la Révolution française, tradition qui privilégie par souci d'égalité l'ensemble du patrimoine de notre pays.

Pour autant, nous ne sommes pas opposés à l'idée d'un partage des compétences en matière patrimoniale entre l'Etat et des partenaires privés, à condition que cette action vienne non pas en substitution de la puissance publique, mais bien en complémentarité et sans concurrence.

La notion de patrimoine s'est considérablement élargie ces dernières années.

Elle appelle sans nul doute un effort de tous et une nouvelle forme d'exercice de la responsabilité collective à l'égard du patrimoine.

Cet effort, l'Etat doit lui-même le consentir.

Aujourd'hui, les moyens consacrés à la sauvegarde du patrimoine national ne sont pas à la hauteur des besoins nécessaires, alors même - notre commission l'a de multiples reprises indiqué - que le souci patrimonial pourrait être générateur de nombreux emplois. Vous venez vous-même de le rappeler, monsieur le ministre.

Que deviendront en outre ces moyens - vous connaissez bien le problème dans votre ministère, monsieur le ministre - quand le discours dominant fait de la réduction des budgets publics un nouveau cheval de bataille ?

Peut-être y aurait-il à revoir, systématiquement au moins, ce que l'on entend aujourd'hui par « richesse ».

Le patrimoine de notre pays est riche, il constitue un attrait fondamental pour de nombreux touristes et visiteurs, et appelle donc de véritables moyens.

Nous souhaiterions donc que la Fondation du patrimoine se consacre uniquement à des missions qui ne soient pas assumées par l'Etat. Or force est de constater que toutes les garanties ne sont pas données à ce sujet.

Ainsi la Fondation, organisme de droit privé, se voit dotée d'importantes prérogatives de puissance publique, sans que toutes les garanties soient apportées quant à leur utilisation. Je pense au choix d'expropriation et au choix de préemption. Associées à la possibilité de cession de gré à gré d'éléments patrimoniaux, ces largesses octroyées à la Fondation peuvent, si elles sont mal utilisées, devenir des instruments de transactions spéculatives. Je crois que le fait que le conseil d'administration soit composé, en majorité absolue, de membres fondateurs ne constitue pas une garantie suffisante.

Une confusion existe toujours quant au partage des rôles et des tâches entre l'Etat et la Fondation.

Le projet de loi indique que la Fondation intervient pour l'essentiel sur le patrimoine de proximité, non protégé au titre des lois de 1913 et de 1930, mais ce projet, par son article 2, lui permet également d'intervenir sur un patrimoine protégé, y compris celui qui est la propriété d'une personne publique. Où se situe la limite entre la complémentarité et le transfert de compétences et de responsabilités ?

L'Etat dispose de personnels, de services compétents : services de l'inventaire, Caisse nationale des monuments historiques et des sites. Quel est leur avenir ? Pourquoi ne pas les mettre à contribution ? Ces questions sont déterminantes. Sur quelles bases, en effet, travaillera la Fondation ? De quels critères dépendront ses choix d'intervention d'autant, et c'est ma troisième grande interrogation quant au contenu du projet de loi, que la garantie scientifique reste insuffisante malgré les avancées permises par les amendements de la commission des affaires culturelles du Sénat ?

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous proposerons à nouveau, par un amendement, que des représentants de la communauté scientifique siègent au conseil d'administration de la fondation.

Vous pouvez être assuré, monsieur le ministre, de toute notre vigilance sur ces questions, notamment sur le contenu des décrets d'application qui suivront et, naturellement, sur les crédits affectés au patrimoine. Si cela ne dépendait que de nous, monsieur le ministre, vous auriez un sacré coup de pouce ! *(Sourires.)*

Car il est évident que toute réduction des crédits d'Etat équivaldrait à un désengagement par rapport au devoir de défense et de promotion du patrimoine national au profit d'une structure privée.

Monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, si je prends acte des avancées réalisées et du travail important qui a été mené, les questions restant en suspens ne permettent pas, en l'état actuel des choses, de souscrire pleinement à ce projet, et je le regrette.

Je continue, par exemple, à considérer que l'on aurait pu revitaliser la Caisse nationale des monuments historiques et des sites en déconcentrant sa gestion et en lui donnant le rôle fédérateur des associations qui œuvrent dans le domaine de la protection du patrimoine. Ainsi serait né de façon souple et au plus près des besoins un réseau associatif, instrument indispensable d'alerte des pouvoirs publics et de sensibilisation de la population.

On aurait également pu affirmer clairement que le rôle protecteur du patrimoine doit rester à la puissance publique, garante de ce bien collectif, mais en lui donnant la possibilité d'exercer pleinement sa mission.

Cela nécessiterait naturellement, d'une part, d'instaurer contractuellement avec les collectivités territoriales, en particulier à l'échelon communal, une protection plus légère que le classement ou l'inscription prévus par la loi de 1913, mais efficace - surveillance du permis de construire ou de démolir affectant les éléments ainsi protégés - d'autre part, de transférer explicitement avec les moyens budgétaires correspondants aux collectivités territoriales le soin de conserver et de mettre en valeur le patrimoine ainsi protégé.

Cela permettrait de concilier les garanties apportées par la puissance publique - indépendance des choix, irréversibilité de la protection - avec la nécessaire souplesse de gestion de ce patrimoine de proximité.

Cela étant, le groupe communiste républicain et citoyen maintiendra son abstention sur ce projet de loi.

**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.

Je rappelle qu'aux termes de l'article 42, alinéa 10, du règlement, à partir de la deuxième lecture au Sénat des projets de loi, la discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux chambres du Parlement n'ont pas encore adopté un texte identique.

## Article 2

**M. le président.** « Art. 2. - La "Fondation du patrimoine" a pour but de promouvoir la connaissance, la conservation et la mise en valeur du patrimoine national.

« Elle s'attache à l'identification, à la préservation et à la mise en valeur du patrimoine non protégé.

« Elle contribue à la sauvegarde des monuments, édifices, ensembles mobiliers ou éléments remarquables des espaces naturels ou paysagers menacés de dégradation, de disparition ou de dispersion. Elle s'attache à mettre en place une politique d'insertion, d'emploi et de formation dans les métiers d'art et dans le secteur de la restauration du patrimoine, en relation avec les partenaires concernés.

« Elle participe à l'entretien, à la valorisation et à la présentation au public de l'ensemble du patrimoine national, qu'il soit public ou privé, protégé ou non protégé.

« Pour l'exécution de ces missions, la "Fondation du patrimoine" peut notamment accorder des aides financières aux propriétaires, publics ou privés, ainsi qu'aux collectivités locales souhaitant acquérir les biens visés au troisième alinéa.

« Elle peut également acquérir les biens visés au troisième alinéa lorsque cette acquisition est nécessaire aux actions de sauvegarde qu'elle met en place.

« Elle peut attribuer un label au patrimoine non protégé. »

Par amendement n° 1, M. Jean-Paul Hugot, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit la seconde phrase du troisième alinéa de cet article :

« Elle concourt ainsi à l'emploi, à l'insertion, à la formation et à la transmission des savoir-faire dans les secteurs de la restauration et de la valorisation du patrimoine et des sites. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 9, présenté par M. Renar, Mme Luc, M. Ralite et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, et tendant, dans le texte proposé pour l'amendement n° 1, après les mots : « savoir faire », à insérer les mots : « aux côtés et avec le concours du service public de l'enseignement ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 1.

**M. Jean-Paul Hugot, rapporteur.** L'amendement n° 1 a pour objet de souligner que la fondation a vocation, en matière d'emploi, d'insertion et de formation, de concourir à l'action initiée par les pouvoirs publics et les acteurs économiques, et à travailler auprès d'eux plutôt que de définir une politique autonome, comme le laissait entendre la rédaction de l'Assemblée nationale.

De plus, cet amendement permet de compléter le texte en introduisant les notions de transmission des savoir-faire et de valorisation du patrimoine, qu'il soit architectural ou naturel.

**M. le président.** La parole est à M. Renar, pour défendre le sous-amendement n° 9.

**M. Ivan Renar.** Je suis d'accord avec la proposition d'amendement de la commission, mais je souhaite la sous-amender.

Le projet de loi prévoit de confier à la Fondation du patrimoine la valorisation des carrières et des métiers du patrimoine. Nous savons aussi combien le rôle de l'Etat, par le biais de notre enseignement public, a été jusqu'à lors fondamental dans la sauvegarde de nombre de métiers d'art que les seules lois du marché auraient conduit à disparaître. Ainsi, notre patrimoine national compte en son sein quantité d'artisans au savoir-faire inégalé, formés par notre République. Notre pays, notre enseignement public et tout notre système de formation ont donc un rôle à jouer. C'est le sens du sous-amendement que je vous demande d'adopter, sous-amendement qui complète de façon harmonieuse, me semble-t-il, l'amendement de la commission puisqu'il remet à la place qui doit être la sienne dans le projet de loi tout le système éducatif.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement n° 9 ?

**M. Jean-Paul Hugot, rapporteur.** En rappelant notre confiance dans le service public de l'enseignement, nous voudrions confirmer que la Fondation a vocation à s'associer à tous partenaires sans exclusive. La commission est donc défavorable à ce sous-amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 1 et sur le sous-amendement n° 9 ?

**M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture.** Le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 1 et défavorable au sous-amendement n° 9.

**M. le président.** Personne ne demande la parole?... Je mets aux voix le sous-amendement n° 9, repoussé par la commission et le Gouvernement.

*(Le sous-amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Personne ne demande la parole?... Je mets aux voix l'amendement n° 1, accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Par amendement n° 2, M. Jean-Paul Hugot, au nom de la commission, propose de remplacer

les quatrième et cinquième alinéas de l'article 2 par un alinéa ainsi rédigé :

« Elle apporte son concours à des personnes publiques ou privées, notamment par subvention, pour l'acquisition, l'entretien, la gestion et la présentation au public de ces biens, qu'ils aient ou non fait l'objet de mesures de protection prévues par la loi. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Paul Hugot, rapporteur.** Cet amendement reprend la proposition de l'Assemblée nationale, qui a complété le quatrième alinéa de l'article pour préciser que la Fondation pourrait accorder des aides aux collectivités territoriales qui souhaiteraient acquérir des biens menacés de dégradation, de disparition ou de dispersion.

Nous proposons de revenir à une rédaction proche du projet initial qui donne une définition plus large et plus globale des modalités d'intervention de la Fondation, en incluant notamment des aides financières à l'acquisition destinées non seulement aux collectivités locales, mais à toute personne publique ou privée. Il nous a semblé en effet que la disposition introduite par l'Assemblée nationale présentait, dans sa formulation, plusieurs inconvénients.

Tout d'abord, alors que la Fondation du patrimoine a vocation à entretenir des relations de partenariat avec l'ensemble des acteurs susceptibles de concourir à la préservation et à la promotion du patrimoine, elle privilégie excessivement les collectivités territoriales, laissant de côté les autres personnes publiques et les acteurs privés, notamment du point de vue de l'acquisition.

Ensuite, le risque n'est pas nul de voir l'affichage des collectivités locales comme principal destinataire de ces aides mettre les maires en situation délicate, puisque cela pourrait encourager les pressions tendant à pousser les communes à acquérir des édifices ou des sites menacés.

Enfin, il est possible que l'amendement de l'Assemblée nationale puisse inciter l'Etat et les conseils généraux ou régionaux à limiter en conséquence leur contribution propre aux efforts des communes en matière de patrimoine de proximité.

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

**M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture.** Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 2, accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Par amendement n° 3, M. Jean-Paul Hugot, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le dernier alinéa de l'article 2 :

« Elle peut attribuer un label au patrimoine non protégé et aux sites. Ce label est susceptible d'être pris en compte pour l'octroi de l'agrément prévu à l'article 156-II-1° ter du code général des impôts. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Paul Hugot, rapporteur.** Cet amendement a pour objet de lier l'attribution d'un label sur l'initiative de la Fondation du patrimoine à l'octroi d'un agrément fiscal prévu par le code général des impôts.

En effet, l'Assemblée nationale a complété l'article 2 par un nouvel alinéa introduisant explicitement la faculté pour la Fondation du patrimoine d'attribuer un label au patrimoine non protégé.

La commission est tout à fait favorable à la création de ce label, dont elle a déjà eu l'occasion de souligner l'intérêt. Cependant elle a souhaité, d'une part, préciser que le label pourrait être attribué non seulement au patrimoine

non protégé, mais également aux sites, et, d'autre part, lier l'octroi de ce label à une disposition fiscale susceptible d'encourager les propriétaires d'édifices labellisés à entreprendre des travaux de restauration.

Les dispositions actuelles de l'article 156 II 1<sup>o</sup> ter du code général des impôts permettent aux propriétaires d'immeubles non protégés au titre des monuments historiques mais qui « font partie du patrimoine national en raison de leur caractère historique ou artistique particulier », de bénéficier des avantages fiscaux prévus par cet article dès lors qu'ils ont été agréés à cet effet par le ministre de l'économie et des finances. C'est pourquoi nous proposons de créer explicitement un lien entre le label et l'agrément.

Cet amendement constitue non pas une obligation légale, mais une invitation aux directeurs régionaux des impôts à examiner avec une particulière bienveillance les dossiers présentés à l'agrément par les propriétaires de monuments ainsi labellisés.

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

**M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture.** L'avis du Gouvernement est favorable dans la mesure où l'agrément ne peut concerner que les immeubles bâtis et non pas les sites.

Les services de la direction générale des impôts attacheront la plus grande importance au label attribué par la Fondation du patrimoine dans l'instruction des demandes d'agrément au titre de l'article 156-2 du code général des impôts.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 3, accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

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

Je mets aux voix l'article 2, modifié.

*(L'article 2 est adopté.)*

### Article 3

**M. le président.** « Art. 3. - La "Fondation du patrimoine" est constituée initialement avec des apports dont les montants figurent dans les statuts approuvés par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 11.

« Ces apports initiaux peuvent être complétés par des apports supplémentaires dont les montants sont approuvés par un décret.

« L'admission de nouveaux fondateurs dans les conditions prévues par les statuts peut être prononcée par un décret qui indique le montant de leurs apports.

« Sont dénommées fondateurs les personnes publiques ou privées désignées dans les décrets mentionnés ci-dessus.

« Les droits des fondateurs ne peuvent être ni cédés ni échangés, sauf autorisation spéciale donnée dans les mêmes formes. En cas de disparition de l'un d'eux, ses droits sont répartis entre les autres fondateurs selon les modalités prévues par les statuts.

« Des personnes physiques ou morales, publiques ou privées, peuvent adhérer dans les conditions prévues par les statuts à la "Fondation du patrimoine" à condition de s'acquitter d'une cotisation annuelle dont le montant est déterminé par le conseil d'administration. Cette adhésion ouvre droit aux avantages prévus par les statuts. » - *(Adopté.)*

### Article 5

**M. le président.** « Art. 5. - Les biens visés au sixième alinéa de l'article 2, dont la "Fondation du patrimoine" est propriétaire, ne peuvent être saisis par ses créanciers. Cette disposition n'affecte pas les droits des créanciers du précédent propriétaire d'un bien lorsqu'ils ont fait l'objet d'une publicité régulière. »

Par amendement n° 4, M. Jean-Paul Hugot, au nom de la commission, propose de remplacer, dans la première phrase de cet article, le mot : « sixième » par le mot : « cinquième ».

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Paul Hugot, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement n° 2.

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

**M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture.** Avis favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 4, accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

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

Je mets aux voix l'article 5, ainsi modifié.

*(L'article 5 est adopté.)*

### Article 6

**M. le président.** « Art. 6. - La "Fondation du patrimoine" est administrée par un conseil d'administration, qui élit son président.

« Le conseil d'administration est composé :

« 1<sup>o</sup> D'un représentant de chacun des fondateurs, disposant chacun d'un nombre de voix déterminé proportionnellement à sa part dans les apports, dans la limite du tiers du nombre total des voix ;

« 2<sup>o</sup> D'un sénateur, désigné par le président du Sénat, et d'un député, désigné par le président de l'Assemblée nationale ;

« 3<sup>o</sup> De personnalités qualifiées désignées par l'Etat ;

« 3<sup>o</sup> bis De représentants des collectivités territoriales ;

« 4<sup>o</sup> De représentants élus des membres adhérents de la "Fondation du patrimoine".

« Les représentants des fondateurs doivent disposer ensemble de la majorité absolue des voix au conseil d'administration.

« Les statuts déterminent les conditions de désignation et de renouvellement des membres du conseil. Ceux-ci exercent leurs fonctions à titre gratuit.

« Un conseil d'orientation donne des avis et formule des recommandations sur la politique définie et les actions mises en œuvre par la "Fondation du patrimoine". Il est composé notamment de représentants des associations de défense et de mise en valeur du patrimoine et de personnalités qualifiées. »

Par amendement n° 5, M. Jean-Paul Hugot, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le cinquième alinéa (3<sup>o</sup>) de cet article :

« 3<sup>o</sup> De personnalités qualifiées, dont une issue du secteur associatif, désignées par l'Etat ; »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 10, présenté par M. Renar, Mme Luc, M. Ralite et les membres du groupe communiste républicain et citoyen et tendant, dans le texte proposé par l'amendement n° 5, après les mots : « du secteur associatif », à insérer les mots : « et une issue de la communauté scientifique ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 5.

**M. Jean-Paul Hugot, rapporteur.** Cet amendement a pour objet de préciser qu'une des personnalités qualifiées désignées par l'Etat pour siéger au conseil d'administration sera issue du secteur associatif.

Il apparaît en effet important que les décisions du conseil d'administration soient marquées par l'expérience associative, qui a depuis longtemps exploré les voies de l'engagement collectif en faveur du patrimoine.

**M. le président.** La parole est à M. Renar, pour défendre le sous-amendement n° 10.

**M. Ivan Renar.** Il s'agit d'assurer la présence d'un membre de la communauté scientifique au sein du conseil d'administration de la Fondation du patrimoine.

Les réponses qui ont pu m'être données jusqu'à présent sur ce point, tant en commission qu'en séance, ne m'ont pas satisfait.

En effet, la détention d'une qualification en matière de patrimoine est une chose, mais l'appartenance à la communauté scientifique, avec les connaissances que cela suppose, en est une autre.

Il importe, selon nous, que le projet de loi reconnaisse le rôle que doit occuper la recherche scientifique, notamment publique, en matière patrimoniale, d'abord parce que ce rôle est d'ores et déjà bien réel, ensuite parce qu'il offre une garantie quant aux directions à donner aux travaux de la Fondation du patrimoine.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 10 ?

**M. Jean-Paul Hugot, rapporteur.** La commission est consciente de l'intérêt de la contribution que la communauté scientifique sera susceptible d'apporter aux travaux de la Fondation. Un conseil d'orientation est prévu qui permettra à ce genre de compétences de s'exprimer.

Au demeurant, les compétences scientifiques ne sont pas les seules à pouvoir être impliquées en matière de patrimoine : la sensibilité artistique y tient également une grande place.

Dès lors, il nous paraît restrictif d'imaginer que les personnalités qualifiées du conseil d'administration ne puissent relever que d'un seul type de formation, en l'occurrence la formation scientifique.

Voilà pourquoi, tout en mesurant toute l'importance du conseil scientifique, nous ne pouvons retenir ce sous-amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 5 et sur le sous-amendement n° 10 ?

**M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture.** S'agissant de l'amendement n° 5, le Gouvernement ne sous-estime pas l'importance des liens que la Fondation du patrimoine va tisser avec le secteur associatif : elle est capitale.

Je me permets de rappeler que j'ai fait repousser par l'Assemblée nationale un amendement, présenté par sa commission des affaires culturelles, familiales et sociales, qui tendait à la suppression du conseil d'orientation qu'a voulu la Haute Assemblée. Je suis donc particulièrement à l'aise pour vous dire aujourd'hui que le conseil d'administration ne saurait, en tant que tel, devenir une instance de représentation du secteur associatif.

Ce qui fait la richesse du secteur associatif, c'est d'abord sa diversité. Or celle-ci ne pourrait convenablement se refléter dans un conseil d'administration dont

l'effectif doit demeurer aussi restreint que possible. Si j'osais, je dirais qu'on ne peut y admettre tout le monde...

Mme Corinne Lepage, qui m'a demandé de me faire son interprète devant vous, et moi-même n'en serons pas moins particulièrement sensibles, lorsqu'il nous reviendra de désigner des personnalités qualifiées appelées à siéger au conseil d'administration, à l'apport inappréciable que pourra constituer l'expérience acquise dans le secteur associatif au service de la grande cause que nous voulons défendre. Tout naturellement, le secteur associatif sera un vivier dans lequel pourront être choisies des personnalités qualifiées, non pour représenter des qualités telle ou telle association, mais en raison des compétences et de la connaissance du terrain que leur implication dans le secteur associatif leur aura conférées.

Je pense que cette déclaration est de nature à répondre au souhait de la commission et je vous demande, en conséquence, monsieur le rapporteur, de bien vouloir retirer votre amendement.

Dans ces conditions, le Gouvernement ne peut retenir le sous-amendement n° 10.

**M. le président.** Monsieur le rapporteur, l'amendement n° 5 est-il maintenu ?

**M. Jean-Paul Hugot, rapporteur.** La préoccupation de la commission se trouvant satisfaite par l'engagement public que M. le ministre a pris, en y associant Mme Lepage, je retire cet amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 5 est retiré.

En conséquence, le sous-amendement n° 10 n'a plus d'objet.

Par amendement n° 6, M. Jean-Paul Hugot, au nom de la commission, propose de compléter *in fine* le huitième alinéa de l'article 6 par une phrase ainsi rédigée : « Les représentants des membres adhérents, des collectivités territoriales et des assemblées parlementaires disposent ensemble d'au moins un tiers des voix. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Paul Hugot, rapporteur.** Cet amendement a pour objet de rétablir les dispositions introduites par le Sénat en première lecture.

L'Assemblée nationale les a supprimées en estimant que le remplacement des représentants de l'Etat par des personnalités qualifiées rendait sans objet la répartition des voix des administrateurs autres que les fondateurs.

Or la suppression des représentants de l'Etat au conseil d'administration ne change rien, à notre sens, à l'objet de cette disposition, qui est de donner aux représentants des adhérents directs et des collectivités territoriales un poids suffisant au sein de ce conseil d'administration et de s'assurer que l'équilibre que nous jugeons souhaitable ne pourra être remis en cause à la faveur de l'élaboration des statuts de la Fondation du patrimoine.

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

**M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture.** Cet amendement conduit en fait à distinguer - et, d'une certaine façon, à opposer - un sous-ensemble composé des représentants des adhérents et des élus, d'une part, et les personnalités qualifiées, d'autre part.

Mais ces dernières, quoique désignées par l'Etat, ne sont pas ses représentants : une fois nommées, elles ne reçoivent aucune instruction du Gouvernement et leur mandat n'est pas susceptible d'être remis en cause, avant son terme, par les changements politiques. Elles exercent



donc leurs fonctions en toute indépendance et il n'y a aucune raison de leur réserver un sort particulier par rapport aux représentants des élus ou des adhérents.

Au demeurant, il n'y a pas de convergence nécessaire entre les élus du peuple et les adhérents.

Cet amendement ne me paraît donc pas totalement satisfaisant. Je l'interprète toutefois comme le témoignage d'un souci d'équilibre et de diversité dans la composition du conseil d'administration, souci auquel je souscris pleinement. Le message est passé, monsieur le rapporteur ! Je puis donc prendre devant vous l'engagement solennel de prévoir dans les statuts une répartition des sièges qui répondra à l'objectif que vous venez de définir.

Si l'on part de l'hypothèse que le tour de table réunira dix fondateurs, que les représentants des assemblées parlementaires seront au nombre de deux, que ceux des collectivités territoriales seront au nombre de trois - un pour chaque grande catégorie de collectivité - et que les représentants des adhérents directs seront au moins trois, en y ajoutant trois personnalités qualifiées, on arrive à un total de vingt et un membres.

Ainsi, sur ce total, les représentants des élus et des adhérents disposeront de huit sièges, soit 38 p. 100 d'entre eux, et nous atteignons alors un objectif supérieur à celui que la commission, par cet amendement, s'est fixé.

Si nous raisonnons en pourcentage des voix, avec une pondération égale pour chaque administrateur non fondateur, nous arrivons à 36 p. 100 des voix pour les élus et les adhérents.

Je pense que cette démonstration et l'engagement du Gouvernement sont de nature à répondre au souci de votre commission. Aussi je vous suggère, monsieur le rapporteur, de retirer cet amendement.

**M. le président.** Monsieur le rapporteur, l'amendement n° 6 est-il maintenu ?

**M. Jean-Paul Hugot, rapporteur.** Après avoir entendu M. le ministre, sous le bénéfice des précisions qu'il a apportées quant à la nature du mandat des personnalités qualifiées et de son souhait de voir inscrite dans les statuts cette proportion de voix au sein du conseil d'administration, il me semble que la commission trouve effectivement réponse à sa préoccupation et que je peux retirer cet amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 6 est retiré.

Par amendement n° 7, M. Jean-Paul Hugot, au nom de la commission, propose, à la fin de la seconde phrase du dernier alinéa de l'article 6, de remplacer les mots : « personnalités qualifiées » par les mots : « personnalités particulièrement compétentes en matière de protection, de conservation et de valorisation du patrimoine et des sites ».

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Paul Hugot, rapporteur.** Cet amendement rédactionnel a pour objet de distinguer les personnalités qualifiées désignées par l'Etat au sein du conseil d'administration, où leur présence a été prévue par l'Assemblée nationale, et les personnalités qualifiées qui siègeront au conseil d'orientation, en précisant que ces personnalités seront recrutées aussi bien parmi les personnes compétentes en matière de patrimoine bâti que parmi les personnes compétentes en matière de sites.

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

**M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture.** Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 7, accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

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

Je mets aux voix l'article 6, ainsi modifié.

*(L'article 6 est adopté.)*

## Article 12

**M. le président.** « Art. 12. - L'autorité administrative s'assure de la régularité du fonctionnement de la "Fondation du patrimoine". A cette fin, elle peut se faire communiquer tous documents et procéder à toute investigation utile. La "Fondation du patrimoine" adresse, chaque année, à l'autorité administrative un rapport d'activité auquel sont joints les comptes annuels.

« L'Etat désigne un ou plusieurs commissaires du Gouvernement qui assistent aux séances du conseil d'administration de la "Fondation du patrimoine" avec voix consultative. Ils peuvent demander une seconde délibération qui ne peut être refusée. Dans ce cas, le conseil d'administration statue à la majorité des deux tiers. » - *(Adopté.)*

## Article 13

**M. le président.** « Art. 13. - Après l'article L. 111-10 du code des juridictions financières, il est inséré un article L. 111-11 ainsi rédigé :

« Art. L. 111-11. - La Cour des comptes contrôle la "Fondation du patrimoine". »

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

Par amendement n° 11, le Gouvernement propose :

A. - De rédiger ainsi le premier alinéa de cet article :  
« Il est inséré, après l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, un article L. 111-8-1 ainsi rédigé : ».

B. - De rédiger ainsi le second alinéa de cet article :  
« Art. L. 111-8-1. - La "Fondation du patrimoine" est soumise au contrôle de la Cour des comptes. »

Par amendement n° 8, M. Jean-Paul Hugot, au nom de la commission, propose :

A. - De rédiger ainsi le premier alinéa de cet article :  
« Il est inséré, après l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, un article L. 111-8-1 ainsi rédigé : ».

B. - En conséquence, au début du second alinéa de cet article, de remplacer la référence : "L. 111-11" par la référence "L. 111-8-1". »

La parole est à M. le ministre, pour défendre l'amendement n° 11.

**M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture.** La rédaction adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale présente un caractère impératif mal adapté à l'indépendance de la Cour des comptes dans l'établissement de son programme de contrôle.

Il semble préférable de revenir à la formulation initiale du projet du Gouvernement, qui avait été adoptée en première lecture par le Sénat et qui marque clairement qu'il s'agit d'ouvrir à la Cour des comptes la faculté de contrôler la Fondation du patrimoine.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 8 et pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 11.

**M. Jean-Paul Hugot, rapporteur.** Nous avons souhaité apporter une modification de forme relative aux responsabilités dévolues à la Cour des comptes. L'amendement du Gouvernement reconnaissant le droit à l'indépendance de la Cour des comptes dans l'établissement de son programme de contrôle, je pense que nous pouvons sans difficulté nous y rallier. En conséquence, je retire l'amendement n° 8.

**M. le président.** L'amendement n° 8 est retiré.

Je vais mettre aux voix l'amendement n° 11.

**M. Emmanuel Hamel.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Hamel.

**M. Emmanuel Hamel.** Ayant eu l'honneur d'appartenir à cette grande maison qu'est la Cour des comptes, je me félicite d'avoir entendu le ministre en confirmer l'indépendance dans l'établissement de ses missions de contrôle.

Je me permettrai d'ajouter simplement une observation. On surcharge la Cour des comptes d'innombrables missions auxquelles celle-ci fait face de son mieux. Mais il serait hautement souhaitable que, dans un souci de cohérence, le Gouvernement accorde à la Cour des comptes les moyens d'assumer toutes ces missions dans de meilleures conditions...

**M. Ivan Renar.** Très bien !

**M. Emmanuel Hamel.** ... et qu'il songe donc sérieusement à l'augmentation de ses effectifs.

**M. le président.** D'autant qu'ils ont été diminués d'un de leurs meilleurs éléments, monsieur Hamel ! *(Sourires.)*

**M. Ivan Renar.** Ce sont les fonds qui manquent le plus ! *(Nouveaux sourires.)*

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

Je mets aux voix l'amendement n° 11, accepté par la commission.

*(L'amendement est adopté.)*

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

Je mets aux voix l'article 13, ainsi modifié.

*(L'article 13 est adopté.)*

#### Article 14

**M. le président.** « Art. 14. - La "Fondation du patrimoine" peut seule utiliser cette dénomination.

« Le fait d'enfreindre les dispositions du présent article est puni d'une amende de 25 000 francs. » - *(Adopté.)*

Les autres dispositions du projet de loi ne font pas l'objet de la deuxième lecture.

#### Vote sur l'ensemble

**M. le président.** Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à M. Bordas, pour explication de vote.

**M. James Bordas.** Le groupe des Républicains et Indépendants, au nom duquel je m'exprime, est conscient de l'importance et de l'intérêt du projet de loi que nous venons d'examiner.

Nous souhaitons qu'il s'applique dans les meilleurs délais compte tenu, d'une part, des besoins existants, et, d'autre part, des conséquences qu'il peut avoir sur l'emploi et l'insertion.

Bien évidemment, comme l'a rappelé fort judicieusement M. le rapporteur, tel n'est pas l'objectif essentiel de la Fondation du patrimoine. Celle-ci veillera plus précisément à la sauvegarde d'un patrimoine jusqu'à présent abandonné à la seule initiative du secteur privé, voire des collectivités locales trop souvent dépourvues des moyens financiers nécessaires à son entretien.

Pour toutes ces raisons, le groupe des Républicains et Indépendants, à l'unanimité, votera ce texte.

**M. le président.** La parole est à M. Renar.

**M. Ivan Renar.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai eu à cœur, tout au long de nos débats, tant en première lecture qu'en deuxième lecture, de défendre une conception du rôle de l'Etat et de la nation en matière de patrimoine.

Je veux espérer, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, que la Fondation du patrimoine contribuera à intéresser nombre de nos concitoyens à la valorisation et à la promotion de notre patrimoine.

Dans le même temps, mes amis du groupe communiste républicain et citoyen et moi-même examinerons attentivement les crédits du ministère affectés à la sauvegarde et à l'entretien du patrimoine.

Je regrette néanmoins que la plupart de nos remarques et de nos propositions n'aient pas été prises en compte. Je suis persuadé que nous serons amenés à débattre de nouveau de ce sujet. L'Histoire tranchera ; tel est son rôle. En attendant, nous nous abstenons sur ce texte.

**M. le président.** La parole est à M. Mached.

**M. Jacques Mached.** Les membres du groupe de l'Union centriste voteront ce texte. Je profite de cette explication de vote pour remercier M. le ministre, M. le rapporteur et M. le président de la commission des propositions simples et claires qu'ils ont tenus ce matin.

**M. le président.** La parole est à M. Camoin.

**M. Jean-Pierre Camoin.** Je tiens tout d'abord à féliciter le rapporteur de ce projet de loi, M. Jean-Paul Hugot, de l'excellence de son travail. La navette qui s'est instaurée entre l'Assemblée nationale et le Sénat a permis d'amender ce texte de manière remarquable.

Ce projet de loi, qui était attendu depuis plusieurs mois, doit s'appliquer, comme M. James Bordas l'a souligné, dans les meilleurs délais. Le ministère et l'administration doivent donc faire preuve de diligence. Nous comptons sur vous, monsieur le ministre, et je vous remercie une nouvelle fois d'avoir réussi à faire adopter ce texte, qui est très important pour notre avenir.

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

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

**M. Ivan Renar.** Le groupe communiste républicain et citoyen s'abstient.

**M. Robert Castaing.** Le groupe socialiste également. *(Le projet de loi est adopté.)*

**M. le président.** Mes chers collègues, l'ordre du jour de ce matin étant épuisé, nous allons interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à quinze heures.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à onze heures cinq, est reprise à quinze heures cinq, sous la présidence de M. Michel Dreyfus-Schmidt.)*



**PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT**  
**vice-président**

**M. le président.** La séance est reprise.

4

**DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE**  
**Débat sur une déclaration du Gouvernement**

**M. le président.** L'ordre du jour appelle une déclaration du Gouvernement suivie d'un débat d'orientation budgétaire.

La parole est à M. le ministre.

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, à tout seigneur, tout honneur ! C'est au sein de votre Haute Assemblée que s'est fait jour la première suggestion de la tenue d'un débat d'orientation budgétaire. Il faut vous en savoir gré et vous en rendre hommage.

Je tiens tout particulièrement à saluer ici le précurseur qu'a été, à cet égard, le président de la commission des finances, M. Christian Poncelet, qui a évoqué la tenue d'un tel débat dès 1988.

Les premiers échanges que nous avons d'ores et déjà pu avoir, à l'Assemblée nationale et avec votre commission des finances, montrent que son intuition était la bonne. Ce débat est en effet essentiel.

Le Gouvernement y attache une très grande importance. Ce débat doit permettre de confirmer en toute clarté, si besoin en était, les bases sur lesquelles repose la politique budgétaire. Ce débat n'avait pas été possible en 1995, chacun le comprend, pour des raisons de calendrier. Nous souhaitons que cette procédure inaugurale ne soit pas, comme en 1990, un feu de paille, mais marque bien le début d'une série qui renouvelle profondément l'approche de la préparation des budgets.

Dès lors que l'on partage la conviction que la sincérité et la transparence sont des conditions essentielles pour la conduite des affaires publiques, il devient indispensable d'appliquer ces règles au débat budgétaire, comme nous souhaitons d'ailleurs les appliquer aux autres domaines de notre action économique et financière. Je veux parler, bien sûr, des entreprises publiques.

J'ai noté avec satisfaction que des voix provenant tant de la majorité que de l'opposition sénatoriale avaient salué les efforts de pédagogie et de clarté du rapport établi par le Gouvernement pour ce débat.

**M. Jacques Genton.** Très bien !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Nous avons, en effet, la conviction que nous devons appréhender la réalité sans fard si l'on veut mettre la France en ordre de bataille.

Le Parlement a conquis ses pouvoirs, dans l'histoire de nos démocraties, autour du consentement à l'impôt. Associer le Parlement dès le moment où les décisions se préparent pour le budget, avant les arbitrages, c'est en quelque sorte un retour aux sources.

Un débat d'orientation, dégagé des contraintes de l'instant, c'est aussi un retour aux sources du Sénat. La Haute Assemblée est, en effet, plus que toute autre sensible à la nécessité des réflexions de long terme et des inflexions structurelles, dont les effets s'apprécient dans la durée.

**M. Jacques Genton.** Bravo !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Ce débat répond bien entendu aussi à la volonté du Président de la République de renforcer le rôle du Parlement, comme à celle du Premier ministre de réformer l'Etat.

Jusqu'à maintenant, mesdames, messieurs les sénateurs, vous découvriez le projet de loi de finances lors de son approbation par le conseil des ministres, dans le courant du mois de septembre, et pendant la discussion qui s'engageait alors le projet apparaissait bien souvent comme si subtilement équilibré qu'il en devenait intouchable.

Si le Gouvernement avait pris tel ou tel parti en ce qui concerne la politique des effectifs de la fonction publique, les moyens de la politique de l'emploi ou encore la modification de tel ou tel régime d'interventions, le Parlement avait le plus souvent le sentiment que ses observations arrivaient trop tard.

C'était frustrant pour le Parlement, mais aussi pour la démocratie.

Dans certains cas, le Gouvernement pouvait se montrer trop timoré dans la recherche d'économies dans certains secteurs, trop prudent dans la mise en œuvre des réformes de structures, incertain qu'il était de la réaction du Parlement.

Dans d'autres domaines, en revanche, des désaccords notables avec la majorité sur la politique à conduire survenaient après le dépôt du projet de loi de finances. Je souhaite qu'ils puissent désormais être aussi réduits que possible, après, bien sûr, que vous aurez fait connaître votre appréciation de la situation des finances publiques.

En un mot, l'inexistence de ce débat conduisait chacun, lors de la discussion du projet de loi de finances, à regretter les occasions manquées de dialogue.

Ce que nous souhaitons, c'est que le Parlement soit bien un acteur essentiel des grands choix budgétaires.

Le débat d'orientation budgétaire lance son association à ces choix quatre mois avant le conseil des ministres qui entérine le projet de loi de finances. Nous espérons que le Parlement pourra jouer pleinement son rôle.

Ce débat doit aussi permettre à tous de faire œuvre de pédagogie en direction des relais d'opinion, de la multitude d'intérêts catégoriels dont vous recevez légitimement les requêtes, et de nos concitoyens.

La pédagogie doit aussi s'exercer à l'égard des autres pouvoirs publics que sont les collectivités territoriales.

Nous devons en effet décrire et expliquer aux Français la situation des comptes de l'Etat. Il faut leur dire pour quoi on ne peut plus continuer comme avant.

A cet égard, vous pouvez jouer un rôle capital, et vous le savez bien. A ce stade du débat, je veux saluer la qualité du rapport de la commission des finances et remercier son président, M. Christian Poncelet, et son rapporteur général, M. Alain Lambert, du soutien qu'ils apportent à la démarche et aux objectifs du Gouvernement.

Par sa réflexion, les débats d'experts qu'elle a suscités et, avant tout, par son adhésion, la commission des finances a d'ores et déjà donné de précieux encouragements.

J'ai noté que vous ne souhaitiez pas, à l'instar de l'Assemblée nationale, voir modifié l'équilibre institutionnel qui donne à l'exécutif la tâche de préparer le projet de loi de finances.

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Ah oui !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Je confirme qu'il n'est pas dans l'intention du Gouvernement de modifier cet équilibre institutionnel.

**M. Christian Poncelet**, président de la commission des finances. Dont acte et merci !

**M. Jean Arthuis**, ministre de l'économie et des finances. Le Gouvernement s'attache lui-même à rénover sa propre procédure.

Pour la première fois cette année, des rencontres ont eu lieu dès le mois de février entre les différents ministres et le ministre des finances ainsi que celui du budget pour confronter les analyses sur le projet de budget pour 1997.

M. le Premier ministre a réuni le 2 mai dernier l'ensemble du Gouvernement pour sensibiliser chaque ministre à la rigueur du budget, renforçant ainsi la collégialité de la démarche et des arbitrages.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, vous avez compris l'importance que nous attachons à ce débat. L'implication personnelle que M. le Président de la République et M. le Premier ministre ont manifestée pour souligner la nécessité du redressement en témoigne.

Qu'en attendons-nous ? Trois éléments principaux : une adhésion au diagnostic et à l'objectif ; une prise de conscience de la rigidité des masses budgétaires et de la nécessité de choix systématiques et résolus pour la réduction de la dépense ; enfin, des indications et des avis sur les voies et moyens à privilégier pour réduire la dépense, et la définition de méthodes de travail plus cohérentes et rigoureuses.

Je commencerai par l'adhésion à l'objectif.

Le diagnostic est posé. M. le président de la République l'a exprimé avec force le 7 mai dernier en affirmant : « Une nation, pas plus qu'une famille, ne peut vivre durablement à crédit. Les dettes d'aujourd'hui sont les impôts que nos enfants supporteront demain, comme nous payons actuellement les facilités excessives que nous nous sommes accordées hier. Tout cela fragilise notre pays et, au bout du compte, nourrit le chômage. »

J'ai noté avec satisfaction qu'un certain consensus se confirmait sur la fin des illusions relatives aux vertus supposées du déficit. Le temps de la glorification de la dépense publique, si prisée entre 1989 et 1992...

**M. Michel Charasse**. Et 1993 !

**M. Jean Arthuis**, ministre de l'économie et des finances. ... est révolu.

**M. Lucien Neuwirth**. Très bien !

**M. Jean Arthuis**, ministre de l'économie et des finances. Ce débat nous permettra-t-il de constater un consensus non seulement sur l'analyse de la situation mais aussi sur la voie à emprunter pour remettre le pays sur de bons rails ?

Nous n'avons jusqu'à présent pas enregistré de contestation majeure de la part des grands groupes politiques sur notre objectif de remise en ordre des finances de la France.

Il faut souhaiter que nous en trouvions aujourd'hui la confirmation au Sénat. Il faut que la réunion des forces soit totale, pour que l'action que nous allons entreprendre soit comprise pour ce qu'elle est. Cette action résulte du choix délibéré d'une cure de régénérescence et de dynamisation de l'économie au service de nos concitoyens et ne constitue en aucune façon un énième plan de rigueur, un énième plan subi.

Il n'y a plus d'alternative à un profond assainissement de nos finances publiques.

En second lieu, il faut que chacun puisse mieux apprécier l'importance et la flexibilité des masses en jeu. Pour que les appréciations et les propositions soient plus réalistes, il faut bien mesurer les marges de manœuvre, se

détourner des « fausses fenêtres », dissiper les illusions, éviter la tyrannie du court terme, mettre l'action en perspective.

Dans son rapport, le Gouvernement a tenu à présenter les différentes composantes du budget de l'Etat en mettant l'accent sur le volet des dépenses et en regroupant ces dernières par nature, évitant l'éclatement.

L'analyse, convenons-en, finissait par escamoter la synthèse.

Traditionnellement, le Parlement voyait les dépenses au travers du seul prisme des fascicules ministériels. Cette pratique n'est-elle pas excessivement réductrice ?

Il faut d'ailleurs souligner qu'elle ne correspond pas à la lettre de l'ordonnance organique relative aux lois de finances.

Puis-je vous rappeler, en effet, que l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 dispose que le vote du budget doit s'opérer par titre et par ministère ? Mais le Parlement, qui s'est exprimé à l'Assemblée nationale lors de la séance du 12 novembre 1959 par la voix de René Pleven, a expressément demandé que cette procédure ne s'applique pas et que l'on poursuive ce qui se faisait sous la IV<sup>e</sup> République, c'est-à-dire un examen par ministère, ce qui entraînait un vote par ministère et par titre.

Face à une pression insistante, qui s'accompagnait d'une contestation de toute l'ordonnance organique de 1959, le gouvernement de l'époque a dû céder. Alors que l'ordonnance trouvait sa première application, il a dû « admettre » que l'expression de l'ordonnance organique était « impropre » et qu'on devrait parler de vote par ministère et par titre.

De là vient une pratique qui ne permet pas de donner à la discussion des dépenses l'aspect synthétique qui s'imposait et qui était pourtant bien l'un des objectifs de la réforme de 1959.

Or, il est impératif d'ouvrir une réflexion transversale par thèmes et par grandes natures de dépenses. N'est-ce pas l'une des voies qu'avait suggéré, voilà quelques années, la commission des finances du Sénat, lorsqu'elle s'interrogeait déjà sur la nécessité de réformer les modalités d'examen et de discussion des projets de loi de finances ?

**M. Christian Poncelet**, président de la commission des finances. C'est exact !

**M. Jean Arthuis**, ministre de l'économie et des finances. Désormais, j'espère que, chaque année, le débat d'orientation budgétaire permettra cet examen qui, jusqu'à maintenant, faisait défaut. Le moment est venu de refonder le processus d'élaboration budgétaire en posant les vrais problèmes avec courage et lucidité. Peut-être aussi devons-nous étudier ultérieurement l'organisation du vote de la seconde partie de la loi de finances.

Enfin, grâce à cette vision globale, il devient possible de délibérer utilement sur les grandes enveloppes de dépenses, notamment sur les deux catégories qui représentent à elles seules 90 p. 100 des masses hors service de la dette : les dépenses de rémunération et les interventions de l'Etat avec, au sein de ces dernières, une interrogation sur le devenir des revenus de transferts.

On peut débattre des catégories de dépenses à retenir pour la discussion.

La distinction que vous opérez entre six catégories de dépenses classées par ordre croissant de flexibilité paraît, par exemple, très pertinente, monsieur le rapporteur général. Elle montre que 80 p. 100 des dépenses civiles entrent dans trois catégories extraordinairement peu flexibles. Ce sont celles que vous qualifiez de « dépenses

imposées » - les rémunérations de la fonction publique et le service de la dette - de « dépenses de structure » - le fonctionnement de l'Etat et les subventions aux régimes sociaux - et de « dépenses contractuelles », quasi obligatoires, comme les rémunérations des enseignants du privé ou les aides aux entreprises publiques.

Les dépenses que vous qualifiez de « flexibles » ne s'élèvent, selon vous, qu'à 20 milliards de francs !

Ce sont de telles approches que peut naître le réalisme en matière d'économies de dépenses. C'est grâce à elles que chacun perçoit mieux encore la nécessité et l'urgence des réformes structurelles trop longtemps ajournées.

Le Gouvernement souhaite marquer, dans le choix des moyens de sa politique, une rupture par rapport au passé.

Replaçons ce débat dans le cadre de la politique générale du Gouvernement.

Notre priorité absolue - faut-il le rappeler ? - reste bien sûr l'emploi et la cohésion sociale.

Toute notre action vise à permettre de libérer les initiatives, de réduire et de simplifier les contraintes et les formalités de toutes sortes, de moderniser notre fiscalité. Pour libérer les énergies, il est impératif d'alléger les prélèvements obligatoires. Telle est notre conviction profonde.

Mais encore faut-il s'en donner les moyens en dégageant des marges de manœuvre, c'est-à-dire en maîtrisant les dépenses.

Le gouvernement de M. Edouard Balladur a commencé cette remise en ordre.

**M. Paul Loridant.** En augmentant la dette !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Il a fait voter par le Parlement une loi d'orientation quinquennale de maîtrise des finances publiques. (*Protestations sur les travées socialistes.*) et a permis, avec la réforme des retraites, d'amorcer les transformations structurelles dont notre pays a besoin.

**M. Michel Charasse.** C'est de l'humour !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Ce gouvernement - vous vous en souvenez, monsieur Loridant - a remis les pendules à l'heure au printemps 1993.

**M. Michel Charasse.** Il a fait 120 milliards de francs de dépenses supplémentaires !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Un projet de loi de finances qui avait été voté dans l'hypothèse de 170 milliards de francs de déficit a dû être corrigé, la tendance s'établissant, quelques semaines après le vote de la loi de finances - M. Malvy, à l'époque, avait évoqué un « déficit vertueux » - à 360 milliards de francs de déficit. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. Alain Richard.** Les résultats du premier trimestre devraient vous inciter à la prudence !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** En effet, la loi de finances rectificative du printemps 1993 a été un rendez-vous avec la vérité. (*Bravo ! sur les travées de l'Union centriste.*)

Alors que, depuis un an, le Président de la République et le Premier ministre sont issus des rangs de la majorité, nous pouvons désormais et nous devons agir sans restriction, avec cohérence et détermination.

En effet, qu'avons-nous - nous connu pendant les quatorze années de présidence socialiste sur le plan économique ? (*Exclamations sur les travées socialistes.*)

**M. René Régnault.** Au secours, ils arrivent !

**M. Alain Richard.** Il faut savoir : ou vous cherchez le consensus ou vous cherchez la polémique ! Décidez-vous !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Nous cherchons la vérité, monsieur Richard !

**M. René Régnault.** Il fait de la diversion !

**M. Raymond Soucaret.** Il faut rappeler les évidences !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Nous avons connu une croissance ininterrompue du chômage et une période qui s'est achevée par une succession de sinistres sur le plan des finances publiques.

**M. Claude Estier.** Et depuis 1993 ?

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** On peut donner trois illustrations pour résumer le bilan de ces deux septennats : la dette, les déficits non contrôlés et la réhabilitation de la dépense.

En 1980, les intérêts de la dette absorbaient 5 p. 100 des recettes fiscales nettes de l'Etat ; en 1995, ils englobaient 20 p. 100 du produit des impôts mis en recouvrement par l'Etat. (*Et voilà ! sur les travées du RPR. - Protestations sur les travées socialistes.*)

**M. Jean-Pierre Masseret.** Balladur !

**M. Alain Richard.** On peut faire le débat comme ça !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** J'en viens aux déficits non contrôlés.

Il faut évoquer ces lois de finances récentes qui ont donné lieu à des dérapages sans précédent. Je me permettrai de vous les rappeler, monsieur Richard, vous qui étiez rapporteur général à l'Assemblée nationale.

**M. Alain Richard.** Cela conduira à d'autres rappels ! On peut travailler comme cela !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Le déficit, qui était estimé à 81 milliards de francs dans la loi de finances initiale de 1991, s'est élevé en réalité à 134 milliards de francs, soit plus 54 milliards de francs.

**M. Michel Charasse.** Et avant ?

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Estimé à 91 milliards de francs dans la loi de finances initiale de 1992, le déficit s'est finalement élevé à 236 milliards de francs, soit un écart de 145 milliards de francs.

**M. Alain Richard.** Vous en oubliez ! Vous ne cherchez pas la vérité !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Le déficit, estimé à 183 milliards de francs dans la loi de finances de 1993, s'est monté en définitive à 345 milliards de francs, soit une dérive de 162 milliards de francs.

**M. Alain Richard.** Prenons les paris pour 1996 !

**M. Jean Chérioux.** Ce sont les faits !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Ce n'est que depuis le collectif du printemps 1993 que nous avons repris l'habitude, au prix de beaucoup d'efforts, d'exécuter les budgets au niveau voté par le Parlement. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. René Régnault.** Vous applaudissez, mais vous savez que ce n'est pas vrai ! C'est une remarquable manipulation !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Il faut enfin se souvenir de l'époque de la réhabilitation de la dépense publique.

**M. Claude Estier.** C'est Balladur !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Il suffit pour cela de relire les interventions du débat d'orientation budgétaire de 1990 au cours duquel le ministre du budget affirmait vouloir prendre le contrepied de « la politique de réduction systématique de la dépense budgétaire » menée entre 1986 et 1988.

**M. Jean Chérioux.** Eh oui !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Prenons une seule illustration : la fonction publique. Le ministre du budget déclarait ceci, en 1990 : « Il faut revvaloriser la fonction publique »...

**M. Jean-Pierre Masseret.** Absolument !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** ... « avec les plans catégoriels, les accords sur les grilles de classifications et des rémunérations, »...

**M. Jean-Pierre Masseret.** Il avait raison !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** ... « le retour à une politique de distribution régulière raisonnable et programmée du pouvoir d'achat. »

**M. Jean-Pierre Masseret.** Beau programme !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Et ce n'est là qu'un exemple !

**M. Claude Estier.** Vous préférez parler de « mauvaise graisse » !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Nous payons aujourd'hui le prix de cette prodigalité. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. René Régnault.** Les Français savent !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Nul ne doit non plus être tenté de revenir aux anciennes méthodes des budgets virtuels et à la cosmétique comptable. (*Protestations sur les travées socialistes.*)

**M. Alain Richard.** C'est ce que vous venez de faire !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Je ne m'appesantirai pas, naturellement, sur les déconvenues du Crédit Lyonnais, du Comptoir des Entrepreneurs, de GIAT Industries, parmi d'autres, malheureusement.

Dans tous les domaines de l'action publique, nous avons un devoir de transparence (*Oui ! sur les travées de l'Union centriste*) et de sincérité pour respecter les Français qui en viennent à douter de la gestion de l'Etat.

Or, si l'on doute, on ne risque pas ; si l'on doute, on ne crée pas d'emplois.

**M. Claude Estier.** Vous devez douter, car vous ne créez pas d'emplois !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Si l'on doute, on n'investit pas.

En dissipant les illusions, en démasquant les fauxsemblants, nous affermissons la confiance dans la capacité des pouvoirs publics à rechercher les voies et moyens du redressement de notre pays.

**M. Robert Castaing.** Le peuple jugera !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Nous n'avons fait qu'une partie du chemin. Certes, la baisse des taux d'intérêt que nous venons de connaître est sans précédent dans l'histoire économique récente...

**M. Claude Estier.** Elle a créé combien d'emplois ?

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** ... et nous conforte dans la justesse de nos grandes options. Mais le budget de 1997 va marquer une étape capitale. (*Ah ! sur les travées socialistes.*) Serons-nous capables, pour la deuxième année consécutive, de baisser le déficit du budget de l'Etat d'un demi-point du produit intérieur brut ? Nous avons besoin de votre aide pour tenir le cap de la confiance, mesdames, messieurs les sénateurs.

Pour éclairer ce débat, je voudrais préciser les lignes de force de notre stratégie budgétaire.

Le premier principe est qu'il n'est pas de souveraineté dans le déficit chronique et qu'il n'est pas de liberté dans le surendettement.

**MM. Christian Poncelet, président de la commission des finances et Alain Lambert, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Exactement !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Le deuxième principe est que trop d'impôt tue l'impôt.

**M. Claude Estier.** Ça, c'est bien vrai !

**M. Alain Richard.** Alors, il est bien malade !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Notre niveau record de prélèvements obligatoires au sein de l'Europe ne nous permet plus son accroissement.

Cette situation, dans une économie ouverte sur le monde, multiplie les risques de délocalisation de l'activité, de l'emploi et des recettes fiscales.

Notre voie est donc toute tracée : maîtriser les dépenses publiques pour faire baisser les prélèvements obligatoires. C'est à cette condition que nous parviendrons à endiguer l'étouffement progressif de notre économie.

Pour mieux appréhender le déséquilibre des finances de l'Etat, nous avons voulu recourir à une présentation plus familière du budget : celle qu'utilisent les collectivités locales, qui distinguent les recettes et les dépenses de fonctionnement, d'une part, et les recettes et les dépenses d'investissement, d'autre part.

A partir de l'exemple de la loi de finances pour 1996, on peut retenir au moins trois enseignements.

Le premier, c'est que la section de fonctionnement se solde par un déséquilibre de 109 milliards de francs. Autrement dit, l'Etat doit emprunter 109 milliards de francs pour payer les salaires, les charges sociales, les frais de fonctionnement, la charge de la dette. Au surplus, ce déficit n'intègre pas la charge du prélèvement qui s'impose aux collectivités locales pour assurer le remboursement des emprunts contractés antérieurement.

Le deuxième enseignement est qu'il faut emprunter non seulement pour couvrir le déficit de fonctionnement, pour financer les investissements - c'est somme toute orthodoxe - mais aussi pour amortir les emprunts antérieurs.

C'est ainsi que, en 1996, on doit emprunter 529 milliards de francs : 109 milliards de francs pour financer le déficit de fonctionnement, 179 milliards de francs pour financer les investissements, mais 241 milliards de francs pour rembourser les emprunts antérieurs qui viennent à échéance.

Le troisième enseignement, c'est que l'investissement est réduit à la portion congrue. Il est plus facile, en effet, de renoncer à un investissement que de remettre en cause un certain nombre de dépenses de fonctionnement.

Les dépenses des titres V et VI seront de 173 milliards de francs en 1996, alors qu'elles étaient de 196 milliards de francs en 1991.

Face à ce constat, nous avons pris le parti d'alléger les dépenses, toutes les dépenses.

Les chiffres sont éloquentes. Les dérives automatiques de la charge de la dette et des dépenses de personnel sont considérables. A elles seules, avant même toute augmentation du point fonction publique en 1997, elles conduiront à près de 30 milliards de francs de dépenses supplémentaires par rapport à 1996.

La correction à opérer, vous l'imaginez, est telle qu'aucun secteur ne peut être épargné par les économies budgétaires. Dans tous les domaines, on devra s'interroger sur le la pertinence et sur l'efficacité de la dépense publique.

A-t-on tiré toutes les conséquences de la décentralisation sur les structures territoriales de l'Etat ? N'a-t-on pas maintenu, çà et là, des duplications ? J'ai la conviction que vous avez déjà identifié un certain nombre de confusions et de duplications.

Est-on sûr que les investissements informatiques ont généré les retours de gains de productivité que l'on était en droit d'attendre et qui justifieraient peut-être une modification des effectifs ?

**M. Lucien Neuwirth.** On a gardé les mêmes procédures !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Seul le secteur de la défense bénéficiera d'un traitement autonome. Il faut en effet adopter une approche particulière qui assure le succès de la professionnalisation des armées, souhaitée par le Président de la République.

Concernant la fonction publique, constater la dérive, incontestable, des dépenses depuis 1990, sous l'effet d'une succession de plans catégoriels et d'accords salariaux généreux, ce n'est pas mettre en cause les fonctionnaires. Ce doit être parfaitement clair : nous avons un profond respect pour les fonctionnaires.

**M. Paul Loridant.** Il faut le dire à M. Juppé !

**M. Claude Estier.** Il n'y a pas de « mauvaise graisse » ?

**M. René Régnault.** C'est laborieux !

**M. Alain Richard.** Du respect !...

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Si nous avons appelé l'attention sur cette catégorie de dépenses, c'est à cause de leur poids et de leur dynamique. Seule une réflexion collective permettra de programmer des économies, qui ne peuvent être obtenues que sur longue période, concernant les effectifs.

Nous ne pourrions, en tout état de cause, atteindre notre objectif de maîtrise de la dépense sans une réforme de l'Etat menée de façon volontariste et méthodique. Le ministère des finances compte, à cet égard, être exemplaire. N'est-ce pas ainsi que l'on suscite l'adhésion ?

**M. Jean-Pierre Masseret.** Très bien !

**M. Claude Estier.** Ils n'applaudissent plus !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** A titre d'exemple, et de gage, je tiens à vous faire connaître ma décision d'annuler le projet de construction de l'immeuble Bercy III à Noisy-le-Grand.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Très bien !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Ce projet, lancé en 1992, était inscrit dans la décision du comité interministériel d'aménagement du territoire du 20 septembre 1994, au titre des délocalisations publiques. Le coût total de l'opération était de 618 millions de francs pour 35 000 mètres carrés, mais seulement 18 000 mètres carrés de surface utile, et l'accueil de 1 700 personnes.

Lorsque j'ai découvert cette opération, il y a quelques semaines, aucun appel d'offres n'avait été lancé. Les seules dépenses engagées étaient celles des études et de l'achat du terrain, pour environ 100 millions de francs.

Si l'on manque d'espace, on trouvera bien quelques bureaux dans les structures de défaillance du Crédit Lyonnais ou du Comptoir des entrepreneurs ! (*Sourires et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. René Régnault.** Ce n'est pas très brillant !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Certains d'entre vous se sont inquiétés, en commission des finances, du sort qui serait réservé aux collectivités locales.

Bien entendu, il n'est pas dans l'intention du Gouvernement de passer par pertes et profits l'accord important qui a été conclu avec le pacte de stabilité.

**M. Paul Loridant.** Personne ne l'a signé !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Mais je crois que nous devons être responsables et que les collectivités locales ne peuvent se désintéresser ni se désolidariser de l'exercice sans précédent qui est mené par l'Etat.

S'il est incontestable que les dépenses des collectivités locales croissent tendanciellement fortement, sous l'effet des mêmes facteurs, principalement, que pour l'Etat, c'est-à-dire les salaires et les interventions à caractère social ou économique,...

**M. Fernand Tardy.** Parce qu'il y a désengagement de l'Etat !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** ... leurs recettes sont beaucoup plus dynamiques que celles de l'Etat.

Si l'Etat, entre 1993 et 1995, avait augmenté ses impôts au même rythme que les collectivités locales ont augmenté, en moyenne, leurs taux, c'est-à-dire de 8 p. 100,...

**M. René Régnault.** Et pour cause !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Je ne ferai pas ici le procès de la décentralisation, qui a sans doute fait peser sur les collectivités des charges...

**M. René Régnault.** Les impôts n'ont-ils pas augmenté dans la Mayenne ?

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** ... qui, corrélativement, ont allégé ce qu'avait à supporter l'Etat.

Si donc l'Etat avait connu un rythme de progression semblable, il aurait perçu un supplément de 100 milliards de francs de recettes fiscales.

Les collectivités locales ne peuvent être exclues de la réflexion globale, jusques et y compris dans la recherche de la maîtrise des prélèvements obligatoires.

Enfin, sans préjuger du débat qui devra s'instaurer sur la loi d'orientation fiscale, sur la base, notamment, du rapport La Martinière, je souhaite vous dire un mot des recettes.

Votre commission des finances a souligné, dans son rapport, le faible dynamisme des recettes fiscales en 1995. Elle a eu raison. En effet, ces recettes n'ont progressé, l'année dernière, que de 1,4 p. 100 à législation constante, soit une élasticité des recettes fiscales par rapport à la croissance de 0,35.

Malgré les hausses d'impôt décidées lors du collectif du printemps 1995, hausses qui ont permis de financer les allègements de charges sociales, les recettes nettes de

l'Etat n'auront cru, au total, que de 3,8 p. 100 en 1995, contre 3,7 p. 100 en 1994. Le taux de la pression fiscale d'Etat est ainsi encore en baisse par rapport à 1994.

Ces résultats décevants s'expliquent principalement par le fait que la croissance est tirée par les exportations et par l'investissement, lesquels vous le savez, sont peu productifs de recettes fiscales, notamment de TVA.

Pour 1997, nous souhaitons avoir une approche prudente. Même si, comme nous le pensons, la croissance doit revenir aux alentours de 2,5 p. 100 à 3 p. 100 en volume, il ne faut s'attendre à aucun miracle du côté des recettes.

Quelle est l'approche du Gouvernement sur les recettes ? Elle n'a pas varié et tient en trois propositions.

D'abord, l'objectif du Gouvernement est d'alléger les impôts : notre système de prélèvements obligatoires doit être révisé dans un souci d'équité, d'efficacité économique et de création d'emplois.

**M. Fernand Tardy.** Des mots !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Ensuite, une baisse des impôts sans réduction parallèle des déficits serait illusoire. L'endettement qui en résulterait devrait être remboursé par les impôts de demain.

Le Gouvernement souscrit sans réserve à l'observation de votre rapporteur général, qui relève avec justesse dans son rapport que l'évolution des recettes doit « rester compatible avec le niveau des dépenses afin de réduire le déficit budgétaire dans les proportions souhaitées ».

Enfin, nous devons dessiner l'horizon, donner aux Français une lisibilité sur les principes que nous souhaitons mettre en œuvre en matière fiscale, et sur notre vision de la fiscalité de demain. Ce sera l'objet de la loi d'orientation fiscale sur cinq ans déposée à l'automne et discutée par le Parlement. Chaque loi de finances, dès lors, devra nous permettre de nous rapprocher de cet objectif. Le chemin sera jalonné.

Depuis un an, le Gouvernement a été actif. Ont été ainsi décidées, et pour la plupart déjà votées par la Haute Assemblée, des mesures représentant 15 milliards de francs d'allègements fiscaux pour 1997.

**M. Michel Charasse.** Et voilà !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Outre les mesures votées dans le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, essentiellement la majoration d'un point des coefficients d'amortissement dégressif – mais nous attendons le passage à l'acte, par les entreprises, de l'investissement productif –, des mesures en faveur des prêts à la consommation, des dotations et du logements ont été prises.

Il faut encore rendre hommage au Sénat d'avoir permis de trouver cette bonne réponse au problème des transmissions d'entreprise, et plus globalement des donations-partages, pour réactiver en quelque sorte le patrimoine national.

Il faut également rappeler les allègements fiscaux prévus pour les zones franches, ainsi que l'engagement du Gouvernement de réduire le taux de l'impôt sur les sociétés sur les bénéficiaires réinvestis par les petites et moyennes entreprises.

Ces allègements seront, naturellement, tous traduits dans le projet de loi de finances pour 1997.

Par ce débat, nous souhaitons non pas affoler, bien au contraire, mais instaurer un débat serein sur des bases enfin clarifiées.

Nombre d'économistes qui voyaient il y a peu encore des vertus à la stimulation de la croissance par la dépense admettent aujourd'hui publiquement que le rétablissement des finances publiques obtenu par la réduction de la dépense, sans majoration des recettes, et la confiance manifestée par le contribuable permettent d'éviter la constitution d'une épargne de précaution et soutiennent ainsi la consommation, et donc la croissance.

C'est la base du pari de la remise en ordre des finances publiques que nous avons engagée depuis un an.

Comment peut-on avoir confiance dans l'économie d'un pays dont la dette publique n'est pas sous contrôle ?

Or, la confiance est la clé de la croissance, et la croissance, c'est l'emploi et la cohésion sociale.

L'enjeu est exaltant : il s'agit de réussir la révolution des mentalités et des attitudes. Chacun devra chercher à dépenser moins et mieux l'argent public, afin de libérer ces ressources pour l'investissement et la consommation privés.

J'espère qu'avec le débat qui s'ouvre aujourd'hui nous aurons confirmation que le diagnostic est partagé et que vous souscrivez à l'objectif que nous nous sommes donnés pour la loi de finances pour 1997, c'est-à-dire reconduire en francs courants notre niveau de dépenses, à savoir 1 552 milliards de francs.

Vous êtes, mesdames, messieurs les sénateurs, très proches du terrain dans ce qu'il a de plus vivant : les relais d'opinion, les organisations professionnelles, les élus locaux.

A ce titre, le Gouvernement attend beaucoup de vous. Il attend non seulement un soutien et des contributions constructives dans le débat qui va s'ouvrir, mais également que vous portiez dans l'ensemble du pays le message du Gouvernement.

**M. René Régnault.** Pas facile !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Notre action ne peut être soutenue par l'opinion que si celle-ci mesure l'urgence de la remise en ordre, que si elle est dûment alertée des menaces qui pèsent sur notre souveraineté nationale en raison des déséquilibres de nos finances publiques.

Il s'agit d'une action de longue haleine, d'autant plus qu'elle vient après trop d'années de pratiques budgétaires au jour le jour, agrémentées trop souvent de budgets virtuels.

Les budgets étaient si tendus, lorsqu'ils étaient votés, que, dès le lendemain de la promulgation de la loi de finances, il fallait procéder à des régulations budgétaires !

**M. René Régnault.** Vous pensez à vous-même !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Tout cela, nous devons l'expliquer, monsieur Régnault. Les Français ne nous pardonneraient pas de les avoir trompés. (*Ricanements sur les travées socialistes.*)

**M. Jean-Pierre Masseret.** Vous l'avez pourtant fait !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Nous devons élever l'exigence de sincérité budgétaire et comptable au rang des grands principes constitutionnels.

La démocratie, la participation des citoyens aux affaires publiques, le pacte républicain se fortifient dans la transparence. Nous devons rompre avec l'opacité.

Ainsi éclairés, les Français seront acteurs de leur propre destin, et nous ferons la preuve de notre capacité à rendre compatibles la préservation de la cohésion sociale nationale et l'ouverture au monde de notre économie.



Nous tenons le cap que nous a fixé le Président de la République pour la croissance et pour l'emploi. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et des Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur général. (*Exclamations sur les travées socialistes.*)

**M. Jean-Pierre Masseret.** Pour combien de temps ?

**M. Claude Estier.** Il n'y en a que pour la majorité, aujourd'hui !

**M. Jean-Pierre Masseret.** Ce n'est pas juste !

**M. Claude Estier.** C'est un peu scandaleux !

**M. Alain Lambert, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, je tiens tout d'abord à saluer le courage (*Exclamations sur les travées socialistes*) et l'esprit de dialogue,...

**M. Jean-Pierre Masseret.** Ah non ! Il ne faut pas exagérer !

**M. Claude Estier.** Le dialogue, c'est beaucoup dire !

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** ... de sincérité, qui inspire le Gouvernement dans ce débat d'orientation budgétaire qu'il a souhaité tenir avec la représentation nationale.

**M. René Régnauld.** C'est un dialogue à une voix !

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** Je crois que M. Poncelet, lorsqu'il a semé cette idée, a effectivement permis qu'un vrai dialogue se noue à un moment où le Gouvernement, dont c'est la responsabilité, prépare son budget.

Certes, il ne s'agit pas d'une première puisqu'en 1990 une expérience avait été menée. Toutefois, à l'époque, le débat s'était limité à une discussion sur des orientations générales de politique économique.

Le débat qui s'ouvre aujourd'hui est d'une autre nature : le Gouvernement a déposé un document préparatoire dont chacun s'accorde à reconnaître la qualité pédagogique qui rappelle, sans ambiguïté, l'objectif à tenir en 1997, à savoir la réduction du déficit budgétaire à 3 p. 100 du PIB, et qui éclaire sans détour les contraintes fortes qui en résultent.

L'intérêt du débat d'orientation budgétaire est double : il permettra d'associer aux grandes décisions à prendre, non seulement le Parlement, mais aussi l'opinion publique. Il nous place, nous parlementaires, face à nos responsabilités, en nous appelant à confirmer notre engagement à réduire le déficit du budget de l'Etat avec, comme priorité absolue, la diminution de la dépense publique.

Il nous permettra également d'encourager le Gouvernement, si besoin était, à résister à la tentation de certaines « facilités » d'ordre budgétaire et comptable. Si un débat d'orientation avait été tenu, par exemple, en 1995, peut-être n'aurions-nous pas renoncé à la réforme de l'allocation de logement social des étudiants, ou remis à plus tard l'aménagement de la fiscalité du gazole, ou bien encore consenti à la création nette de 3 000 emplois de fonctionnaires en 1996. Ces trois exemples démontrent toute l'utilité d'un débat d'orientation tenu au printemps : comprendre, expliquer et proposer.

Au-delà de ce dialogue fructueux entre Gouvernement et Parlement, le débat d'orientation budgétaire associera l'opinion publique - vous l'avez souhaité, monsieur le

ministre - aux choix vitaux qui se préparent et qui la concernent au premier chef. Les débats, à l'Assemblée nationale, ont reçu un large écho et suscité des controverses inévitables sur des sujets aussi divers et parfois tabous que la fonction publique, le logement ou l'éducation nationale.

Cette sensibilisation des esprits est un réel progrès, tant il est vrai qu'au travers des grands choix budgétaires, c'est une vraie révolution silencieuse de nos mentalités qui doit s'opérer.

Dans quelle conjoncture se présente la préparation du budget pour 1997 ?

Notre débat d'aujourd'hui ne saurait s'abstraire de son contexte économique que j'ai tenté de décrire dans mon rapport. De l'audition des principaux instituts de prévision, le 14 mai dernier, il ressort un large consensus. Chacun parie sur une reprise dans le courant de cette année, qui s'accélérait en 1997. En un mot, nul ne conteste les taux de croissance affichés par le Gouvernement.

Ces prévisions dessinent des perspectives économiques rassurantes, bien éloignées - Dieu merci ! - de celles de 1995, dont le DDOEF, axé sur la relance, portait le témoignage inquiet. Avec 1,3 p. 100 de croissance moyenne en 1996, la tendance s'inverse et trace le chemin d'une croissance de 2,8 p. 100 en 1997.

Doit-on pour autant tirer de ces perspectives un quelconque sentiment d'euphorie ? A l'évidence, non.

Notre économie évolue depuis plusieurs années au-dessous de son potentiel de croissance. Les perspectives de croissance pour 1996 et 1997 ne nous permettront de rattraper qu'une partie de nos retards en matière d'investissement et en matière d'emploi.

S'il n'y a donc pas lieu de tomber dans l'euphorie, il n'y a pas davantage lieu de céder à un quelconque scepticisme à l'égard des prévisions que je viens d'évoquer.

Notre économie est fondamentalement saine : inflation maîtrisée ; situation financière de nos entreprises rétablie ; excédent commercial devenu structurel ; contenu accru de la croissance en emplois.

**M. René Régnauld.** Pourquoi les Français descendent-ils dans la rue ?

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** Si les informations conjoncturelles récentes témoignent d'une amélioration réelle du climat économique, nous ne devons pas nous cacher que quelques aléas demeurent. J'en évoquerai trois principaux.

Le premier concerne notre environnement extérieur. Notre partenaire allemand traverse une période difficile qui limite nos perspectives d'exportations ; quant à l'économie américaine, si elle peut prendre le relais de l'Allemagne, elle porte déjà en germe des menaces d'instabilité financière.

La deuxième source d'incertitude, ou deuxième aléa, tient au comportement des agents économiques. Pour que l'activité reparte, il faut que le taux d'épargne des ménages baisse et que les entreprises reprennent leurs investissements industriels, même si la demande ne croît encore que modestement.

**M. Jean-Pierre Masseret.** Ça allait bien, tout à l'heure !

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** Le troisième aléa tient au niveau des déficits publics ; si, en 1997, il est estimé à 3 p. 100 par le Gouvernement, les instituts tablent, eux, sur un chiffre compris entre 3,5 p. 100 et 3,8 p. 100 du PIB.

Il est tout simplement probable qu'une divergence d'appréciation apparaisse sur les liens entre assainissement des finances publiques et croissance.

En conclusion, les perspectives économiques nous incitent clairement à nous mobiliser tous afin de réduire ces incertitudes pour nos concitoyens, de les inviter à combattre l'attentisme, des ménages ou des entreprises et à poursuivre notre combat pour l'emploi.

Dans ce contexte économique contrasté, quelles sont aujourd'hui nos contraintes financières ?

La contrainte qui s'impose aux budgets des prochaines années est double : nous devons réduire le déficit jusqu'à la stabilisation de notre endettement public, mais encore engager une diminution sans précédent de la dépense publique.

S'agissant des comptes sociaux - je laisserai à M. Fourcade le soin de nous en parler - j'indique simplement qu'il faudrait tenir pour acquis le retour à un équilibre de nos comptes sociaux en 1997, en nous refusant désormais la facilité du financement à crédit.

**M. René Régnault.** C'est mal parti !

**M. Claude Estier.** On n'en prend pas le chemin !

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** La nécessité de réduire nos déficits ne doit pas non plus être caricaturée par certains d'entre nous et présentée comme le prix à payer pour respecter nos engagements européens. Il s'agit pour la France - M. le ministre nous l'a indiqué excellemment voilà un instant - et en dehors même de tout traité ou de tout critère de convergence, de retrouver sa souveraineté budgétaire menacée par l'endettement public, c'est-à-dire de préserver notre souveraineté nationale, notre pacte social et notre démocratie. C'est précisément en préservant cet acquis que nous préserverons notre avenir qui s'inscrit, à l'évidence, dans la construction européenne et la monnaie unique, seule à même de mettre un terme au désordre monétaire et financier que nous connaissons.

L'effet « boule de neige » de la dette, que vous avez si pertinemment décrit, monsieur le ministre, pèse si lourdement sur le budget qu'en 1996 il nous faudrait dégager pas moins de 166 milliards de francs d'excédent, hors charges de la dette, pour simplement stabiliser la dette de l'Etat.

Ce n'est pas en jouant sur les recettes que nous dégagerons des marges de manœuvre. En effet, ces recettes se révèlent, vous l'avez également souligné, de plus en plus difficiles à prévoir et à solliciter : le taux des prélèvements obligatoires atteint 45 p. 100 du PIB, plafond qu'il convient de ne pas dépasser ! Mais il est vrai aussi que ces recettes fiscales sont dépendantes d'une croissance devenue plus cyclique ; elles apparaissent même de plus en plus déconnectées de l'activité, ce qui ne doit pas manquer de nous préoccuper.

L'observation des politiques budgétaires menées de 1960 à 1992, dans une vingtaine de pays de l'OCDE, doit nous conforter dans la nécessité de jouer sur la dépense plus que sur les recettes : en effet, dans les cas de réussite de politiques de rééquilibrage, 80 p. 100 de la réduction du déficit résultait d'une baisse des dépenses ; dans les cas d'échec, l'augmentation des impôts était trois fois supérieure à celle des réductions de charges.

Enfin, l'examen de la gestion de l'année 1995 par la Cour des comptes, dont je tiens d'ailleurs à saluer la qualité et la célérité, publié à l'occasion du présent débat, nous montre que l'on a pu différer la diminution de la dépense publique en recourant massivement aux recettes non fiscales, mais aussi au report de crédits militaires et, à

la marge, à certaines techniques de présentation comptable, chacun sachant bien que cet exercice a aujourd'hui atteint ses limites.

Ces contraintes étant pesées, quelles doivent être nos orientations budgétaires à court terme ?

S'agissant des recettes de l'Etat, je ne souscris pas - mais c'est la seule exception, messieurs les ministres - à certaines formulations de l'excellent rapport que vous avez présenté.

A titre d'exemple, je ne crois pas que la déflation des recettes provienne du dynamisme des prélèvements au profit des collectivités locales, et je parle sous le contrôle de M. Poncelet. Celles-ci sont attachées à un « pacte de stabilité » par lequel elles prennent leur part à l'effort collectif.

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Une grande part !

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** Plus encore, elles sont en droit de craindre que de nombreuses lois ou projets de loi annoncés ne viennent encore accroître leurs dépenses sans leur affecter les ressources correspondantes.

**M. Claude Estier.** Crainte justifiée !

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** Au-delà de ces précisions, je souscris entièrement aux principes énoncés pour guider la future réforme fiscale : équité, efficacité économique et, plus encore que sauvegarde, essor de l'emploi.

**M. Jean-Pierre Masseret.** Les trois E !

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** Je me réjouis également de votre engagement réitéré d'associer le Parlement à l'élaboration de cette réforme.

Je me dois de rappeler brièvement à cette occasion, mes chers collègues - ces chiffres peuvent être intéressants - que notre pays a vécu, ces dernières années, une révolution fiscale silencieuse. Les allègements consentis par l'Etat entre 1985 et 1992, dans la perspective d'une harmonisation européenne, ont représenté 221 milliards de francs de moindres recettes fiscales pour l'exercice 1993. En outre, la part croissante des exportations, la fiscalité du gazole, le « pilotage » de l'assiette fiscale des entreprises et le poids excessif des prélèvements ont rompu le lien entre croissance et recettes.

S'agissant des perspectives immédiates en matière de recettes, de nombreuses incertitudes demeurent.

L'expérience montre que, si d'heureuses surprises peuvent survenir, des déconvenues se produisent aussi.

**M. Claude Estier.** Souvent !

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** La difficile prédictibilité des recettes impose donc de ménager, dès l'orée du processus budgétaire, des marges de flexibilité des dépenses.

Cela a une signification très forte : toute la charge de l'assainissement de nos finances publiques repose sur une gestion des dépenses compatible avec l'objectif d'un déficit public de 3 p. 100 du PIB.

Mais cela a également une autre signification. Les agents économiques ne doivent pas redouter un accroissement des prélèvements de l'Etat.

Est-ce à dire qu'ils peuvent espérer, prochainement, un allègement substantiel ?

A ce stade, je crois pouvoir indiquer que cet allègement ne peut pas résulter d'un dynamisme naturel des recettes de l'Etat.

Il convient toutefois de ne pas succomber à un pessimisme hors de propos. Nous avons testé l'impact d'une croissance inférieure d'un point aux prévisions sur les



recettes fiscales de l'État. Cet impact en est modérément négatif, de l'ordre d'une dizaine de milliards de francs de moins-values fiscales.

Quel pourra être, dans ce cadre, l'action sur la dépense publique ?

Contrairement à une interprétation que je crois erronée du rapport du Gouvernement, l'État, pour rétablir ses finances publiques, ne devra pas en 1996 retrancher de ses dépenses actuelles une soixantaine de milliards de francs.

Cet effort d'économies portera sur les dépenses pour 1997 et il est parfaitement compatible, avec un strict maintien des dépenses à leur niveau pour 1996.

Ainsi, il doit être clair pour chacun que les économies nécessaires à la réalisation de l'objectif de 3 p. 100 en 1997 obligent à effacer la progression spontanée des dépenses publiques.

Le Gouvernement nous fournit les simulations permettant d'apprécier cette dérive spontanée.

Les hypothèses posées sont pertinentes, même si d'hypothèses alternatives nous aurions peut-être retiré l'impression d'une moindre progression des dépenses. Mais il est vrai que nous devons également considérer l'éventualité des dérives au titre de dépenses non étiquetées du label « boule de neige ».

Dans son rapport préparatoire, le Gouvernement invoque, pour appeler à leur maîtrise, le volume des charges de personnel et des interventions, qui représentent plus de la moitié du budget.

Après en avoir débattu, la commission des finances a estimé que toute prise de position sur les économies budgétaires supposait une analyse préalable de l'ensemble des dotations, ainsi que l'adoption d'une démarche systématique.

Celle-ci suppose non seulement une présentation sur le modèle des comptabilités des communes – et chacun a beaucoup apprécié votre initiative, monsieur le ministre – mais aussi une présentation du budget par fonctions, qui permettrait d'évaluer les résultats obtenus, ainsi qu'une appréciation du degré de flexibilité des dépenses à un niveau de détail suffisant.

Cette approche figure dans le rapport écrit et, monsieur le ministre, vous avez bien voulu me faire part de votre sentiment en ce domaine, au-delà de « l'hérésie budgétaire » qu'elle constitue sûrement aux yeux de vos services.

La recherche d'économies sur ces dépenses suppose également une approche systématique à travers deux questions : Quelle méthode permettrait de parvenir aux économies souhaitées ? Quelles conséquences doivent être envisagées ?

En effet, je pense que les économies doivent porter sur des dépenses, certes tout à fait légitimes, mais peut-être hors du champ de la responsabilité réelle de l'État. L'exercice d'économies nous permet d'amorcer la réforme de l'État, qui, sans une contrainte budgétaire forte, risquerait d'être indéfiniment repoussée. L'examen, budget par budget, voire service par service, du niveau de personnel optimal, serait ainsi, à n'en pas douter, plus efficace qu'une menace de réduction globale et indifférenciée des effectifs totaux.

Enfin, la commission des finances estime que la recherche d'économies ne reste pas un exercice isolé et invite à trois prolongements.

Le premier prolongement consiste en un nouveau mode de régulation. La fixation de dotations budgétaires tenant compte des marges d'économies possibles devrait

rendre réaliste une inscription, par ministère, de dotations pour charges imprévues, actée par le Parlement et éviterait la traditionnelle opération de régulation budgétaire forfaitaire.

Le deuxième prolongement est d'amorcer une présentation pluriannuelle du budget dépassant la perspective stricte de l'exercice budgétaire et permettant de mieux évaluer les marges de manœuvre, et ce d'autant plus que le Parlement est amené à se prononcer assez régulièrement sur des lois quinquennales dont la consolidation n'est jamais faite.

Le troisième prolongement est de diminuer la dépense qui doit s'appuyer sur des critères simples d'évaluation.

Le Parlement est fondé à demander à disposer d'indicateurs d'évaluation simples pour chaque dotation importante. L'analyse des aides à l'emploi et au logement, à laquelle invite le Gouvernement dans son rapport, en est un bon exemple : au-delà, en effet, du volume effectivement impressionnant des aides à l'emploi, le coût moyen des mesures et leur efficacité devraient pouvoir être appréciés.

Parmi les dépenses d'intervention sur lesquelles le Gouvernement propose, dans son rapport, de faire porter l'effort d'économie, figurent également les aides au logement.

S'il est exact que les systèmes d'aides se sont « empilés », pour reprendre une expression souvent utilisée, et que leur efficacité n'apparaît plus nettement, le rapport du Gouvernement ne précise pas sur quel type d'aide devraient porter les économies, alors qu'il serait plus justifié, à mes yeux en tout cas, de réaliser des économies sur les aides à la personne plutôt que sur les aides à la pierre, qui ont eu plutôt tendance à diminuer alors même qu'elles génèrent un volume d'activités cinq à six fois supérieur à leur montant et des ressources de TVA correspondantes.

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

**M. Alain Lambert**, *rapporteur général*. En revanche, les aides à la personne n'ont pas cette efficacité. Leur utilité sociale n'est pas remise en cause, notamment pour les familles, mais leurs modalités de gestion et de calcul recèlent des gisements d'économies, qu'il s'agisse de la prise en compte des revenus de transfert ou de l'allocation de logement sociale des étudiants.

On comprend néanmoins l'embarras du Gouvernement car, s'il est facile pour les gestionnaires du budget de geler ou de supprimer les aides à la pierre, dont ils maîtrisent la programmation, il leur est beaucoup plus difficile de réduire les aides à la personne, qui sont délivrées à guichet ouvert, en fonction des droits des ménages.

Toutes les pistes doivent être explorées, qu'il s'agisse de la réforme de l'allocation de logement sociale des étudiants, de la révision générale des critères d'ouverture des droits, de la révision des barèmes, de l'égalisation des traitements des différentes natures de revenu, voire – pourquoi pas ? – de la fiscalisation de ces aides, de façon que le barème progressif de l'impôt sur le revenu corrige certaines inégalités.

Messieurs les ministres, je souhaiterais, puisque les dépenses liées au logement ont été évoquées dans le rapport, connaître votre sentiment sur cette question.

En conclusion, monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, je crois qu'il convient de remercier encore le Gouvernement de nous donner cette occasion de débattre des orientations budgétaires à cette époque de l'année.

La commission des finances du Sénat lui propose non pas des chiffres, mais une esquisse de méthode.

Elle invite, par ailleurs, le Sénat à soutenir le Gouvernement dans la tâche rude qu'il a eu le courage d'entreprendre.

Enfin, elle engage toutes les forces politiques à prendre leurs responsabilités et à se déterminer sur le cap des réductions de dépenses et de déficits fixé, qui seul permettra de garantir l'avenir du pays. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR, des Républicains et Indépendants et sur certaines travées du RDSE.*)

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

**M. Christian Poncelet,** *président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.* D'emblée, je voudrais, à travers vous, monsieur le ministre de l'économie et des finances, monsieur le ministre délégué au budget, remercier le Gouvernement d'avoir tenu à organiser ce débat d'orientation budgétaire qui participe à l'évidence de la volonté exprimée par M. le Président de la République de renforcer le rôle du Parlement.

Comme vous le savez, la tenue d'un tel débat, en amont de la préparation du budget et préalablement à l'envoi des lettres de cadrage, donne satisfaction à une revendication ancienne de la commission des finances du Sénat que n'avait pas apaisé le précédent éphémère, et à certains égards décevant, du débat du mois de juin 1990.

Je dois dire que la bonne volonté du ministre du budget de l'époque n'est pas en cause, en la circonstance.

**M. Claude Estier.** C'est sympathique !

**M. Christian Poncelet,** *président de la commission des finances.* L'antériorité et la permanence de cette revendication ont d'ailleurs conduit M. le ministre délégué au budget à qualifier, non sans malice, ce débat d'orientation budgétaire de « débat Poncelet ».

En effet, la commission des finances ne parvenait pas, depuis de longues années et quels que soient les gouvernements en place, à se résoudre à découvrir, au mois de septembre, un projet de loi de finances « bouclé » - j'allais dire « ficelé » - et quasiment intouchable.

Instruit par votre expérience antérieure de rapporteur général, vous saviez mieux que personne, monsieur le ministre de l'économie et des finances, combien il était urgent, nécessaire et utile, tant pour le Gouvernement que pour le Parlement, d'associer plus étroitement la représentation nationale aux grands choix budgétaires. Votre démarche en la matière est constante. Bravo ! (*Très bien ! sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

Cette innovation féconde intervient à un moment particulièrement crucial. Mais est-ce le fruit du hasard ? Nous sommes, en effet, à la veille d'une révision déchirante de nos comportements budgétaires et d'une révolution culturelle de nos mentalités.

Ce débat constitue donc une opération vérité sur la situation de nos finances. Cet état des lieux aurait dû être fait au moment où le Gouvernement s'est installé.

**M. Claude Estier.** Cela aurait été intéressant !

**M. Christian Poncelet,** *président de la commission des finances.* Mais ne revenons pas sur le passé.

Cet état des lieux aurait dû nous inciter à faire montre de lucidité et de courage pour en finir avec les vieilles recettes, qui ont atteint leurs limites, et pour inventer ensemble l'avenir afin de sortir notre pays de l'ornière où il se trouve actuellement.

Tel est l'enjeu de ce débat que le Gouvernement a préparé par le dépôt d'un rapport dont je me plais à souligner le caractère pédagogique. Cette qualité a été reconnue, je crois pouvoir le dire, par l'ensemble des sénateurs.

Ce document s'apparente en quelque sorte à une « bande dessinée » budgétaire. Je sais que mes collègues ont apprécié que ce document présente le budget pour 1996 comme un budget de collectivité territoriale, avec lequel nous sommes particulièrement familiarisés, en regroupant les dépenses en section de fonctionnement et en section d'investissement.

Opération vérité, rendez-vous privilégié avec le Gouvernement et, au-delà, ne l'oublions pas, avec tous nos concitoyens, ce débat représente, à l'évidence, un « plus » pour notre démocratie.

Mais, qu'on ne se méprenne pas, il ne saurait constituer l'amorce insidieuse et subreptice d'une altération de nos équilibres institutionnels. Le Gouvernement qui, aux termes de notre Constitution, détermine et conduit la politique de la nation, conserve l'entière responsabilité de ses choix budgétaires. Il demeure toutefois libre, avant d'arrêter ses décisions, de nous consulter, non seulement pour recueillir nos propositions et nos suggestions, mais également pour nous sensibiliser à ses contraintes. C'est précisément l'objet de notre débat.

Sans anticiper sur les interventions de mes collègues, il me semble, messieurs les ministres, que deux questions sont au cœur de ce débat.

La première question, qui permettra de recueillir - tout au moins je l'espère - un large consensus, porte sur le point de savoir si une politique autre qu'une réduction drastique de nos dépenses publiques permettrait à la France de renouer avec une croissance forte, durable et fortement créatrice d'emplois. Pour moi, la réponse à cette question est évidemment négative. Nous ne pouvons pas faire l'économie d'un assainissement vigoureux et rigoureux de nos finances publiques. Aucun gouvernement, quelle que soit sa couleur, ne pourrait en faire l'économie ! (*M. René Rognault proteste.*)

La seconde question, qui, elle, suscitera, sans doute, un débat, concerne la possibilité d'accompagner, dès 1997, cet effort sensible de réduction du déficit budgétaire d'une baisse significative de nos impôts, au-delà des allègements décidés dans le dernier DDOEF. La réponse à cette question sera sans aucun doute plus nuancée.

La première question que nous pose aujourd'hui le Gouvernement porte donc sur la maîtrise de la dépense publique, sur son principe, sur son ampleur et sur ses modalités.

A cet égard, nous devons être conscients qu'une maîtrise durable de la dépense publique suppose une action plus globale, plus structurelle, de plus grande envergure et de plus longue haleine que la simple réduction des déficits publics. Derrière la maîtrise de la dépense publique, c'est, en effet, une nouvelle conception de l'État, une nouvelle délimitation de son périmètre d'intervention, une nouvelle définition de ses modalités d'action et, à terme, une nouvelle appréciation de son efficacité qui se profilent.

Nous voilà bien au-delà du respect des critères de Maastricht, puisqu'il s'agit, ni plus ni moins, de remodeler le visage de la France, qui est, à maints égards, la fille de l'État.

Messieurs les ministres, permettez-moi d'insister sur la nécessité de conduire rapidement la réflexion sur le recentrage des missions de l'État, car l'exercice de réduction de la dépense publique doit être éclairé par une logique d'objectifs et non par une logique strictement comptable.

Cela dit, j'approuve pleinement cet impératif de maîtrise et de réduction de la dépense publique, car la dérive des charges de l'État a sonné le glas des vertus supposées de la dépense publique pour l'évolution de l'économie.

Qu'on en juge ! Avec un niveau de dépense publique qui s'élève à près de 55 p. 100 de son produit intérieur brut - vous venez de le confirmer, monsieur le ministre - la France détient le ruban bleu au sein des pays du G 7.

**M. Lucien Neuwirth.** Le ruban noir !

**M. Christian Poncelet,** *président de la commission des finances.* En France, la dépense publique excède de près de quatre points la moyenne des pays de l'Union européenne à laquelle nous appartenons.

Cette spécificité française constitue-t-elle, pour autant, le gage de meilleures performances économiques ? Loin s'en faut, comme en témoigne le niveau de notre chômage qui est également, et malheureusement, l'un des plus élevés des pays industriels.

L'une des explications du triste record que nous détenons en matière de dépenses publiques réside sans doute, pour certaines d'entre elles, dans leur caractère particulièrement peu productif.

C'est ainsi que la France, qui consent l'effort le plus considérable pour son système d'enseignement, connaît pourtant un taux de chômage des jeunes exceptionnellement élevé.

Nous dépensons beaucoup et mal, comme le prouve l'élargissement continu de la facture sociale.

Loin de les réduire, la flambée de la dépense publique a aggravé le chômage et accentué les phénomènes d'exclusion. En outre, le niveau sans cesse plus élevé de nos dépenses publiques alimente à la hausse le taux de nos prélèvements obligatoires, qui, avec 45,7 p. 100 du produit intérieur brut, se taillent la part du lion.

A ce niveau de ponction sur les revenus des Français, les prélèvements obligatoires annihilent l'initiative privée, constituent un lourd handicap dans la compétition internationale induite par la mondialisation de l'économie et brident la croissance.

Enfin, le dérapage des dépenses publiques nourrit le déficit budgétaire, qui a connu une irrésistible ascension entre 1990 et 1993, comme vient de le démontrer M. le ministre de l'économie et des finances. Pendant ces « années cigale », les gouvernements successifs ont préféré « réhabiliter » la dépense publique pour enrayer une prétendue « paupérisation » du service public au lieu d'utiliser la « manne fiscale », engrangée en 1989 et 1990, pour réduire, et réduire sensiblement, l'endettement de l'État.

Or, le financement de la dette, laquelle est alimentée par les déficits accumulés, obère la marge de manœuvre budgétaire du Gouvernement, opère une ponction stérile sur l'épargne et entrave la baisse des taux d'intérêt à long terme. N'oublions pas que la charge de la dette - dont l'encours s'élèvera à plus de 3 500 milliards de francs à la fin de 1996 - stérilise près de 15 p. 100 des dépenses de l'État et hypothèque près de 20 p. 100 des recettes fiscales, soit les trois quarts du produit de l'impôt sur le revenu...

En outre, sur les 529 milliards de francs que l'État devra emprunter cette année, environ 110 milliards de francs serviront à financer une partie des dépenses de fonctionnement.

En procédant ainsi, l'État s'autorise ce qu'il interdit, à juste titre, aux collectivités territoriales.

Cette situation souligne, si besoin en était, le caractère d'ardente obligation qui s'attache à l'impérieuse nécessité de réduire la dépense publique. Maastricht ou pas Maastricht, monnaie unique ou pas, l'État ne peut plus continuer à vivre au-dessus de ses moyens, ni tenter de survivre à crédit. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que certaines travées du RDSE.*)

Réduire la dépense publique constitue, à l'évidence, pour chacun d'entre nous, une exigence de souveraineté nationale.

Ramener nos déficits publics à un montant inférieur à 3 p. 100 du produit intérieur brut, c'est, tout simplement, revenir à une règle de bonne gestion budgétaire en vigueur sous la V<sup>e</sup> République, de 1958 à 1981 et de 1986 à 1988.

Il n'y a pas et il n'y aura pas d'autre politique possible. Laisser filer la dépense, c'est prendre le risque de devoir recourir à la dévaluation, de relancer l'inflation, de faire repartir les taux d'intérêt à la hausse et, à terme, de paralyser la croissance et d'amplifier le chômage. Est-ce ce scénario dramatique que souhaitent voir se réaliser les derniers tenants de la prétendue autre politique ?

Je ne peux le croire. Soyons courageux, mes chers collègues, et donnons la préférence à une action soutenue, durable et, à terme, efficace plutôt qu'à une bouffée d'oxygène éphémère et illusoire.

La situation de la Grande-Bretagne ne constitue pas - contrairement à ce qu'indiquent certains d'entre nous - une preuve du bien-fondé des thèses défendues par les partisans de l'autre politique. Si la dévaluation britannique a, en apparence, réussi, c'est parce qu'elle est intervenue dans un contexte de déréglementation et de flexibilité du travail. Les zéloteurs de l'autre politique sont-ils prêts à aller jusqu'au bout de leur logique et à préconiser chez nous, comme ce fut le cas en Grande-Bretagne, une suppression du SMIC ? Je leur pose la question.

Messieurs les ministres, le principe même d'une maîtrise de la dépense publique en vue de sa réduction programmée, sur plusieurs années, recueillera - tout au moins est-ce mon sentiment, pour ne pas dire ma conviction - l'assentiment d'une large part du Sénat.

Mais, au-delà de cette acceptation de principe, il convient maintenant d'envisager l'ampleur de cet effort et ses modalités d'application.

Pour 1997, le Gouvernement, qui s'appuie sur les orientations données par M. le Président de la République, envisage à juste titre une stabilisation des dépenses de l'État en francs courants, c'est-à-dire sans tenir compte de l'inflation. L'atteinte de cet objectif implique, compte tenu de la dérive spontanée de certains postes de dépenses comme la charge de la dette - on ne peut y toucher - ou les dépenses induites par la fonction publique - c'est automatique - un effort d'économies compris entre 50 milliards de francs et 60 milliards de francs. Voilà le chiffre que nous devons avoir à l'esprit pendant notre réflexion.

En définitive, le déficit budgétaire devrait être ramené de 287,8 milliards de francs en 1996 à 247,4 milliards de francs en 1997, soit une diminution de plus de 40 milliards de francs, pour se situer à 3 p. 100 du produit intérieur brut.

Ce cheminement vertueux que j'appelle de mes vœux - je sais que ce sentiment est partagé par une très grande majorité - appelle de ma part deux remarques.

La première est la suivante : monsieur le ministre, ce scénario suppose un retour à l'équilibre des comptes spéciaux. J'en accepte l'augure - M. le président de la commission des affaires sociales pourra peut-être me le confirmer dans un instant -, mais que se passera-t-il si ce résultat n'est pas atteint ?

Ma seconde remarque sera très brève, car M. le rapporteur général, comme à l'accoutumée, s'est excellemment exprimé sur ce sujet. Monsieur le rapporteur général, permettez-moi de dire publiquement combien j'apprécie l'effort que vous avez fourni pour pouvoir donner à nos collègues une note d'information particulièrement précise et détaillée.

Votre stratégie budgétaire pour 1997 repose sur une hypothèse de croissance de 2,8 p. 100, comme en 1996. Ce résultat serait atteint par une reprise de la consommation et un regain de l'investissement, favorisés par une poursuite de la détente des taux d'intérêt. La réduction du taux d'épargne des ménages devrait plus que largement compenser le léger effet récessif - qui est à craindre, comme l'a souligné M. le rapporteur général - induit par la diminution de la dépense publique.

Là encore, j'en accepte l'augure. Je suis en effet persuadé que si une baisse de la dépense publique apparaît comme crédible et durable aux yeux des agents économiques, ces derniers anticiperont une augmentation de leurs revenus disponibles et seront plus enclins à consommer et à investir. Evidemment, en la circonstance, il s'agit d'un pari.

Toutefois, ma propension naturelle à admettre ce scénario gouvernemental est tempérée par deux éléments : d'une part, la mauvaise santé économique, sans doute passagère, de l'Allemagne, qui est notre principal partenaire économique, et, d'autre part, les incertitudes de la conjoncture américaine, dont le dynamisme persistant, en dépit des prévisions réitérées « d'atterrissage en douceur », peut constituer une source d'inquiétude pour l'évolution des taux d'intérêt.

J'en viens maintenant, mes chers collègues, aux modalités pratiques de cet exercice de réduction de la dépense publique. Vous avez dit, monsieur le ministre de l'économie et des finances, qu'aucune dépense ne serait taboue à l'exception des dépenses militaires, qui font l'objet d'une stabilisation dans une loi de programmation dont nous débattons prochainement.

Je voudrais cependant, monsieur le ministre - je sais que mes collègues Jean-Paul Delevoye, pour les communes, et Jean Puech, pour les départements, ne manqueront pas d'intervenir en ce sens - vous demander d'ajouter à ces dépenses sanctuarisées les concours de l'Etat aux collectivités locales.

Aujourd'hui, nos collectivités locales, qui ne constituent pas des eldorados de prospérité au milieu d'un océan d'austérité, éprouvent - et je parle sous le contrôle de nombreux élus locaux - de grandes difficultés pour boucler leurs budgets.

**M. René Régnault.** Eh oui ! Nous tiendrons notre parole.

**M. Christian Poncelet,** président de la commission des finances. Elles sont en effet confrontées à ce que l'on appelle couramment un effet de ciseaux avec, d'un côté, des recettes qui stagnent, voire régressent, et, de l'autre, des dépenses qui progressent. Ce surcroît de dépenses est avant tout constitué par des dépenses de fonctionne-

ment : dépenses sociales, en raison de la crise économique, et dépenses de personnel résultant d'exigences formulées par l'Etat, comme pour le financement de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

Cette explosion des dépenses de fonctionnement dans les budgets locaux réduit inexorablement la part des dépenses d'investissement qui, pourtant, préparent l'avenir. Cette situation est d'autant plus dommageable à notre pays que les collectivités locales, qui ont pris la relève d'un Etat défaillant dans le domaine de l'investissement, assurent plus des trois quarts de l'investissement public.

Aujourd'hui, les collectivités locales sont de plus somméées par l'Etat ou par les directives européennes d'engager des investissements supplémentaires pour assainir l'eau, traiter les déchets ménagers, appliquer une politique de l'air bientôt ou effectuer des travaux de rénovation et de sécurité dans les locaux scolaires.

Cette situation devient intenable. Je vous demande donc, messieurs les ministres, de nous donner aujourd'hui l'assurance que le « pacte de stabilité », ou plutôt la « charte octroyée », sera respecté en 1997. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

C'est un minimum. En outre, il convient de décréter, entre nous, un moratoire sur les transferts de charges et de différer l'institution de nouvelles prestations, aussi légitimes soient-elles, même si nous avons la volonté de les appliquer. Je fais allusion, bien évidemment, à la prestation d'autonomie.

Pour en revenir aux voies et moyens d'une réduction de la dépense publique, j'approuve les grandes lignes des pistes de recherche envisagées par le Gouvernement.

S'agissant de l'emploi public, il est pour le moins surprenant - c'est un euphémisme - que la montée en puissance de la décentralisation ne se soit pas accompagnée d'un reflux des effectifs de la fonction publique de l'Etat.

A ce sujet, je vous invite à relire l'excellent rapport qui a été établi à l'époque par notre collègue et ami Daniel Hoeffel, qui a participé comme moi à la mission d'information sur la décentralisation. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Au contraire, plus de 72 000 emplois budgétaires ont été créés entre 1988 et 1996. Dans nos départements respectifs, nous pouvons tous constater des « doublons » entre les services mis en place par le conseil général et les services déconcentrés de l'Etat, qui, pour autant, voyaient non pas réduire mais, au contraire, augmenter leurs effectifs.

Le non-remplacement de tous les fonctionnaires partant à la retraite doit être envisagé, même si son incidence financière est minime dans l'immédiat. A l'évidence, il n'y a pas obligation de remplacer un départ par un recrutement.

Toutefois, messieurs les ministres, il faut résister à la tentation - je sais, monsieur le ministre de l'économie et des finances, pour vous l'avoir entendu dire souvent, que c'est votre volonté - de procéder par la voie d'un abattement forfaitaire, uniforme et aveugle. Il convient, au contraire, de moduler ces non-remplacements en fonction des missions de l'Etat avec, pour seul souci, l'amélioration de la qualité du service rendu à nos concitoyens.

Par ailleurs, il me semble indispensable de procéder à une mise à plat de notre système des aides à l'emploi, qui s'est sédimenté au fil des années et dont l'efficacité peut susciter des doutes et des réserves.

La seconde question qui est au cœur de notre débat réside dans le fait de savoir s'il est possible de réaliser simultanément, dès 1997, tout à la fois un effort sensible de réduction de la dépense publique et un allègement significatif des prélèvements obligatoires.

Certes – qui pourrait le contester ? – une telle concomitance serait éminemment souhaitable. Elle permettrait, en effet, de donner toute sa signification à l'effort considérable de réduction de la dépense publique, qui est la condition d'un allègement des prélèvements obligatoires.

Par ailleurs, une diminution significative de la pression fiscale contribuerait à restaurer la confiance des agents économiques, qui est un accélérateur de croissance.

L'idéal serait donc de procéder, dès 1997, à une baisse significative des prélèvements obligatoires ; mais l'étroitesse de la marge de manœuvre du Gouvernement, qui va être affectée par l'effort considérable de réduction de la dépense publique, rend impossible – tout au moins est-ce mon sentiment aujourd'hui, à la lecture des documents excellents que vous nous avez remis – une telle politique. Ou alors il nous faudrait préconiser un montant d'économies bien supérieur aux 60 milliards de francs envisagés ; et c'est déjà un effort considérable que de réaliser 60 milliards de francs d'économie ! Dans le passé, nous n'avons jamais atteint ce niveau.

En outre, n'aboutir, en 1997, qu'à une baisse homéopathique des prélèvements obligatoires ne manquerait pas de jeter le discrédit sur la capacité du Gouvernement à engager des réformes structurelles.

Enfin, vouloir tout à la fois réduire la dépense publique et diminuer les prélèvements obligatoires, en saupoudrant l'allègement, exposerait le Gouvernement au risque de ne réussir ni l'un ni l'autre.

En revanche, il me semble indispensable d'émettre un signal fort, très fort, en affichant, dès l'automne prochain, au moment de la discussion budgétaire, un programme quinquennal de réduction des prélèvements obligatoires qui devrait porter, en priorité, sur un allègement de la fiscalité des ménages.

Dans l'immédiat, rien n'empêche le Gouvernement, s'il veut donner ce signal et s'il dispose éventuellement d'une dizaine de milliards de francs, de procéder à un allègement fiscal ciblé sur les petites et moyennes entreprises, par exemple.

Telles sont, messieurs les ministres, mes chers collègues, les observations, suggestions et propositions que je voulais formuler à l'orée de ce débat d'orientation budgétaire.

Elles représentent ma modeste contribution à cette œuvre de réflexion collective sur les voies et moyens du redressement de la France.

L'heure est grave, oui, plus qu'on ne le soupçonne. Nous devons nous mobiliser tous pour apporter un soutien franc et massif au Gouvernement.

Nous devons également nous mobiliser pour prendre nos bâtons de pèlerins et expliquer à nos concitoyens les enjeux de la politique courageuse que vient d'engager le Gouvernement.

Allons ! Laissons un peu de côté nos divisions ! (*Vives exclamations sur les travées socialistes.*)

**M. Jean-Pierre Masseret.** Il faut dire cela à M. Arthuis !

**M. René Régnauld.** C'est de la provocation !

**M. Christian Poncelet,** *président de la commission des finances.* A croire que c'est un mal français. Allons ! Ne montrez pas le mauvais exemple.

**M. Michel Sergent.** C'est M. le ministre qui a commencé !

**M. Christian Poncelet,** *président de la commission des finances.* C'est à ce prix, et à ce prix seulement, que nous pourrions reprendre notre marche sur la voie du progrès économique, sans lequel il n'y a pas de véritable progrès social.

Il y va de l'avenir de la France, en la circonstance. Et c'est pourquoi, j'en suis convaincu, vous répondrez tous présents. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des affaires économiques.

**M. Jean François-Poncet,** *président de la commission des affaires économiques et du Plan.* Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le budget de l'Etat est censé traduire les grands choix politiques de la nation. Ces choix, malheureusement, se perdent souvent, sinon le plus souvent, dans le maquis des débats ponctuels auxquels le vote de la loi de finances donne inévitablement lieu, d'où l'intérêt du débat d'aujourd'hui.

Il oblige chacun – le Gouvernement comme le Parlement – à afficher et à justifier devant l'opinion publique, chiffres à l'appui, les objectifs qu'il cherche à atteindre et à en montrer les conséquences pour demain et pour après-demain.

Dire aux Français où on les conduit et pourquoi, tel est le premier mérite de votre démarche, messieurs les ministres ; le président de la commission des finances et le rapporteur général l'ont excellemment dit.

**M. Christian Poncelet,** *président de la commission des finances.* Merci, mon cher collègue.

**M. Jean François-Poncet,** *président de la commission des affaires économiques.* A mes yeux, elle en a deux autres.

Elle a d'abord – et vous y avez insisté, monsieur le ministre – le mérite de refuser l'illusion des budgets utopiques,...

**M. Philippe de Bourgoing.** Bravo !

**M. Jean François-Poncet,** *président de la commission des affaires économiques.* ... dont l'irréalité se mesure à l'écart sans cesse grandissant existant entre les lois de finances et les lois d'exécution.

Elle a ensuite celui de ne pas imputer à l'Union monétaire européenne la responsabilité d'un assainissement qui s'impose à la France, non pas en application d'un engagement international, mais à cause du naufrage de nos finances publiques.

On affirme, ici ou là, que si l'on abandonnait l'objectif de la monnaie unique, tout deviendrait possible : déficit plus ou moins illimité, croissance stimulée, emplois créés. C'est une fable ! Les documents d'une remarquable clarté que vous nous avez soumis, monsieur le ministre, le démontrent à l'évidence. Ils devraient ouvrir les yeux aux plus aveugles. L'Union monétaire n'est pas la cause de la politique qui est proposée. Elle en sera, si nous réussissons, la conséquence et, en quelque sorte, la récompense. (*Applaudissements sur les travées du RDSE et de l'Union centriste.*)

Monsieur le ministre de l'économie et des finances, la majorité de la commission des affaires économiques approuve les orientations de fond que le Gouvernement propose. Elle y souscrit pour deux raisons que vous avez clairement exposées, mais que je tiens à rappeler.

L'une est budgétaire. Il est grand temps de rompre l'engrenage infernal des déficits budgétaires qui s'autoalimentent. L'engrenage est si simple, il est si évident, qu'on hésite à le rappeler. Il est pourtant mal compris. Il faut y revenir sans cesse, ne pas se lasser de rappeler que le déficit engendre l'endettement, que l'endettement sape la confiance, menace la monnaie, fait monter les taux d'intérêt et, par conséquent, accroît le déficit, qui, à son tour, engendre l'endettement, et ainsi de suite. Le cercle est vicieux. Il débouche sur la paralysie ou sur la débâcle. Il est temps d'y mettre un terme !

L'autre raison est économique. Le poids des prélèvements obligatoires, dont la France détient le triste record en Europe, est devenu insupportable. Il assèche l'initiative individuelle, il évince le secteur privé des émissions d'obligations, monopolisées par l'Etat – révélation stupéfiante ! – à 98 p. 100. Bref, l'impôt empêche la croissance de franchir le seuil à partir duquel la création d'emplois pourrait vraiment reprendre. Renverser ces enchaînements maléfiques prendra du temps, plusieurs années, et ne réussira qu'à trois conditions.

Premièrement, il faut que le Gouvernement donne vraiment et durablement l'exemple,...

**M. Philippe de Bourgoing.** Très bien !

**M. Jean François-Poncet,** *président de la commission des affaires économiques.* ... c'est-à-dire qu'il renonce – M. Christian Poncelet l'a dit avant moi, mais c'est trop important pour que je ne le répète pas – au moment où il supprime ou réduit des dépenses publiques, à en créer lui-même de nouvelles, qu'il renonce aussi à la fâcheuse pratique consistant à prendre des décisions coûteuses et à les faire financer ou cofinancer par les collectivités territoriales. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RDSE, de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

Deuxièmement, il faut que le Parlement, de son côté, renonce à mesurer la qualité des budgets à l'augmentation de leurs dotations par rapport à l'année écoulée (*Très bien ! et applaudissements sur les mêmes travées*), attitude que j'ai toujours vu pratiquer depuis que je suis sénateur.

Troisièmement, il faut que l'opinion publique comprenne et suive. Nous n'en sommes pas encore là. Une véritable révolution des esprits s'impose ; elle est sans doute en cours, mais elle n'est pas accomplie. La conviction demeure que la dévaluation et une dose d'inflation sont des instruments sinon privilégiés, du moins acceptables, de la relance et de l'emploi.

Une laborieuse pédagogie est nécessaire.

Les recettes mises en honneur par Keynes continuent de hanter les esprits. Or elles sont devenues à la fois inapplicables et néfastes depuis que les budgets dérivent, que l'endettement écrase, que l'impôt paralyse et que les frontières sont ouvertes.

Monsieur le ministre, la commission des affaires économiques et du Plan ne me pardonnerait pas si je n'évoquais, avant de conclure – je regarde la montre, monsieur le président, pour ne pas dépasser les dix minutes que vous nous avez concédées – un sujet qui lui tient à cœur : l'aménagement du territoire.

Il ne s'agit pas pour moi, rassurez-vous, de vous demander d'en accroître les crédits ! Il n'y en a pourtant pratiquement plus, le FNADT, le Fonds national d'amé-

nagement et de développement du territoire, n'étant plus que l'ombre de lui-même. (*Très bien ! sur les travées socialistes.*) Mais nous comprenons bien que la priorité est au redressement ; chacun est prêt à l'accepter.

Ce que nous demandons, en revanche, au Gouvernement, c'est d'agir partout où l'action n'entraîne pas de dépenses supplémentaires. Cela commence par la mise en œuvre de la disposition de la loi du 4 février 1995 qui concerne la péréquation. Moins il y a de ressources, plus il est important de les répartir équitablement. L'exercice est politiquement difficile, nous le savons tous. Mais équilibrer le budget et réduire l'endettement ne l'est pas moins. Nous vous demandons de faire preuve de la même détermination sur ces deux fronts.

Il en va de même des aides à la création d'emplois. Il est question d'en resserrer le dispositif. L'idée n'est pas à rejeter, à condition de saisir cette occasion pour accentuer l'écart entre zones en déclin et zones en croissance...

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

**M. Jean François-Poncet,** *président de la commission des affaires économiques.* ... et pour développer, en faveur des parties menacées ou fragiles du territoire, les « discriminations positives » sans lesquelles elles ne rattraperont jamais leur retard. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. Rémi Herment.** Très bien !

**M. Jean François-Poncet,** *président de la commission des affaires économiques.* Messieurs les ministres, mes chers collègues, autant les dérives laxistes sont rapides, autant l'assainissement est long et douloureux. Mais la baisse spectaculaire des taux d'intérêt montre que le départ a été pris et que, sur ce plan, qui est crucial, les choses ont été plus vite et mieux qu'il n'était prévu, du moins que beaucoup ne le pensaient.

Il était temps !

Dans moins de deux ans, en effet, au printemps de 1998, on décidera, sur la base de l'exécution du budget de 1997, si l'Union monétaire peut ou non être lancée le 1<sup>er</sup> janvier 1999.

**M. le président.** Veuillez conclure, monsieur François-Poncet !

**M. Jean François-Poncet,** *président de la commission des affaires économiques.* Je vais terminer, monsieur le président.

Il est de plus en plus clair que, si l'on repoussait l'échéance, on porterait à la construction européenne un coup fatal.

**M. Christian Poncelet,** *président de la commission des finances.* C'en serait fini !

**M. Jean François-Poncet,** *président de la commission des affaires économiques.* Peu de choses, sans doute, pourraient lui faire plus de tort.

L'espérance européenne, que nous le voulions ou non, est désormais accrochée à la réalisation de la monnaie unique. En accomplissant, pour des raisons nationales, l'effort de remise en ordre qui s'impose, nous permettrons à la France et à l'Allemagne de donner à l'Union européenne, à travers l'union monétaire, l'impulsion dont elle a, plus peut-être qu'à tout autre moment de sa longue histoire, un pressant besoin. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RDSE, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RPR.*)



**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des affaires sociales.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le rapport présenté par le Gouvernement et les excellentes interventions de M. le rapporteur général et de M. le président de la commission des finances montrent clairement qu'il est impossible de persévérer dans la voie du déficit et de l'endettement, non seulement parce que l'évolution vers la monnaie unique serait compromise, comme vient de le dire M. François-Poncet, mais aussi, comme on ne le rappelle pas assez, parce que cette asphyxie a pour conséquences directes le sacrifice de l'investissement public et la dévalorisation du patrimoine de l'Etat.

J'ai connu le temps où les charges de la dette représentaient le quart ou la moitié du total des investissements civils de l'Etat. J'ai connu l'année où il y a eu égalité entre les investissements civils de l'Etat et l'endettement. Aujourd'hui, l'endettement a très largement dépassé les investissements, et c'est évidemment au détriment de ces derniers.

A partir du constat que le Gouvernement a établi dans son excellent rapport, dont je vous félicite, monsieur le ministre de l'économie et des finances, et compte tenu des responsabilités que j'exerce, ici ou ailleurs, je crois que l'aide la plus efficace qui puisse être apportée à l'emploi est la baisse des prélèvements obligatoires, baisse qui ne peut naître que de la maîtrise du déficit de l'Etat et des régimes de sécurité sociale, comme m'a invité à le dire M. Lambert.

Comment peut-on réduire le déficit de l'Etat et s'acheminer vers la baisse des prélèvements obligatoires ? Je me propose d'esquisser trois actions globales et deux économies ciblées.

La première action globale doit évidemment porter sur la dépense publique.

S'il est vrai qu'à la fin de 1996 l'encours de la dette de l'Etat dépassera 3 500 milliards de francs – c'est ce qui ressort de vos chiffres, monsieur le ministre – cela signifie que le financement des intérêts de cette dette et le remboursement du capital induiront une asphyxie croissante du budget.

En dépit des rigidités inhérentes aux mécanismes d'emprunt utilisés par l'Etat, mais compte tenu des résultats importants obtenus en matière de baisse des taux d'intérêt, il m'apparaît qu'une gestion un peu plus dynamique de notre dette pourrait permettre de stabiliser, pour 1997, la charge d'intérêts à prévoir dans le budget.

En effet, mes chers collègues, une réduction d'un quart de point, de 0,25 p. 100, du taux global des intérêts de la dette publique représente une économie de 8 milliards de francs. Il est tout à fait intéressant d'avoir ce chiffre présent à l'esprit. J'ai, en outre, le sentiment qu'une modification de la pondération entre dette à long terme, dette à moyen terme et dette à court terme permettrait de dégager un certain nombre d'économies.

Concernant les charges de personnel de l'ensemble de la fonction publique, je crains qu'il n'y ait opposition entre une logique purement budgétaire et annuelle, d'une part, et la volonté de réforme qui doit caractériser le prochain budget, d'autre part.

Il est en effet tentant d'agir sur le taux de croissance des traitements et des pensions de retraite. Mais j'ai peur que cela ne se traduise par une fausse économie et je crois que la volonté réformatrice du Parlement et du Gouvernement se marquerait davantage dans l'engage-

ment résolu d'un plan de cinq ans visant à réduire, chaque année, de 10 000 postes le nombre des agents de la fonction publique, ce qui permettrait de corriger partiellement les exagérations de la période que nous venons de quitter, puisqu'on a créé 72 000 postes supplémentaires depuis 1988.

Compte tenu du nombre de départs à la retraite prévisibles dans les prochaines années, une réduction annuelle de 10 000 postes permettrait à la fois de conserver une fonction publique dynamique et de redéployer ses effectifs en direction des secteurs qui en ont besoin : la police, la justice et, bien évidemment, les administrations sociales.

Une troisième action globale doit s'exercer en faveur du secteur des entreprises nationales et de toutes les dépendances patrimoniales de l'Etat.

Le réseau extrêmement dense des filiales et sous-filiales du secteur public, les biens de mainmorte qui ne font plus l'objet d'une évaluation patrimoniale et la nécessité impérieuse d'améliorer la gestion de cet ensemble pourraient donner lieu à un plan d'économie rapportant 4 milliards ou 5 milliards de francs chaque année, ce qui aurait l'immense avantage de redonner quelque marge de manœuvre au Gouvernement.

J'en viens aux économies ciblées.

Vous permettrez au président de la commission des affaires sociales de porter un regard plus attentif sur les dépenses publiques à caractère social.

S'agissant des aides à l'emploi, notre système est très stratifié. Diverses mesures de soutien ont été développées depuis le milieu des années soixante-dix, sans que les objectifs aient été chaque fois clairement précisés. S'agit-il de réduire le chômage ? S'agit-il de créer des emplois supplémentaires ? Bien que ces deux orientations finissent, à long terme, par se rejoindre, je crois nécessaire de mieux définir la part relative de chacun de ces objectifs.

Il me semble possible de réaliser, sur les 133 milliards de francs qu'ont représenté, en 1995, dans le seul budget de l'Etat, l'ensemble des aides à l'emploi, quelques économies. Ne rêvons pas ! L'ordre de grandeur est de 10 p. 100. Mais sur cette masse, 10 p. 100 d'économies représentent, monsieur le ministre de l'économie et des finances, une somme qui n'est pas négligeable.

J'indiquerai plusieurs pistes, car nous ne sommes pas là pour faire des vœux pieux.

Tout d'abord, les crédits de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise et ceux qui concernent les jeunes n'ayant jamais travaillé peuvent être très sérieusement revus et réactualisés.

Ensuite, le dispositif des contrats initiative-emploi a induit trop d'effets d'aubaine pour ne pas être révisé.

**M. Alain Richard.** Très bien !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Je propose que ce dispositif très incitatif soit réservé aux entreprises qui offrent des contrats à durée indéterminée et que la durée d'inscription à l'ANPE pour y prétendre soit portée de douze mois à quinze mois.

Ce dispositif devant représenter 24 milliards de francs de dépenses en 1997, les deux mesures que je propose sont de nature à faire économiser entre 4 milliards et 7 milliards de francs.

S'agissant des contrats emploi-solidarité, il est possible de mieux les cibler en direction des jeunes et des RMIstes, ce qui devrait, là aussi, permettre de dégager quelques économies substantielles.

Bien sûr, le volume d'économies que je propose doit faire l'objet d'un examen très attentif avec le ministère du travail et des affaires sociales, ainsi qu'avec les organisations syndicales et professionnelles, mais j'ai le sentiment, après toutes les auditions auxquelles nous avons procédé, que chacun est aujourd'hui prêt à réduire cette charge budgétaire et surtout à l'appliquer à des dispositifs dont l'efficacité est incontestable.

S'agissant des aides au logement, j'estime qu'elles devraient être remises au cœur des dispositifs d'aide à la famille et de lutte contre la grande pauvreté.

J'observe d'abord que, depuis vingt ans, nous oscillons entre les aides à la personne et les aides à la pierre. Il ne faut pas stigmatiser systématiquement les aides à la personne, car, ne l'oubliez pas, mes chers collègues, elles assurent un filet de sécurité indispensable dans une période de grande incertitude économique. Je tiens à rappeler que les deux tiers des ménages bénéficiaires de l'APL ont des revenus égaux ou inférieurs au SMIC.

En revanche, le mouvement de baisse des taux d'intérêt auquel nous assistons ouvre des perspectives nouvelles au secteur de la construction. La réorganisation des aides à la pierre entraînée par la création du prêt à taux zéro est intervenue au bon moment. J'estime que le Gouvernement peut dégager des marges de manœuvre en combinant cette baisse des taux d'intérêt et le développement du prêt à taux zéro.

Par ailleurs, les aides à la personne doivent s'insérer dans le cadre d'une politique familiale rénovée : il s'agit de rendre solvables de plus nombreux ménages pour leur permettre d'occuper un logement mieux adapté à leurs besoins. C'est pourquoi je propose de réformer les aides personnelles en tenant compte de l'ensemble des revenus des bénéficiaires, de la composition de leur famille et du coût d'occupation de leur logement. Là aussi, des économies importantes sont possibles, sans qu'il soit fait obstacle à la nécessaire reprise du marché immobilier.

Pour conclure, je voudrais évoquer le problème du déficit des comptes sociaux et présenter au Gouvernement deux observations, qui seront sans doute reprises par plusieurs de mes collègues au cours de ce débat.

S'agissant du déficit des comptes sociaux, les ordonnances qui viennent d'être adoptées par le Gouvernement nous donnent les moyens de revenir à l'équilibre, non pas en 1997, sachons-le, mais dans deux ou trois ans. Encore faut-il avoir la volonté de réformer en profondeur notre système hospitalier et de mettre fin au gaspillage en matière de prescription et de consommation de médicaments.

Je suis persuadé que la régionalisation des enveloppes de crédits et la responsabilisation des acteurs, sous réserve d'encourager les délégations et le système conventionnel, peuvent apporter de vraies réponses à nos inquiétudes. Mais, monsieur le président de la commission des finances, je me propose de traiter plus longuement ce sujet à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale que nous examinerons au mois de novembre ou de décembre prochain.

J'en viens aux deux observations conclusives.

La première, messieurs les ministres, est une demande instante de ne pas transférer aux collectivités locales les dépenses que l'Etat ne peut ou ne veut plus engager. M. le président de la commission des finances l'a souligné, et je partage entièrement son point de vue.

Ma seconde observation est que le Gouvernement doit demander à ses administrations de freiner leur ardeur normative...

**M. Philippe de Bourgoing.** Bravo !

**M. Jean-Pierre Fourcade,** *président de la commission des affaires sociales.* ... et leur défense acharnée d'un certain nombre de procédures devenues obsolètes qui majorent les coûts sans aucun avantage pour personne. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Il faut faire preuve d'un peu d'innovation si nous voulons réformer la société française et réduire les déficits. Mes chers collègues, je souhaite vivement que quelques mesures nouvelles en matière de procédure et dans les rapports entre l'Etat et les différents organismes résultent de notre débat. C'est ainsi que nous pourrions nous écarter de l'effet « boule de neige » si bien décrit dans le rapport que, messieurs les ministres, vous avez déposé. (*Très bien ! et 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 président de la commission des lois.

**M. Jacques Larché,** *président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* Messieurs les ministres, nous nous réjouissons de ce débat que nous avons souhaité et que vous avez accepté. J'y vois, comme mon ami M. Christian Poncelet, la preuve de cette revalorisation quotidienne du rôle du Parlement à laquelle nous assistons et dont, à mon tour, je me félicite.

Ce débat ne saurait bien évidemment avoir un caractère normatif. Il nous appartiendra de traduire nos intentions, nos souhaits et nos volontés. C'est à ce moment-là que nous nous rendrons compte de l'utilité de ce débat.

A cet égard, permettez-moi de vous proposer une méthode, de vous faire part d'un souci et d'exprimer un souhait.

S'agissant de la méthode, je formulerai quelques réflexions simples. S'il faut réaliser des économies, c'est parce que nous dépensons trop. Dans le même temps, alors que des contributions très importantes sont prélevées sur nos ressources et sur celles des entreprises, la France ne parvient pas à faire face aux besoins de la collectivité. J'en veux pour preuve qu'elle s'endette. Certains affirment, et ils ont sans doute raison, que des besoins légitimes ne sont pas pour autant satisfaits.

Il existe là une contradiction à laquelle il est possible de répondre si l'on veut bien reconnaître ce que Paul Valéry appelait « la hiérarchie des urgences ».

Nous avons besoin d'un véritable audit national qui analyse les grands secteurs de la dépense publique. Nous pourrions alors découvrir sans peine qu'il existe des secteurs dans lesquels la dépense est devenue totalement injustifiée.

Je songe à certaines aides sans cesse demandées et sans cesse accordées à des secteurs déficitaires qui ne parviennent pas à faire la preuve de leur utilité économique et qui, de ce fait, devraient peut-être accepter de disparaître.

Je songe aussi à des secteurs de dépenses qui étaient autrefois justifiés mais qui ne le sont plus aujourd'hui. Est-il ainsi normal de continuer à surpayer les fonctionnaires d'outre-mer, alors que leurs conditions de travail ne sont plus, depuis quelque temps au moins, aussi pénibles qu'autrefois ? Nous pourrions ainsi découvrir des secteurs dans lesquels l'activité et donc la dépense même de l'Etat doivent être réexaminées dans leurs modalités, mais aussi, n'hésitons pas à le dire, accrues.



Je songe à ces secteurs régaliens dans lesquels, il faut bien le reconnaître, nous n'assumons pas de façon satisfaisante l'essentiel de nos responsabilités, qu'il s'agisse de la justice ou de ce besoin de sécurité qui se fait jour davantage dans l'esprit de nos concitoyens.

Cette méthode suggérée, permettez-moi de vous faire part d'un souci qui a déjà été exprimé, mais que je formulerais de nouveau. Une économie au niveau de l'Etat doit être réelle et ne pas se traduire par un transfert de charges. Les gestionnaires de collectivités territoriales que nous sommes se doivent d'accompagner l'effort de l'Etat en veillant à maîtriser les dépenses locales. Nous savons bien – nous pouvons bien le dire puisque nous sommes entre nous – que nous devons quelquefois balayer devant notre porte.

Enfin, je reprendrai un souhait qui a déjà été exprimé par mon ami M. Jean-Pierre Fourcade.

Messieurs les ministres, vos collègues sont friands de réformes et de mesures nouvelles. Or, chacune d'entre elles s'accompagne d'une dépense nouvelle. Si nous nous engageons dans la voie de la restriction de la dépense publique, nous devons dans le même temps, ne serait-ce que pour une période déterminée, accepter une sorte de moratoire et nous interdire toute réforme qui se traduirait par des dépenses nouvelles importantes.

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

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois.** La réforme des rythmes scolaires est une idée certes très intéressante mais quel en sera le coût et qui paiera ?

La création de l'allocation de dépendance tout comme la réforme de la cour d'assises, sous réserve bien évidemment pour cette dernière qu'il ne soit pas procédé à des prélèvements sur des effectifs déjà insuffisants, sont également de bonnes idées. Mais quel en sera le coût ?

Nous avons donc besoin de ce moratoire. Or, dans le même temps, messieurs les ministres, le Gouvernement a l'ambition de réduire les prélèvements obligatoires, mais vous n'y parviendrez que si la gestion de l'Etat comporte enfin l'amélioration que nous entendons proposer et obtenir.

Prenez toutefois garde, messieurs les ministres, aux propos que vous tenez. Le mot « rigueur » vient naturellement à l'esprit, mais je voudrais vous rendre attentifs à un fait très simple : un garçon ou une fille âgé d'environ vingt-cinq ans qui risque d'être chômeur n'aura jamais entendu d'autre langage que celui qui incite à une gestion rigoureuse. Et quel en sera le résultat ? Nous aboutirons à une société, hélas ! artificielle, dans laquelle l'entreprise sera devenue un chasseur de primes, le chômeur un chercheur de travail assisté et dans laquelle le consommateur, avant d'engager une dépense importante, se demandera quelle aide l'Etat, sous une forme ou une autre, lui accordera.

Messieurs les ministres, nous vous demandons non pas la rigueur mais l'efficacité. Vous allez sans aucun doute en faire preuve, mais vous auriez peut-être pu commencer plus tôt. Certes, compte tenu de la conjoncture, votre tâche n'était pas toujours très facile mais, dans la mesure où vous vous orientez dans cette voie, soyez assurés qu'avec loyauté et lucidité nous soutiendrons votre effort. *(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 président de la commission des affaires étrangères.

**M. Xavier de Villepin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, je me réjouis, comme chacun des orateurs qui m'ont précédé à cette tribune, de l'organisation de ce débat. En effet, si chacun est conscient de l'impératif de maîtrise de la dépense publique, l'ampleur des économies budgétaires qui doivent être réalisées suppose des procédures adaptées pour préparer, faire accepter et réaliser les réformes indispensables.

Par ailleurs, le Parlement est le lieu naturel et privilégié au sein duquel doivent être tracées les perspectives des finances publiques. Un tel débat doit constituer la première étape d'une procédure budgétaire qui devra, demain, mieux respecter le rôle et les votes du Parlement.

J'évoquerai d'abord, ne serait-ce qu'en raison du poids budgétaire qu'ils représentent, les crédits militaires. Je me réjouis, à cette occasion, de formuler devant vous, monsieur le ministre, quelques observations sur le projet de loi de programmation militaire que le ministre de la défense a présenté devant notre commission, voilà quelques jours, et dont nous débattons, ici même, prochainement.

Ce projet de loi s'inscrit dans une réforme d'ensemble, de portée historique, touchant tous les aspects de notre politique de défense, tels que la doctrine, les effectifs, l'équipement et la politique industrielle.

Cet effort d'adaptation remarquable démontre, dans le domaine de la défense, une volonté forte et courageuse de répondre aux besoins et de s'adapter aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle. Il illustre une véritable capacité de l'institution militaire à se remettre en question, à renoncer aux habitudes et à remettre en cause les structures, qui est, je crois, exemplaire.

Notre système de défense doit être adapté à nos besoins, mais aussi à nos moyens. La défense a pris pleinement en compte l'impératif d'économies budgétaires qui s'impose aujourd'hui à tous. Elle relève le défi de bâtir pour demain une défense plus efficace et moins coûteuse.

C'est dans cet esprit que les crédits d'équipement militaire seront fixés, pour chacune des six années à venir, en francs constants 1995, à 86 milliards de francs. Ils enregistreront ainsi une réduction de quelque 20 milliards de francs par an par rapport aux enveloppes découlant de la précédente programmation.

C'est dans le même esprit que devra être réalisée la professionnalisation de nos armées à titre III constant, soit 99 milliards de francs par an. L'effort est, là aussi, d'envergure, puisque la réduction d'un quart du format de nos armées doit être accompagnée du recrutement de personnels civils et, surtout, d'une très forte augmentation du nombre des engagés, de l'ordre de 47 000 emplois en six ans.

La ligne politique a été clairement tracée. Des choix courageux, draconiens ont été faits. L'enveloppe financière retenue, 185 milliards de francs constants 1995, a été calculée, soulignons-le, au plus juste. Son respect constituera, à mes yeux, une obligation incontournable, conforme aux engagements du Président de la République et, je l'espère, aux décisions du Parlement.

Cette masse financière doit être, selon moi, strictement assurée et garantie, en quelque sorte « sanctuarisée », faute de quoi le succès de la réforme entreprise, qui doit constituer l'une des grandes réalisations du septennat, sera compromis et, par là même, l'efficacité et la cohérence de la défense et de l'industrie de l'armement de notre pays.

C'est pourquoi je serais heureux, messieurs les ministres, si vous pouviez aujourd'hui confirmer et préciser devant le Sénat le contenu exact des engagements gouvernementaux.

Pouvez-vous, ainsi, nous préciser, en dehors des fonds prévus par le projet de loi de programmation et à la charge de la défense, le coût envisagé et l'imputation budgétaire des mesures d'accompagnement économique et social des restructurations, inévitables et douloureuses ?

Pouvez-vous, de même, nous assurer sans ambiguïté que les recapitalisations d'entreprises du secteur de la défense qui seront nécessaires, nous le savons tous, n'obéreront pas des crédits militaires fortement réduits ?

Pouvez-vous, encore, nous confirmer que le surcoût des opérations extérieures les plus importantes ne pèsera pas, dans la très délicate période de transition qui s'ouvre, sur l'équipement de nos forces ?

Pouvez-vous, surtout, nous donner l'assurance que l'exceptionnel effort entrepris par nos armées ne sera pas compromis par des régulations budgétaires périodiques, dont les conséquences, hier critiquables et sans cesse dénoncées par le Parlement, pourraient, demain, être désastreuses pour notre défense ?

Bien que les masses financières en cause soient beaucoup plus modestes, je souhaiterais enfin formuler trois brèves séries d'observations concernant les crédits consacrés par notre pays à son action extérieure.

Où en est tout d'abord, messieurs les ministres, l'élaboration du budget de l'action extérieure de la France, qui a été annoncée par le Premier ministre dès le mois d'août dernier et qui permettrait d'avoir une vision plus globale, plus intégrée et plus utile des moyens consacrés par notre pays à son action à l'étranger ? Je suis conscient des bouleversements qui pourraient en résulter par rapport aux pratiques budgétaires actuelles, mais je suis convaincu qu'un tel travail de synthèse, pourvu qu'il associe tous les acteurs concernés et qu'il soit précis, serait riche d'enseignements, permettrait de mieux répartir notre effort, notamment sur le plan géographique, et pourrait être source d'économies.

En ce qui concerne plus précisément les crédits du ministère des affaires étrangères, les arbitrages rendus par le Premier ministre à l'occasion des dernières régulations budgétaires montrent que le Gouvernement est conscient de la faiblesse de la marge de manœuvre qui subsiste aujourd'hui. Toutes les voies d'économies possibles devront néanmoins être explorées.

L'ampleur et la répartition de notre effort et de notre réseau d'action culturelle ne constitue pas un sujet tabou, à la condition que les priorités, notamment dans le domaine audiovisuel et sur le plan géographique, soient clairement précisées et que le savoir-faire de notre pays en la matière soit valorisé et non sacrifié, comme c'est, hélas ! trop souvent le cas !

**M. Jean Cluzel.** Très bien !

**M. Xavier de Villepin, président de la commission des affaires étrangères.** De même, l'adaptation et le redéploiement permanents de notre carte diplomatique et consulaire doivent être poursuivis, tant il est clair qu'il serait illusoire de vouloir réaliser des économies significatives à réseau constant ; on ne saurait toutefois oublier la forte contraction déjà subie par notre réseau, qui a vu le nombre de nos postes consulaires diminuer de près de 20 p. 100 en quinze ans.

Je tiens, en revanche, à souligner ici que de nombreux postes budgétaires sont désormais à l'étiage, à l'exemple de l'assistance aux Français de l'étranger. Je tiens surtout

à attirer votre attention sur l'insuffisance très préoccupante du fonds de roulement de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Par ailleurs, on ne saurait envisager un nouvel accroissement des droits d'écologie, déjà très lourds, sous peine de freiner et de décourager l'expatriation, pourtant nécessaire et encore insuffisante, de nos compatriotes.

Je dirai un mot, enfin, faute de temps, sur l'effort de coopération et d'aide au développement consenti par notre pays.

Il faut sans doute envisager de poursuivre la réduction de notre assistance technique. Je rappelle que le nombre réel de nos coopérants est passé de 7 000 en 1989 à 3 200 aujourd'hui, tandis que les crédits correspondants passaient de 2,6 milliards de francs à 1,5 milliard de francs sans pour autant permettre au ministère de la coopération de redéployer une partie significative des économies ainsi réalisées. Il est donc bien clair que la déflation ne pourra pas se poursuivre sur le même rythme que précédemment, sauf à changer radicalement de politique.

C'est dans ce cadre que doit être abordée, avec réalisme, la question du rapprochement et de l'éventuelle réduction de format de nos différents réseaux extérieurs, qui sont trop nombreux. Le sujet est délicat. Il dépasse les seules contraintes budgétaires pour toucher à l'efficacité de l'action de la France dans le monde, dans le cadre de la réforme de l'Etat. J'ai la conviction qu'une meilleure coordination et qu'un resserrement des dispositifs actuels n'est pas hors d'atteinte. Cela exige toutefois que tous les acteurs concernés, y compris, monsieur le ministre de l'économie et des finances, tous ceux qui relèvent de votre ministère, participent à l'effort collectif.

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

**M. Xavier de Villepin, président de la commission des affaires étrangères.** Il y faudra une forte volonté politique d'ensemble. Je ne doute pas, monsieur le ministre, que, si tel est le cas, le Sénat ne ménagera pas son soutien au Gouvernement pour améliorer l'efficacité de l'action de l'Etat dans notre pays. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué au budget et porte-parole du Gouvernement.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, à ce stade du débat, je voudrais faire quelques commentaires et apporter certaines réponses aux observations, aux suggestions et parfois aux critiques qui ont été formulées tant par M. le rapporteur général que par les présidents des différentes commissions.

Nous pouvons nous réjouir, tout d'abord, du caractère très constructif de ce débat, des nombreuses propositions concrètes avancées par les divers intervenants et d'un accord de caractère général qui se dégage sur quatre points, l'exigence de vérité, le diagnostic, la thérapeutique et la nécessité de commencer par la dépense ainsi que, enfin, les principales pistes d'économies à explorer.

D'abord, nous pouvons nous réjouir de l'accord sur l'exigence de vérité. Chacun aura apprécié la volonté exprimée par M. le ministre de l'économie et des finances de présenter désormais, dans un but pédagogique, le projet de budget annuel comme nous le faisons pour le budget de nos collectivités locales, en distinguant section de fonctionnement et section d'investissement.

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

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué.** Peut-être serons-nous amenés, dans un second temps, à modifier en conséquence l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Si cela avait été fait plus tôt, un clignotant rouge se serait allumé l'année où, pour la première fois, le déficit devait dépasser le montant des dépenses d'investissement et commencer à financer de manière particulièrement malsaine les dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire en 1982.

De la même manière, nous avons pris bonne note, monsieur le rapporteur général, de votre suggestion. Vous souhaitez que l'on introduise dans la loi de finances initiale une forme de « dotation pour charges imprévues » ou que l'on trouve une autre méthode pour éviter d'avoir à recourir à des gels de crédits en début d'année, procédés qui compliquent la gestion pour les ministres concernés et qui, en réalité, représentent une atteinte aux droits du Parlement.

Vous avez également proposé, monsieur le rapporteur général, ainsi que d'autres intervenants, que la loi de finances initiale soit placée dans une perspective pluri-annuelle, et cela tant pour les dépenses, comme vous l'avez dit, que pour les recettes, ainsi que l'a suggéré M. Poncelet.

En effet, si nous voulons rendre crédible, d'une part, ce retournement politique que représente l'effort décidé pour réduire progressivement les dépenses de l'Etat et, d'autre part, notre volonté politique de réduire la pression fiscale dans notre pays, nous devons montrer que les deux mouvements sont symétriques, qu'ils sont parallèles, qu'ils s'accompagnent et qu'ils se placent dans une perspective pluriannuelle.

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** C'est indispensable, en effet !

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué.** De la même manière, il faut y voir plus clair dans les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. L'encre du pacte de stabilité n'étant pas encore sèche, personne ici, je crois, n'envisage de le remettre en cause. (*Murmures sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen.*)

Oui, monsieur Poncelet, il faut, au-delà du pacte de stabilité, veiller à ce que toutes les décisions prises par l'Etat n'induisent pas directement ou indirectement des charges supplémentaires pour les collectivités locales.

Nous devons aussi nous interroger sur l'intérêt que pourrait représenter l'extension d'un tel pacte à l'ensemble des autorités qui ont un pouvoir fiscal ou parafiscal. Je pense ici aux organismes consulaires, à un certain nombre d'associations qui lèvent des taxes parafiscales en matière agricole ou à des centres techniques industriels.

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

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué.** Au fond, une des vertus des travaux communautaires qui nous ont conduits à signer et à appliquer le traité d'union monétaire, c'est de nous avoir permis de prendre conscience du fait qu'il n'y a pas que le problème du déficit de l'Etat *stricto sensu* et qu'il faut aussi se soucier du financement de l'ensemble de ce que l'on appelle, en comptabilité nationale, les administrations publiques.

Pour ce qui est de l'Etat, c'est l'effort que nous entreprenons aujourd'hui ; pour ce qui est des collectivités locales, c'est le pacte de stabilité qui nous lie. Pour ce qui

est des comptes sociaux, nous avons réformé la Constitution, institué des lois de financement de la sécurité sociale – le Sénat aura à en débattre prochainement – et l'on peut espérer, comme tout à l'heure, M. Jean-Pierre Fourcade, que, désormais, ce mécanisme permettra de maîtriser enfin les finances sociales. Reste toute une parafiscalité, moins bien connue, qui a des effets parfois excessifs et paralysants sur l'activité économique.

Enfin, toujours sous la rubrique de l'exigence de vérité, je retiens aussi la proposition faite par M. Jacques Larché d'un audit général des finances publiques. La Cour des comptes peut nous aider à y voir plus clair et à atteindre cet objectif, qui nous est manifestement commun, d'une totale sincérité et d'une totale transparence des comptes de l'Etat.

Il se dégage aussi un accord, me semble-t-il, sur le diagnostic de ce que l'on pourrait appeler « le nouveau mal français », c'est-à-dire l'excès de charges publiques qui étouffe l'économie et qui détruit l'emploi. Permettez-moi d'en citer deux exemples.

L'un a été évoqué par M. François-Poncet. Il s'agit de « l'effet d'éviction ». En 1991, les emprunts de l'Etat sur le marché financier représentaient 45 p. 100 des ressources du marché obligataire. En 1995, ils en ont représenté plus de 98 p. 100 ! Tout se passe donc comme si les seuls besoins de l'Etat confisquaient à eux seuls la totalité de l'épargne nationale investie sur le marché obligataire. Cela a plusieurs conséquences graves.

D'abord – mais comment s'en étonner ? – dans la même période, les investissements productifs des entreprises ont diminué de 20 p. 100 à 25 p. 100. Les entreprises ne disposaient plus des moyens d'investir.

Il ne faut pas non plus s'étonner, et M. Poncelet a insisté à juste titre sur ce point, si les investissements de l'Etat ont baissé dans la même période, puisque les besoins de fonctionnement étaient tels que l'emprunt servait à les financer.

La deuxième conséquence, très fâcheuse, c'est la hausse des taux d'intérêt. Avant de chercher des boucs émissaires et de s'en prendre au gouverneur de la Banque de France au motif que les taux d'intérêt sont trop élevés ou ne baissent pas assez rapidement, il faut être conscient du fait que l'Etat est le premier responsable, par la gestion de ses propres finances, du niveau des taux d'intérêt.

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

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué.** Enfin, troisième conséquence, étant donné que nous sommes depuis plusieurs années dans un marché financier mondial et que nous ne pouvons pas tout prélever sur le marché intérieur, l'Etat emprunte aussi à l'extérieur. Voilà quelques années, sous des gouvernements précédents, au début des années quatre-vingt-dix, les emprunts à l'étranger représentaient 30 p. 100 de l'endettement de l'Etat. Nous avons réduit cette proportion à 20 p. 100, mais cela signifie que nous sommes dépendants, pour la gestion de nos finances publiques, pour le montant de nos charges financières, du jugement que les marchés financiers portent sur nous, ce qui, naturellement, compromet l'autonomie de décision de notre pays.

**M. Paul Loridant.** Vive les marchés !

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué.** Le deuxième effet pernicieux, c'est la substitution de l'emploi public à l'emploi privé. Je m'y attarderai un instant car c'est un phénomène dont nos compatriotes ne sont pas assez conscients ; il y a une particularité française, une caractéristique du mal français qui est particulièrement redou-

table. Si l'on compare sur la période 1981-1995 les grands pays industriels rassemblés au sein du G7, on constate qu'il existe deux catégories de pays. D'un côté, les Etats-Unis et le Japon qui ont connu en quinze ans – c'est une coïncidence – une augmentation de leur population active comparable à la nôtre, à savoir 12 p. 100. Dans ces pays, tous ces actifs supplémentaires ont trouvé un emploi dans le secteur privé. Aux Etats-Unis, le taux de chômage est même aujourd'hui inférieur à ce qu'il était en 1980, voire en 1970.

En France, comment se répartissent les 12 p. 100 d'actifs supplémentaires ? La moitié d'entre eux ne sont ni au chômage ni au travail ; ils échappent aux statistiques du marché du travail ; ce sont soit des jeunes de moins de vingt-cinq ans, dont on a, d'une manière ou d'une autre, retardé l'entrée sur le marché du travail, soit des personnes considérées comme des anciens, de plus de cinquante-cinq ans, dont on a accéléré la sortie du marché du travail.

Pour les 6 p. 100 restant, la répartition est la suivante : 5 p. 100 sont au chômage et 1 p. 100 sont fonctionnaires. Cela signifie que ces 12 p. 100 d'actifs supplémentaires sont à la charge de la collectivité et ont un revenu qui est assuré par celle-ci. L'Allemagne se trouve dans une situation intermédiaire entre ces deux cas extrêmes.

S'agissant de la France, si nous additionnons les agents de la fonction publique et des établissements publics, des collectivités locales, de la fonction publique hospitalière, les enseignants du secteur privé conventionné, les pensionnés du secteur public, les pensionnés anciens combattants, les salariés des associations privées qui vivent entièrement de subventions publiques et les bénéficiaires des aides publiques à l'emploi, nous aboutissons à un total d'au moins 13 millions de personnes. Leur rémunération principale dépend de l'impôt. Elles sont donc en quelque sorte à la charge des autres Français, à savoir les 13 millions de salariés du secteur privé et les 2,5 millions de travailleurs indépendants dans l'agriculture, le commerce, les professions libérales ou l'industrie.

Eu égard au poids de cette charge, il ne faut pas s'étonner si, au cours des sept dernières années – sept ans, c'est une durée intéressante car c'est la durée d'un mandat politique et, surtout, d'un cycle économique – le taux de croissance moyen de l'économie française n'a atteint que 1,5 p. 100. Dans la même période, le taux de croissance a été double aux Etats-Unis où, au cours des trois dernières années, 8,5 millions d'emplois ont été créés. Compte tenu de la différence de population, c'est comme si la France avait été capable de créer au cours de cette période 500 000 emplois nets par an. Je rappelle que, la meilleure année, en 1994, nous en avons créé 250 000.

**M. Jean-Pierre Masseret.** Deux mille francs par mois ! C'est votre proposition ?

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué.** Le premier point est donc l'accord sur le diagnostic. Notre proposition vise à retrouver le secret d'une croissance qui nous permettra de recommencer à créer de l'emploi dans le secteur marchand, ce que nous avons été capables de faire fugitivement en 1993 et 1994, et ce que notre pays n'avait plus fait depuis 1970.

Troisièmement, je constate qu'il y a aussi un accord sur la nécessité d'agir d'abord sur la dépense. L'impôt n'en peut plus, le contribuable non plus. Nous avons atteint, et peut-être même dépassé, le seuil de tolérance dans ce domaine.

Cependant, concentrer l'effort sur la dépense exige ce que M. Poncelet appelle « une révolution culturelle », ou une nouvelle conception du rôle de l'Etat. Dès lors, quelles sont les pistes d'économies possibles ? Je suis heureux de constater qu'il existe beaucoup de points de convergence avec M. le rapporteur général et MM. les présidents de commission, qui ont fait des propositions concrètes.

Certaines de ces pistes sont déjà assez largement explorées. C'est le cas, comme l'a rappelé M. de Villepin, de l'important secteur de la défense. L'enveloppe fixée par M. le Président de la République pour la durée – six ans – de la prochaine loi de programmation s'élève à 185 milliards de francs constants 1995 pour les dépenses d'investissement et de fonctionnement, c'est-à-dire pour les charges qui relèvent du ministère de la défense proprement dit. Cela correspond à une réduction de 20 milliards de francs en moyenne annuelle par rapport au rythme des cinq années précédentes. C'est donc un effort assez considérable.

Bien entendu, les dépenses réelles consacrées à la politique de défense concerneront d'autres chapitres budgétaires, en particulier pour le financement des restructurations. Lors de l'examen par le Sénat de la loi de programmation, M. le ministre de la défense vous donnera, monsieur de Villepin, les précisions que vous avez demandées.

Dans ce domaine, il reste une inconnue budgétaire, à savoir le choix qui sera fait en ce qui concerne l'avenir du service national. En effet, selon que l'on retient la formule qui semble avoir la faveur du Sénat ou celle qui a la faveur de l'Assemblée nationale, ou une autre formule, les conséquences budgétaires peuvent être assez sensiblement différentes.

Dans le secteur des relations extérieures, j'ai naturellement pris note de ce qu'a indiqué M. de Villepin. Je voudrais lui dire, à l'instar de M. le président de la commission des finances et de M. le rapporteur général, qu'il n'existe pas de dépenses taboues, même pour le ministère des affaires étrangères. Pour ne citer qu'un exemple, malgré les efforts faits ces dernières années et que vous avez rappelés, monsieur de Villepin, la France a toujours le réseau consulaire le plus dense du monde. A l'heure actuelle, on considère qu'un consul de France gère quelque 5 200 ressortissants dans sa juridiction, alors qu'un consul britannique en gère en moyenne 15 000 et un consul allemand 22 000. Par conséquent, dans ce domaine, on peut aussi faire des efforts de productivité.

La deuxième piste d'économies qui est déjà explorée concerne évidemment, dans le domaine social et de la protection sociale, la réforme de la sécurité sociale. M. Fourcade en a parlé, je n'y reviens donc pas. De toute façon, vous aurez la possibilité d'en débattre en d'autres occasions.

En ce qui concerne les pistes nouvelles qui sont à notre ordre du jour d'aujourd'hui, je voudrais en relever cinq ou six qui ont été évoquées par les orateurs.

Tout d'abord, comme l'a souligné M. Fourcade, nous devons faire en sorte que la gestion de la dette permette de réduire autant que faire se peut les charges d'intérêt. C'est bien ainsi que le ministre de l'économie et des finances voit les choses. Il faut en effet bien mesurer que, aujourd'hui, les frais annuels de la dette représentent trois fois le montant des investissements civils de l'Etat. Nous atteignons des sommes qui sont déraisonnables. En l'occurrence, nous avons une petite marge de manœuvre dans la gestion de la dette.

La deuxième piste à explorer, c'est la fonction publique. J'ai été très frappé de constater que M. le rapporteur général et tous les présidents de commission insistaient sur la nécessité de faire un effort dans ce domaine, M. Fourcade ayant même fait des propositions chiffrées.

M. le président de la commission des finances et M. le rapporteur général ont insisté sur ce qu'ils ont appelé « la nécessité de résister à la tentation de réductions forfaitaires » et sur la nécessité d'examiner les besoins et les possibilités administration par administration. Je crois en effet, comme eux, qu'il faut distinguer ce qui relève d'une tâche administrative classique, standard, qui n'est pas différente dans le secteur public et dans le secteur privé, et qui peut faire l'objet de progrès de productivité importants, notamment à l'occasion de l'informatisation, et un certain nombre de tâches particulières, spécifiques, comme celles qu'assument les enseignants, les policiers ou les magistrats. Nous devons donc examiner les situations au cas par cas.

Par ailleurs, je me demande si nous ne pourrions pas revoir les méthodes de négociation des rémunérations dans la fonction publique.

**M. Jean Delaneau.** Très bien !

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué.** A l'heure actuelle, la fixation des traitements dans la fonction publique se déroule dans des conditions qui ne sont peut-être pas optimales. Une négociation a lieu en fonction d'un rapport de force entre les syndicats de fonctionnaires et les seuls représentants du Gouvernement. Or le résultat de ces négociations est important non seulement pour l'Etat, mais également pour les collectivités locales qui doivent appliquer les décisions ainsi prises, pour les hôpitaux qui relèveront désormais d'un mode de gestion et de responsabilités particulières, et, au-delà, pour l'économie tout entière. Je pense que c'est une réflexion que nous pourrions approfondir.

Enfin, en ce qui concerne les effectifs de la fonction publique, je songe à trois pistes complémentaires. L'une a été évoquée par plusieurs orateurs : il faut porter remède au gonflement permanent et clandestin des effectifs de l'administration centrale. Ainsi, pour un ministère important, le commissariat à la réforme de l'Etat a relevé que l'écart entre les effectifs officiels de l'administration centrale et les effectifs réels de ce ministère était de 1 à 10.

C'est en fait la réduction des effectifs de l'administration centrale qui permettra de tempérer ce que M. Fourcade appelait « la fureur normative de l'administration ».

Une voie à explorer réside dans la possibilité de résorber progressivement les mises à disposition d'agents en faveur d'autres administrations.

Enfin, une autre voie à explorer concerne les subventions permanentes données à des associations qui, en réalité, se substituent à l'administration. La Cour des comptes nous y invite dans chacun de ses rapports annuels.

Le troisième secteur sur lequel nous devons porter notre effort, c'est celui des aides à l'emploi, qui a été mentionné par M. le rapporteur général, par M. le président de la commission des finances et par M. le président de la commission des affaires sociales.

Il s'agit là d'un domaine très délicat, comme vous l'avez indiqué les uns et les autres. Néanmoins, tous les partenaires sociaux, depuis les dirigeants du CNPF jusqu'au secrétaire général de la CGT, sont unanimes pour considérer que les quarante-quatre régimes d'aide qui ont été empilés depuis une vingtaine d'années doivent être

mis à plat et qu'il faut avoir la lucidité et le courage de concentrer l'effort sur les régimes ayant le meilleur rapport efficacité-coût. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Un autre secteur à explorer, qui est peut-être encore plus délicat, est celui des aides au logement. Ce secteur, dont la masse budgétaire n'est plus maîtrisée, a tendance à se comporter comme une boule de neige.

La vérité est que, après avoir engagé, voilà une vingtaine d'années, avec MM. Jean-Pierre Fourcade et Jacques Barrot, sous l'autorité de M. Raymond Barre, une importante réforme visant à remplacer l'aide à la pierre par l'aide à la personne, nous avons fini par additionner les deux. A côté de l'aide personnalisée au logement classique, l'aide au logement social, dont les bénéficiaires sont presque aussi nombreux que ceux de l'aide personnalisée au logement, est montée en puissance depuis quelques années.

J'ai noté que, sur ce point, des propositions quelque peu différentes étaient formulées par M. le rapporteur général et par M. le président de la commission des affaires sociales. En tout cas, il s'agit manifestement d'un domaine que nous devons explorer ensemble de manière à améliorer l'efficacité économique et sociale de ces aides au logement.

La cinquième piste correspond à un conseil qui nous a été donné par plusieurs présidents de commission : M. Jacques Larché a employé la formule de « moratoire » ; quant à M. Jean-François Poncet, il a souhaité que le Gouvernement ait le courage de montrer l'exemple et vérifie que les réformes qu'il envisage de proposer ne mettent pas en place des systèmes excessivement coûteux. C'est un conseil dont nous prenons bonne note et dont nous ne manquerons pas de faire part à la fois à nos collègues et à nos autorités hiérarchiques. (*Sourires.*)

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** C'est bien dit !

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué.** Enfin, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais vous inviter, à l'instar des divers orateurs, à un effort général d'autocritique. En effet, il nous faut bien reconnaître, une fois que nous avons fait la part du débat politique et de la polémique habituelle, que nous avons tous, au fond, notre part de responsabilité dans la situation actuelle !

**M. Xavier de Villepin, président de la commission des affaires étrangères.** Très bien !

**M. Alain Lamassoure, ministre délégué.** Nous sommes passés, en fait, de l'Etat providence à ce que j'appellerai l'« Etat évidence », dans lequel nos concitoyens attendent de la politique qu'elle s'occupe de tout, c'est-à-dire, dans leur esprit et dans le nôtre, qu'elle dépense partout. Le résultat est que nous finissons par financer tout et le contraire de tout !

Ainsi, l'impôt finance les entreprises en déclin et celles qui démarrent, les régions qui se désertifient parce qu'elles perdent de la richesse humaine et celles qui se densifient parce qu'elles en gagnent, les familles parce qu'elles ont des charges et les personnes isolées pour compenser le handicap de la solitude ! Nous aidons, avec l'argent public, l'épargnant à épargner, le consommateur à consommer, l'investisseur à investir, le chômeur à trouver un emploi ou, parfois, à n'en pas chercher, l'employeur à embaucher et, parfois, à ne pas le faire, et l'agriculteur tantôt à semer, tantôt à laisser ses terres en jachère !

Naturellement, nous prélevons des impôts sur toutes ces activités économiques pour financer toutes ces aides, et, au bout du compte, nous sommes surpris de constater que les impôts augmentent ! (*Bravo ! et applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Trop souvent, la dépense s'est substituée à l'imagination et au courage politique, comme s'il y avait un trésor caché, comme si l'inflation continuait de résoudre silencieusement les problèmes par la spoliation discrète des revenus les moins bien protégés, comme si la France n'était pas engagée dans une compétition désormais planétaire, d'un côté contre les pays à bas salaires, de l'autre côté contre des pays à haute technologie et à basse pression sociale.

Nous voulons tous, ici, conserver notre modèle social, et nous avons raison. Nous voulons retrouver le secret perdu de la croissance et de la création d'emploi. Nous devons donc avoir le courage de privilégier l'action sur les causes plutôt que l'application de baume sur les effets, l'avenir sur le court terme, le traitement économique sur le traitement statistique, pour ne pas dire le traitement « électoral » du chômage. Tel est l'enjeu du projet de budget pour 1997 ! (*Très bien ! et 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.** 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, 71 minutes ;

Groupe socialiste, 60 minutes ;

Groupe de l'Union centriste, 52 minutes ;

Groupe des Républicains et Indépendants, 45 minutes ;

Groupe du Rassemblement démocratique et social européen, 33 minutes ;

Groupe communiste républicain et citoyen, 28 minutes ;

Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, 11 minutes.

Dans la suite du débat, la parole est à M. Michel Mercier.

**M. Michel Mercier.** Messieurs les ministres, je retiendrai deux points de votre excellent rapport introductif : d'une part, la gravité de la situation et, d'autre part, la méthode qui a probablement conduit à cette dernière. Ces deux points justifient la politique dans laquelle vous voulez engager l'Etat.

La première observation parlante, particulièrement pour ceux d'entre nous, fort nombreux, qui sont élus locaux, est que l'Etat ne peut plus assurer son fonctionnement avec ses seules recettes et qu'il devra emprunter 109 milliards de francs pour faire fonctionner normalement ses services.

La seconde observation porte sur les prélèvements obligatoires. Si l'on s'en tient à la photographie que le Gouvernement en donne, on constate que la part relative de l'Etat dans ces prélèvements a diminué. Cependant, si l'on examine de près cette évolution, on s'aperçoit que la réalité est très différente.

A cette différence, trois explications au moins peuvent être données, qui nous conduisent non pas à contester la photographie, mais à cerner la gravité de la situation.

En premier lieu, l'Etat s'est retiré de nombreux domaines.

En deuxième lieu, l'Etat, qui ne peut plus assurer toutes ses missions, fait souvent appel à d'autres, en particulier aux collectivités locales, pour l'aider. L'exemple le plus fameux de cet état de fait reste probablement celui du plan Université 2000.

En troisième lieu, l'Etat a choisi pour financer ses dépenses non pas de s'en tenir à ses recettes, mais de s'endetter plus que de raison. Cette situation s'aggrave d'année en année. Le déficit nourrit son propre accroissement. Le poids de son financement conduit l'Etat soit à augmenter les prélèvements, soit à se retirer de secteurs essentiels.

La lutte engagée pour réduire les déficits vise d'abord à redonner à l'Etat la liberté de ses décisions financières.

Ensuite, il s'agit bien entendu de réaliser les engagements internationaux que nous avons pris. Mais, comme l'a dit Westminster, voilà quelques jours, M. le Président de la République, les critères de convergence sont d'abord des critères de bon sens et de sagesse. C'est pour cela que nous devons tendre à les réaliser.

Dès lors, ce débat d'orientation budgétaire et la loi de finances qui suivra doivent marquer une rupture affirmée avec ce qui est devenu une habitude de vivre ; une nouvelle politique budgétaire doit désormais recevoir le soutien du Parlement et être menée par l'Etat. Nous devons faire en sorte qu'elle soit partagée par l'ensemble de nos concitoyens.

Le budget de 1997 doit tout d'abord être un budget de rupture.

Nous sommes dans une situation bloquée : aujourd'hui, il faut emprunter pour payer le fonctionnement de l'Etat, le remboursement du capital emprunté et le peu d'investissements que l'Etat a encore la possibilité d'assurer. Il n'y a plus de marge de manœuvre.

L'Etat, pour se donner des marges de manœuvre, notamment s'il veut mener une politique en direction de telle ou telle catégorie, est conduit à augmenter constamment les prélèvements obligatoires. En l'absence d'une marge budgétaire disponible, toutes les exonérations, toutes les minorations que nous sommes amenés à décider – il faut en effet bien agir sur la situation – ne peuvent se faire qu'au prix d'une augmentation supplémentaire des prélèvements obligatoires. La dépense fiscale devient la seule marge de manœuvre, mais elle exige très naturellement un niveau élevé des prélèvements.

A l'évidence, il n'y a plus de marge pour l'endettement. Comme cela a déjà été rappelé, l'encours de la dette est passé de 418 milliards de francs, en 1980, à 3 534 milliards de francs, en 1996.

La France étant largement en tête des pays membres de l'OCDE, s'agissant des prélèvements, nous ne pouvons plus augmenter ces derniers, et il ne nous reste donc plus qu'à organiser, dès 1997, le reflux de la dépense publique.

Pourquoi faut-il diminuer la dépense publique ? Telle est la première question à laquelle il nous faut répondre, tant nous sommes culturellement habitués, dans ce pays, à penser que la dépense publique peut résoudre l'ensemble de nos problèmes.

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** Tout est dit !

**M. Michel Mercier.** Mais, depuis le temps, une telle politique aurait dû donner des résultats. Or, il n'en est rien, et c'est la première constatation que nous devons faire.



A l'évidence, il est nécessaire de diminuer la dépense publique parce qu'il faut redonner des moyens à la croissance. En effet, la dépense publique n'est pas ce qu'il y a de plus efficace pour stimuler la croissance, ainsi que les documents qui nous ont été transmis et le débat qui vient d'avoir lieu l'ont montré.

Actuellement, pour financer l'Etat, nous ponctionnons tout ce qui est disponible sur le marché. Il faut donc redonner des moyens à la croissance.

Il faut aussi – c'est peut-être plus important encore – redonner espoir à nos concitoyens. Il n'y a pas de fatalité dans le déficit et dans l'endettement. Les Français doivent avoir confiance dans leurs institutions publiques afin de ne pas être conduits, de par cette fatalité, à surépargner. Il faut qu'ils puissent vivre normalement, en confiance.

La diminution de la dépense publique ne doit pas non plus, si l'on veut redonner espoir et confiance à des personnes habituées à tout attendre de la dépense publique, faire craindre la récession.

La marche à franchir est haute : il faut trouver – cela a été indiqué – au moins 60 milliards de francs.

Comment agir ? Quelles dépenses diminuer ?

Il est difficile, pour un parlementaire ne disposant que des moyens liés à sa fonction, d'indiquer au Gouvernement sur quelles lignes budgétaires l'effort doit porter ! De plus, sous la V<sup>e</sup> République, il appartient au Gouvernement de faire des propositions budgétaires et à sa majorité de le soutenir dans ses efforts.

Néanmoins, il me semble – je ne serai guère original ! – qu'un certain nombre d'efforts peuvent être accomplis sans que d'autres dépenses aient à en souffrir.

Nous ne pouvons qu'être frappés par la baisse des dépenses d'investissement de l'Etat. Ce dernier doit pouvoir continuer à investir. Il faut donc préserver ses dépenses. A cet égard, je ne citerai que deux exemples qui, parfois, peuvent faire l'objet de controverses.

Le premier exemple concerne le logement. Aujourd'hui, pour des motifs à la fois d'ordre social et d'ordre économique, nous devons faire en sorte que ce secteur soit préservé.

Le second exemple a trait aux contrats de plan. Les méthodes de travail de l'Etat l'ont conduit à faire appel aux collectivités locales, notamment par le biais des contrats de plan. Dans un contrat de plan, l'Etat engage sa parole et il bloque l'argent des collectivités locales. S'il freine l'exécution des contrats de plan, il entrave l'action des collectivités locales. Par conséquent, les contrats de plan doivent être exécutés tels qu'ils ont été prévus.

Plusieurs d'entre nous ont fait allusion à une gestion plus dynamique de la dette. Tout a été dit, me semble-t-il, et nous ne pouvons qu'être d'accord sur ce point. A l'évidence, c'est probablement la première piste à laquelle vos services penseront. Il est donc inutile d'insister davantage.

Par ailleurs, le problème de la fonction publique est réel. Nous reconnaissons volontiers que les recrutements de fonctionnaires qui sont intervenus ces dernières années ont sans doute été trop nombreux et que les dépenses atteignent un niveau trop élevé. Mais nous ne pouvons traiter de façon globale l'ensemble des tâches effectuées dans la fonction publique.

Il convient, me semble-t-il, de distinguer les tâches habituelles de gestion et les tâches qui sont plus exposées et qui sont nécessaires. Par exemple, on ne peut pas conduire une politique d'aménagement du territoire ou

une politique sociale dans les quartiers défavorisés, rendre la justice, assurer la sécurité, sans le concours d'un certain nombre d'agents de l'Etat.

La réduction des effectifs ne peut être réalisée de façon uniforme. Il faut procéder à un redéploiement et opérer une distinction entre les différentes tâches qui sont remplies.

Ce qui doit vous guider pour alléger les dépenses de fonctionnement, c'est, bien sûr, la règle de l'efficacité de la dépense publique. Il faut néanmoins se souvenir que diminuer la dépense publique ne doit pas signifier immobilisme politique, qu'il s'agisse du Gouvernement, du Parlement ou de nos concitoyens.

Grâce aux marges de manœuvre qui seront retrouvées, de nouvelles politiques devront être mises en place. Il ne faut pas donner le sentiment que, parce que l'on va diminuer les dépenses, on ne fera plus rien. Il manquerait alors un élément essentiel, à savoir le soutien des citoyens à cette nouvelle politique dont nous avons besoin.

Si l'année 1997 doit marquer une rupture nette, il est bien évident que tout ne pourra pas être réalisé par le seul budget de 1997. Celui-ci devra imprimer une nouvelle direction mais, surtout, il devra être considéré comme le début d'une autre logique budgétaire s'appuyant sur l'idée que la réduction de la dépense publique constitue un élément dynamique de la relance de l'activité et du progrès social.

Cette nouvelle logique budgétaire devra s'appuyer à la fois sur la durée et sur une nouvelle conception de la dépense publique.

Tout d'abord – sur ce point, comme sur la plupart des autres points, je rejoins le président de la commission des finances – il faut procéder à une programmation pluriannuelle des économies budgétaires. Celle-ci s'avère nécessaire parce qu'il s'agit de la seule solution réaliste. En outre, seule une politique à moyen terme d'économies, dès lors qu'elle est clairement affichée, peut redonner confiance à nos concitoyens et les empêcher de pratiquer des épargnes de précaution.

Ensuite, la programmation pluriannuelle des économies est la condition de la baisse des prélèvements obligatoires et de la réforme fiscale. L'objet même de la politique de réduction des dépenses est de redonner à l'ensemble des agents économiques plus de liberté de manœuvre.

Il faudra donc, grâce à cette programmation pluriannuelle, marquer un effort durable, qui soit très clairement perceptible dès 1997, après l'effort de stabilisation engagé depuis trois ans.

Mais, en 1997, pourrions-nous aller plus loin que cet effort de rupture et pourriez-vous nous proposer en même temps une réduction de l'impôt qui ne serait pas seulement symbolique ?

Il faut, me semble-t-il, plutôt réserver les moyens éventuellement disponibles à une diminution plus profonde et qui s'adresserait non pas à telle ou telle catégorie, mais à l'ensemble des ménages.

Toutefois, si l'on devait faire un premier pas, il faudrait continuer à assurer, de façon progressive mais sûre, la diminution du coût du travail, au moins pour le travail le moins qualifié, ce qui serait probablement créateur de plus d'emplois.

Néanmoins, toute politique d'économie budgétaire nécessite une nouvelle conception de la dépense publique et c'est sur ce point que je conclurai mon intervention.

Une nouvelle conception de la dépense publique implique la remise en cause des habitudes et des automatismes en la matière. Le succès de la nouvelle politique budgétaire me semble intimement lié à la réforme de l'Etat.

La nécessité de remettre en cause les habitudes et les automatismes a souvent été évoquée, mais je tiens à revenir sur ce point, car les pratiques sont bien ancrées.

Il conviendrait déjà que chaque ministre se discipline, en quelque sorte, afin que nous ne soyons pas conduits à voter des textes générateurs de nouvelles dépenses.

L'article 40 de la Constitution s'applique aux parlementaires. Il était probablement tout à fait justifié d'instaurer cette discipline en 1958. Il faudrait qu'une discipline, certes moins dure, mais similaire, joue au sein du Gouvernement et que les conséquences de chaque texte soient au moins chiffrées, qu'il s'agisse des finances publiques de l'Etat, des finances publiques sociales ou des finances publiques des collectivités locales.

L'Etat doit cesser de décider seul pour d'autres. Qu'il décide seul pour lui, cela paraît tout à fait normal, mais il décide trop souvent pour d'autres.

Je souhaite reprendre les propos que vient de tenir M. le ministre délégué au budget car ils sont tout à fait symptomatiques.

Il est normal que le ministre de la fonction publique conduise les négociations pour la fonction publique de l'Etat. Le problème, c'est que lorsqu'il conclut un accord pour la fonction publique de l'Etat, celui-ci s'applique à la fonction publique sociale. En d'autres termes, la sécurité sociale devra trouver les moyens de financer l'accord signé par le ministère ; les collectivités locales devront payer non seulement leurs fonctionnaires, mais également - j'y insiste - tous les agents des associations qui ont conclu une convention collective rattachée à la fonction publique. Je tiens à rappeler ici que les protocoles Durieux et Durafour ont pesé bien plus sur les finances locales que sur les finances de l'Etat.

L'Etat ne doit plus faire partager le financement des actions qu'il décide. Les financements croisés ne sont pas à bannir, car, parfois, il n'existe pas d'autre solution. Toutefois, de nombreux contrats de plan ont pour seul objet de faire payer par des collectivités locales des investissements dont le financement revient à l'Etat.

Si le financement doit véritablement être partagé, il faut être plus clair. Il est préférable de déclasser quelques kilomètres de route nationale et de les confier à des collectivités, qui les administreront selon leurs moyens, plutôt que de voir l'Etat conserver la gestion de ces routes en demandant à d'autres de les financer par le biais de contrats de plan.

La mise en cause de ces habitudes, de ces automatismes, est, bien sûr, essentielle. Mais si l'on veut aller plus loin, conduire une nouvelle politique de la dépense publique, il faut lier la réforme budgétaire à la réforme de l'Etat.

On ne peut continuer à décider de Paris, de votre ministère, de la plupart des dépenses de l'Etat sur l'ensemble du territoire. Il ne me paraît pas indispensable de décentraliser les décisions, mais il faut véritablement les déconcentrer, de façon que l'Etat puisse apporter une réponse qui soit adaptée aux problèmes locaux, même si, bien évidemment, l'unité de la République doit être préservée.

La réforme de l'Etat et la réforme budgétaire doivent aller de pair, ce qui justifie le fait que toute action doit s'inscrire dans la durée. Ce débat d'orientation budgétaire

est bienvenu, même - et probablement surtout - si la situation est particulièrement difficile. Après la réforme des régimes sociaux et du service hospitalier, c'est probablement là une réforme essentielle, mais complexe.

Le soutien des membres du groupe de l'Union centriste pour cette politique courageuse de maîtrise et de réduction de nos dépenses publiques vous est acquis, messieurs les ministres, parce que c'est la seule qui permettra d'assurer à la fois la reprise économique et le progrès social. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Beaudeau.

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, l'institution de ce débat d'orientation budgétaire était souhaitée et attendue. Depuis plusieurs années, la commission des finances le sollicitait. Nous nous félicitons donc de la décision prise, tout en regrettant que ce débat soit limité et sans portée réelle.

Le Gouvernement aurait pu prendre exemple sur les débats organisés par les conseils municipaux ou les conseils généraux qui, quelques semaines avant le vote du budget, réfléchissent à ce que devront être les choix budgétaires à venir. Ils le font depuis quelques années et les orientations sont conclues par un vote.

Cette pratique n'est pas formelle. Les choix retenus deviennent budget. Lorsque les municipalités changent, les équilibres budgétaires font l'objet de remises en cause.

Il est difficile d'en dire autant de notre débat. Aucun vote n'interviendra, aucune modification, aucun amendement ne sont prévus. L'élaboration de la prochaine loi de finances demeurera de la seule initiative gouvernementale.

Mais alors, pourquoi ce débat ?

Je m'étais étonnée de voir M. le ministre de l'économie et des finances affirmer et répéter que la réforme fiscale serait étudiée au début de l'année 1996. Après un long silence, cette réforme que l'on voulait plus juste, plus sociale, plus démocratique, est repoussée, peut-être pour la fin de l'année !

Une réforme de l'Etat est envisagée avec, notamment, un nouveau transfert de charges sur les collectivités territoriales pour mieux imposer ce qui apparaît clairement : la réduction des dépenses publiques, devenue l'un des objets essentiels de la politique gouvernementale.

M. Auberger le déclare très clairement : « Il est nécessaire de procéder à un réexamen systématique de toutes les dépenses publiques. Un tel effort montrera la volonté concrète d'engager sans tarder une réforme particulièrement ambitieuse de l'Etat. »

Il ne s'agit donc pas de préparer démocratiquement le budget pour 1997. Vous voulez imposer ou renforcer de nouveaux choix par un jeu savant et coordonné de discussions sur le budget, la réforme de l'Etat, la réforme fiscale.

Tout est mis au service d'une politique qui n'est pas celle de la France, mais qui résulte d'engagements internationaux dans la perspective de l'Union monétaire européenne au 1<sup>er</sup> janvier 1999.

**M. Emmanuel Hamel.** Hélas !

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** On croit débattre du projet de budget de notre pays, mais, en fait, on accuse la France de ne pas aller assez vite dans la construction européenne.

Il est surprenant, pour un parlementaire français, de constater que la première partie du rapport vise à étudier les efforts d'assainissement en matière de dépenses



publiques des Etats-Unis, du Canada et des pays européens, pour conclure : « La France prend du retard dans cet effort d'assainissement. »

Les références prises dans les pays européens sont inquiétantes. Je ne prendrai qu'un exemple, celui de l'Allemagne. Le rapport nous la cite comme modèle : « Les subventions de l'Etat fédéral à l'office fédéral du travail en matière d'emploi sont supprimées, les allocations chômage réduites, l'âge de la retraite pour les femmes reculé, les mesures d'augmentation des allocations familiales reportées. »

Les modèles de ce type, messieurs les ministres, les Français n'en veulent pas ! Pourtant, que proposez-vous dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques ?

Ce sont les mêmes arguments, sous la pression des milieux financiers, qui ont été mobilisés d'un côté du Rhin, avec le plan de super-rigueur du Chancelier Kohl, et de l'autre côté du Rhin, avec le plan de super-rigueur Juppé-Chirac.

La proposition fondamentale du Gouvernement consiste en une réduction du déficit public, sous prétexte que celui-ci pèserait sur le développement économique. La réduction se chiffrerait à 60 milliards de francs, mais la plupart des instituts l'estiment nécessaire à 100 milliards de francs.

Plus que l'importance du déficit, c'est le coût du financement de ce déficit, c'est-à-dire le taux d'intérêt appliqué aux emprunts de l'Etat, qui compte. Or, ce coût est évalué à plus de 220 milliards de francs par an, dites-vous dans votre rapport, monsieur Lambert, et son importance a pour conséquence d'autoreproduire ce même déficit.

De même, ce déficit est largement alimenté par la politique d'austérité menée et présentée, à tort, comme la solution à la crise.

Ainsi, sur 286 milliards de francs de dépenses pour l'emploi accordés aux entreprises, 138 milliards sont allés directement aux entreprises, alors que celles-ci ont été largement subventionnées par les diverses mesures fiscales décidées depuis 1985 en matière d'impôt sur les sociétés et de taxe professionnelle - 200 milliards à 300 milliards de francs cumulés, selon les estimations.

En revanche, la réduction des dépenses publiques touchera tous les budgets sociaux, moyennant une diminution de dizaines de milliers d'emplois de fonctionnaires. N'est-ce pas là l'application du rapport présenté par la commission « Dépense publique » de l'Institut de l'entreprise, organe de réflexion patronal dont est membre M. Baconnier, l'un des cinq sages chargés de proposer une réforme des prélèvements ?

Cette commission propose de réduire les dépenses publiques de 570 milliards de francs - francs constants 1994 - au bout de dix ans. Le détail serait le suivant : dépenses de santé en baisse de 100 milliards de francs ; coupe claire dans les dépenses de fonctionnement et d'équipement de l'Etat, en diminution de 100 milliards de francs ; réduction de 10 p. 100 des effectifs de la fonction publique, soit 75 milliards de francs ; relèvement à soixante-cinq ans de l'âge de départ à la retraite, soit 110 milliards de francs ; remise en cause des régimes spéciaux de retraite, soit 20 milliards de francs ; réduction des dépenses militaires - même si certaines sont justifiées - soit 50 milliards de francs ; baisse des subventions à l'outre-mer pour 10 milliards de francs.

Allez-vous céder à ces injonctions, comme l'exigent le patronat, Jean Trichet et le comité de pilotage de la politique monétaire ?

De tels choix, vous le savez, auront pour conséquence de générer des dizaines de milliers de chômeurs dans les usines d'armement, dans la fonction publique, dans les hôpitaux publics, dans les collectivités territoriales, dans l'éducation nationale, etc.

Alors qu'un collectif budgétaire retranchait 986 millions de francs du budget de la culture de 1995, soit 5 p. 100 des moyens de ce ministère, une nouvelle amputation a réduit celui-ci de 8 p. 100 en mars dernier.

**Mme Hélène Luc.** C'est scandaleux !

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Cette décision porte un coup sérieux à l'objectif qui consiste à atteindre 1 p. 100 du budget de l'Etat, auquel on parvient par de nombreux artifices.

Dès lors, comment seront assurés, dans la prochaine période, les engagements pris pour réduire la fracture sociale, action dans laquelle la culture doit jouer un rôle prépondérant ?

**Mme Hélène Luc.** Très bien !

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Les crédits de la culture doivent être non seulement garantis mais augmentés.

Le Gouvernement va-t-il persister dans son refus d'engager les moyens indispensables à l'école de la qualité et de la réussite pour chaque enfant ?

Va-t-il, par le biais de réductions drastiques, répondre aux visées des ultralibéraux, pour qui école et formation sont des charges trop lourdes et pour qui seul un SMIC éducatif délivré aux élèves suffirait ?

L'an prochain, 30 000 enseignants partent en retraite. Ne pas les remplacer tous signifierait franchir un cran supplémentaire dans l'alourdissement des effectifs, les fermetures de classes et l'inégalité des chances de réussite.

Les charges de personnels de l'Etat doivent être maîtrisées, dites-vous, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur. Vous proposez donc un « dégraissage », vilain mot qui a été ressenti comme une insulte par les fonctionnaires.

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** Vous exagérez !

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Vous proposez de supprimer en cinq ou six ans un nombre de fonctionnaires presque égal à celui qui a été créé en huit ans, soit 70 000. Confirmez-vous ce chiffre, monsieur le ministre ?

Contrairement à vos affirmations, les charges en personnels actifs de la fonction publique n'ont cessé de reculer, tant en proportion des dépenses publiques que relativement au produit intérieur brut - 4,3 p. 100 de ce PIB en 1995.

Si l'on excepte l'arme nucléaire et les équipements militaires, les investissements ont atteint un niveau historiquement bas, contrairement à ce que l'on entend dans la campagne que vous engagez de façon outrancière et quelque peu malhonnête.

Par ailleurs, les collectivités territoriales, qui ont pris le relais de l'Etat pour les dépenses d'investissement, ne peuvent plus assumer une charge qui croît régulièrement et représente désormais les trois quarts des investissements publics, avec des transferts de fiscalité dédouanant l'Etat et culpabilisant communes, départements et régions.

Monsieur le rapporteur général, dans votre rapport, vous écrivez : « En ce qui concerne les prélèvements au profit des collectivités locales, il est excessif de les présenter comme empreints d'un particulier dynamisme. Ils n'ont progressé que de 2,6 p. 100 en francs constants entre 1991 et 1995, soit nettement moins que le PIB. Ils représentaient 2,08 p. 100 de celui-ci, en 1991, et 2,03 p. 100 en 1995. »

« Tout cela milite pour un respect absolu du pacte de stabilité passé entre l'Etat et les collectivités locales. »

**M. Alain Lambert**, *rapporteur général*. Vous n'êtes pas contre ?

**Mme Marie-Claude Beaudou**. Cette orientation budgétaire de réduction en dessous du coût de la vie des crédits nécessaires aux besoins de nos communes, nous la contestons.

Aujourd'hui même, les élus communistes et républicains ont manifesté dans les rues de Paris...

**Mme Hélène Luc**. Très nombreux !

**Mme Marie-Claude Beaudou**. ... pour proposer d'autres solutions qu'ils ont présentées cet après-midi, au cours d'une audience, à M. le Premier ministre, et qu'ils ont résumées dans une proposition de loi qu'ils déposeront ces jours-ci.

Cette proposition de loi, que nous vous demanderons de discuter, mes chers collègues, constitue un ensemble complet et cohérent.

Dans une première partie, nous définissons des mesures nouvelles concernant les impôts locaux.

Les huit premiers articles proposent des allègements aux redevables de la taxe d'habitation et des contributions foncières, afin de faciliter la consommation et l'investissement en logements, facteurs essentiels de développement de l'emploi.

Les articles 9 à 14 portent sur la taxe professionnelle. Ils en modifient l'assiette et y incluent les actifs financiers, allégeant ainsi la contrainte sur les salaires et favorisant une péréquation du produit de la taxe. L'article 10 abroge l'allègement transitoire des bases de 16 p. 100.

Sur le calcul du montant des impôts, nous proposons de restituer les principes de liberté de fixation.

La troisième partie de notre proposition retient le principe de la DGF, principe initial de la réforme de 1979, associant le montant de la dotation au produit prévisible de la taxe sur la valeur ajoutée.

Dans une quatrième partie, nous revenons sur la dotation globale d'équipement, que nous proposons de rétablir pour les communes de plus de 20 000 habitants ; nous proposons également de rétablir la franchise postale dans sa totalité.

**M. Christian Poncelet**, *président de la commission des finances*. Qui l'a supprimée ?

**Mme Marie-Claude Beaudou**. Pas nous, monsieur Poncelet !

**M. Christian Poncelet**, *président de la commission des finances*. Peut-être pas vous, mais en tout cas vos amis !

**Mme Marie-Claude Beaudou**. Nous présentons également une idée nouvelle, celle de l'attribution d'une subvention exceptionnelle aux communes confrontées à des difficultés de trésorerie découlant de la fermeture d'un établissement industriel ou commercial, de la fermeture d'un établissement du ministère de la défense - c'est à l'ordre du jour ! - ou d'aléas de gestion, comme cela s'est produit parfois après des changements d'orientation à la suite des élections de juin dernier.

La décentralisation, les rapports que l'Etat entretient avec les collectivités locales sont un enjeu majeur du débat politique, singulièrement du débat budgétaire.

Messieurs les ministres, votre politique de réduction des dépenses publiques n'est pas bonne, car, loin d'être génératrice d'emplois, elle est source de nouveaux chômeurs.

La politique qui consiste à réduire les charges des entreprises, en cédant au dogme de l'abaissement du coût du travail, n'est pas davantage une politique en faveur de l'emploi.

Soyons réalistes ! Le profit brut des entreprises est à un niveau élevé : 32 p. 100 de la valeur ajoutée ! Le taux d'autofinancement dépasse 115 p. 100. Il s'agit, bien entendu, des groupes et des grandes entreprises. Les petites entreprises et les entreprises de main-d'œuvre ne connaissent pas une situation aussi florissante.

Le recul du prélèvement public sur les entreprises a favorisé le gâchis de richesses, mais il ne s'est pas traduit par des créations d'emplois, par des hausses de salaires, par la croissance de la production, par le développement des investissements.

Concernant les recettes nouvelles à trouver, le Gouvernement a décidé, dès le mois de juin 1995, d'accroître le taux des prélèvements. Cet accroissement a renforcé l'injustice et rendu insuffisante la redistribution. Les Français, messieurs les ministres, ont le sentiment d'être de plus en plus imposés et de bénéficier de moins en moins d'avantages. La France s'affaiblit.

Le poids global des prélèvements obligatoires doit être analysé avec réalisme ; 80 p. 100 du surplus d'impôt pour 1996 sert à financer l'accroissement de la dette publique et l'augmentation des exonérations de cotisations patronales accordées aux entreprises.

Patronat et détenteurs de portefeuilles obligataires ont vu, en dix-huit mois, plus de 50 milliards de francs passer des prélèvements des entreprises sur la consommation et le revenu des ménages.

Tout comme il faut faire la clarté sur les notions de dette publique et de dépenses publiques, il convient de démystifier la notion égalitaire de prélèvement sur les ménages.

Ce prélèvement serait plus juste, plus équitable. M. Juppé voudrait rétablir l'équilibre entre taxation des revenus du travail et taxation des placements financiers. Mais que fait-il ? La commission Ducamin a établi un rapport, en juillet dernier, démontrant que « le système de redistribution français est plus avantageux pour les titulaires de revenus du capital ». S'il le réécrivait aujourd'hui - puisque le rapport date de juillet 1995 - son auteur trouverait dans la politique gouvernementale de nouveaux arguments.

Un principe nouveau est apparu avec le renforcement de la taxation des plus-values de cession des valeurs mobilières. L'effet fiscal d'une telle mesure est plus que limité, puisque seuls 10 milliards de francs rentreront, en 1998, dans les caisses de l'Etat, sur 500 milliards de francs de revenus financiers.

Alors que l'Etat ajoute de nouvelles mesures en faveur de donations ou de nouvelles exonérations fiscales, avec la mise en place des zones franches, le contribuable subit les différentes hausses de prélèvements : hausse de 2 p. 100 de la TVA ; forfait hospitalier passant de 50 francs à 70 francs ; augmentation des cotisations maladie des retraités et des chômeurs de 1,2 p. 100 en 1996 et 1997 ; hausse de la TIPP ; création du RDS ; mise sous condition de ressources pour l'allocation pour jeune enfant ; non-revalorisation, pourtant prévue par la loi, des allocations familiales.

Ces nouvelles mesures pèsent, pour l'essentiel, sur les ménages salariés. Le Gouvernement prétend baisser les impôts en 1997. Il augmente sans cesse les prélèvements obligatoires. Le Gouvernement lie la réforme des prélèvements obligatoires à une baisse des impôts, qui ne peut être, dites-vous, « que mise en place progressivement en

fonction des marges budgétaires que lui laisse la réduction des déficits dans la perspective de la monnaie unique européenne ».

Autrement dit, on pourra peut-être baisser modestement les impôts en 1997, mais, d'ici là, le transfert des impôts indirects se sera accentué, aggravant l'injustice dans le prélèvement.

Le poids des impôts directs est passé de 38,7 p. 100 à 37,2 p. 100, mais celui des impôts indirects, de 61,3 p. 100 à 62,8 p. 100. En revanche, la taxation des revenus des capitaux mobiliers a connu une diminution de 3,2 p. 100 à 1,1 p. 100 dans la période 1987-1994.

Ce que vous pourrez accorder en 1997 est déjà capitalisé aujourd'hui. La réalité est là ! L'impôt sur les sociétés est, en France, plus faible que dans nombre de pays européens : 60 p. 100 de la moyenne des Douze. Le prélèvement au titre de la sécurité sociale est beaucoup plus élevé en France : 44,6 p. 100 contre 28,1 p. 100 en moyenne. L'impôt sur les salaires est très élevé.

Ce sont là les prémices de l'application de la monnaie unique. L'autonomie des Etats en matière de politique fiscale ne pourra être préservée. La France devra s'aligner ; elle commence déjà à le faire.

Le président de la Bundesbank, poussant son raisonnement sur la monnaie unique, affirme que la souveraineté nationale devra être abandonnée, y compris en matière salariale.

Les mesures que vous proposez, monsieur le ministre, traduisent une accentuation de cet alignement, et ce au détriment des intérêts réels de notre pays.

En regardant d'un peu plus près votre réforme de l'Etat, on note aussi une précipitation du transfert sur les départements et les communes de charges financières concernant les personnes âgées, les personnes handicapées, la sécurité.

Les choix budgétaires ne concernent pas une amélioration de la gestion mais une reconsidération complète de la gestion de l'Etat. Il ne s'agit pas de gérer mieux, mais de gérer autrement.

Il nous semble qu'il faudrait faire quelques choix nouveaux et, au nom du groupe communiste républicain et citoyen, je vous en proposerai quelques-uns.

Tout d'abord, la contribution des entreprises doit être repensée, avec une fiscalité devant servir à l'emploi et à la croissance économique. Tel est le sens de nos propositions de taxation des mouvements spéculatifs, de relèvement de l'impôt sur les bénéficiaires non réinvestis, de suppression des déductions fiscales portant sur les provisions pour plan de licenciement, des modifications de la taxe professionnelle au profit des entreprises qui embauchent et créent des richesses.

Ainsi serait définie une politique fiscale en faveur de l'emploi.

Notre deuxième série de propositions constitue un ensemble de mesures de justice fiscale donnant à l'Etat des moyens nouveaux pour une politique française sociale. Nous proposons le quadruplement de l'impôt sur les grandes fortunes pour financer la lutte contre l'exclusion, la taxation des opérations financières à un niveau élevé, la progressivité et le renforcement de l'impôt sur le revenu avec exonération de tous les revenus inférieurs à 7 500 francs.

Enfin, nous prônons l'allègement de la fiscalité indirecte, particulièrement inique.

Il s'agit bien, vous le voyez, d'une autre gestion française, démocratique, sociale en faveur de l'emploi. Elle s'oppose à celle de Maastricht à monnaie unique, qui

enlèvera la France dans le renoncement, l'affaiblissement et le poids d'une fiscalité de plus en plus injuste pour les Français. (*Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen.*)

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

**M. Jean-Pierre Masseret.** Monsieur le ministre, je vous ai connu moins vindicatif, moins virulent qu'aujourd'hui !

Permettez-moi de vous rappeler que, depuis vingt et un ans, tous les budgets de la France se sont soldés par un déficit. Au cours des dix dernières années, bonne période de référence, votre majorité a gouverné pendant soixante-cinq mois, contre soixante mois pour les socialistes. Aux termes de l'article 20 de la Constitution, vos responsabilités sont donc plus importantes que celles des socialistes, s'agissant de la situation de notre pays !

Depuis la législature de 1993, savez-vous – et vous le savez – que la dette publique a augmenté de 692 milliards de francs en deux ans,...

**M. Emmanuel Hamel.** C'est moins qu'au temps de Delors !

**M. Jean-Pierre Masseret.** ... soit 346 milliards de francs par an ? C'est le ruban bleu et, en période olympique, c'est la médaille d'or, monsieur le ministre !

**M. Emmanuel Hamel.** C'est la médaille Delors ! (*Sourires.*)

**M. Jean-Pierre Masseret.** Les taux de prélèvement sont passés de 43,9 p. 100 à 44,6 p. 100. De plus, mes chers collègues, le taux de la CSG a doublé ; il est aujourd'hui de 2,4 p. 100 du revenu soumis à l'impôt sur le revenu. A cela, il faut ajouter la création du RDS, sans oublier que la TVA est passée de 18,6 p. 100 à 20,6 p. 100.

**M. Josselin de Rohan.** Vous aviez préparé le terrain !

**M. Jean-Pierre Masseret.** Le document qui sert de support à notre débat établit, comme l'ont confirmé d'ailleurs votre intervention et celle de M. Lamassoure, une double dictature.

Il s'agit d'abord de la dictature de l'approche technocratique des problèmes de société. Les chiffres sont une réalité, monsieur le ministre, je suis d'accord avec vous, mais les chiffres ne peuvent pas fonder, justifier et légitimer, au plan philosophique, une politique.

**M. Jean Chérioux.** Mais ils la jugent !

**M. Jean Arthuis,** *ministre de l'économie et des finances.* Je n'ai pas dit cela !

**M. Jean-Pierre Masseret.** L'autre dictature, la principale, celle dont découle tout le reste, c'est la dictature des marchés financiers, chacun la connaît bien ici. Je me souviens des débats que nous avons eus avec nos collègues de la Chambre des communes. A un collègue de la commission des finances qui demandait pourquoi la Grande-Bretagne avait quitté le système monétaire européen, il fut répondu que c'était à la demande des marchés financiers. J'avais alors répliqué que, dans ces conditions, mieux valait élire des banquiers que des députés, si le vrai pouvoir était finalement à la City plutôt qu'à la Chambre des communes !

**M. Christian Poncelet,** *président de la commission des finances.* Ils veulent y revenir !

**M. Jean-Pierre Masseret.** Dans cet environnement, qui fait de l'économique la bible de la vie, les incohérences du système mettent en péril la démocratie politique – j'y reviendrai dans un instant – et la démocratie sociale. De sorte que, ce soir, monsieur le ministre, je ne répondrai pas à votre invitation de débattre sur le thème : comment et pourquoi faire des économies ?

**MM. Christian Poncelet, président de la commission des finances et Alain Lambert, rapporteur général.** Aïe, aïe, aïe !

**M. Jean Chérioux.** Vous ne savez pas faire des économies !

**M. Jean-Pierre Masseret.** Je prends la parole ici pour établir une « anayse-protestation ». Pourquoi ? Parce que la seule légitimation de votre politique tient en une phrase : « la France doit faire comme les autres ».

**M. Josselin de Rohan.** Comme la Suède !

**M. Jean-Pierre Masseret.** L'autre aspect de cette affirmation est la suivante : la France doit respecter ses engagements internationaux ; et cela nous renvoie à Maastricht.

**M. Emmanuel Hamel.** Eh oui !

**M. Jean-Pierre Masseret.** J'ai voté en faveur de ce traité.

**M. Emmanuel Hamel.** Vous avez eu bien tort !

**M. Jean-Pierre Masseret.** Je l'ai fait sur la base du préambule qui fonde les objectifs de cette union. Or, quels sont ces objectifs écrits ? C'est le principe de liberté sur lequel nous sommes tous d'accord ; c'est le respect des droits de l'homme, d'accord ; le principe de solidarité...

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** D'accord !

**M. Jean-Pierre Masseret.** Cela se perçoit moins, me semble-t-il.

C'est aussi la promotion du progrès économique et social et le renforcement de la cohésion.

Or, aujourd'hui, force est de constater que vous confondez objectifs et moyens. Vous sacrifiez les objectifs aux moyens. Or une politique se fonde sur les objectifs qui sont affichés.

**M. Jean Chérioux.** Il faut avoir la politique de ses moyens.

**M. Jean-Pierre Masseret.** Si les objectifs ne sont pas tenables, accessibles, il faut renégocier le traité, nous en sommes d'accord.

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Si les autres le veulent !

**M. Jean-Pierre Masseret.** Si les objectifs sont bons, alors il faut changer les moyens si ceux-ci sont contradictoires aux objectifs.

Vous nous dites qu'il faut faire comme les autres. Cela signifie qu'il faut réduire les déficits. Soit ! Mais comment ?

**M. René Régnauld.** Et lesquels ?

**M. Jean-Pierre Masseret.** A vous lire, à vous écouter, c'est aux classes moyennes et aux gens en difficultés à se serrer la ceinture !

**M. René Régnauld.** Très juste !

**M. Jean-Pierre Masseret.** Moins de fonctionnaires, moins de protection sociale et pas de SMIC si l'on peut !

**MM. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances et Jean Chérioux.** C'est caricatural !

**M. Jean-Pierre Masseret.** Non, ce n'est pas caricatural. Je vous renvoie à vos propos et à vos propositions. Monsieur le ministre, concrètement, cela conduit à ce que nous savons tous, au modèle social des Etats-Unis. Or les personnes que vous recevez dans votre mairie, que nous recevons dans nos permanences nous décrivent la réalité.

Elles nous racontent un fait de société, elles nous racontent la vie. Ce fait de société c'est précisément que bien des situations sont invivables, insupportables. Telle est la réalité à laquelle nous sommes ensemble confrontés !

**M. Jean Chérioux.** Après quatorze ans de socialisme !

**M. Jean-Pierre Masseret.** Après soixante-cinq mois de majorité de droite et soixante mois de majorité socialiste ; la balance penche de votre côté, monsieur Chérioux !

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Il suffit d'une minute pour mettre le feu à la maison !

**M. Jean-Pierre Masseret.** Certes, un pays ne peut pas distribuer plus de richesses qu'il n'en crée ou plus qu'il ne peut en exploiter aux dépens des autres.

**M. Jean Chérioux.** Oh, oh !

**M. Jean-Pierre Masseret.** Exploitation des autres et gestion libérale vont souvent de pair, n'est-ce pas ?

**M. Paul Girod.** Vos collègues socialistes ne vous écoutent plus !

**M. Jean-Pierre Masseret.** Mais si, ils écoutent ! Bien sûr !

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Ils sont effondrés.

**M. Paul Girod.** Atterrés !

**M. Jean-Pierre Masseret.** Or les richesses existent, mais la logique du système dominant ne vous permet pas de les redistribuer. Malgré vos bonnes intentions, vos engagements personnels, vos convictions de chrétien social, la réalité du système vous interdit de répartir ces richesses. Pourquoi ? Parce que la logique du système privilégie les ressources « non captives » qui échappent soit à toute obligation collective, soit à tout effort conséquent, et dans ce domaine, liberté s'oppose à solidarité, responsabilité, intérêt général et cohésion sociale.

La logique du système conduit aussi à favoriser les classes aisées en leur accordant des avantages personnels. Telle était bien l'orientation d'une grande partie de votre fiscalité ces dernières années. Comment favoriser les placements immobiliers, les situations patrimoniales, etc. ?

La logique du système veut que l'on sollicite les classes moyennes : charges sociales, impôts d'Etat et impôts locaux, la fiscalité locale s'alourdisant inévitablement.

La logique du système est encore celle qui multiplie les exclusions sociales.

Comment voulez-vous que, face à cette réalité que nous observons, les classes moyennes ne se révoltent pas, ne disent pas effectivement « halte à la pression fiscale ! ».

Mais l'exercice politique est compliqué car on ne touche pas les véritables organisateurs des marchés financiers, tout en essayant de privilégier les classes les plus aisées. Les plus démunis ne voient venir aucune solution, tandis que les classes moyennes protestent, résistent et se révoltent.

Les conséquences politiques ne sont pas innocentes. C'est, pour certains, le rejet de la démocratie ; c'est le danger qui pèse sur la fonction politique, c'est la montée des extrêmes que l'on trouve au bout de ce chemin-là.

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** C'est votre irréalisme !

**M. Jean-Pierre Masseret.** Le discours sur la fracture sociale est tout à fait exemplaire de mon propos.

M. le Président de la République a été élu parce qu'il a mis le doigt, pendant sa campagne électorale, sur une réalité à laquelle notre pays était confronté : la fracture

sociale. Il a été élu démocratiquement, malgré les difficultés relationnelles que ce candidat avait avec la population dans les années passées. Il a été élu parce qu'il a parlé de la fracture sociale et parce qu'il a ajouté que la feuille de paie et l'évolution sociale n'étaient pas en contradiction ou en opposition avec l'emploi. C'est pour cela que le Président de la République actuel a été élu par une majorité de Françaises et de Français !

**M. Paul Girod.** Cela veut dire que les autres faisaient l'inverse !

**M. Jean-Pierre Masseret.** Quelque temps après, force est de constater qu'il ne fait pas ce qu'il avait indiqué aux Français ! Ceux-ci sont pour le moins troublés ; les Français et les Françaises ne croient plus à grand-chose.

**M. René Régnault.** Et ils le disent !

**M. Jean-Pierre Masseret.** Comment voulez-vous qu'ils aient confiance ? Ils le font effectivement, de temps en temps, par des manifestations, des protestations, et cela se poursuivra probablement. Mais on ne peut pas jouer comme cela sur les mots de « fracture sociale ».

Ma conviction - je ne vous demande pas de la partager, mais c'est ma conviction et celle de mes camarades -...

**M. Josselin de Rohan.** Vos collègues !

**M. Jean-Pierre Masseret.** ... c'est que la fracture sociale ne peut pas être réduite par une politique d'inspiration libérale. D'ailleurs, je pense que c'est impossible par essence, car les deux sont antinomiques. Ce sont mes analyses qui me conduisent à cette affirmation.

J'ajoute que toute politique qui se contentera d'atténuer les conséquences néfastes ne résistera pas à la logique profonde du système dominant. Soulager, c'est mieux que rien, mais ce n'est pas guérir.

Mon propos vaut pour cette majorité et pour celle, éventuellement, qui pourrait venir demain, car il existe une logique très forte dans le système qui prévaut aujourd'hui de façon dominante. Or, si cette logique n'est pas cassée, il n'y aura pas de réponse utile pour notre pays.

D'où l'Europe, sur laquelle je suis en désaccord avec mes camarades communistes. L'Europe, c'est une dimension suffisante pour essayer de casser la mécanique dominante des marchés financiers pour une part, mais son contenu actuel est totalement insuffisant, c'est clair.

En effet, les tenants des marchés financiers utilisent précisément cette construction européenne dans l'instant, mais cela n'est inscrit ni dans le traité de Maastricht, ni dans le traité de Rome.

**M. Emmanuel Hamel.** C'était dans sa logique !

**M. Jean-Pierre Masseret.** Cette orientation correspond à un moment donné de notre histoire, mais il ne dépend que de nous-mêmes d'y apporter un autre contenu pour instaurer un autre rapport de force et pour y imposer effectivement une autre logique.

Votre document, monsieur le ministre, s'il est bien fait, n'est pas toujours convaincant. Je prends le tableau « emplois publics-emplois privés ». En filigrane, ce tableau signifie que l'emploi public ne se développe qu'au détriment de l'emploi privé.

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** C'est un constat.

**M. Jean-Pierre Masseret.** Quelques éléments sont donnés. Aux Etats-Unis, la répartition se fait à peu près à égalité : 1 p. 100 de plus d'emplois publics et 1,2 p. 100 de plus d'emplois privés. En Italie, les emplois privés ont

diminué et il n'y a pas eu de création d'emplois publics. Mais l'exemple le plus frappant reste celui du Royaume-Uni où il n'y a eu aucune création d'emplois publics et où les emplois privés ont cependant chuté considérablement.

**M. Paul Girod.** Dans ce pays, il y a moins de chômage que chez nous ! Comment cela se fait-il ?

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Et ils ont dévalué !

**M. Jean-Pierre Masseret.** C'est exact : en plus, ils ont dévalué !

Mes chers collègues, vous connaissez la Grande-Bretagne, je suppose ! Sinon, allez y faire un tour, et vous obtiendrez un certain nombre de réponses à vos questions, notamment sur les équipements publics, sur le système de santé, sur la situation sociale des habitants, en particulier dans les banlieues des grandes zones urbaines. Vous saurez ainsi que la politique de Mme Thatcher, qui semble vous inspirer, donne vraiment de très mauvais résultats !

**M. Paul Girod.** Je n'ai jamais dit qu'elle m'inspirait, j'ai seulement dit qu'il y avait moins de chômage que chez nous !

**M. Jean-Pierre Masseret.** S'agissant des prélèvements obligatoires, votre document précise, monsieur le ministre de l'économie et des finances, qu'ils atteignent 43,9 p. 100 en France, - voire un peu plus aujourd'hui, grâce à vous ! - 29,8 p. 100 aux États-Unis, 39,2 p. 100 en Allemagne, 35 p. 100 en Espagne et 34 p. 100 au Royaume-Uni.

Que veut-on démontrer par ces chiffres ? Si c'est le modèle américain qui vous sert de référence, on peut considérer qu'un taux de prélèvements obligatoires à 29,8 p. 100 donne une société que nous n'acceptons pas et dont je n'ose pas imaginer que vous l'acceptez vous-mêmes, car il s'agit d'une société d'exclusion et de destruction de la cohésion.

Donc, comme c'est souvent le cas, on peut faire dire aux chiffres ce que l'on veut.

Pour ma part, je crois à l'engagement qui figure à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1958 : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale... », j'insiste sur ce dernier terme.

Voilà qui nous engage toutes et tous devant nos concitoyens. Il est de notre devoir de mettre en œuvre cette république sociale. Nous devons organiser une société dans laquelle on peut vivre sa vie avec bonheur.

Or, très sincèrement, ce n'est pas dans votre politique que je trouve une concrétisation de cette obligation que nous avons, nous les élus de la nation, de faire en sorte que nos citoyens vivent leur vie avec bonheur. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

**M. Paul Girod.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, dans ma jeunesse, on parlait beaucoup du char de l'Etat et des virages à prendre.

J'ai d'ailleurs l'impression que je vais prendre un assez large virage par rapport à ce qui vient d'être dit...

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Ce n'est pas grave !

**M. Paul Girod.** ... pratiquement le même virage que celui que vous nous proposez pour la conduite du char de l'Etat.

Le Gouvernement, quel qu'il soit, est aux commandes et les Français sont d'une certaine manière les passagers avec leurs rôles respectifs, quelquefois leurs instincts grégaires, leurs réactions de masse qui ont une certaine influence sur l'équilibre du véhicule.

Dans la voie sur laquelle nous sommes maintenant engagés, il faut faire très attention. Si virage il doit y avoir, cela vient du fait que, pendant pas mal d'années, monsieur Masseret, nous en avons pris un autre : vous avez dit soixante mois.

Il s'agissait alors, paraît-il, de passer...

**M. Christian Poncelet**, président de la commission des finances. De changer la vie !

**M. Paul Girod**. C'était en 1981 ! Voilà qui date d'il y a un peu plus de dix ans. J'ajoute que les dix dernières années comportent peut-être des gouvernements de droite, mais aussi une présidence de gauche.

**M. Jean-Pierre Masseret**. Et l'article 20 de la Constitution !

**M. Paul Girod**. Il convient donc peut-être de nuancer les jugements que l'on porte de manière un peu rapide.

**M. René Régnauld**. Et la vérité !

**M. Paul Girod**. Entre nous, en 1981 et après, on a choisi des itinéraires assez différents de ceux que nous choisissons aujourd'hui, ce qui nous a fait frôler un certain nombre de précipices.

La route est montagneuse, certes ; mais cela ne suffit pas à expliquer que l'on prenne toujours la mauvaise direction.

**M. René Régnauld**. Il faudrait se rappeler la situation de 1981.

**M. Paul Girod**. J'ai entendu dire que la gestion publique des entreprises et des banques était, à l'évidence, plus morale et plus efficace que quand elle était privée. Cela nous a donné le désastre bancaire français.

**M. Jean Chérioux**. Le Crédit lyonnais.

**M. Paul Girod**. J'ai entendu dire, en 1988, qu'il fallait réhabiliter la dépense publique. Dès 1990, les effets du Gouvernement de 1986 à 1988 étaient effacés. Pendant cette période, le déficit avait régressé, puis on est parti vers l'explosion que nous connaissons maintenant et il faudra plus de deux ans pour arrêter le processus.

Pour expliquer le virage que nous prenons aujourd'hui, il faut analyser les caractéristiques des itinéraires antérieurs.

**M. Henri Belcour**. Très bien !

**M. René Régnauld**. Il faut que vous acceptiez vos responsabilités !

**M. Paul Girod**. Il est grand temps que tout le monde en prenne conscience, non seulement les élus que nous sommes, mais aussi la population qui le ressent peut-être plus encore qu'elle ne le conçoit !

Selon moi, le virage peut être pris sans mortel dérapage, à condition qu'une erreur de conduite n'affole pas les passagers et ne provoque pas, à un moment ou à un autre, un drame dans la conduite du véhicule.

Vous avez eu le mérite, messieurs les ministres, d'évoquer en termes clairs la réalité de nos mœurs. Nous avons actuellement un déficit de 109 milliards de francs, et cela pour rien, pour financer des dépenses de fonctionnement. Mais 109 milliards de francs, c'est dramatique, surtout s'il s'agit simplement de cacher la surconsommation et de préparer, malheureusement, l'explosion prochaine de nos finances.

Certains affirment que l'argent dépensé par l'Etat ne disparaît pas, qu'il va obligatoirement quelque part, qu'il est réinjecté dans le système et, après tout, qu'il n'est pas très grave qu'il passe par les finances de l'Etat. Mais va-t-il toujours où il faut ? C'est là le problème.

Quand il s'agit des tâches régaliennes de l'Etat, c'est évidemment exact. Quand il s'agit de la solidarité que nous devons à nos concitoyens en difficulté - vous avez parlé, monsieur Masseret, de la République sociale - c'est sûrement vrai. Mais le but n'est pas seulement de venir en aide à nos concitoyens en difficulté, il est de faire en sorte que ces derniers soient moins nombreux et qu'il n'y ait pas de petits malins qui exagèrent et ainsi dévalorisent la nécessité de cette solidarité.

Quand les aides aboutissent à des déficits totalement irresponsables, je dis non. Quand elles sont destinées à des fournitures de services plus ou moins énigmatiques à des associations plus ou moins parallèles de l'Etat, je dis encore non. Quand elles aboutissent à une absence de remise en cause du mode de gestion interne ou externe de l'administration, je dis toujours non.

A ce sujet, nous devons nous livrer à un examen de conscience collectif. Je crains que vous n'ayez fait tout à l'heure un extraordinaire lapsus, monsieur Masseret, quand vous avez parlé des recettes non captives que vous considérez comme quelque peu anormales. Quel aveu que de penser que le produit national brut doit devenir une recette captive au bénéfice de ceux qui assurent la redistribution collective !

La grande différence entre un système libéral et un système étatisé, c'est que, dans le second, on prend des photographies de l'économie et on essaie de redistribuer en conséquence, mais, d'une mise au point de la photographie à l'autre, on va à la catastrophe. Dans le premier système, en revanche, on mise sur le fait que l'économie est dynamique et connaît, à l'instar du cinéma, une évolution permanente, et on essaie d'influer sur les dérivés pour aller dans le bon sens.

Je crains que la notion de ressource captive nécessaire, plus vertueuse et plus efficace *a priori* que la ressource libre qu'emploient les citoyens, ne participe au malentendu sur lequel nous faisons reposer la divergence de vues fondamentale qui nous sépare.

Je ne crois pas que l'on puisse dire que la désincarnation du décideur et le désintéressement total du contrôleur, qui sont réels s'agissant, dans un cas comme dans l'autre, de fonctionnaires, garantissent *a priori* la pertinence de l'emploi des fonds.

Notre objectif doit être d'essayer de retrouver une mentalité selon laquelle le citoyen est d'abord quelqu'un dont on favorise l'évolution.

Le drame, c'est que nos concitoyens ont un peu perdu cette mentalité, et que leur exigence de services toujours plus sophistiqués, qui croît en termes tant de qualité que de quantité, beaucoup plus vite que le produit intérieur brut, a abouti très exactement à la situation que nous connaissons aujourd'hui.

Je n'accuse pas spécialement telle ou telle famille politique d'avoir amené la France là où elle est : tous les Français sont collectivement responsables, car tous demandent en permanence.

Et le problème, c'est que, comme ils en demandent chaque année un peu plus que ce que le système peut donner, on aboutit à un transfert vers les prélèvements publics qui va au-delà du raisonnable. L'ennui - et tout à l'heure MM. Poncelet et Fourcade ont appelé notre



attention sur ce point – c'est que, s'il est vrai que l'on établit des normes dans tous les domaines, c'est à la demande de nos concitoyens.

Les Français réclament toujours plus de protection, plus d'assistance ; ils demandent une meilleure qualité de l'air et de l'eau, une meilleure élimination des déchets ; bref, ils demandent tout !

**M. Jean Chérioux.** Eh oui !

**M. Paul Girod.** Le drame, en plus, c'est que l'Etat a tendance, de temps en temps, à faire payer les collectivités territoriales, ce qui ne règle cependant pas le problème car cela n'engendre pas la clarté.

Par ailleurs, tout cela assèche la part du revenu national dont nos concitoyens disposent à titre personnel.

Comme ils sont intelligents, leur réflexe est tout à fait normal : plus on leur prend d'argent, plus ils ont peur, plus ils économisent, plus ils gèlent, eux-mêmes, leur propre économie. Telle est la situation dans laquelle nous sommes.

On peut toujours rêver de nouvelles définitions pour la photographie, mais, si l'on a tué le mécanisme d'évolution, on est sûr de ne reproduire que des tableaux certes intéressants, mais théoriques et qui n'aboutiront à rien. En effet, la vie continue pendant ce temps-là.

C'est comme un agriculteur qui avait l'intention de récolter son blé avant qu'il soit trop mûr sous prétexte qu'il est alors bien plus beau. Le résultat est évident : il ne récoltera jamais rien ! Croyez-en un vieux paysan !

Je suis persuadé que si l'on parvient à « assécher » cette tendance, ce qui demande de la clarté, nos concitoyens retrouveront une conception plus correcte des choses.

Le problème, messieurs les ministres, c'est que l'on ne peut pas tenir ce raisonnement-là et, en même temps – excusez-moi de vous le dire –, publier le graphique qui figure au bas de la page 37 de votre document.

En effet, certains esprits malins feront remarquer que la part de l'Etat dans les prélèvements obligatoires baisse et que celle des collectivités locales augmente et que charte ou pas charte – « octroyée », comme l'a dit M. Poncelet – ...

**M. Michel Sergent.** Eh oui !

**M. Paul Girod.** ... pacte ou pas pacte, on aura tendance à incriminer telle collectivité plutôt que telle autre. Dans cette optique, l'Etat doit encore donner plus parce que ce sont les collectivités territoriales qui prélèvent davantage.

Vous savez, messieurs les ministres, qu'au sein de vos propres administrations – j'en suis témoin pour en avoir souffert quelques mois au sein de la commission Delafosse – les ceillères sont bien larges et la capacité de remise en cause rudement faible sur ces sujets.

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Il n'y a pas d'équivoque entre nous !

**M. Paul Girod.** Alors, si vous maintenez votre choix de parler franc et clair, de présenter la réalité des finances de l'Etat en termes facilement intelligibles pour nos concitoyens, si vous avez la sagesse, dans le virage à négocier, de ne pas créer de réflexe d'effolement, ni de la part de nos concitoyens, ni de la part des collectivités territoriales – qui investissent plus que l'Etat, je le rappelle ! – je pense que nous avons une chance de nous en sortir et nous vous épaulerons.

Mais cette chance-là, elle réside dans un mot qui commande la nécessaire réduction de la fracture sociale, à savoir la confiance.

La confiance, vous commencez, je pense, monsieur le ministre, à la retrouver dans la mesure où vous parlez franc, clair, simple.

Continuez dans cette direction ; ne recourez pas à des faux-semblants conduisant à transférer des charges aux collectivités locales ; arrêtez de nous présenter chaque jour des lois supplémentaires qui à chaque fois coûtent de l'argent. Je vous en supplie...

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

**M. Paul Girod.** ... pendant cinq ans, que l'on se consacre à la remise en ordre de nos finances et que l'on ne fasse que cela.

Après tout, entre nous, la qualité de l'air et de l'eau n'est pas si mauvaise que les empoisonnements collectifs soient fréquents.

On n'a pas besoin de refaire tous les matins le système de sécurité des maisons de retraite...

**M. Jean Chérioux.** Très bien !

**M. Paul Girod.** ... parce que tout à coup quelqu'un s'aperçoit que l'alarme antifumée installée il y a deux ans n'est plus aux normes d'aujourd'hui. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RDSE, de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR, ainsi que sur les travées socialistes.*) Tout cela, c'est de la folie !

**M. Philippe de Bourgoing.** Très bien !

**M. Paul Girod.** Il faut que l'on arrête les prélèvements obligatoires faits au nom de modes, de slogans et, malheureusement, souvent de sottises.

Laissons nos concitoyens libres d'agir. Vous retrouverez la confiance et vous aurez beaucoup moins de problèmes pour sortir de l'impasse. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. le président.** La parole est à M. Durand-Chastel.

**M. Hubert Durand-Chastel.** Je voudrais tout d'abord vous féliciter, messieurs les ministres, de l'initiative du Gouvernement d'avoir organisé au Parlement ce débat d'orientation budgétaire, suivant ainsi la demande de notre commission des finances, qui avait pressenti tout l'intérêt d'une telle démarche. Il permet en effet aux deux chambres d'être informées avec une grande anticipation de la situation de l'économie nationale et des finances publiques, dont découlera le projet de loi de finances pour 1997. Le rapport, à ce sujet, du Premier ministre constitue une innovation très intéressante d'informations servant de base à l'élaboration du prochain budget, qui facilitera très sensiblement le travail des parlementaires.

La meilleure lisibilité qui y est faite des comptes publics, faisant apparaître séparément les charges de fonctionnement et celles d'investissement, fait ressortir deux enseignements essentiels.

D'abord, l'Etat est obligé d'emprunter pour financer son fonctionnement.

Ensuite, l'augmentation constante de la dette publique obère la croissance économique de notre pays. Nos dépenses publiques sont en effet 3,7 points au-dessus de la moyenne des pays de l'Union européenne, ce qui représente le taux le plus élevé du G7. Les financements publics français absorbent, du reste, plus de 80 p. 100 de l'épargne du pays, ne laissant plus qu'une marge très insuffisante à la création de nouveaux investissements. Avec des prélèvements obligatoires – 45,7 p. 100 du PIB – les plus élevés de l'OCDE et une croissance ralentie, la France se distingue surtout par son incapacité à créer des emplois dans le secteur privé.

Tous ces éléments très préoccupants sont à corriger sans être différés si l'on veut préserver la cohésion sociale et honorer nos engagements internationaux, notamment en poursuivant la construction européenne nécessaire à l'avenir de notre pays.

Toute la difficulté aujourd'hui de l'élaboration d'un projet de budget et de son exécution réside dans la fluctuation de plus en plus grande de toutes les données de base due à l'interdépendance économique et à la mondialisation croissante des échanges.

Ainsi, il faut savoir que le commerce international augmente à des taux deux à trois fois supérieurs à ceux de la production, allant bien plus vite que le rythme de transformation de nos sociétés et de nos institutions.

Les mises à jour en cours d'année des différents postes du budget sont donc devenues indispensables. Afin d'éviter les gels de crédits en cours d'exécution ou des changements d'affectations imposés au Parlement après le vote de la loi de finances, la création d'une section de crédits pour les dépenses imprévues est une bonne méthode qui introduit la souplesse nécessaire à l'évolution de l'environnement économique. L'Etat sera ainsi en mesure de réagir à court terme et d'innover, ce qui constituerait une petite « révolution culturelle ».

Notre pays a été beaucoup trop attentiste et a pris des retards considérables vis-à-vis de nos principaux partenaires dans de nombreux secteurs économiques, celui de l'Etat Providence notamment. Les courageuses ordonnances pour la sécurité sociale permettront enfin de redresser une situation récurrente allant en s'aggravant de jour en jour.

Le Gouvernement préconise donc la réduction drastique des dépenses de l'Etat, seule voie raisonnable et réaliste après l'augmentation des prélèvements fiscaux et sociaux de ces dernières années.

Nous souscrivons à cette orientation. C'est un défi difficile, mais possible à relever avec de la volonté politique et en s'appuyant sur les relais que sont les parlementaires auprès des Français. Il faudra donc réduire de 60 milliards de francs les crédits en 1997, ce qui représente environ 4 p. 100 du budget. Si la croissance, l'année prochaine, est de 2 p. 100, la moitié du problème sera déjà plus facile à résoudre.

Mais sur quels secteurs allons-nous faire porter ces réductions ? Là est la véritable question, car il n'y aura pas de réduction efficace sans choix clairs et partagés.

Nous pensons qu'il ne s'agit pas d'appliquer arithmétiquement un pourcentage équivalent sur toutes les dépenses - cela n'aboutirait qu'à un blocage supplémentaire - mais qu'il convient plutôt de rechercher les secteurs à réformer, sans exclure *a priori* de la réduction aucun des secteurs. Ainsi, une rationalisation et une meilleure productivité des services doivent être recherchées dans toutes les administrations.

Une première mesure doit consister à supprimer les situations devenues aberrantes. Récemment, le ministre délégué au budget, M. Alain Lamassoure, en a cité certaines qu'il a parfaitement détectées, comme l'accroissement du nombre de douaniers au moment de la mise en application des accords de Schengen, celle de l'augmentation du nombre d'enseignants qui sont ensuite détachés et n'enseignent pas.

Autres sources possibles d'économie : la cession ou la concession de biens, immobiliers ou non, ou de services qui ne sont pas strictement publics et régaliens. Certaines économies possibles, comme la renégociation de la dette, ne peuvent faire l'objet de programmation, car la spéculation s'en emparerait et les transformerait aussitôt en sur-

coûts. Mais ne serait-il pas juste que l'Etat, qui est à l'origine de la réduction du taux d'intérêt, qui constitue la pierre d'achoppement de l'économie, soit le seul à ne pas en bénéficier ?

Deux domaines devraient, à notre sens, être épargnés d'une réduction drastique de crédits : celui des collectivités locales et celui de la politique étrangère et du commerce extérieur.

S'agissant des collectivités locales, il ne faudrait pas que la réduction des dépenses publiques opère de nouveaux transferts de charges de l'Etat vers les départements et les communes, leurs charges s'accroissant d'année en année avec les difficultés économiques, dont la conséquence est une augmentation sensible de la fiscalité locale.

Quels seraient les effets d'une baisse de la fiscalité nationale si elle venait à être annulée par un relèvement de la fiscalité locale ?

A ce sujet, ne devrions-nous pas être plus prudents quant à l'affirmation selon laquelle on pourra réduire les dépenses publiques au niveau proposé et en même temps baisser la fiscalité ? Devant une telle incertitude, est-il raisonnable, monsieur le ministre, de donner un espoir à nos compatriotes avec le risque de les décevoir au cas où la croissance ne serait pas au rendez-vous ?

J'en viens à un domaine essentiel pour l'avenir de la France : il s'agit de la politique étrangère et de la politique du commerce extérieur que j'associe, car elles sont liées.

Avec la mondialisation, notre action, notre présence et notre image à l'étranger constituent des impératifs majeurs. Or le budget du ministère des affaires étrangères représente moins de 1 p. 100 du budget total de l'Etat. S'il devait faire l'objet de nouvelles réductions de crédits, ce serait un handicap certain pour l'influence de notre pays dans le monde.

Si certaines opérations de prestige dispendieuses pour l'Etat peuvent être mises en cause, si une rationalisation de nos postes diplomatiques et consulaires peut être étudiée pour répondre à l'évolution géopolitique et à la construction européenne, il n'est pas envisageable, en revanche, d'admettre que les dépenses touchant à la présence culturelle et surtout économique de la France soient amputées. D'ailleurs, les réformes structurelles déjà engagées par Alain Juppé et poursuivies par Hervé de Charette au sein de ce ministère devraient le prémunir de réductions futures, les services et l'action ayant déjà été optimisés.

En particulier, les crédits liés à la présence française à l'étranger, nettement insuffisante en nombre d'expatriés au regard des enjeux mondiaux, ne devraient pas être amputés, ni ceux du réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger qui constituent un atout essentiel pour l'expatriation des Français.

**M. Jacques Habert.** Très bien !

**M. Hubert Durand-Chastel.** L'enseignement n'étant pas gratuit comme en France, il ne serait pas admissible, en effet, que les bourses versées à nos compatriotes expatriés soient réduites et que des enfants français soient exclus de nos établissements pour des raisons économiques.

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**M. Hubert Durand-Chastel.** Quant à la politique de soutien au commerce extérieur, nous savons que seul l'accroissement de nos exportations peut nous procurer un surcroît de croissance, et donc bénéficier à la création d'emplois. Toute politique de l'emploi devrait privilégier absolument l'aide à l'internationalisation des PME-PMI françaises, où se trouvent les gisements d'emplois.

En effet, la faible consommation qui perdure chez nous doit inciter à conquérir de nouveaux marchés extérieurs, notamment dans des zones émergentes de forte expansion telles que l'Asie et l'Amérique latine. Car la création d'emplois sur le territoire national proviendra surtout d'un accroissement des échanges et des implantations à l'étranger. Le regroupement en cours des organismes chargés de soutenir le commerce extérieur va bien dans le sens d'une meilleure efficacité.

Pour toutes ces raisons, nous pensons qu'il ne serait pas judicieux d'amoindrir de tels budgets.

Monsieur le ministre, pouvez-vous me confirmer que le Gouvernement partage ce point de vue sur l'indispensable présence de la France à l'étranger, sur la nécessité de développer encore cette présence du point de vue économique, et pouvez-vous m'assurer, dès aujourd'hui, que ces crédits stratégiques ne seront pas réduits ?

Fort d'une réponse positive à ce sujet, je soutiendrai les orientations budgétaires du Gouvernement et défendrai auprès de nos concitoyens votre politique courageuse et réaliste, qui engage l'avenir de notre pays. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. Jacques Habert.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. de Rohan.

**M. Josselin de Rohan.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le débat auquel nous sommes conviés a un double objet : permettre au Parlement d'apporter son soutien à la réduction programmée des déficits publics et lui donner l'occasion de proposer des remèdes aux difficultés auxquelles nous devons faire face.

Il ne servirait à rien de réduire la dépense publique si l'on ne s'attaquait pas à ses causes. Réformes et rétablissement de l'équilibre des comptes sont étroitement liés. L'un ne va pas sans l'autre.

Rompre avec la logique et l'habitude de la dépense publique n'est pas une entreprise aisée parce que cette démarche heurte beaucoup d'intérêts et qu'elle suppose une adhésion des esprits qui est loin d'être acquise.

Il y a peu de temps, certains prônaient la réhabilitation de la dépense publique. Une telle orientation était conforme à leur idéologie qui veut que l'Etat soit source de tous les biens.

Ils ont été exaucés au-delà de leurs espérances et « s'ils ont mangé leurs raisins verts, leurs enfants ont eu les dents agacées ».

D'autres, au nom de Keynes, estiment encore qu'en période de dépression la relance de l'économie par la dépense publique constituait la seule thérapie possible. C'est oublier que les Etats ne disposent plus, du fait de l'internationalisation des économies, des mêmes marges de manœuvre qu'autrefois dans leur espace national.

D'autres, enfin, pensent que si des économies sont souhaitables, le groupe social ou professionnel auquel ils appartiennent ne saurait en faire les frais et que la justice et l'équité commandent que l'effort soit supporté par leur voisin.

**M. Jean Chérioux.** Très bien !

**M. Josselin de Rohan.** Mais il est un moment où les faits l'emportent sur les controverses, où les réalités contraignent à la lucidité.

Les déficits doivent être financés par l'impôt ou par l'emprunt, ou par les deux à la fois.

Notre endettement dépasse les 3 000 milliards de francs. Même si l'emprunt est un moyen peu élégant de reporter les charges de la génération actuelle sur les générations futures, il faut rembourser les intérêts. A ce jour, la charge de la dette représente le deuxième budget civil de l'Etat après celui de l'éducation nationale.

**M. Philippe de Bourgoing.** Eh oui !

**M. Josselin de Rohan.** La dette par habitant est passée de 7 800 francs en 1980 à 31 520 francs en 1990. Elle sera de 60 350 francs en 1996. Cette année, la dette par actif se monte à 170 000 francs.

Avec 45 p. 100 de prélèvements obligatoires, nous nous situons dans la tranche la plus élevée des pays de l'OCDE. Ni les particuliers ni les entreprises ne peuvent continuer à supporter de telles ponctions.

Lorsque l'Etat en vient à accaparer, pour financer son déficit, 98 p. 100 des émissions obligataires, quelles sont les disponibilités restant aux entreprises pour accéder au marché du crédit et financer leurs investissements ?

Lorsque les assujettis à l'impôt sur le revenu - c'est le terme - dont les effectifs ont singulièrement diminué ces dernières années, voient s'empiler les nouvelles impositions ou contributions, quelle peut être leur incitation à consommer ?

Lorsque les bons citoyens voient s'accumuler gabegies et gaspillages dans le secteur des entreprises publiques ou dans le secteur social, sachant qu'au bout du compte ils devront en supporter financièrement les conséquences, quelle confiance peuvent-ils avoir dans un Etat qui prétend imposer des règles dont il se dispense ?

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**M. Josselin de Rohan.** Tous les maires de France savent qu'il leur est interdit d'affecter des recettes extraordinaires au paiement des dépenses ordinaires sous peine de voir annuler leurs décisions par la tutelle. Quel exemple l'Etat a-t-il donné dans ce domaine ?

Tout le monde sent aujourd'hui que le temps du laisser-aller, des artifices et des expédients est révolu. La remise en ordre s'impose non seulement pour satisfaire aux engagements du traité de Maastricht, mais parce que le redressement de notre économie, donc la diminution du chômage, passe par un allègement des charges auquel l'Etat astreint ses ressortissants.

Mais l'opinion se rend également de plus en plus compte que ce redressement ne peut être obtenu qu'au prix de réformes profondes non seulement de nos pratiques administratives, mais de l'administration, non seulement du mode de gestion des entreprises publiques, mais des entreprises publiques elles-mêmes, non seulement des dysfonctionnements de notre système de sécurité sociale, mais bien de la sécurité sociale. Il ne s'agit plus de colmater des brèches, il faut refaire l'édifice.

**M. Lucien Neuwirth.** Très bien !

**M. Josselin de Rohan.** Pour redresser les comptes de l'Etat, vous entendez maîtriser les charges de personnel qui représentent 40 p. 100 du budget. Comment ne pas approuver cette orientation quand on constate que, de 1988 à 1996, l'accroissement des effectifs de la fonction publique a été de 72 300, soit 9 037 emplois budgétaires par an ?

La France est sans doute le seul pays d'Europe où la productivité ne s'applique qu'au secteur privé. Alors que l'informatisation a été introduite dans la fonction publique, le nombre des agents de votre département, monsieur le ministre - mais ne croyez surtout pas que je dis cela pour vous être désagréable ! - est demeuré le même qu'en 1981, soit 180 000 agents.

L'éducation nationale compte 100 000 fonctionnaires de plus qu'en 1981, alors que 50 000 enseignants sont détachés dans des fonctions sans rapport direct avec l'enseignement. Entre 1990 et 1996, tandis que les effectifs du corps enseignant croissaient, le nombre des élèves a diminué de 200 000 unités, et pourtant, nul n'ignore les difficultés que suscite un indispensable redéploiement.

La décentralisation, c'est-à-dire le transfert de compétences à d'autres collectivités que l'Etat, n'a nullement conduit au dégonflement des effectifs de certaines administrations centrales, pas plus d'ailleurs que la diminution des actifs dans l'agriculture n'a entraîné une réduction proportionnelle des agents du ministère de ladite agriculture.

Nous observons également un éclatement de la fonction publique en centaines de corps différents, la multiplicité des régimes de prime, l'absence d'identification et de suivi du coût des retraites dans les documents budgétaires, tout cela rendant très difficile le contrôle du Parlement.

Dire que la France est le seul pays qui, depuis cinq ans, voit croître le nombre de ses agents publics et indiquer que le traitement moyen de ces agents est supérieur au salaire moyen dans le privé n'est en rien injurieux à l'égard de la fonction publique ; c'est simplement constater une évidence.

Nous ne pouvons que vous encourager, messieurs les ministres, à revenir à plus de mesure, d'une part, en privilégiant le recrutement d'agents publics dans les secteurs prioritaires, d'autre part, en procédant à des redéploiements ou en arrêtant le recrutement dans des administrations suffisamment pourvues.

Cette stabilisation des effectifs est d'autant plus indispensable que la poursuite de la progression des charges de personnel en 1997 nécessiterait, pour éviter un nouvel accroissement de l'endettement, que les autres dépenses, dont l'investissement civil, soient réduites de près de 42 milliards de francs.

Notre économie ne peut supporter pareil prélèvement.

Vous entendez également, monsieur le ministre, agir sur les dépenses d'intervention.

Le rapport du Gouvernement fait ressortir que la poursuite en 1997 de la progression des charges d'intervention selon la tendance observée de 1991 à 1996 devrait conduire, toujours dans la perspective d'une maîtrise des dépenses publiques, à une réduction de 39 milliards de francs des autres dépenses. C'est assez dire que, dans ce domaine, il faudra également faire preuve de détermination.

Les dépenses budgétaires d'aide au logement, qui s'élèvent à 52,96 milliards de francs pour 1996, contre 48,28 milliards de francs en 1995, laissent à penser qu'il existe des marges de manœuvre pour ce qui est de l'aide à la personne. Nous souhaitons cependant que les aides publiques au logement correspondent aux objectifs de la politique gouvernementale dans le domaine économique et social.

Le secteur du bâtiment est très éprouvé, et les besoins en logement sont patents. La conjonction de l'aide à la personne et de l'aide à la pierre demeure encore un levier puissant pour ce qui est de la politique du logement. Aussi convient-il d'être prudent dans la recherche des économies, de manière à ne pas fragiliser davantage un secteur qui est très exposé.

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**M. Josselin de Rohan.** Des interrogations très fortes se font jour actuellement sur les aides à l'emploi. Dans le milieu patronal, des voix très autorisées ont mis en cause leur opportunité. Il est vrai que, devant la multiplicité des systèmes d'aide, qui rebute et décourage un grand nombre de chefs d'entreprise, on peut se poser des questions quant à leur efficacité.

Le contrat initiative-emploi a incontestablement permis l'embauche d'un grand nombre de jeunes chômeurs. D'autres formules ont été moins heureuses. Le système doit être jugé à l'aune de son efficacité. Il ne faut pas hésiter à supprimer des mesures coûteuses pour le Trésor et qui n'entraînent pas de création d'emplois.

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Très bien !

**M. Josselin de Rohan.** Nous devons d'ailleurs valider en permanence les aides retenues. Le Parlement et la Cour des comptes doivent pouvoir, chaque année, mesurer l'impact de ces aides, c'est-à-dire dénombrer les emplois qu'elles ont permis de créer.

De même, il faudrait peut-être se pencher sur la pertinence de certaines aides à la reconversion ou au développement dans les zones sensibles au titre de l'aménagement du territoire, « pavillon » qui couvre parfois d'étranges « marchandises ».

Ces aides engendrent parfois des effets pervers dans la mesure où elles profitent uniformément, sur un même territoire, à des entreprises ou à des collectivités qui en ont besoin mais aussi à des bénéficiaires pour lesquels la nécessité est moins évidente.

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**M. Josselin de Rohan.** L'extension considérable des zones 5 B est un exemple. Quant tout le monde est prioritaire, personne ne l'est plus !

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Eh oui !

**M. Josselin de Rohan.** Au total, on perçoit chaque jour davantage combien les chefs d'entreprise préféreraient à des systèmes d'aide complexes, dont l'obtention suppose beaucoup de tracasseries administratives, un allègement de leurs charges fiscales et sociales.

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Sans aucun doute !

**M. Josselin de Rohan.** C'est le poids de ces charges qui affecte leur compétitivité et conduit aux délocalisations qui aggravent encore la crise de l'emploi.

Notre pays est celui qui a créé le plus d'emplois publics sur la période récente et, après l'Italie, celui où l'emploi privé est le plus réduit. Nous ne sortirons de cette impasse qu'au prix de réformes profondes, qu'il ne faut pas hésiter à entreprendre.

Ces réformes doivent intéresser l'Etat, les entreprises publiques et la sécurité sociale. Elles ont été engagées par le Gouvernement avec un courage et une détermination méritoires. Nous devons les soutenir de toutes nos forces si nous voulons obtenir le redressement de nos comptes financiers et sociaux.

La présentation nouvelle, très claire, du budget de l'Etat, à laquelle vous êtes attaché, monsieur le ministre, fera mieux ressortir l'importance de l'effort à entreprendre.

S'agissant des dépenses, il ne faut pas hésiter à s'attaquer à la notion même de services votés. Quelle entreprise convenablement gérée hésiterait à réexaminer ses

frais généraux lorsqu'elle les voit croître démesurément ? Pourquoi après tout, l'Etat se dispenserait-il de cette exigence ?

Nous espérons qu'un sérieux effort de réflexion sera entrepris pour étudier la possibilité de supprimer certains services, certaines agences, voire certains départements ministériels, dont l'existence n'est pas aujourd'hui vraiment justifiée.

Nous pensons que la fonction publique de Maurice Thorez et d'Alexandre Parodi a vécu et qu'il faut réexaminer ses missions, les modalités de déroulement des carrières et de rémunération.

Nous ne croyons pas qu'une fonction publique qui comporte à la fois des administrations aux sureffectifs notoires et des secteurs dépourvus d'agents réponde à l'attente et aux besoins des administrés ; elle engendre plus de frustrations et de critiques que d'adhésion.

En outre, il n'est pas sain qu'un actif sur cinq occupe un emploi public dans une économie de marché.

La poursuite de la privatisation des entreprises publiques nous semble nécessaire. Il n'est plus admissible que des établissements bancaires soient amenés, pour des raisons politiciennes, à financer des entreprises hasardeuses, et à se lancer sans véritable contrôle dans des prises de participation douteuses.

**M. Lucien Neuwirth.** Très bien !

**M. Josselin de Rohan.** Les contribuables de ce pays ne peuvent accepter un accroissement de leurs charges parce que ceux qui avaient été placés à la tête de ces entreprises et ceux qui avaient pour tâche de les contrôler ont failli à leur mission. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

L'Etat n'a pas davantage vocation à se faire constructeur automobile, fabricant d'avions, assureur, métallurgiste ou armateur. (*Applaudissements sur les mêmes travées.*)

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** C'est exact !

**M. Paul Loridant.** Le général de Gaulle est bien mort !

**M. Jean Chérioux.** Cela n'a rien à voir !

**M. Josselin de Rohan.** Sa carence en tant qu'actionnaire est explicable, bien souvent, par les contraintes budgétaires. Quoi qu'il soit, cette carence a été nuisible aux entreprises dont l'Etat était propriétaire et, monsieur Loridant, si vous souteniez véritablement les entreprises publiques, vous condamneriez la manière dont il s'est comporté à leur égard.

En outre, le caractère public de ces entreprises a souvent empêché des partenariats ou des regroupements avec des entreprises étrangères qui auraient permis la constitution d'ensembles viables et performants.

Il nous paraît dès lors souhaitable de rendre au secteur privé le plus grand nombre possible d'entreprises nationalisées et de laisser le marché financier relayer les finances publiques pour le développement de leurs investissements.

**M. Jean Chérioux.** Très bien !

**M. Josselin de Rohan.** L'assainissement de nos comptes sociaux aura sur la maîtrise de la dépense publique une incidence certaine et nous nous félicitons des premières mesures prises par le Gouvernement pour réformer notre sécurité sociale.

Les reprises de dettes ont coûté cher au Trésor public, de même que les avances consenties aux caisses déficitaires pour éviter les ruptures de paiement.

La remise à plat d'un certain nombre de prestations et la réforme des financements doivent permettre d'alléger les charges pesant sur nos entreprises.

Il s'agit bien là d'un impératif économique.

Nous n'échapperons pas, quoi qu'on dise, à une contrainte à laquelle l'Allemagne, la Suède et, demain, l'Italie, sous un gouvernement de centre-gauche, ont dû ou devront se plier.

Sous prétexte de ne pas céder aux « démons de l'ultra-libéralisme » reaganien ou thatchérien, serons-nous moins courageux que les sociaux-démocrates suédois, qui n'ont pas hésité à diminuer de 20 p. 100 les prestations sociales ?

Ne nous leurrons pas : même si les charges sociales devaient, demain, être fiscalisées, elles ne pourraient continuer à aggraver le poids des prélèvements obligatoires, sous peine de constituer un fardeau insupportable pour notre économie. Il faudra bien se résoudre à moduler certaines prestations en fonction des revenus ou même à supprimer certains remboursements.

La situation de nos finances publiques fait apparaître, enfin, le caractère inéluctable d'une réforme fiscale qui devra aboutir à plus de justice dans la répartition de la charge, mettre un terme à la complexité extrême et à la lourdeur de nos systèmes d'imposition et favoriser leur adaptation aux évolutions et aux transformations de notre économie.

Sous l'empire de la nécessité, il a fallu consentir, l'an dernier, à une augmentation de la fiscalité directe. Nous savons que nous ne pouvons plus poursuivre dans cette direction, sauf à décourager définitivement l'initiative ou à favoriser l'évasion des capitaux et des entreprises.

Une réforme totale de notre système fiscal à brève échéance est pourtant presque impossible.

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Hélas !

**M. Josselin de Rohan.** Du moins peut-on déjà entreprendre l'étude d'une réforme de la taxe professionnelle et celle des impositions sociales.

Il est également possible de s'interroger sur l'instauration d'un plafonnement des déductibilités en vue d'éviter certains abus.

Quant à la diminution des taux de la TVA, pourtant souhaitable en raison des handicaps que ces taux imposent à de nombreux secteurs de notre économie, elle semble, dans l'immédiat, peu réalisable en raison des moins-values qu'elle entraînerait pour nos finances publiques.

Monsieur le ministre, vous nous avez exposé avec beaucoup de clarté et de détermination la volonté du Gouvernement de diminuer la dépense publique, et nous adhérons pleinement à votre propos.

Pour réussir dans votre entreprise, il vous faudra du courage. Le Gouvernement démontre depuis des mois qu'il n'en manque pas. Il vous faudra également faire preuve de pédagogie pour expliquer aux Français les raisons de vos choix, et vous aurez besoin, pour ce faire, de patience et de temps, mais aussi de l'aide de votre majorité.

Pendant de très nombreuses années, nous avons vécu avec la drogue de l'inflation, mais nous avons su nous en guérir. Nous vivons encore sous la drogue de la dépense publique et nous aurons beaucoup de mal à nous en défaire.

**M. Roland du Luart.** C'est vrai !

**M. Josselin de Rohan.** Ce n'est pas céder à la tentation de la polémique que d'expliquer les causes de nos difficultés en situant les responsabilités. C'est entre 1981

et 1983 que 100 000 postes ont été créés dans la fonction publique, auxquels se sont ajoutés 60 000 autres emplois entre 1988 et 1993.

C'est pendant les mêmes périodes que notre endettement a explosé et nous en subissons aujourd'hui les conséquences.

**M. Roland du Luart.** Tout à fait !

**M. Josselin de Rohan.** La vérité oblige à dire que nous ne redresserons pas nos finances publiques sans effort et qu'il faudra du temps.

L'équité conduit aussi à souligner que la baisse remarquable des taux d'intérêt à court et à long terme intervenue dans notre pays, facteur indispensable à la reprise des investissements, n'a été possible que parce que les marchés financiers - ces diables qui font si peur à M. Masseret ! - ont cru à la volonté du Gouvernement d'assainir les finances publiques et d'entreprendre des réformes de structure en dépit des difficultés de tous ordres qu'il a rencontrées.

Notre pays dispose de beaucoup d'atouts. Nous sommes la quatrième puissance exportatrice mondiale. Nos chefs d'entreprise n'ont jamais désarmé malgré les innombrables contraintes qu'ils ont par ailleurs supportées en dépit d'un environnement peu favorable. Les Français n'ont, malgré le nombre trop élevé de chômeurs, perdu ni le courage ni le sens du travail, et ils conservent d'immenses réserves d'ingéniosité et de générosité, aisément mobilisables.

Les Français comprendront que l'Etat ne peut plus vivre au-dessus de ses moyens et que la reprise économique est désormais conditionnée par l'assainissement de nos finances publiques.

Vous pouvez compter sur notre total soutien pour maintenir le cap que vous avez choisi, vous aider à traduire dans les faits vos intentions et assurer le succès de votre politique. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certains travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Puech.

**M. Jean Puech.** Monsieur le président, mes chers collègues, ce long après-midi nous a permis d'apprécier l'attention soutenue avec laquelle MM. les ministres ont écouté les nombreux orateurs qui m'ont précédé à cette tribune, notamment M. le rapporteur général ainsi que MM. les présidents de commission.

Je tiens à remercier le Gouvernement et, à mon tour, à dire combien je suis heureux que le Parlement ait enfin l'occasion de débattre des orientations budgétaires proposées par le Gouvernement suffisamment tôt pour éclairer les arbitrages nécessaires.

Merci donc de cette démarche, d'autant plus nécessaire que, cette année, sans doute plus que les autres encore, nous sommes confrontés aux dures réalités de la réduction des déficits publics, de tous les déficits publics. L'estimation de l'effort nécessaire est comprise entre 60 milliards de francs et 70 milliards de francs pour le seul budget de l'Etat. Les contraintes de cet exercice sont donc vraiment sévères.

Cet exercice doit bien évidemment sauvegarder les capacités créatrices du pays, ce qui interdit que l'on traite de la même manière tous les secteurs générateurs de dépenses.

L'effort devant être partagé, il convient donc d'apprécier dans quelles conditions et selon quelles modalités il doit être réparti et quelles sont les réformes de structure qui peuvent à la fois contribuer à la réduction des dépenses publiques et à la relance de notre économie.

L'effort doit donc être partagé par tous. Messieurs les ministres, bon nombre d'entre nous dans cette enceinte participent, en tant qu'exécutifs de collectivités territoriales, à la maîtrise des dépenses publiques. Vous savez qu'ils le font avec conscience et vous connaissez leur sens des responsabilités. Nous venons tous de faire voter les budgets de nos communes, de nos départements ou de nos régions ; nous pouvons donc en parler en connaissance de cause.

Je souhaite que cet esprit de responsabilité qui anime la quasi-totalité des exécutifs territoriaux de ce pays soit vraiment, publiquement reconnu, notamment par la haute administration, qui aurait sans doute, et souvent, des leçons, à prendre auprès des femmes et des hommes d'expérience que nous représentons.

Je l'ai toujours affirmé mais je le répète une fois encore à cette tribune, l'action conjuguée de l'Etat et des collectivités territoriales ne peut être efficace que si les règles du jeu sont claires, transparentes, cohérentes. Je sais que le ministre délégué au budget y tient tout particulièrement.

Je me permets à mon tour d'attirer l'attention du Gouvernement - cela a déjà été fait, mais il est sans doute bon d'y insister - sur les effets pervers qu'entraîne ou entraînerait l'inflation législative.

Ainsi, il faut bien le constater, rares sont les textes qui nous sont soumis qui n'entraînent pas de dépenses supplémentaires. A cela s'ajoute, bien évidemment, l'inflation réglementaire, un mal bien français, un mal de plus en plus répandu. Freinons donc l'inflation législative et réglementaire ! Ce sera ma première observation.

Je ferai une deuxième observation : arrêtons de légiférer et de réglementer sur le compte d'autrui !

**M. Philippe de Bourgoing.** Bravo !

**M. Jean Puech.** Je me fais ici, après d'autres, l'interprète insistant de tous ceux de mes collègues qui ont à gérer des collectivités.

Depuis la décentralisation, nombre de mesures ont été prises dont tout ou partie de la charge retombe sur les budgets locaux. Certaines étaient, sont et seront sûrement nécessaires voire urgentes, mais chacune d'elles doit être examinée à l'aune de l'orientation prioritaire que vous avez définie pour ce budget.

L'ordre du jour de la présente session nous en offre de multiples exemples. Ainsi, la loi relative à l'organisation territoriale des services d'incendie et de secours et les textes subséquents se révéleront parfaitement inflationnistes. Je n'hésite pas à l'annoncer tant je suis convaincu que je ne serai pas démenti par les faits. En effet, les études financières n'ont été menées que partiellement, et rarement discutées au préalable. De même, les textes de nature sociale qui nous sont soumis ont tous des répercussions directes ou indirectes sur les finances locales.

Et que dire du projet de loi sur la qualité de l'air, dont l'article premier, s'il a une portée juridique réelle, nous promet de beaux jours dans l'hypothèse où il serait adopté en l'état ?

Sur le plan réglementaire, j'ai recensé quelques-unes des mesures récentes prises unilatéralement par certains ministères dont les conséquences financières sur les collectivités vont être très lourdes, par effet d'accumulation.

Toutes ont une justification, personne ne le niera, mais a-t-on pris la simple précaution d'établir des priorités et de prévoir les financements ? Je prendrai quelques exemples.



En ce qui concerne la sécurité dans les collèges, pas moins de trois séries de mesures techniques ont été prises dans l'année sur l'amiante, la violence, ou bien encore en faveur des universités.

De même, la participation des départements au fonds de solidarité du logement est accrue, alors que ce fonds est sollicité, contrairement à sa vocation initiale, pour le financement du nouveau plan en faveur du logement d'urgence. Je n'entrerai pas dans le détail du mécanisme, il est connu de tous, mais cela prouve que ce fonds de solidarité sert bien une fin plus large que celle qui était prévue à l'origine.

Notons aussi le renvoi aux collectivités pour le financement, dans le cadre du pacte de relance pour la ville, de la protection judiciaire de la jeunesse avec la création, notamment, d'unités éducatives renforcées. Et je pourrais prolonger cette énumération, certes fastidieuse, en évoquant l'incidence des textes sur la fonction publique.

Troisième observation, les collectivités ne peuvent plus gérer leur budget dans l'incertitude où elles sont toujours de l'évolution des règles fiscales et financières auxquelles elles sont soumises. En attendant que tout cela soit précisé, il convient que les engagements du Gouvernement relatifs à l'évolution des dotations globales soient vraiment respectés.

Nous souhaitons des règles stables de financement pour nos collectivités, au moins à moyen terme. Le principe de l'adoption d'un pacte de stabilité financière est une bonne idée. L'initiative a été saluée par tous. Cependant, et j'en suis désolé, aucune démarche contractuelle n'a été menée, aucun pacte n'a été signé avec les collectivités territoriales !

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Puech ?

**M. Jean Puech.** Je vous en prie, mon cher collègue.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des finances, avec l'autorisation de l'orateur.

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Je voulais simplement vous faire observer que la commission des finances, par la voix de son rapporteur général et de son président, a bien noté qu'il s'agissait non pas d'un pacte cosigné mais d'un pacte octroyé et a manifesté qu'elle entendait être particulièrement vigilante quant à son application.

**M. Jean Chérioux.** C'est la « charte octroyée » !

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Puech.

**M. Jean Puech.** Monsieur Poncelet, je vous remercie d'abonder dans mon sens ! Je m'adressais bien évidemment au représentant du Gouvernement et j'espère que la commission des finances, que vous représentez, ne s'est pas sentie visée par mon propos.

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Mais je voulais vous démontrer qu'elle était vigilante !

**M. Jean Puech.** Tout à fait, il le faut.

Il s'agit donc d'une bonne initiative mais sa logique n'a pas été poussée jusqu'à son terme, loin s'en faut. En tout cas, l'évaluation des charges transférées n'a jamais été vraiment réalisée.

Cela étant, les « niches » d'économies pour les collectivités locales comme pour l'Etat se situent essentiellement dans les dépenses de fonctionnement, qu'il nous faut donc passer au crible. Je formulerai deux souhaits à cet égard.

Le premier a trait à la gestion de la fonction publique territoriale. Si l'on veut faire des économies en ce domaine tout en valorisant les personnels et en augmentant leur qualification, on ne pourra pas indéfiniment maintenir le sacro-saint principe de parité. Le système actuel est naturellement inflationniste, incontrôlable et déresponsabilise entièrement les vrais employeurs que sont les collectivités territoriales. Monsieur le ministre, vous nous avez indiqué tout à l'heure une piste de réflexion ; je vous remercie d'ouvrir cette voie que j'avais moi-même envisagée.

Le second souhait concerne la maîtrise des dépenses sociales.

Certes, l'institution d'une prestation d'autonomie a été promise par plusieurs gouvernements avant le vôtre. Rassurez-vous, vous ne serez que le cinquième à l'ajourner ! Mais, si vous le faites, contraint comme les autres soit par la force de certains lobbies soit par la rigueur budgétaire, il vous appartiendra de ne pas laisser dériver les dépenses liées à l'allocation compensatrice pour tierce personne et d'accepter que le Parlement adopte la proposition de loi du Sénat tendant à réformer ce régime.

Acceptez aussi une réforme du régime de la tarification des établissements pour rétablir l'équité entre les collectivités, les usagers et les caisses, en cessant de faire payer aux premières ce qui relève, en fait, de la prise en charge des soins liée à la dépendance ou aux autres handicaps, pris en charge, notamment, par les caisses.

Bien d'autres exemples dans le domaine de l'action sociale pourraient être cités.

Cette maîtrise des dépenses publiques, à tous les niveaux, doit s'accompagner d'une profonde réforme des structures mêmes de l'Etat. Cette réforme, vous l'avez engagée. C'est positif et c'est courageux. Il faut la mener vite et bien. Cela m'amène à formuler quelques réflexions.

La déconcentration et la réforme des administrations déconcentrées m'apparaissent être un préalable et une priorité. Elles constitueront à elles seules un signe fort, non seulement vis-à-vis des usagers, qui doivent en être les premiers bénéficiaires, mais aussi vis-à-vis des personnels directement intéressés, notamment des grands corps de l'Etat, comme vis-à-vis des élus territoriaux, qui l'attendent depuis longtemps.

En cette matière, la volonté politique est et sera déterminante. Ne faut-il pas alors que le Gouvernement bénéficie de façon plus explicite et solennelle de l'appui des forces politiques de ce pays, notamment du Parlement ? Nous sommes prêts, je suis prêt à vous accompagner très fermement sur cette voie, car je doute quelque peu de la volonté unanime de la haute fonction publique de faire cette réforme et de la voir aboutir. Pourtant, elle seule serait garante d'économies contractuelles en termes de gestion.

La réforme de l'organisation de l'Etat doit s'accompagner de la clarification concomitante des compétences entre l'Etat et les collectivités. N'évudons pas ce débat et menons-le en même temps pour que cette réforme soit comprise par nos concitoyens. Sachez bien que les élus locaux sont les meilleurs défenseurs d'un Etat fort, équilibré et proche du citoyen.

Cette clarification des compétences sera également l'amorce, j'en suis persuadé, et c'est essentiel, d'une évolution et d'une clarification pragmatiques du paysage institutionnel, qui est indispensable à une véritable politique d'aménagement du territoire.

C'est bien cette dernière orientation qu'en aucun cas votre budget et les suivants ne devront sacrifier. La concentration urbaine constatée en France ces dernières années constitue une véritable catastrophe tant économique, financière que sociale. Aussi, prenons tous les moyens de l'arrêter.

Aucune économie ne peut ni ne doit être faite sur les secteurs concernés, car les coûts sociaux engendrés par la concentration urbaine mal maîtrisée des quinze dernières années sont l'une des sources essentielles de la hausse des dépenses publiques. Plus personne ne le nie, même si aucun haut fonctionnaire, grand chef d'entreprise, responsable de grand média ou même syndicaliste ne veut faire le premier pas.

Messieurs les ministres, mes chers collègues, notre pays, nos concitoyens, nous dit-on souvent, ont besoin d'un grand dessein.

La réduction des dépenses publiques reste pour eux un concept abstrait qui ne s'applique, de préférence, qu'aux autres. En revanche, leur offrir la perspective d'un pays toujours fidèle à sa tradition d'équilibre, plus harmonieux, plus convivial, rejetant à la fois les ghettos urbains et l'avancée des friches dans nos campagnes, les faire participer concrètement, chez eux, à la construction de cette politique, voilà qui leur fera accepter les quelques sacrifices demandés.

Je salue, à cet égard, le souci de M. le Président de la République de parcourir la province française. Je souhaite que, tout au long de son septennat, il poursuive et intensifie cet effort pour être présent au plus près des réalités quotidiennes. Il convient que, parmi les signes, les impulsions données à nos concitoyens, figure en tout premier lieu la volonté renouvelée d'une grande politique d'aménagement du territoire. Soyez assuré, messieurs les ministres que ce sera pour nos concitoyens à la fois un signe d'espoir et l'expression d'un grand dessein pour la France. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. Emmanuel Hamel.** Quel dommage que vous ne soyez plus au Gouvernement !

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** Il y reviendra !

**M. le président.** Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt-deux heures.

La séance est suspendue.

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

#### PRÉSIDENCE DE M. JEAN DELANEAU vice-président

**M. le président.** La séance est reprise.

Nous poursuivons le débat d'orientation budgétaire.

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

**M. Adrien Gouteyron, président de la commission des affaires culturelles.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, je dois tout d'abord vous demander de bien vouloir m'excuser de n'avoir pas parlé au tour qui était normalement le mien. Je vous remercie donc, monsieur le président, de me permettre d'intervenir maintenant en tant que président de la commission des affaires culturelles.

La nécessité de redresser la situation des finances publiques et de diminuer les prélèvements obligatoires ne laisse d'autre choix – personne ne peut contester cette évidence – que la réduction des dépenses publiques. Pour ce faire, l'effort nécessaire doit être équitablement réparti entre tous les secteurs de l'activité gouvernementale, entre toutes les catégories de dépenses.

On a cessé – et c'est heureux – de croire aux vertus du déficit. Il ne faut pas non plus croire aveuglément que toute mesure d'économie est bonne en soi. L'obsession comptable peut être aussi mauvaise conseillère que le keynésianisme sommaire, et les réductions systématiques de crédits peuvent aussi engendrer des déficits et des gaspillages.

Je me félicite donc, monsieur le ministre, que le débat d'aujourd'hui soit l'occasion d'une réflexion commune sur le bon usage, c'est-à-dire sur le bon choix, des mesures d'économies, et qu'il nous permette de chercher à définir les critères d'une politique de réduction des dépenses qui ne compromette ni les priorités de l'action gouvernementale ni l'efficacité de l'action administrative.

M. le rapporteur général, avec son talent habituel, avait dressé, à l'occasion de l'examen du projet de budget pour 1996, une typologie des dépenses publiques en fonction de leur « flexibilité ». Cette typologie, si elle était certes tout à fait remarquable, était peut-être trop exclusivement centrée, cependant, sur des critères de pure technique financière.

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** C'est vrai !

**M. Adrien Gouteyron, président de la commission des affaires culturelles.** Je me demande donc s'il ne convient pas aussi d'essayer d'esquisser une autre typologie, celle des mesures d'économie.

Je voudrais à ce titre, avant de tracer des « pistes » de recherche d'économies, faire justice de certaines solutions qui me paraissent de fausses solutions, en les illustrant tout simplement de quelques exemples pris dans le champ de compétences de la commission des affaires culturelles.

Prenons par exemple les économies qui seraient nuisibles à la réalisation des priorités gouvernementales que sont l'emploi, le développement équilibré du territoire et la cohésion sociale. Je crains à ce titre, monsieur le rapporteur général, de voir classer dans cette catégorie les économies qui porteraient sur certaines dépenses que vous jugez flexibles. Il en va ainsi, à mon sens, des subventions de fonctionnement ou d'investissement du ministère de la culture qui ont des effets très directs sur l'emploi : 80 p. 100 des dépenses du titre IV du budget de la culture financent des emplois dans les musées, les écoles d'enseignement artistique, les entreprises de spectacle et le secteur de l'animation culturelle. Quant aux efforts consentis en faveur du patrimoine, ils représentent, pour chaque million de francs investi, plus de 2 emplois directs, contre 1,5 emploi pour chaque million de francs d'aides aux constructions nouvelles. Et ce sont des emplois qui conditionnent la survie de bien des entreprises, sans parler de la conservation des savoir-faire et des métiers d'art.

De même ne peut-on impunément négliger la contribution à l'intégration et à la cohésion sociales que permettent bien des subventions accordées par le ministère de la jeunesse et des sports.

Ce sont les mêmes impératifs de cohésion et de justice sociales qui interdisent, à notre avis, d'économiser en relevant l'âge d'accueil en maternelle ou en diminuant les moyens accordés aux ZEP, les zones d'éducation prioritaires.

Méfions-nous aussi du choix dangereux qui consiste soit à sacrifier des actions favorisant le développement équilibré du territoire, soit à en transférer la charge sur les collectivités territoriales. Mais je n'insisterai pas sur ce thème auquel nous sommes très sensibles dans cette maison.

D'autres économies improductives ou contre-productives sont celles qui consistent à réduire à l'excès les moyens de fonctionnement des services. Il arrive en effet un moment où la pénurie aboutit à la paralysie, où l'économie débouche sur l'impuissance, et donc sur le gaspillage.

Que gagne-t-on à économiser sur certains postes de personnels administratifs, techniciens, ouvriers, sociaux, de santé et de service, les ATOSS ou de surveillants, si les universités sont mal administrées, les locaux mal entretenus et si l'insécurité s'y développe ?

Mais je ne veux pas vous désespérer, monsieur le ministre, et j'arrêterai donc là ma liste de contre-exemples pour en venir, plus positivement, à celle des voies de recherche que nous devrions, je crois, résolument explorer.

J'en distinguerai essentiellement trois qui me paraissent pouvoir être « productives » à relativement court terme, et une autre peut-être plus fondamentale et plus prometteuse dans laquelle nous devons nous engager sans tarder, mais dont les fruits seront sans doute plus tardifs. Mais nous savons, depuis le baron Louis, que ce sont les bonnes politiques qui font les bonnes finances.

Les trois premières pistes me paraissent être la recherche systématique de l'évaluation et de l'optimisation des dépenses, une répartition plus authentiquement équitable des moyens et, corrélativement, un réexamen de certaines aides.

En premier lieu, il faut systématiquement traquer les dépenses improductives.

Pour le secteur public, cela passe par un recours systématique à l'évaluation et à l'audit.

C'est un problème particulièrement actuel dans l'audiovisuel public, mais on pourrait aussi envisager des audits du fonctionnement des grands établissements culturels et songer à recourir aux audits dans le domaine de la recherche.

S'agissant des subventions - les dépenses flexibles - il faut généraliser aussi l'évaluation des résultats, ce qui passe par la politique des « contrats d'objectifs » déjà mise en œuvre dans des domaines comme la jeunesse et les sports.

Il ne faut pas hésiter, je crois, à conditionner l'octroi et le renouvellement des aides à des engagements précis : le temps des droits acquis à subvention doit être considéré comme révolu.

La répartition des moyens, pour être vraiment équitable, doit savoir être parfois inégalitaire, et nous devons oser le dire. C'est une idée qu'exprime souvent M. le ministre de l'éducation nationale, et il a cent fois raison.

Je ne crois pas, par exemple, qu'il faille toujours évaluer les besoins ou les emplois d'enseignants en fonction « d'effectifs moyens » de classes : le taux d'encadrement d'une classe homogène d'un grand lycée peut, sans nuire

à la qualité de l'enseignement, être inférieur à celui d'une classe de collège de banlieue. Disons-le, et mettons ce principe en application !

Il me paraît souhaitable que l'on aide peut-être moins les grandes fédérations sportives ou les grandes manifestations internationales - elles pourront sans doute trouver d'autres financements que l'aide publique - et davantage les petits clubs et le sport « de masse ».

J'en viens au réexamen des aides.

On ne pourra pas indéfiniment éluder, dans l'enseignement supérieur, le problème de l'ALS, l'allocation de logement à caractère social,...

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** Absolument !

**M. Adrien Gouteyron, président de la commission des affaires culturelles.** ... qui coûte 4,6 milliards de francs en 1996 et pourrait coûter 10 milliards de francs à moyen terme. D'autres aides doivent également être « reciblées » et pourraient être en partie économisées : j'ose le dire, la suppression des SOFICA, les sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle, serait certainement une erreur, mais le réexamen de leur mécanisme serait justifié.

J'en viens enfin à ce que j'appellerai les « économies à plus long terme », mais qu'il faut, parce qu'elles sont à long terme, dès à présent envisager.

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

**M. Adrien Gouteyron, président de la commission des affaires culturelles.** Les travaux de la mission de la commission sur les premiers cycles universitaires m'en fournissent le meilleur exemple.

Combien coûtent, en effet, tant aux familles et aux étudiants qu'à l'Etat, les DEUG obtenus en trois ou quatre ans, les réorientations tardives, les phénomènes irrationnels qui « gonflent » artificiellement et passagèrement telle ou telle filière, l'absence de « passerelles », la répartition « à contre emploi » des bacheliers entre les filières technologiques sélectives et les universités ?

Des expériences ont été menées dans quelques universités. Certaines ont coûté des moyens supplémentaires par rapport aux normes, en termes de locaux et d'heures d'enseignement ; mais on a constaté - j'ai un exemple précis en tête - qu'elles pouvaient réduire de 15 à 20 p. 100 les taux d'échec. Mesure-t-on l'économie ainsi réalisée ?

Voilà qui me conduit à la conclusion de mon propos. Repensant au baron Louis, je dirai qu'il est des domaines dans lesquels une bonne politique, celle qui fait les bonnes finances, est une politique de réformes de fond, sans être une politique de réformes imprudentes.

Dans le domaine de l'éducation nationale, nous devons souhaiter que les réformes de fond réussissent, car elles nous permettront aussi, à terme, de réaliser des économies substantielles. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** Absolument !

**M. le président.** La parole est à M. Cluzel.

**M. Jean Cluzel.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, ce débat est primordial, car il n'est rien de plus important qu'un échange franc et loyal sur les grandes orientations budgétaires pour l'année suivante. Franc et loyal, chacun de nous, quelle que soit sa place dans cet hémicycle, l'a été cet après-midi ; nous continuerons de l'être.

Je voudrais à mon tour remercier non seulement le Gouvernement d'avoir accepté ce débat, mais aussi M. le président de la commission des finances et M. le rapporteur général de l'avoir conduit, au nom de la commission des finances.

J'interviendrai sur deux dossiers: le logement et l'audiovisuel.

**M. Michel Charasse.** Ah !

**M. Jean Cluzel.** En ce budget se retrouvent les moyens d'une politique familiale, sociale et de l'emploi.

C'est pourquoi nous pouvons être sûrs que les inscriptions budgétaires seront bien utilisées. Il est par exemple admis - M. le rapporteur général l'indiquait cet après-midi - que, dans le cas des aides à la pierre, 100 millions de francs de subventions permettent de créer près de 2 200 emplois.

De plus, ces crédits d'intervention, en soutenant l'emploi et l'activité, apportent au budget de l'Etat le montant des recettes fiscales correspondantes ainsi que des cotisations aux régimes sociaux.

J'en viens au secteur public de l'audiovisuel.

Certes le moment est difficile pour qui a le devoir d'en parler !

En effet, les Français sont à juste titre scandalisés par le montant véritablement pharaonique de contrats en béton doré signés au nom de France 2, en l'absence de trois clauses jugées indispensables: clause d'audit, clause de rupture et clause de résultat d'audience.

Ainsi que l'écrit un journaliste: « Un animateur-producteur peut empocher soixante-dix fois plus que le reporter qui risque sa vie au Liban ou en Tchétchénie ! »

Les Français ont donc raison de refuser les dérives d'une société où l'argent trop vite gagné s'étale avec impudence au sein même d'une entreprise publique.

Permettez-moi de rappeler que la commission des finances avait, lors du dernier débat budgétaire, proposé la reconstruction du budget de l'audiovisuel public, afin de parer à tout dérapage. C'était à l'automne dernier ! Le Gouvernement n'a pas, sur ce point, adopté notre point de vue en obtenant du Sénat l'adoption d'un budget de reconduction. On vient d'en voir les effets, tant il est vrai que l'absence de politique n'est pas une politique !

Puis-je ajouter qu'un de vos collègues, membre du Gouvernement, répondant à la question d'un journaliste, a récemment déclaré que l'on attendrait, pour prendre des mesures, les résultats d'un audit réalisé par une commission administrative, dirigée par un inspecteur des finances ?

Messieurs les ministres, l'expertise n'a jamais remplacé et, je l'espère, ne remplacera jamais les avis du Parlement. Il me semble même me souvenir que le Président de la République et le Premier ministre le rappelaient voilà quelques mois.

Nous souhaitons que le Parlement retienne l'attention du Gouvernement aussi bien, sinon mieux, qu'une commission d'audit. La question est posée !

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** Il n'y a pas de doute !

**M. Jean Cluzel.** Il est vrai que le bruit courait, lors du dernier débat budgétaire, que le Gouvernement ne voulait pas ouvrir une nouvelle fois la boîte de Pandore de l'audiovisuel. Elle vient néanmoins d'exploser !

Que s'est-il passé ? Que voulons-nous et que devons-nous faire ? Telles sont les deux questions auxquelles je vais tenter de répondre !

Tout d'abord, que s'est-il passé ?

L'audiovisuel est sans doute le seul secteur dans lequel les interventions de l'Etat se sont accrues, alors que, partout ailleurs, elles refluaient ! Mais le secteur public n'en a pas pour autant profité ; je m'explique.

La privatisation de TF 1 s'est accompagnée, en 1987, d'une baisse de 6 p. 100 du taux de la redevance qui, l'année suivante, fut bloqué.

En avril 1992, le Gouvernement a décidé de mettre ARTE sur une chaîne hertzienne terrestre. En a-t-il alors mesuré le coût ?

En février 1994, le Gouvernement décide d'occuper, avec La Cinquième, la partie libre du même réseau. En a-t-il alors mesuré le coût ?

Le président de France Télévision est nommé non pas par son actionnaire, l'Etat, mais, à la suite de délicats et savants équilibres, que les initiés connaissent bien, par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, qui, ensuite, aux termes même de la loi, ne peut le contrôler, mais peut le révoquer !

Les conseils d'administration des chaînes publiques n'exercent pas réellement les pouvoirs de financiers puisque, vous le savez, messieurs les ministres, les budgets sont établis par Matignon et par Bercy.

**M. Michel Charasse.** Encore heureux !

**M. Jean Cluzel.** Je parle des budgets de l'audiovisuel public, mon cher collègue, pas du budget de l'Etat !

La France détient le record des exonérations de redevance qui sont fiscalement automatiques pour près de quatre millions de foyers. Depuis 1982, cela représente la bagatelle de plus de 20 milliards de francs de manque à gagner pour le secteur public de l'audiovisuel, ce à quoi il faut ajouter l'incitation à la fraude que génère ce système: près de un million de foyers ! La situation française est unique en Europe puisque, chez nous, un foyer sur quatre ne paye pas de redevance !

Malgré les appels réitérés du Sénat, les gouvernements successifs ont fait exploser la part de la publicité dans les ressources de France 2 jusqu'à atteindre, cette année, près de la moitié de son budget. C'est pourquoi cette société doit mener une lutte frontale contre TF 1, sur le terrain et avec les méthodes de la télévision commerciale.

Le citoyen-contribuable-télespectateur a donc le droit de savoir qui est qui, qui fait quoi, qui est responsable de ce que, jour après jour, on lui sert. C'est l'une des raisons pour lesquelles il sera nécessaire d'entendre le président de France Télévision expliquer au Parlement comment, à quelles conditions et selon quel calendrier les émissions de variétés dont le coût est en cause pourraient être remplacées par des émissions de fiction qui, à bien des égards, sont préférables. Ces questions ont été soulevées voilà quelques jours à la fois par la commission des finances et la commission des affaires culturelles.

Ensuite, que devons-nous faire ?

La première réponse à cette question est simple: bien évidemment, avant toute chose, il faut éviter le retour des éternels débats qui s'instaurent en France dès que l'on parle de télévision.

C'est ainsi que certains voudraient privatiser France 2. Mais il ne saurait en être question, aussi bien pour des raisons de principe, sur lesquelles il me paraît inutile d'insister, que pour des raisons financières. Ni le marché publicitaire, ni la presse écrite, ni l'équilibre du secteur commercial ne le supporteraient.

On entend même dire qu'il faudrait baisser le taux de la redevance, alors que la solution est d'en rendre l'assiette plus équitable.

Avant d'esquisser quelques suggestions, il faut savoir qu'en 1996 le remboursement des exonérations de redevance a coûté plus d'un milliard de francs au budget de l'Etat.

Sachons également qu'au cours des années précédentes d'importantes interventions budgétaires ont été effectuées en faveur soit de France Télévision soit d'autres sociétés de l'audiovisuel public.

En bref, un petit nombre de mesures devraient être prises, qu'il suffit de classer autour de deux idées simples : d'abord, la cohérence et la responsabilité, ensuite, la démocratie et l'ambition.

S'agissant, en premier lieu, de la cohérence et de la responsabilité, tout d'abord, France Télévision devrait être dotée de la personnalité morale et juridique et cesser d'exister, simplement parce que la même personne préside France Télévision, France 2 et France 3. Tel était du reste le cas de l'empire austro-hongrois : l'empereur était à la fois roi de Bohême et roi de Hongrie et l'empire ne subsistait que grâce à cette unité dans la personne d'un homme.

Ensuite, le président de France Télévision devrait être nommé par le Gouvernement et révocable *ad nutum*. Sa gestion devrait être placée sous le contrôle normal d'un conseil d'administration doté de tous les pouvoirs d'un conseil d'administration. A la lumière de l'expérience, ce serait non pas une régression, mais un véritable progrès.

Enfin, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, en perdant le pouvoir de nommer le président de France Télévision, verrait ses pouvoirs s'accroître en fonction des évolutions indispensables en cette période de bouleversements technologiques, aussi rapides que brutaux.

Pour ce qui est, en second lieu, de la démocratie et de l'ambition, il faudrait évidemment supprimer le caractère automatique des exonérations de redevance. Elles seraient réservées, comme en Grande-Bretagne, en Allemagne ou en Italie, aux cas sociaux. Cette décision représenterait, certes, une économie pour le budget de l'Etat mais, de plus, la redevance retrouverait alors sa véritable légitimité, qu'elle a eu au temps du monopole et qu'elle a perdue avec l'arrivée de la télévision commerciale. Cette nouvelle légitimité permettrait aux téléspectateurs de participer de façon citoyenne à la présence de la France sur les ondes et les antennes, chez elle et hors de chez elle. Une redevance citoyenne - pourquoi pas ? -, à condition, bien sûr, que la gestion de l'audiovisuel public soit irréprochable.

Il est également indispensable de diminuer l'importance des ressources publicitaires dans le budget de France 2, c'est-à-dire de les ramener aux alentours de 25 à 30 p. 100. Du reste, le plafond fixé par la loi du 7 août 1974, loi qui a permis à notre ami André Diligent de s'illustrer dans les débats restés fameux, était de 25 p. 100. Au début des années quatre-vingt, cette contrainte a disparu et les gouvernements successifs ont continué sur la lancée. Ne laissons pas notre audiovisuel public subir la loi du marché.

Si la loi du marché est bonne dans le domaine de l'économie, elle ne l'est ni dans le domaine de la culture, comme l'évoquait si bien tout à l'heure M. le président de la commission des affaires culturelles, ni en matière d'intérêt général. En effet, s'agissant de l'intérêt général et de tout ce qui concerne la culture et la vie de l'esprit, le marché est toujours myope et souvent aveugle !

**M. Robert Pagès.** Très bien !

**M. Jean Cluzel.** Actuellement, au-delà du financement, c'est la pérennité du secteur public de l'audiovisuel qui est en cause, c'est-à-dire, messieurs les ministres, mes chers collègues, l'identité culturelle de la France dans le tohu-bohu mondial qui s'annonce, non pas pour dans vingt ou trente ans, mais pour les prochaines années avec les dizaines, les centaines et, demain, les milliers de chaînes qui vont s'offrir aux Français.

Comme d'autres, nous serons pris dans une immense toile d'araignée enserrant le monde. En fait, c'est une autre bataille de France qui s'engage : non pas celle de mai 1940, mais celle de mai 1996 ; non pas sur les champs de bataille...

**M. Michel Charasse.** Sur un champ de ruines !

**M. Jean Cluzel.** ... mais dans le multimédia et c'est toujours, messieurs les ministres, mes chers collègues, de la France dont il est question.

Certes, un tel exercice de reconstruction du secteur de l'audiovisuel et de son financement n'est facile pour personne, j'en ai conscience, ni pour vous, Gouvernement, ni pour nous, parlementaires. Mais, messieurs les ministres, mes chers collègues, pourquoi ne pas donner un sens à notre politique audiovisuelle ? Pourquoi ne pas mettre la télévision au niveau où elle doit être, non pas celui de la satisfaction d'intérêts personnels et financiers, mais celui d'un véritable service public ?

En conclusion, ce débat budgétaire est arrivé à point nommé pour affirmer que nous ne pouvons plus faire l'économie d'une remise en ordre du budget et de la gestion de l'audiovisuel public.

Il s'agit non pas de mettre sur le chantier une énième loi de l'audiovisuel, mais de bien gérer le montant de la redevance et des ressources de publicité en limitant à l'audiovisuel extérieur - notre ami Xavier de Villepin y a fait allusion cet après-midi - l'intervention directe de l'Etat.

Mes chers collègues, votre commission des finances est prête à collaborer à cet exercice, sous l'autorité de son président, M. Poncelet, et avec l'accord de son rapporteur général, M. Lambert.

Du reste, messieurs les ministres, la commission tient à votre disposition et à celle de vos collègues du Gouvernement un rapport tout neuf. Il date de décembre dernier. Il est tout neuf parce qu'il n'a encore jamais servi. (*Sourires.*) Nous savons qu'une nouvelle heure de vérité vient de sonner pour notre audiovisuel public. Et pourtant, en cette fin de siècle, la France des droits de l'homme doit être la France d'un audiovisuel porteur du même message humaniste.

Tous ensemble, nous avons le devoir non seulement de rendre des comptes à nos concitoyens, mais encore, tous ensemble, de leur dire la vérité et de prendre les mesures qui s'imposent. Elles s'imposent pour assurer une généreuse et ambitieuse présence de la France sur les ondes et sur les antennes, chez elle, et j'y insiste parce que c'est ainsi que le problème va se poser, non seulement à l'intérieur de nos frontières mais également à l'extérieur. Tel est le double objectif - présence chez nous, présence à l'extérieur - que nous devons nous fixer et qu'ensemble nous devons atteindre. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR.*)

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

**M. le président.** La parole est à M. Charasse.

**M. Michel Charasse.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, un débat d'orientation budgétaire au milieu du printemps n'est-il pas quelque peu irréel ?

J'ai fait cette expérience autrefois, à la demande de la majorité de l'époque et du président Poncelet, mais j'ai été si peu convaincu que je n'ai pas insisté les années suivantes et, je dois dire, le Parlement non plus. Mais cette fois-ci, alors que personne ne vous a rien demandé, voilà que le Gouvernement décide d'engager avant l'heure un débat avec sa propre majorité : que peut-il en attendre ?

C'est d'abord un débat constitutionnellement douteux.

C'est en effet au Gouvernement, vous l'avez d'ailleurs rappelé, monsieur le ministre, et à lui seul, qu'il revient d'exercer et de présenter les choix budgétaires, financiers et fiscaux. Personne d'autre n'est habilité à le faire. Contrairement à ce qu'elle pense souvent, la majorité ne gouverne pas à la place de l'exécutif : la Constitution de 1958 nous a appris à ne plus confondre régime parlementaire et régime d'assemblées. Alors, à quoi bon ce bavardage ?

Monsieur le ministre, en réponse à Laurent Fabius, vous avez dénoncé le déficit de propositions des députés socialistes. La formule est belle. C'est sans doute par politesse que vous n'avez pas étendu ce compliment à votre majorité, qui vous a pourtant laissé elle aussi sur votre faim. Ses propositions pour vous aider à réussir l'impossible exercice, que la gestion 1993-1996 vous impose autant que nos engagements internationaux, ne se sont pas bousculées au portillon : la fièvre d'économies n'aura enflammé le Palais-Bourbon qu'un tout petit semestre.

Quel débat surréaliste quand le Gouvernement vient chercher devant les chambres ce qu'elles n'ont aucune envie de lui donner, l'opposition pas plus que la majorité !

Débat surréaliste aussi, car politiquement d'autant plus dangereux que nous sommes en année difficile !

En annonçant la couleur beaucoup trop tôt, vous vous créez deux fois des difficultés avec l'opinion, qui protestera dès aujourd'hui puis à l'automne, et qui organisera pendant quatre mois le tintamarre habituellement réservé à la rentrée. Les pressions sur l'exécutif, généralement étouffées en quelques semaines en septembre, vont s'en donner à cœur joie.

Ce débat fragilise encore plus un gouvernement qui n'en finit pas d'essayer de se relever dans l'opinion : je pourrais m'en réjouir s'il ne portait aussi atteinte à l'autorité de l'exécutif. Le Gouvernement est-il donc tellement à court d'idées, et si peu assuré de lui-même, qu'il vient tendre un peu la sébile auprès des chambres ? Surréaliste, ce débat est dangereux pour l'équilibre de nos institutions. Je ne m'attendais pas, je vous le dis, à ce qu'il fût proposé par ceux qui se réclament toujours de la filiation gaulliste !

Et pour quel résultat ?

Que pouvons-nous dire de vraiment utile en cette période de l'année, alors que la conjoncture est si capricieuse, que personne ne sait rien de décisif ou de sérieux sur l'exécution budgétaire et les performances économiques de 1996, encore moins sur celles de 1997 ? On ne peut tout de même pas faire dire à ce débat ce qu'il ne peut pas dire, et je ne parle pas de vos arbitrages les plus lourds, qui n'interviendront qu'entre juillet et septembre !

Certes, quand la situation est faste et que l'argent abonde dans les caisses de l'Etat, le Parlement peut ne pas manquer d'idées ! Je l'ai constaté lorsque je me suis

livré au même débat d'orientation. Mais, aujourd'hui, qu'attendez-vous des assemblées : il n'y a plus de miel dans les caisses de l'Etat et ce n'est pas ici que vous en trouverez !

La situation serait différente si votre majorité était toute neuve : mais pour cela il fallait dissoudre en mai 1995. N'est-il pas surréaliste, mes chers collègues, et même un peu cruel, de forcer à tout prix la main de ceux qui, quelle que soit leur passion du service de la France, sont attendus par une épreuve redoutable dans moins de deux ans ? Comme leur reprocher de faire comme les violettes au printemps et de préférer la discrétion au tapage ?

Mais, puisque vous l'avez voulu, abordons le fond !

Il faut cependant que nous soyons d'accord pour parler tous de la même chose.

J'ai beaucoup de mal à cerner, et je ne suis pas le seul, le montant réel des économies nécessaires pour atteindre les 3 p. 100 l'an prochain.

Les perspectives de croissance 1996 rectifiées et en retenant - c'est optimiste - 2,5 p. 100 en 1997, le déficit du budget ne doit pas dépasser 242 milliards de francs, l'an prochain, la sécurité sociale étant réputée équilibrée, soit 46 milliards de francs de moins qu'en 1996, si vous tenez vos prévisions malgré les moins-values fiscales. Dans votre remarquable et intéressant rapport, dont je vous remercie, soit dit en passant, vous avouez une dérive spontanée des dépenses de 60 milliards de francs plus 46 milliards, cela fait 106 milliards !

Vous ne parlez pas des recettes, dans ce rapport, dont la tendance naturelle donne au plus 30 milliards de francs, en l'absence de nouveaux impôts et si l'on en reste à 30 milliards de francs de moins-values sur 1996. Si on retranche 15 milliards de francs votés en allègements en 1995 et 1996 mais applicables en 1997 - vous en avez d'ailleurs parlé cet après-midi - 6 milliards de francs de prélèvements supplémentaires pour l'Europe et 3 milliards de francs pour les collectivités locales - c'est votre pacte ! - il ne reste plus que 6 milliards de francs.

L'économie globale à réaliser est donc, selon moi, de 100 milliards de francs !

Je n'ose imaginer, monsieur le ministre, que vous vous laissiez aller à prélever quelques dizaines de milliards de francs sur le magot de France Télécom : non seulement c'est le gage des futures retraites des postiers, mais, surtout, nos finances ont besoin d'économies et de recettes définitives et durables et non d'expédients à « un seul coup » qui ne feraient que renvoyer les difficultés en 1998 et au-delà.

A ce point de mon raisonnement, il n'est pas question de vous faire des suggestions, même si, évidemment, comme mon groupe, je ne manque moi aussi de quelques idées.

Sur le principe de la réduction des déficits publics, je ne peux que vous rejoindre, monsieur le ministre. Tous ceux qui ont un peu de bon sens savent bien que la France ne peut pas continuer sans danger à donner indéfiniment chaque année plus de 250 milliards de francs d'agios aux banques, ce qui fait de la dette le plus gros budget après l'éducation nationale, et un budget bien supérieur à ceux du logement ou de l'agriculture ; et que l'Etat court vite à sa perte lorsqu'il est incapable de couvrir ses dépenses de fonctionnement sans emprunter, ce qu'aucune collectivité ne se permettrait de faire.



Mais puisque vous avez eu l'imprudance de vous livrer à notre curiosité, j'aimerais savoir quelles sont les intentions du Gouvernement. Je suis bien placé pour savoir que la confection d'un budget dépend de quatre ou cinq grands choix fondamentaux.

Première orientation, on parle d'économies sur la fonction publique et les pensions, qui représentent une masse de 650 milliards de francs. Même si notre fonction publique mérite des réformes, je ne suis pas de ceux qui crient « haro » sur les fonctionnaires et je suggère à ceux qui sont tentés de le faire d'être à la fois prudents et justes. Ce ne sont tout de même pas les fonctionnaires qui ont créé les milliers d'emplois qu'on leur reproche au cours de ces dernières années !

**M. Josselin de Rohan.** C'est vous !

**M. Michel Charasse.** Même M. Juppé a rajouté plus de 8 000 emplois civils en 1996 !

Ce ne sont pas les fonctionnaires qui ont voté les garanties statutaires qu'on leur conteste aujourd'hui. Si l'on considère que les pensions civiles et militaires sont trop généreuses, et que la fonction publique est trop lourde pour les finances publiques, il faut s'en prendre à ceux qui la gèrent et aux décisions successives et systématiques par lesquelles l'Etat et les gouvernements achètent facilement la paix sociale en tirant parfois des traites sur l'avenir.

Ce principe étant posé, si vous voulez reconduire les dépenses en francs courants, comme on nous le dit, vous devez à la fois geler les traitements - une hausse générale limitée à 2 p. 100 d'inflation vous coûterait 13 milliards de francs - stopper pour un an au moins tous les avancements GVT, glissement vieillesse technicité, et mesures catégorielles pluriannuelles - pour gagner 10 milliards de francs. Vous devez aussi bloquer tout recrutement, c'est-à-dire soit stabiliser les effectifs en remplaçant seulement les 65 000 partants, ce qui ne rapporte pas beaucoup, soit supprimer les emplois correspondants, ce qui ne vous fait gagner immédiatement que 2 à 3 milliards de francs. Mais, dans ce cas, comment ferez-vous pour gérer normalement vos services - je veux dire les services de l'Etat, pas les vôtres en particulier. Irez-vous jusqu'à appliquer strictement des principes de la fonction publique tombés depuis longtemps en désuétude en mutant d'office des milliers d'agents là où l'Etat a besoin d'eux ? Imposerez-vous le minimum légal de durée du travail de trente-neuf heures en revoyant les pratiques plus ou moins officieuses de certains services en matière de congés ou d'horaires ? Bref, prendrez-vous le risque de vous attaquer à toute une culture de « droit acquis » ?

Deuxième orientation : la défense. Tous nos partenaires touchent les « dividendes de la paix » et nous pouvons sans doute économiser beaucoup sans nuire à notre outil de défense. C'est l'occasion de s'amuser un peu et de découvrir sans tristesse la subite conversion militariste et l'effroi de beaucoup qui, après avoir vitupéré contre le poids des budgets militaires, s'aperçoivent brusquement que moins de dépenses militaires signifie moins d'emplois dans les entreprises d'armements et moins de garnisons dans vos villes ! Mais le Président de la République a décidé de stabiliser ces dépenses en francs constants et a fixé le budget d'équipement à 85 milliards de francs. Quelles sont exactement les intentions du Gouvernement, combien coûtent et comment seront financées les restructurations issues du nouveau format de nos armées et du renforcement de leur professionnalisation ?

Troisième orientation : l'emploi. Les dépenses sociales représentent environ 200 milliards de francs, soit 130 à 140 milliards de francs pour l'emploi dont 20 milliards

de francs pour le CIE et 40 milliards de francs d'allègements de cotisations sociales votées en 1996. Comment allez-vous tailler là dedans ? Comment financerez-vous la réduction de la fracture sociale promise par le Président de la République ? Avez-vous renoncé à la grande loi-cadre contre l'exclusion et au développement des emplois d'utilité sociale ?

Que se passera-t-il en outre pour les allocations logement et handicapés ? L'allocation adulte handicapé sera-t-elle désormais attribuée sous conditions de ressources, les critères et les barèmes de l'allocation logement seront-ils resserrés, l'allocation étudiante sera-t-elle réformée ?

Puisque vous avez dit qu'aucun budget n'était tabou, l'audiovisuel public, dont vient de nous parler si brillamment M. Cluzal, recevra-t-il moins de l'Etat et sera-t-il invité, lui qui aime tant copier les chaînes privées, à faire enfin, comme elles, des bénéfiques et à verser des dividendes à son actionnaire ? Comme pourrait dire un chansonnier, faut-il encore toujours autant d'argent pour Delarue alors qu'il y a tant de gens dans la rue ? (*Sourires.*)

Quatrième orientation : l'équipement civil. Allons-nous vers une réduction des aides à la pierre, c'est-à-dire la construction sociale et la réhabilitation ? Vers une idée que j'avais moi-même caressée un temps, consistant à décaler d'un ou deux ans tous les contrats de plan et assimilés, ville, Université 2000, etc. ? Quelles sont vos intentions dans ce domaine et avez-vous chiffré les conséquences sur l'emploi dans le BTP ?

Quant aux collectivités locales, dont les concours représentent environ 250 milliards de francs, dont 160 milliards prélevés sur recettes, allez-vous vous en tenir à votre pacte ou nous obliger, alors que toutes les grandes associations d'élus l'ont refusé, à la défendre pied à pied, ce qui serait un comble ? N'aurez-vous pas la tentation de répercuter, sur les dotations de l'Etat, l'effet des économies sur la fonction publique, les handicapés - s'il y en a - et les contrats ? N'oublions pas que nos collectivités supportent l'essentiel du poids de la fracture sociale, ce qui n'autorise aucun nouveau désengagement de l'Etat.

Je ne reviens pas sur les recettes. Mais je ne vois pas comment vous pourriez promettre une réduction des prélèvements en 1997. Cette contrainte, imposée par les lois de l'arithmétique, ne vous interdit certes pas de répartir autrement les charges fiscales et sociales, en allégeant les plus modestes, qui vont souffrir de votre budget rigoureux. Mais il vous faudra alors taxer votre clientèle à quelques mois des législatives. A votre place, messieurs les ministres, je recommanderais la prudence à ceux qui suggèrent des manipulations fiscales que vous n'avez ni les moyens politiques ni les moyens budgétaires de vous payer.

Enfin, même si c'est hors budget, vous ne pouvez pas attendre l'automne et le débat sur la loi de financement de la sécurité sociale pour nous faire part de vos intentions à ce sujet, puisque personne n'a démenti les récentes prévisions de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale, l'ACCOSS, qui annonce un déficit de 46 milliards de francs pour 1996 au lieu des 16 milliards de francs ou 17 milliards de francs prévus.

Messieurs les ministres, je ferai quelques brèves observations en conclusion.

Après les législatives de 1993, le Gouvernement a demandé au procureur général Raynaud un bilan de la gestion des finances publiques par la précédente majorité. Ce rapport n'a pas été un très grand succès de librairie, encore moins un succès politique pour la nouvelle majorité, car M. Raynaud n'a pu que constater la réalité, c'est-

à-dire la dégradation brutale des recettes publiques devant laquelle tout gouvernement est impuissant. Vous savez ce qu'il en est actuellement et je ne vous incriminerai pas.

Je crains que, en 1998, si la majorité change, elle n'ait la tentation de commander un rapport analogue sur votre gestion. Ne sera-t-il pas un peu accablant ? Où sont passés les 200 milliards de francs d'impôts supplémentaires et les 150 milliards de francs de recettes de privatisation ? Fallait-il vraiment transformer les 120 milliards de francs de l'emprunt Balladur en dépenses nouvelles ? Rembourser, toutes affaires cessantes, les 80 milliards de francs du décalage d'un mois de TVA ? Reprendre, pour les camoufler, plus de 100 milliards de francs de déficits sociaux ? Fallait-il ajouter encore 50 milliards de francs de dépenses nouvelles dans le premier collectif du gouvernement Juppé ? Dépasser les 45 p. 100 de prélèvements obligatoires ? Créer plus de 8 000 emplois de fonctionnaires civils en 1996 ? Ajouter plus de 1 400 milliards de francs à la dette publique ? Renvoyer, à l'automne dernier, la rigueur budgétaire à plus tard, ce qui fait de 1996 une année blanche et de 1997 une épreuve qui risque de déchirer le tissu social et de mettre à mal l'unité nationale ?

**M. Josselin de Rohan.** Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Charasse ?

**M. Michel Charasse.** Je vous en prie.

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

**M. Josselin de Rohan.** Monsieur Charasse, je voudrais faire une petite mise au point au sujet du rapport Raynaud.

Vous ironisez sur le tirage insuffisant de ce rapport.

**M. Michel Charasse.** J'ai parlé de succès de librairie limité.

**M. Josselin de Rohan.** Sur ce point, je vous rejoins totalement. Je regrette que ce rapport n'ait pas connu la diffusion qu'il méritait, mais il faudrait quand même être un peu objectif. Vous connaissez les raisons, monsieur Charasse, qui ont fait que nous n'avons pas glosé sur ce rapport, que nous n'avons pas commenté. Vous rappelez-vous la date à laquelle il a été publié ?

**M. Michel Charasse.** La semaine de la mort de Pierre Bérégovoy.

**M. Josselin de Rohan.** Si, pour un moment, qui est relativement rare dans la vie politique, des hommes politiques se sont abstenus, parce qu'il y avait un événement tragique, de distribuer ou de gloser sur un rapport qui était accablant pour la gestion socialiste, vous devriez nous en donner acte au lieu d'essayer d'ironiser. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Charasse.

**M. Michel Charasse.** Monsieur de Rohan, vous savez l'estime et l'amitié que j'ai pour vous. Je reconnais que, durant la semaine qui a suivi la publication du rapport Raynaud, il s'est produit un événement dont tout le monde se souvient ; mais, on aurait pu exploiter ses conclusions plus tard. Vous venez d'ailleurs de voir que M. Cluzel a remis un rapport en décembre qui a encore toute sa fraîcheur.

Si vous voulez qu'on relise ensemble le rapport Raynaud, nous en aurons le temps ces jours-ci. Il n'est pas si accablant, puisqu'il constate surtout qu'il n'y a pas eu vraiment de dérapage des dépenses - nous pourrions en

discuter quand vous voudrez, en d'autres lieux car je n'en ai pas le temps maintenant - et qu'il y a surtout eu un effondrement des recettes.

Or, le vrai problème c'est, aujourd'hui aussi, l'effondrement des recettes, en raison sans doute aussi des sacrifices que nous avons dû consentir à l'harmonisation fiscale européenne.

L'ensemble de ces facteurs s'additionnent. Quoi qu'il en soit, peut-être n'a-t-on pas fait un tirage suffisant ? S'il y a un autre rapport en 1998, nous essaierons d'en tirer plus d'exemplaires.

Quelle dérision de voir ce Gouvernement, subitement converti à la super-rigueur, découvrir l'effet boule de neige de l'accumulation des déficits, s'étonner de l'inefficacité de certaines dépenses - j'ai peine à croire, messieurs les ministres, que vos experts en soient restés aux seuls chômeurs et mal-logés - se laisser faire la leçon par le président du patronat sur l'efficacité du dispositif anti-chômage, s'apercevoir de l'effet néfaste de certains impôts sur la conjoncture et rester pantois devant la rigidité d'une dépense publique qu'on n'a pas cessé de gélifier depuis plusieurs années, notamment depuis 1993 !

Messieurs les ministres, au-delà des rudes décisions qui vous incombent, à propos desquelles je suis, à titre personnel, de tout cœur avec vous, parce que je sais que la période n'est pas agréable, deux formules me viennent à l'esprit, d'ailleurs d'inspiration plutôt religieuse.

**Plusieurs sénateurs du RPR.** Ah !

**M. Josselin de Rohan.** C'est une révélation !

**M. Yves Guéna.** C'est une conversion.

**M. Michel Charasse.** Mais tout arrive !

**M. Michel Caldaguès.** En route pour Saint-Sulpice !

**M. Michel Charasse.** Vos convictions, messieurs les ministres, vous incitent peut-être à préférer la première et à penser que, puisqu'il y a plus de joie dans le ciel pour un pécheur qui se convertit que pour quatre-vingt-dix-neuf justes qui persévèrent - je n'ai vexé personne pour le moment - vous méritez de trouver un petit coin de lumière dans votre enfer budgétaire.

Avec mes amis socialistes, je préfère l'autre adage. Car si péché avoué est à moitié pardonné, nous pensons que votre solde est décidément un peu lourd, et le consensus social bien fragile, pour vous valoir l'indulgence sur l'autre moitié. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Collard.

**M. Henri Collard.** Messieurs les ministres, je voudrais à mon tour vous remercier de ce débat au Sénat, sur les orientations budgétaires pour 1997.

Le document que vous avez établi est d'une très grande clarté et je crois qu'il sera très utile pour l'ensemble des Français dans la mesure où ils en auront accepté les principaux aspects.

Ce document me paraît aussi très important pour les parlementaires, qui trouvent dans sa première partie une analyse du budget de 1995, une esquisse de comptes administratifs, et, dans sa seconde partie, les orientations et les objectifs politiques du Gouvernement pour 1997.

Enfin, il me paraît également intéressant que le Gouvernement s'applique à lui-même ce qu'il a demandé par la loi aux collectivités locales. Je rappelle, pour répondre à M. Charasse, qu'il s'agit de la loi de 1982, présentée par Gaston Defferre.

Depuis 1982, en effet, les collectivités départementales, régionales et les villes doivent présenter des orientations budgétaires avant le vote de leur budget prévisionnel. Je

sais qu'un certain nombre de collectivités départementales, c'est le cas en particulier de mon département, réalisent désormais volontairement des préorientations budgétaires très en amont, au mois de juin par exemple.

L'objectif du Gouvernement pour 1997 est très ambitieux. Réduire le déficit de 60 milliards de francs en stabilisant les cotisations fiscales et en augmentant la croissance de 2,8 p. 100 est une obligation.

C'est une obligation encore plus forte, presque un pari si l'on y ajoute la nécessité tout aussi impérieuse d'améliorer simultanément l'emploi et la consommation.

Pour avoir le plus de chance de réussite, vous le savez, monsieur le ministre, cette politique financière doit être acceptée par la majorité des Français. Je le souhaite, et je crois que c'est possible.

D'importants efforts d'information et d'explication seront nécessaires et des choix devront être opérés dans la réflexion et l'exécution des différentes mesures d'économie. Le rapport que vous nous présentez aujourd'hui va dans ce sens, et je m'en félicite.

Pour ma part, j'apporterai quelques observations en me limitant à quelques aspects de la politique gouvernementale, à savoir la santé, le logement, la fonction publique et les collectivités locales.

Je traiterai d'abord du déficit de la sécurité sociale et de l'assurance vieillesse.

Nous sommes quasiment unanimes sur ce point : il est impossible d'augmenter davantage encore les charges sociales.

Monsieur le ministre de l'économie et des finances, la politique de maîtrise des dépenses de santé ne pourra réussir à mon sens qu'avec l'accord des professions de santé. Toutes les tentatives faites dans le passé pour contraindre les professionnels de la santé ont plus ou moins échoué parce qu'elles reposaient sur la contrainte. Il me paraît indispensable de rechercher un consensus en améliorant l'information des Français et la concertation avec les professionnels et les utilisateurs autour de quelques idées.

Les Français consomment trop de médicaments. La France, je le rappelle, est le deuxième consommateur mondial de médicaments, après les Etats-Unis, et le premier pour certains médicaments, en particulier les tranquillisants et les neuroleptiques.

Une bonne information devrait, à mon sens, inciter à consommer moins, tout en se soignant aussi bien et même quelquefois mieux.

Par ailleurs, les médecins généralistes doivent être au centre de la médecine libérale. Le malade devrait toujours consulter d'abord un généraliste, qui seul devrait orienter vers tel ou tel spécialiste, sauf, bien entendu, pour les ophtalmologistes ou les oto-rhino-laryngologistes.

Ensuite, les hôpitaux et les cliniques privées doivent travailler plus harmonieusement qu'actuellement aux soins hospitaliers, en hiérarchisant l'importance des plateaux techniques selon les besoins de la population. Les hôpitaux de proximité doivent soigner les pathologies générales, et les grands services les maladies les plus difficiles à traiter et qui nécessitent le plus d'exams et de moyens techniques.

Enfin, je crois qu'il y a trop de médecins praticiens en France. La surconsommation pharmaceutique est une conséquence du trop grand nombre de médecins généralistes.

Pour les personnes âgées, la politique du maintien à domicile doit être encouragée. Elle est en effet moins onéreuse que la politique d'hébergement et elle lui est préférable.

Quant à la prestation dépendance, elle ne doit pas être financée par les collectivités locales au-delà du niveau actuel, car elles participent déjà pour une lourde part – M. le président de la commission des affaires sociales l'a dit – au financement de l'allocation compensatrice.

Je traiterai maintenant du logement.

Les dépenses de l'Etat en faveur du logement sont sans doute celles dont l'évolution a été la plus rapide depuis une vingtaine d'années. Pourtant, ces dépenses, toujours en forte croissance – près de 40 milliards de francs en 1996 – n'ont pas fondamentalement amélioré la situation du logement.

Les mesures gouvernementales, en particulier le prêt à taux zéro, connaissent un bon succès et vont dans le bon sens. Elles répondent au souhait des Français qui préfèrent l'accession à la propriété plutôt que la location et, si possible, une maison individuelle plutôt qu'un appartement dans un immeuble collectif. C'était aussi la volonté du gouvernement Barre qui, en 1978, avait créé l'aide à la pierre pour remplacer progressivement l'aide à la personne.

Mais nous constatons – et c'est regrettable – que l'aide à la personne a continué à croître très rapidement, en particulier l'allocation logement. Je sais les difficultés politiques qui ont empêché jusqu'à maintenant de redéfinir les modalités de l'aide au logement pour les étudiants. Mais je veux rester persuadé qu'une mesure qui permettrait d'économiser plusieurs milliards de francs par an devrait être comprise par les étudiants ou leurs parents, qui n'en ont pas tous un nécessaire besoin.

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** C'est vrai.

**M. Henri Collard.** Des logements sont actuellement inoccupés, surtout en milieu rural, 2 millions dit-on. Le coût de leur réhabilitation serait inférieur au coût de la construction de logements neufs, celle-ci apporterait du travail à de nombreuses entreprises artisanales locales et constituerait une mesure appréciable en faveur de l'aménagement du territoire. Or, malgré les efforts récents, les aides privilégient plutôt les logements neufs.

En ce qui concerne la fonction publique, sur laquelle le Gouvernement porte actuellement une particulière attention, il est certain que le nombre des fonctionnaires est proportionnellement plus élevé en France que dans les autres pays européens et qu'une réduction progressive pourrait être envisagée en concertation avec eux.

Mais ne serait-il pas souhaitable, dans le même temps, de réfléchir aux différentes fonctions publiques ? Ne serait-il pas souhaitable d'améliorer l'adaptabilité et la mobilité entre les différentes administrations de l'Etat, des collectivités régionales et départementales, des villes et des grands organismes publics ou parapublics ?

Pourquoi chaque ministère maintient-il ou augmente-t-il le nombre de ses fonctionnaires alors qu'il est évident que les besoins varient d'une période à l'autre ?

Pourquoi une véritable déconcentration n'a-t-elle pas encore été envisagée après quinze ans de décentralisation ?

Pourquoi l'Etat, donc chaque contribuable, doit-il, chaque année et de plus en plus, participer à l'équilibre financier des grands services publics ou privés tels que, par exemple, la RATP, Air France et la construction automobile que, pourtant, bien des Français n'utilisent jamais ?

Enfin, ce sera ma dernière observation, les collectivités locales sont dans une situation financière souvent difficile.

Depuis la décentralisation, les départements en particulier ont fait l'effort de gérer au plus près leur budget. Ils y sont bien parvenus, puisque la majorité d'entre eux ont largement augmenté leurs investissements. Comme d'autres orateurs l'ont dit avant moi, je rappelle que les collectivités locales sont les premiers investisseurs publics de France, bien qu'elles assument de très lourdes dépenses.

Mais ces dernières supportent de plus en plus difficilement, vous le savez, monsieur le ministre, les nouvelles charges qui leur sont régulièrement imposées, que ce soit à l'occasion des lois de finances successives, ou avec les contrats de plan Etat-région dont elles deviennent les principaux financeurs. Pourtant, en matière d'infrastructures routières et ferroviaires ou de construction et de fonctionnement des universités, elles ne disposent pas de la maîtrise d'ouvrage.

Une clarification des compétences est nécessaire et nous souhaiterions voir appliquer plus souvent l'adage « qui paie commande ».

Nous souhaitons vraiment, monsieur le ministre, que vous nous assuriez que le pacte de stabilité financière « octroyé », récemment comme l'a dit M. Poncelet, soit appliqué et respecté. Il en va de la poursuite des investissements des collectivités locales et de l'aménagement du territoire.

Telles sont, monsieur le ministre de l'économie et des finances, les quelques observations personnelles que je souhaitais apporter dans le débat sur les orientations budgétaires pour 1997.

Elles sont extrêmement modestes, mais elles participent à la réflexion générale : dépenser moins et dépenser mieux.

Je connais les difficultés qui attendent le Gouvernement pour la mise au point et la réalisation du budget pour 1997. Je crois, contrairement à M. Charasse, que vous y réussirez.

**M. Jean Arthuis.** *ministre de l'économie et des finances.* Je vous en remercie !

**M. Henri Collard.** En tout cas, je vous remercie à nouveau, monsieur le ministre de l'économie et des finances, d'avoir présenté ces orientations budgétaires devant le Sénat. Je remercie aussi M. le président de la commission des finances et M. le rapporteur général de leurs interventions. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. le président.** La parole est à M. Gaillard.

**M. Yann Gaillard.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, ce débat sur les orientations budgétaires est le bienvenu, même s'il n'est qu'une quasi-première. Notre commission des finances, par la voix de son président M. Poncelet, l'a demandé depuis longtemps, et la réforme de la session unique l'a rendu durablement possible. Vous nous l'accordez. Soyez-en remercié.

Soyez-le d'autant plus que vous l'avez précédé d'un document-choc, le rapport sur « l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques », qui oblige tout le monde à sortir du bois : Gouvernement et Parlement, majorité et opposition. Personne, après avoir lu ce brûlot – car c'est un brûlot – dans son apparente technicité, ne pourra dire : je ne savais pas.

En rompant pour un temps et pour les besoins de la pédagogie avec les habitudes, vous nous provoquez, vous nous provoquez à un examen de conscience. Vous adressez aux élus locaux que nous sommes tous, ou presque, une présentation du budget de l'Etat sur le modèle des budgets locaux. En quelque sorte, vous faites de l'Etat un grand département, vous le pliez aux angles étroits de la M 51, vous agrégez dans vos comptes une section de fonctionnement et une section d'investissement. La section de fonctionnement dégage un déficit de 109 milliards de francs au lieu de contribuer, comme c'est le cas dans toutes les collectivités locales normalement gérées, par son excédent, au financement des investissements et d'alléger ainsi l'endettement. Ainsi s'enclenche le mécanisme de la fameuse boule de neige. Au contraire, notre pays – les collectivités locales normales – notre Etat s'endette non seulement pour préparer l'avenir, mais également pour assumer le passé et le présent. Il s'endette pour rembourser ses dettes.

Comme d'autres parlementaires, je vous ai entendu dire récemment, monsieur le ministre : « Je ne prétends pas remplacer la politique par la comptabilité, mais je refuse que la politique ignore la comptabilité. » Cette phrase éclaire votre démarche et aussi les risques que vous n'hésitez pas à prendre. Tous ceux qui vous soutiennent espèrent – que dis-je, ils sont sûrs ! – que ces risques sont bien calculés.

Le risque immédiat, vous le connaissez mieux que quiconque. En démontrant la nécessité d'économies massives, cela vous condamne à un exercice budgétaire difficile à la rentrée. Plus subtilement, en mettant l'Etat à nu, en le réduisant à une grande collectivité locale, vous vous privez de cette magie qui, tout illusoire qu'elle est, permet parfois de faire tenir les choses ensemble. En quelque sorte, vous désenchantez le monde budgétaire.

Que le budget de l'Etat soit ramené aux contraintes qui pèsent sur les budgets de ses vassaux, c'est bien évidemment le résultat, non de votre volonté, mais de la mondialisation de l'économie. Monnaie unique ou pas, c'est un fait que notre Etat national a perdu l'attribut numéro un de la souveraineté, le pouvoir de battre monnaie. Ce pouvoir, seuls les Etats-Unis l'ont gardé, et encore, ce n'est pas si sûr. Nous n'avons plus de frontières protectrices. Et notre endettement nous soumet à l'arbitrage des souscripteurs d'OAT, fonds de placement anglo-saxons et japonais, et autres veuves écossaises, ce qui est bien plus grave et moins pratique que de dépendre d'un Jacques Cœur ou d'un Samuel Bernard, que le roi pourrait toujours mettre en prison.

Donc il faut rompre drastiquement avec les mauvaises habitudes. Mais suffit-il de dénoncer le mal pour pouvoir le soigner ? Le diagnostic est la première condition du traitement, mais en quels termes doit-il être annoncé au malade ? C'est là toute la question.

Le chiffre de 60 milliards de francs d'économies qui porte, comme nous l'a dit M. le rapporteur général de la commission des finances, sur l'avenir et non sur le présent est désormais dans toutes les têtes. Est-ce suffisant pour que ces économies soient définies à l'automne ? De toutes mes forces, monsieur le ministre, j'espère que ces économies vous les avez en quelque sorte « sous le pied » et qu'elles seront – je crois qu'on peut vous faire confiance sur ce point – loyales et marchandes. C'est alors le devoir de la représentation nationale, et plus encore peut-être de la Haute Assemblée moins contrainte que sa sœur par le calendrier, que de vous aider à faire apparaître ces économies que, je pense, vous connaissez déjà.

Nous ne pouvons pourtant nous défendre d'une sourde inquiétude. Quand nous examinons les gisements possibles de ces économies, il nous semble entrevoir des champs de mines... Ceux-ci, certes, peuvent être déminés, mais il y faut du temps. L'exercice auquel vous nous conviez, sain et nécessaire dans son principe, peut-il sans risque grave être mené en trois mois ?

Si nous prenons par exemple le tableau des dépenses civiles de l'État qui a été mis sur pied par notre rapporteur général par ordre de flexibilité croissante, nous trouvons d'abord les 226 milliards de francs de charge de la dette. Peut-on croire qu'il sera facile d'en réduire le coût, à la manière des collectivités qui renégocient la leur, en considération de la baisse de taux ? D'excellents esprits le soutiennent – M. Fourcade a même avancé le chiffre de 8 milliards de francs, qui représente sans doute un maximum.

Du fait qu'il s'adresse à l'ensemble des marchés, de tous les marchés, et non à tel ou tel prêteur, l'État ne peut être considéré comme une grande collectivité locale. Et puis je ne saurais croire, en dépit des critiques qu'elle a suscitées depuis quelque temps, que votre direction du Trésor n'ait pas fait le tour de la question, ou alors ce serait à désespérer !

Peut-on couper allègrement dans les milliards de francs d'aides à l'emploi et au logement ? J'entends bien, s'agissant des premières, que le président du CNPF lui-même en conteste l'utilité, à moins qu'on n'ait sollicité le sens de ses paroles. Depuis que notre économie a commencé à secréter du chômage il y a quelque vingt ans, le même manège tourne sans cesse : la barre des un, deux, puis trois millions de chômeurs apparaît. Les gouvernements donnent des aides ou allègent les charges, tantôt pour les jeunes, tantôt pour les vieux, déplacent les curseurs et s'indignent de n'être pas récompensés de leurs peines par les employeurs.

Sans doute y a-t-il de l'argent perdu, comme dans la formation professionnelle, à propos de laquelle tant de rapports d'inspection sont restés dans les tiroirs pour ne pas blesser telle ou telle organisation... Je pense donc que l'un des bénéfices que l'on peut attendre de ce débat est qu'enfin ces timidités ne soient plus de mise. Là encore, il faudra du courage, mais nous sommes prêts, si vous osez, à oser avec vous. Quant au logement, en dépit des complexités des rapports entre l'aide à la pierre et l'aide à la personne, c'est un sujet sensible entre tous compte tenu de la situation du BTP.

Reste l'énorme masse des frais de personnel de l'État et du secteur public en général autour de laquelle semble s'être focalisé notre débat aujourd'hui. Là encore, monsieur le ministre, vous avez présenté une analyse pertinente et courageuse sur la lente invasion de l'emploi public dans l'économie française, comparée à celle de ses voisins, analyse que M. le ministre délégué au budget a reprise avec beaucoup d'élégance. Vous-mêmes, messieurs les ministres, êtes le troisième employeur public avec les 185 000 agents – dont 7 500 en administration centrale – de votre ministère. Je m'honore d'avoir servi plus de trente ans dans cette administration et ne doute pas que bien des économies y seront possibles – mais cela passe par des réformes très profondes qui mettront à mal les bastilles syndicales, et pas seulement celles-là !

Je veux donc croire, comme l'a bien dit M. le rapporteur général, que c'est l'obligation de réussir à laquelle vous vous condamnez qui fera que nous aborderons enfin les réformes si longtemps repoussées.

Je citerai quelques exemples de détail, en me cantonnant à votre ministère, et donc sans parler des instituteurs, des policiers, des infirmières, etc.

Voici une réforme de bon sens qu'aucun de vos prédécesseurs n'a jamais tentée. Vous devriez, en bonne logique, n'avoir qu'un service d'assiette et un service de recouvrement. Est-il normal que vous ayez deux services d'assiette – DGI et douanes – et trois services de recouvrement, les mêmes plus la comptabilité publique, dont le recouvrement est la spécialité et qui, normalement, devrait être la seule à exercer cette fonction ?

J'ai vu jadis un malheureux notaire poursuivi par un receveur des impôts pour avoir payé le receveur-percepteur, alors que c'était lui, le comptable de la DGI, qui avait pris des sûretés réelles ! Et pourtant le Trésor public n'est-il pas une seule et même entité ?

Autre réforme indispensable si vous voulez alléger vos effectifs : une meilleure répartition sur le territoire. Nul n'ignore – même si cela ne se dit pas – que Paris et la région parisienne sont une sorte de paradis fiscal si l'on compare les rythmes de vérification auxquels y sont soumises les entreprises à ceux qui sont observés en province ; ce qui va directement à l'encontre de l'aménagement du territoire. A quoi bon accorder des aides pour favoriser l'implantation d'entreprises en province et de sièges sociaux dans nos départements si le rythme de vérification varie de cinq à dix : cinq ans ici, cinquante ans là ? Si l'on veut rétablir l'égalité fiscale et en même temps accroître les rentrées fiscales, il faut redéployer les effectifs.

Il faut, en outre, que ne fassent du contrôle fiscal que les fonctionnaires qui y sont aptes, et que les affectations ne soient pas le seul fait de l'ancienneté ou de la commodité, vus à travers le prisme des commissions paritaires. Un rapport très intéressant a été réalisé sur l'importance de la fraude fiscale. Monsieur le ministre, ayez des contrôleurs qui sachent contrôler, même si ce n'est pas très populaire.

Vous le savez bien, vous n'avez le choix de vos agents que pour quelques services très hautement spécialisés, la direction des vérifications nationales et internationales, par exemple. Voilà, parmi cent, un exemple des blocages qui empêchent votre département, en tant qu'employeur, d'avoir une vraie politique de ressources humaines, donc une vraie capacité de faire des économies.

Puis il y a toutes ces attributions obsolètes, ces réglementations désuètes dont je donne un exemple entre mille : pourquoi l'État s'occupe-t-il des successions vacantes ? C'est une loi qui a été créée par le régime de Vichy pour d'obscures raisons.

Nous avons souvent le sentiment qu'il reste au sein de votre administration, qui est pourtant la plus belle et qui est celle à laquelle je suis le plus attaché, bien des postes ou des coutumes héritées du passé qui ne correspondent plus à rien, tel le rosier défunt de l'impératrice Catherine, elle-même défunte, devant lequel un soldat continuait à monter la garde au siècle dernier !

Monsieur le ministre de l'économie et des finances, il y a très longtemps déjà, j'étais un jeune fonctionnaire plein d'enthousiasme, quand j'entendis M. Chaban-Delmas, alors Premier ministre, parler de la société bloquée. Aujourd'hui, je suis un parlementaire récent, plus très jeune, mais tout prêt encore à l'enthousiasme. Je rêve que la nécessité nous contraigne, avec vous, à lever enfin les blocages. Je souhaite, donc je suis sûr, que le Gouvernement, dont vous êtes, avec votre ministre délégué au budget, l'un des membres les plus éminents, ne sera pas

seulement celui du diagnostic. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

**M. Roland du Luart.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le débat d'orientation budgétaire qui vient de s'ouvrir n'est peut-être pas tout à fait le premier du genre, mais c'est le premier en tout cas à intervenir dans un contexte budgétaire aussi difficile et à s'inscrire dans une réforme de la procédure budgétaire destinée à la rendre plus rigoureuse.

Alors, permettez-moi tout d'abord, messieurs les ministres, de vous féliciter de cette initiative, que le groupe des Républicains et Indépendants considère comme tout à fait opportune et qui correspond à une demande mainte fois exprimée par notre commission des finances, par la voix de son président.

Oui, ce débat budgétaire est effectivement opportun. Il est opportun dans son principe, car il redonne tout son sens et son utilité à l'autorisation budgétaire en permettant d'associer la majorité à des décisions dont elle sera de toute façon comptable devant les électeurs.

Il est opportun dans son calendrier, car nous savons tous que c'est à ce moment de l'année que les décisions importantes sont prises, et non pas une fois que les bleus budgétaires sont imprimés.

Oui, la présentation des comptes, distinguant pour la première fois les dépenses de fonctionnement des dépenses d'équipement, est pertinente. Elle éclaire d'une lumière crue l'hérésie comptable consistant à financer par l'emprunt 109 milliards de francs de dépenses de fonctionnement. Les élus locaux que bien souvent nous sommes ne peuvent qu'être sensibles à cette nouvelle transparence.

Oui, la réduction des dépenses publiques est nécessaire, c'est même une priorité car on ne peut éternellement dépenser plus que ce que l'on reçoit. Il arrive un moment où il faut bien régler ses dettes. Ce moment est arrivé.

Il n'est en effet plus possible de résoudre les problèmes par une politique du toujours plus - toujours plus de fonctionnaires, toujours plus d'incitations, toujours plus de subventions - et de compter sur la croissance pour étaler dans le temps les effets d'une gestion approximative. Cette politique est suicidaire. Il est urgent d'en changer.

Le cercle pervers de l'endettement, qui oblige chaque année l'Etat à accroître les déficits pour payer le service de sa dette, doit être brisé.

Les déficits doivent eux-mêmes être comblés afin de dégager les marges de manœuvre nécessaires pour effectuer, enfin, la réforme fiscale tant attendue de nos concitoyens. Car il n'y aura pas de retour de la confiance si l'on continue à décourager, comme on l'a fait jusqu'à présent, la production de richesses.

Pas de réforme fiscale sans réduction des déficits, pas de réduction des déficits sans diminution des dépenses : l'équation est simple et la direction toute tracée.

Il nous reste à définir ensemble les voies et moyens pour y parvenir. Le Gouvernement demande à sa majorité des orientations. En voici donc quelques-unes.

En premier lieu, il semble clair qu'il ne saurait y avoir de réduction des dépenses publiques sans remise en cause des dépenses induites de la fonction publique.

Au demeurant, je me permettrai de vous faire observer qu'il s'agit là d'une position constante de la Haute Assemblée, qui n'a pas attendu ce débat d'orientation pour l'énoncer.

Déjà, dans le rapport adopté l'an dernier par notre commission des finances, on pouvait lire au chapitre des « principales observations » que, « si la politique courageuse de modération salariale voulue par le Gouvernement va dans le bon sens, en revanche, l'augmentation du nombre des effectifs budgétaires, même si elle est proportionnellement limitée, ne constitue pas un bon signal de rigueur dans la gestion des finances publiques et laisse de côté le vrai problème du redéploiement des effectifs ».

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** Excellente citation !

**M. Roland du Luart.** Vous pardonnerez, messieurs les ministres, le caractère peu novateur de ce discours. Il reste que, si nos idées sont anciennes, leur application constituerait une nouveauté.

Je souhaiterais, sur ce sujet, formuler trois observations.

Première observation : il me semble important de ne pas se tromper de débat ; gardons-nous de transformer les fonctionnaires en boucs émissaires.

Si les fonctionnaires sont aujourd'hui si nombreux, c'est bien parce que les gouvernements successifs en ont décidé ainsi.

Evitons donc de décourager les agents de l'Etat, qui œuvrent souvent dans des conditions difficiles et méritoires. La qualité de nos fonctionnaires est un atout dont nous devons nous servir.

Deuxième observation : la réduction significative du nombre des entrants doit nécessairement s'accompagner d'une politique intelligente de redéploiement.

On peut ainsi s'interroger sur l'utilité de continuer à accroître, année après année, le nombre des instituteurs alors même que le nombre des élèves diminue. Là encore, notre commission des finances avait insisté, l'an dernier, sur la nécessité de promouvoir une action structurelle axée plus sur le qualitatif que sur l'augmentation des effectifs.

En sens inverse, il nous semble nécessaire de renforcer certains secteurs de l'action étatique, au premier rang desquels figure la justice. La grande misère de certaines juridictions conduit parfois à des situations préjudiciables tant au respect des droits des citoyens qu'au crédit de l'Etat.

Or, pour être efficace, cette politique doit s'appuyer, d'une part, sur la mise en place d'outils de gestion pertinents et, d'autre part, sur une véritable politique de formation.

Deux pistes me semblent, en particulier, devoir retenir votre attention.

La première est celle du nombre des détachements et des positions statutaires comparables. Il est quand même extraordinaire que l'Etat ne dispose pas d'un tableau des « entrées-sorties » et ne soit pas en mesure de savoir, à tout moment, qui travaille et qui ne travaille pas. Aucune entreprise privée n'y survivrait. Si un tel tableau existait, et je serais heureux qu'il existât lors du prochain débat budgétaire, nous pourrions alors éventuellement constater qu'il existe un nombre important de détachements injustifiés.

La seconde piste de réflexion est celle de la durée du travail. Nous savons tous que certaines catégories de fonctionnaires, je pense notamment aux enseignants ou aux policiers, sont très loin d'effectuer trente-neuf heures de travail par semaine.

**M. Josselin de Rohan.** C'est exact !

**M. Roland du Luart.** Sommes-nous en mesure de savoir, ce que représenterait, en emplois équivalents temps plein, la simple augmentation d'une heure de travail ?



Il appartient donc au Gouvernement de mettre en œuvre une véritable modernisation de la fonction publique, permettant, au-delà des coupes budgétaires, d'inscrire dans la durée une meilleure gestion des moyens publics.

Or, jusqu'à présent, celle-ci s'est heurtée à la grande rigidité des statuts de la fonction publique et à la quasi-impossibilité de sanctionner les fautes ou de récompenser les performances.

Le statut de la fonction publique, jadis conçu pour mettre les fonctionnaires à l'abri de l'arbitraire des hommes politiques, constitue aujourd'hui une cuirasse trop lourde. Au moment où la France doit bouger, cette cuirasse est un handicap qui risque de nous entraîner vers un nouvel Azincourt. (*Sourires et exclamations.*)

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** Quel danger !

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Ce sera la vache folle ! (*Nouveaux sourires.*)

**M. Roland du Luart.** C'est pourquoi, on pourrait imaginer que, dans les négociations salariales à venir, le Gouvernement lie la question de l'augmentation du traitement des fonctionnaires à la rénovation de leur système de rémunération.

Enfin, troisième observation : l'action visant à réduire les dépenses induites de la fonction publique ne suffira pas, loin s'en faut, à dégager les économies nécessaires à un véritable redressement de nos finances publiques.

C'est la raison pour laquelle il nous faudra, pour atteindre l'objectif minimal d'une réduction de 60 milliards de francs, tailler dans les dépenses d'intervention.

A cet égard, l'heure est sans doute venue de réexaminer de fond en comble notre système d'aides à l'emploi.

Comme en matière d'impôt, trop d'aide tue l'aide.

Quelle que soit l'importance que nous attachons tous à la réduction du chômage, il ne suffit malheureusement pas d'augmenter les incitations fiscales ou les aides directes pour faire en sorte que les entrepreneurs embauchent. Nous savons tous qu'un chef d'entreprise fixe le niveau des emplois non pas à raison des aides qui lui sont accordées mais en fonction des perspectives du marché.

Or le dispositif d'aide à l'emploi absorbe environ 140 milliards de francs. Des économies importantes sont sûrement possibles sans que l'efficacité de notre politique de l'emploi s'en trouve affectée. Peut-être faudra-t-il réexaminer le très coûteux contrat initiative-emploi ? (*Ah ! sur les travées socialistes.*)

Par ailleurs, il faudrait également profiter de l'actuelle baisse des taux d'intérêt pour avoir le courage de réexaminer certaines aides au logement. Je sais bien que la situation du bâtiment n'est pas bonne. Mais il faudra enfin que nos entrepreneurs apprennent à se passer de l'action de l'Etat. Il serait du reste intéressant de connaître le nombre exact des mesures qui ont été prises dans ce domaine depuis mars 1993. Je ne serais pas surpris qu'il y en ait plus d'une quarantaine, voire une cinquantaine !

J'aimerais tout de même qu'on m'apporte des précisions sur ce point.

Enfin, il conviendrait de revoir l'importance du budget de la culture. La France n'a-t-elle pas, en la matière, une politique au-dessus de ses moyens ? Nos artistes, nos productions et notre télévision publique sont-ils si fragiles qu'ils aient besoin d'aides ?

En tout cas, le trop grand nombre de mesures affaiblit le signal adressé aux agents économiques et nuit à l'efficacité des mesures éprouvées.

Dans ces domaines, des économies substantielles sont sans doute possibles, et il appartient au Gouvernement de nous proposer de réduire et de rationaliser le maquis inextricable des aides publiques. Pour être efficaces, soyons simples.

Enfin, je pense qu'il faut profiter de la meilleure santé de nos marchés financiers pour poursuivre et amplifier le programme de privatisations.

L'expérience prouve que l'Etat n'est pas un bon actionnaire, ni un bon gestionnaire.

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** C'est vrai, hélas !

**M. Roland du Luart.** Les récentes recapitalisations dans le secteur public bancaire, du Crédit lyonnais à la Société marseillaise de crédit, ont montré les risques qu'il encourait à vouloir être présent dans un secteur devenu hyper-concurrentiel et dans lequel il n'a rien à faire. (*M. le ministre de l'économie et des finances fait un signe d'approbation.*)

D'autres entreprises sont prêtes, semble-t-il, à être privatisées ; je pense notamment à Thomson, à la Caisse nationale de prévoyance et à Elf-Aquitaine. Il serait souhaitable qu'elles le soient sans attendre plus longtemps.

Au-delà de ces trois orientations concernant le seul budget de l'Etat, il me semble indispensable de prendre en compte l'ensemble du secteur public, plus particulièrement le budget social, dont la dérive, année après année, risque d'anéantir les efforts que l'Etat peut consentir sur son propre budget.

Ce n'est, en effet, qu'en agissant sur l'ensemble des dépenses que nous réussirons à redresser nos finances publiques et à rétablir la confiance de nos concitoyens. Car c'est la confiance qui décide les ménages à épargner plutôt qu'à consommer et les chefs d'entreprise à retarder ou à avancer leurs plans d'investissement.

Or, ne nous cachons pas derrière notre petit doigt, c'est précisément la confiance qui, aujourd'hui, fait défaut. De ce point de vue, la réduction des dépenses publiques n'est ni une punition ni une contrainte. C'est au contraire une nouvelle chance, qui doit se traduire par plus d'avantages que d'inconvénients.

Il nous faut apprendre à dépenser moins mais à dépenser mieux et cesser de considérer qu'un bon budget est un budget qui augmente.

De ce point de vue, messieurs les ministres, c'est moins vers une reconduction en francs courants des dépenses du budget de 1996 qu'il faut tendre que vers une diminution pure et simple de ces dépenses.

J'espère que les décisions que prendra le Gouvernement à l'issue de ce débat seront à la mesure des espoirs qu'il a contribué à faire renaître. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Régnauld.

**M. René Régnauld.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, ce débat et, notamment, l'allocution qui l'a ouvert ont nourri ma perplexité, voire mes inquiétudes, tant s'y mêlent les mises à l'index, la désignation de secteurs que la rigueur devrait privilégier, le procès fait à certains et l'appel au consensus.

Afin d'aider nos compatriotes, en particulier les élus locaux, parce que ceux-ci sont de remarquables relais d'opinion, je vais m'autoriser à présenter quelques observations, analyses et suggestions préalablement, non sans souligner la qualité du rapport que le Gouvernement nous a soumis à l'effet d'introduire cette discussion.

Dans un souci de clarté, cette clarté à laquelle M. le ministre de l'économie et des finances fait si souvent référence, je rappellerai que, sur les quatorze années de présidence socialiste, quatre ont vu soit M. Chirac soit M. Balladur à la tête du Gouvernement.

Quoi qu'il en soit, c'est bien à des gouvernements socialistes que la France doit la maîtrise de l'inflation, le redressement de la monnaie, le retour à une balance commerciale excédentaire. C'est aussi avec les socialistes que la France avait vu diminuer les prélèvements obligatoires, ceux-là mêmes que, en l'espace de trois ans, vous venez d'accroître de deux points.

**M. Josselin de Rohan.** Et l'endettement ?

**M. René Régnauld.** J'y arrive, monsieur de Rohan !

Je veux en effet également rappeler que la dette publique, qui était de l'ordre de 1 000 milliards de francs en 1993 atteint aujourd'hui 3 500 milliards de francs, amputant très largement, c'est vrai, les marges de manœuvre du Gouvernement, avec une charge annuelle qui représente 20 p. 100 du budget de l'Etat.

Il est également intéressant de constater qu'au sein de l'Europe des Douze la France était au deuxième rang en ce qui concerne le rapport entre le déficit public et le PIB en 1991 - 2,2 p. 100 - au cinquième rang en 1993, qu'elle a « conquis » le septième rang en 1996 - 4,2 p. 100 - et qu'elle atteindra probablement le neuvième rang en 1997.

Et pourtant, vous avez engrangé 200 milliards de francs d'impôts nouveaux ainsi que plus de 150 milliards de francs provenant de la vente d'entreprises publiques, c'est-à-dire d'une part de notre patrimoine collectif national. Et vous cherchez quels « espaces » pourraient encore être privatisés !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Exact !

**M. René Régnauld.** Oh ! Il ne reste plus grand-chose !

Vous avez octroyé des aides fiscales et des allègements fiscaux aux entreprises sans obligation de contrepartie en matière d'emplois, notamment. Ces aides et allègements ont atteint quelque 60 milliards de francs, chiffre qu'il est intéressant de rapprocher des 60 milliards de francs d'économies auxquels vous voulez parvenir en 1997.

Le chômage, parallèlement, a continué de s'accroître, et les perspectives demeurent très sombres, pour l'instant au moins. A cet égard, on est parvenu à des chiffres records, tant en termes d'accroissement annuel qu'en termes de niveau global.

Des promesses ont été faites, qui ont autorisé des espérances, notamment en matière de services publics et de services au public en milieu rural, comme dans le domaine du développement et de l'aménagement du territoire. Comme on est loin, pourtant, des objectifs qu'avait fixés la loi du 4 février 1995, dite « loi Pasqua ». Notre collègue doit gémir en son for intérieur, ce qui explique peut-être son silence au cours de ce débat !

Son éventuel retour au Gouvernement y changerait-il quelque chose ? C'est une question que certains de nos collègues de la majorité doivent, sans grande conviction, se poser.

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** C'est M. Régnauld qui forme le Gouvernement !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Régnauld, Premier ministre ! (Sourires.)

**M. René Régnauld.** Il y a beaucoup de monde ! Les compétences ne manquent pas !

Pour redresser la situation, vous nous faites des propositions qui, en résumé, se réduisent à une sorte de repli sur soi frileux, de nationalisme rampant, s'éloignant des objectifs et des perspectives de Maastricht, et à une réelle offensive en direction des classes moyennes les plus fragilisées.

Cette offensive, je la lis dans la rigueur et donc dans les sacrifices que devront subir la fonction publique et les services publics, le logement, en particulier le logement social, l'emploi et les collectivités locales.

Nous assistons à une démarche habile, qui commence par une entreprise de déconsidération, aux yeux de l'opinion publique, de certaines catégories de nos concitoyens. On va ainsi jusqu'à rendre les enseignants, si j'ai à peu près compris vos propos, monsieur le président de la commission des finances, responsables du chômage qui frappe les jeunes. C'est le procès à peine voilé que vous leur faisiez dans votre intervention du début de l'après-midi.

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Vous ne pouvez pas dire cela, monsieur Régnauld !

**M. René Régnauld.** Oserait-on demander à l'éducation nationale et à ses personnels de créer les entreprises et les emplois qui font actuellement défaut ?

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Vous avez une tournure d'esprit un peu étroite !

**M. René Régnauld.** Il est vrai que, eu égard à la situation actuelle, on peut demander beaucoup, et à tout le monde !

Le logement, le logement social en particulier, déjà très affecté par la chute des crédits prévus au titre de 1995 et de 1996 - vous ne pouvez pas contester ce fait - et dont la situation a été aggravée par les effets des annulations déjà intervenues et à venir, sera, en prenant en compte les mesures restrictives d'aide à la personne, très directement touché.

Cela ne fera que s'ajouter à la double précarité que subissent non seulement les familles concernées, dont le nombre va croissant, mais aussi des entreprises du bâtiment et des travaux publics, des PME en particulier, qui sont actuellement aux abois. Elles vont devoir licencier, nous disent leurs dirigeants.

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Il faut donc faire du déficit !

**M. René Régnauld.** Quant à l'emploi, qui est au cœur des préoccupations de nos concitoyens, il semble bien que, même s'il concerne tout particulièrement, d'une part, ceux qui le fournissent, d'autre part, ceux qui le recherchent, vous ayez choisi de vous orienter vers l'allègement de l'intervention de l'Etat en faveur de ces derniers. Or les entreprises pourraient considérer comme acquis les milliards de francs qui leur ont été consentis au titre de l'aide à la création d'emplois et qui ont souvent, presque exclusivement, servi à améliorer leurs résultats, ce qui explique qu'elles aient atteint des niveaux de financement supérieurs à 100 p. 100, c'est-à-dire supérieurs à leurs besoins.

Voilà où est la graisse !

Enfin, c'est en direction des collectivités locales que vous regardez aussi de nouveau. Elles ont déjà, et depuis 1993, subi les assauts des gouvernements de M. Balladur hier et de M. Juppé aujourd'hui,...

**M. Michel Mercier.** Et de M. Charasse !

**M. René Régnauld.** ... par leurs ministres interposés.

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Et des ministres socialistes avant-hier !

**M. René Régnault.** Les charges de solidarité transférées, notamment au titre de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, la CNRACL, par la surcompensation, le non-respect des engagements pris par l'Etat à leur égard comme la non-compensation des allègements et écrêtements d'impôts locaux, tout cela représente en 1996 un sacrifice de quelque 15 milliards de francs, équivalant à 15 p. 100 de la DGF.

Depuis 1993, les collectivités locales ont déjà été privées de 27 milliards de francs cumulés et, du fait du seul pacte de stabilité financière unilatéralement décidé, ce sont, sur les tendances actuelles, quelque 50 milliards de francs cumulés dont elles auront été privées d'ici à la fin de 1998, soit en cinq ans l'équivalent d'une demi-année de DGF au niveau de 1996 en francs courants !

Les charges sans cesse transférées, le coût social de la dégradation de la situation de l'emploi, l'accroissement de la précarité, les domaines d'intervention obligatoires ou pour lesquels les collectivités locales sont fortement encouragées par l'Etat lui-même, tout cela exige des moyens financiers croissants.

L'Etat, pourtant, se désengage financièrement à leur égard. Leur implication dans le logement, le financement sous forme de fonds de concours de grands investissements, la reconquête de la qualité de l'eau, de l'air, de la nature, de l'environnement au sens large, les contrats de ville, les zones franches, aujourd'hui même décidées, les sites pilotes pour les rythmes scolaires, et j'en passe, nécessitent encore et toujours des moyens financiers.

Il n'est pas étonnant que la part des prélèvements obligatoires relative aux prélèvements de l'Etat diminue, alors que celle des collectivités locales augmente, soit une diminution de 4,5 p. 100 de 1987 à 1995 pour l'Etat et une augmentation de 2,6 p. 100 pour les collectivités locales ; cela figure à la page 30 du rapport.

Par ailleurs, toujours selon le même rapport, la part de la dette publique de l'Etat augmente de 18,1 points contre 0,5 point pour les collectivités locales sur la même période.

Ces deux indicateurs mettent en évidence la saine gestion des collectivités locales, qui, il est vrai, n'en sont pas à emprunter pour rembourser leurs dettes.

Cela ne saurait conduire à considérer qu'elles aussi font du « gras » et qu'en conséquence elles doivent consentir de nouveaux sacrifices.

Les engagements pris à leur égard doivent être tenus, tous tenus, sans que des charges nouvelles non intégralement compensées leur soient transférées. Je pense que vous serez d'accord sur ce point.

Les résultats de la gestion des collectivités locales ont été acquis au prix d'un accroissement substantiel de la fiscalité locale, accroissement qui ne peut se poursuivre.

N'oublions pas, comme le fait remarquer fort justement le président de la commission des finances, que les collectivités locales sont le principal investisseur public. Elles représentent, en effet, plus de 75 p. 100 de l'investissement public et leur investissement direct est de l'ordre de 170 milliards à 180 milliards de francs.

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** Ah !

**M. René Régnault.** Les entreprises du bâtiment et des travaux publics sont là, en ce moment, pour vous le rappeler. Les responsables de la Fédération nationale du bâtiment me demandaient hier encore de faire quelque chose pour que les maires engagent les programmes de travaux, réseaux divers et routes, pour lesquels des décisions de programmation avaient été prises.

L'attentisme et le renoncement des collectivités locales s'expriment. Dans un grand quotidien régional d'hier, en date du 21 mai 1996, on peut lire que la région Bretagne vient de procéder à une annulation de l'ordre de 200 millions de francs, dont 110 millions de francs de travaux concernant les routes, l'aménagement du territoire et l'eau qui, bien que programmés, ne seront pas réalisés du fait de l'abandon des projets par les élus locaux.

Cette situation est grave et va pénaliser les entreprises concernées, leurs salariés, qui vont devoir rejoindre les chômeurs déjà trop nombreux, mais aussi les usagers, dans la mesure où, chacun le sait, les services et les équipements publics contribuent à réduire les inégalités qui existent entre eux.

Aussi, messieurs les ministres, comprenez que tout sacrifice nouveau pour nos collectivités territoriales entraînerait notre pays, notre société, vers une nouvelle régression, notamment territoriale, et aggraverait la fracture sociale.

La charge de l'impôt local, déterminée à partir de bases et d'assiettes injustes, inéquitables et obsolètes, appelle l'achèvement de la réforme entreprise en 1990 en vue d'une application rapprochée. Je veux croire que nous dépasserons les effets d'annonce pour passer aux actes.

Les moments que nous traversons, qu'ensemble nous vivons, appellent des mesures concrètes. Je vous accorde qu'il n'est pas admissible pour l'Etat d'emprunter pour ses besoins de fonctionnement, pour rembourser sa dette. Il faut cependant que les efforts demandés soient sélectifs, adaptés, fondés sur la solidarité et la redistribution.

Ce n'est pas le chemin que vous semblez vouloir emprunter au nom du libéralisme qui caractérise votre démarche.

Vous comprendrez que si, partiellement, au moins, nous pouvons partager quelques-unes de vos ambitions, nous ne sommes pas pour autant disposés à vous suivre sur le terrain des moyens que vous vous préparez à privilégier pour les réaliser. Les Françaises et les Français qui nous écoutent, qui vous observent, jugeront votre majorité comme ils ont apprécié, pour la sanctionner, la majorité que nous étions hier. Nous leur expliquerons. Nous informerons en particulier les élus locaux de notre détermination sans faille à nous opposer, jusqu'au bout, à toute amputation des moyens des collectivités territoriales. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Vasselle.

**M. Alain Vasselle.** Monsieur le président, monsieur le ministre de l'économie et des finances, monsieur le ministre délégué au budget, mes chers collègues, au stade où nous en sommes de la discussion, beaucoup a déjà été dit, notamment par d'éminents orateurs tels que les présidents des différentes commissions et M. le rapporteur général. Sans doute ne pourrai-je pas éviter certaines redites, mais il me paraissait souhaitable de livrer mon sentiment, alors que le Gouvernement nous donne l'occasion de nous exprimer sur ce que pourrait être la prochaine loi de finances pour 1997.

Pour commencer, permettez-moi, à la suite de nombreux collègues, de vous remercier, messieurs les ministres, de nous donner cette faculté de nous exprimer ainsi, dans le cadre d'un débat d'orientation budgétaire. C'est une première, on vous la doit, à vous ainsi qu'à M. Poncelet et à l'ensemble des membres de la commission des finances, qui ont insisté, durant de nombreuses années, sur la nécessité d'un tel débat.

**M. Christian Poncelet**, *président de la commission des finances*. L'accouchement a été long, mais l'enfant est beau ! (*Sourires.*)

**M. Alain Vasselle**. Vous avez, pour l'occasion, rédigé un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques tout à fait intéressant.

Pour mieux nous faire comprendre la situation dans laquelle nous sommes, vous avez souhaité établir un parallèle avec la présentation des budgets des collectivités locales. Certes, c'était un peu provocateur, mais le résultat est tout à fait parlant, et particulièrement préoccupant à l'analyse.

Cela m'amène à faire deux constats, le premier étant d'ordre technique, le second d'ordre politique.

Tout d'abord, l'élu local que je suis, comme le sont de nombreux membres de la Haute Assemblée, est effaré de constater la situation budgétaire de la France. En effet, si nous, maires ou présidents de conseil général ou présidents de région avons présenté devant nos assemblées un tel budget, il est facile d'imaginer ce qui en serait résulté : nous aurions été traduits immédiatement devant la chambre régionale des comptes pour avoir présenté une section de fonctionnement en déséquilibre et pour financer un déficit et des dépenses de fonctionnement en recourant à l'emprunt, toutes sortes de choses qui ne nous sont pas autorisées.

Or on constate que l'Etat, pendant de très nombreuses années, s'est permis, lui, d'agir ainsi, c'est-à-dire de procéder exactement comme il nous est interdit de le faire.

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

**M. Alain Vasselle**. Faut-il comparer les conditions dans lesquelles les collectivités locales doivent présenter leurs budgets et les engager et celles dans lesquelles l'Etat est amené à le faire pour le budget de la nation ? La question a été posée, et à juste titre.

Cela étant, le constat reste préoccupant et la gravité de la situation nous amène à tenter de trouver avec vous des solutions.

Mon second constat est d'ordre politique. M. Charasse a donné différentes raisons pour expliquer la situation dans laquelle nous nous trouvons. Je n'en ai retenu qu'une seule : les recettes fiscales sur lesquelles comptaient les gouvernements qui se sont succédé n'ont pas été à la hauteur des espérances et on a laissé ainsi le budget dériver et les dépenses croître comme les déficits. Était-il bien raisonnable d'adopter une telle attitude pendant tant d'années ? Si l'on excepte la première cohabitation, de 1986 à 1988, le pouvoir a été exercé par les mêmes, de 1981 à 1993. Or, vous pouvez le remarquer comme moi, les documents qui nous ont été fournis, notamment les graphiques, montrent que les cohabitations ont été des périodes de pause en ce qui concerne, non seulement l'endettement, mais aussi les dépenses publiques. (*Vives protestations sur les travées socialistes.*)

**M. René Régnauld**. Ce n'est pas vrai !

**M. Josselin de Rohan**. Si ! Très bien !

**M. Alain Vasselle**. Mais si ! Il suffit, pour vous en convaincre, de vous reporter aux documents : vous en avez d'ailleurs vous-mêmes souligné la qualité. Si vous considérez la part de la charge nette de la dette dans les recettes fiscales nettes, vous voyez qu'elle était de 5 p. 100 en 1980 et de 10 p. 100 en 1986. Elle a été stabilisée de 1986 à 1988 et elle a progressé de plus belle jusqu'en 1993.

Monsieur Régnauld, vous disiez tout à l'heure que la dette était, en 1993, de 1 000 milliards de francs. Dois-je vous rappeler qu'elle était de 400 milliards de francs en 1980, c'est-à-dire juste avant que vous preniez le pouvoir ?

En 1996, elle est, certes, de 3 500 milliards de francs. Mais, et les chiffres que vous nous avez donnés n'étaient pas exacts,...

**M. René Régnauld**. Si !

**M. Alain Vasselle**. ... on en était déjà à 1 000 milliards de francs entre 1989 et 1990. Ces 1 000 milliards de francs étaient déjà là en 1993 !

Nous sommes donc dans une situation particulièrement déplorable, que la France vous doit, que les Français vous doivent. (*Protestations sur les travées socialistes.*)

**M. Josselin de Rohan**. Exactement !

**M. Alain Vasselle**. Je pense qu'il fallait tout de même le rappeler.

**M. Alain Richard**. C'est faux !

**M. Alain Vasselle**. D'ailleurs, M. de Rohan a déjà expliqué à M. Charasse les raisons pour lesquelles nous n'avons pas insisté sur la situation dans laquelle nous avons trouvé les finances de la France en 1993. Aussi manquez-vous singulièrement de scrupules quand vous affirmez, ici, que si la situation est celle-là, nous en avons une part de responsabilité. Les chiffres sont là pour prouver le contraire !

**M. Alain Richard**. Monsieur Vasselle, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Alain Vasselle**. Je vous en prie, monsieur Richard.

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

**M. Alain Richard**. Monsieur Vasselle, je souhaiterais reprendre un élément du raisonnement que vous venez de tenir à l'instant. La dette publique de l'Etat est passée de 2 000 milliards de francs au début de l'année 1993 à 3 500 milliards de francs à la fin de l'année 1996. De votre point de vue, c'est entièrement imputable au gouvernement en charge au début de 1993. Pouvez-vous me confirmer que c'est bien là votre raisonnement ?

**M. Alain Vasselle**. Oui, monsieur Richard, c'est bien mon raisonnement.

**M. Alain Richard**. Alors vous ne convaincrez pas grand monde !

**M. Christian Poncelet**, *président de la commission des finances*. Quelle était donc la pente du déficit, en mars 1993 ?

**M. Jean-Pierre Masseret**. Ce n'est pas une question de pente !

**M. le président**. Veuillez poursuivre, M. Vasselle.

**M. Alain Vasselle**. J'ai pris comme exemple la part de la charge nette de la dette dans les recettes fiscales nettes, mais je peux aussi bien prendre celui de la charge nette de la dette, monsieur Richard. Comme le montre le tableau de la page 28, elle a augmenté très rapidement de 1980 à 1996, elle a fait l'objet d'une pause, certes faible ; mais une pause tout de même, de 1986 à 1988. Cela montre bien que, à chaque fois que nous avons accédé au pouvoir, nous avons pris des mesures qui tendaient à améliorer la situation budgétaire.

**M. René Régnauld**. Bravo pour les dernières !

**M. Alain Vasselle**. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Il n'est donc pas nécessaire d'essayer de les transgresser.

Monsieur le ministre, vous vous êtes fixé et vous nous fixez un certain nombre d'objectifs.

Parmi ceux-ci figure l'assainissement des finances publiques - nous vous rejoignons, bien entendu, sur ce point - et la réduction du déficit budgétaire. Il s'agit de trouver dans le budget quelque 60 milliards de francs d'économies afin de parvenir à un déficit représentant 3 p. 100 du PIB.

Un autre objectif, qui n'est pas de premier rang mais qui est important vis-à-vis des autres pays de la Communauté européenne, est le respect des engagements qui ont été pris dans le cadre du traité de Maastricht.

Enfin - c'est le premier objectif que nous cherchons à atteindre, les uns et les autres - par un assainissement de nos finances publiques, il s'agit de retrouver, à terme, une relance de notre économie.

Pour ce faire, vous proposez de mettre en œuvre un certain nombre de moyens. Parmi ceux-ci quelques pistes sont avancées. L'une d'entre elles, qui a d'ailleurs été évoquée par nombre de nos collègues, est une meilleure maîtrise de la charge des personnels.

A partir de 1982, la mise en place des lois de décentralisation s'est traduite par le transfert d'un certain nombre de compétences aux collectivités territoriales, qu'il s'agisse des dépenses d'aide sociale ou des dépenses d'éducation, lesquelles ont été transférées en 1986. S'agissant de l'éducation, j'ai constaté dans ma région et dans mon département, comme M. Poncelet l'a fait dans les siens, que le transfert de compétence s'est accompagné du transfert d'un certain nombre de ressources correspondant à cette compétence, mais que les personnels n'ont pas été transférés aux collectivités territoriales; ils ont été maintenus dans les rectorats, alors qu'ils n'avaient plus à exercer les compétences concernant les collèges ou les lycées.

Cela montre bien qu'il est sans doute nécessaire de revoir les effectifs d'un certain nombre d'administrations d'Etat qui sont répartis dans l'ensemble des régions. Je ne peux pas dire aujourd'hui si ce toilettage ou cette analyse du juste besoin des effectifs dans les administrations régionales ou dans les administrations départementales permettra de dégager des économies suffisamment substantielles pour atteindre le chiffre de 60 milliards de francs. Messieurs les ministres, vous êtes mieux placés que nous pour savoir, compte tenu des éléments que vous possédez, si tel sera le cas. Il faut sans aucun doute mener cette action pour tendre vers le résultat que nous cherchons à obtenir.

La deuxième piste avancée, c'est la rationalisation des dépenses d'intervention. Parmi celles-ci sont citées les dépenses liées à l'emploi et au logement.

S'agissant de l'emploi, mon collègue M. du Luart disait que trop d'aides tuaient l'aide incitative dans ces résultats pour l'emploi. Je pense qu'il a raison, il vaudrait mieux, selon moi, et cela est vrai aussi pour le logement, avoir un nombre d'aides plus limitées mais plus significatives. C'est ce vers quoi il faudrait tendre. Il conviendrait de procéder à un toilettage de l'ensemble des aides, de retenir celles qui ont un effet réel dans le domaine de l'emploi et donc d'abandonner celles qui n'ont aucun effet.

Les graphiques sont tout à fait inquiétants car nous constatons que, bien que le nombre d'aides à l'emploi augmente d'année en année, le chômage continue à progresser. Cela signifie que ces aides n'ont pas eu l'effet que nous pouvions en attendre. Cette remarque vaut tant pour les gouvernements socialistes que pour les nôtres

pendant un certain temps. Par conséquent, la prise de conscience que nous faisons est courageuse et il fallait la souligner. Je crois qu'il faut en féliciter le Gouvernement.

Je saisis l'occasion, messieurs les ministres, pour vous demander de réfléchir à nouveau sur une proposition relative au RMI et qui avait été présentée par la commission des affaires sociales du Sénat. Lors de l'examen de la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, la commission avait proposé un amendement tendant à ce qu'une personne bénéficiant du RMI ou des aides du chômage et qui aurait la chance de retrouver un emploi dont la rémunération ne correspondrait pas au montant de l'indemnité de chômage, puisse conserver le différentiel entre l'indemnité de chômage qu'elle percevait antérieurement et le salaire qu'elle touchera.

Cet amendement avait été adopté par la Haute Assemblée, mais n'a pas été retenu car il a posé, je crois, un problème d'ordre constitutionnel. Il serait souhaitable d'y regarder de plus près, car une telle disposition pourrait être une source d'économies sensibles dans les aides aux demandeurs d'emploi.

Dans le domaine du logement, j'insisterai simplement sur les aides à la pierre, même s'il faut sans doute rechercher des économies dans les aides à la personne. S'agissant des aides à la pierre, j'appelle votre attention, messieurs les ministres, sur la nécessité de faire preuve d'une grande prudence. Le bâtiment va mal. L'activité du secteur du BTP est en difficulté. Les artisans, qui, eux, travaillent essentiellement dans le logement ancien, ne cessent de venir à notre rencontre pour nous dire que leur activité a baissé dans des proportions considérables et qu'ils sont aujourd'hui aux abois.

M. le rapporteur général a souligné la nécessité de maintenir les aides à la pierre au niveau que nous connaissons aujourd'hui. Peut-être faudrait-il toiletter quelques-unes des ces interventions, mais il convient d'être très prudent.

Il faudrait peut-être abandonner un certain nombre de petites aides, retenir une ou deux aides plus significatives, je pense notamment à l'abattement sur les droits de mutation, qui n'a pas fait plaisir aux conseils généraux car il n'a pas été totalement compensé. L'abattement prévu n'a pas entraîné les résultats espérés; un abattement plus important et plus significatif aurait été nécessaire pour obtenir ces résultats.

Je préférerais, pour ma part, que l'on concentre notre action sur des aides de cette nature plus importantes et que l'on abandonne d'autres aides, car tout ce que nous faisons pour le logement ancien a des répercussions sur le logement neuf et contribue donc à l'activité du bâtiment.

Enfin, M. Poncelet a fait référence - je n'y reviendrai pas - au pacte de stabilité financière. Je crois que, sur ce point, la Haute Assemblée est unanime pour demander que celui-ci soit respecté et que les collectivités locales ne voient pas, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1997, amputées un certain nombre de leurs dotations. Sur ce point, un consensus devrait être trouvé entre le Parlement et le Gouvernement.

Sur le plan stratégique - je terminerai par ce point - ne serait-il pas souhaitable, comme l'a proposé M. Poncelet, de s'orienter plutôt vers une sorte de plan quinquennal d'assainissement de nos finances et de faire en sorte que les mesures à prendre ne soient pas trop brutales? Ce plan pourrait s'accompagner d'un plan comparable en ce qui concerne la baisse des prélèvements obligatoires. Les Français attendent du Parlement et du Gouvernement non seulement qu'ils assainissent les finances publiques,

mais également qu'ils accomplissent un effort en direction de la baisse des prélèvements obligatoires. Ils attendent de nous que l'on puisse engager aussi rapidement que possible la baisse de l'impôt qui pèse sur le budget des ménages et sur la capacité de fonctionnement de l'ensemble de notre économie.

Par conséquent, nous souhaitons qu'une perspective proche soit annoncée et puisse apparaître à travers des engagements que prendrait le Gouvernement à l'occasion de la loi de finances pour 1997, engagements qui seraient concrétisés dans les années 1998-1999 et jusqu'à l'an 2000.

Enfin, veillons à ce que toutes ces mesures n'aient pas un caractère récessif trop important, que nous pourrions regretter ultérieurement pour notre activité économique. Il est bien évident qu'il faudra certainement en passer par là en partie si nous voulons obtenir des résultats qui soient à la hauteur de nos espérances.

Messieurs les ministres, mes chers collègues, telles sont les observations que je voulais vous livrer avec ma modeste contribution et compte tenu de mon niveau de compétence, qui, j'en ai bien conscience, est limité par rapport à celui d'un grand nombre de mes collègues. (*Signe de dénégation sur plusieurs travées.*) Cela étant dit, je ne doute pas que le Gouvernement saura tirer profit de l'ensemble des interventions des membres de la Haute Assemblée. (*Très bien! et 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. Bourdin.

**M. Joël Bourdin.** Monsieur le président, messieurs les ministres, je comptais évoquer les collectivités locales, mais M. le président de la commission des finances en a si bien parlé,...

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Faites-le!

**M. Joël Bourdin.** ... comme d'autres, notamment MM. Jean Puech et Michel Mercier, que je ne pourrais rien ajouter de plus.

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Faites-le, monsieur le recteur, car la répétition a un pouvoir pédagogique.

**M. Joël Bourdin.** Soit. Les collectivités locales sont vertueuses et, vous le savez, messieurs les ministres. En effet, si on considère les critères de Maastricht, on constate que, au regard de l'endettement, elles pèsent 10 p. 100 du PIB, soit 500 milliards à 700 milliards de francs, alors que le critère est 60 p. 100.

L'autre critère, ce sont les besoins publics de financement, à savoir 3 p. 100; les collectivités locales représentent 0,5 p. 100. Si l'Etat, qui investit plus que les collectivités locales mais à peine, avait la même attitude que celles-ci, nous n'en serions évidemment pas là.

Dès lors, puisque les collectivités locales sont vertueuses, puisqu'elles contribuent très largement aux investissements dans notre pays, il serait souhaitable que, alors qu'elles sont confrontées à des difficultés et à divers effets de ciseaux, elles ne soient pas trop mises à contribution.

En disant cela, je sais, bien sûr, que la DGF, la dotation globale de fonctionnement, évoluera mécaniquement à un taux moindre l'année prochaine, puisque nous avons connu cette année un taux assez élevé de 3,4 p. 100. Mais l'échéance que je crains en ce qui concerne la DGF, c'est plutôt celle de l'année 1998 qui, du fait des dispositions diverses que nous avons votées...

**M. René Régnauld.** Pas nous!

**M. Joël Bourdin.** ... - il faudrait peut-être revoir cela - pourrait donner lieu à des régularisations négatives.

Mais nous n'en sommes pas au budget de 1998. Aussi, je souhaite simplement que aucun effort particulier, au-delà de ce qui est prévu par ce que M. Poncelet a appelé « la charte octroyée », ne soit imposé aux collectivités locales: je pense évidemment, à ce propos, aux charges patronales versées par celles-ci à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, la CNRACL. Nous connaissons le rapport sur les retraites qu'a rendu public le commissariat au Plan. Certes, les projections qui sont établies pour la CNRACL ne sont franchement pas enthousiasmantes!

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Réjouissantes!

**M. Joël Bourdin.** Néanmoins, je souhaiterais que l'on garde à l'esprit qu'imposer encore aux collectivités locales, comme on l'a fait il y a quelque temps, même si la solidarité est bien sûr nécessaire, quelques points de plus de cotisations au bénéfice de la CNRACL pourrait entraîner évidemment une chute du montant de leurs investissements.

Puisque je ne parle plus des collectivités locales, je ferai une observation d'un autre ordre, et je voudrais que mon propos ne soit pas considéré comme impertinent.

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** De votre part, ce n'est pas imaginable, monsieur Bourdin!

**M. Joël Bourdin.** Je vous remercie, monsieur le rapporteur général.

Je dis simplement ce que j'ai sur le cœur.

**M. René Régnauld.** Ah! Et la main sur le cœur!

**M. Joël Bourdin.** Alors que le Gouvernement français, en s'appuyant sur les travaux des instituts et de la direction de la prévision, présente des documents très clairs, très pédagogiques, qui nous aident dans notre réflexion mais laissent, évidemment, présager un ralentissement de la croissance, le ministre de l'économie et des finances de l'Allemagne annonce que, pour un deuxième trimestre consécutif, c'est à une décroissance qu'est encore confrontée son pays.

Je crains donc, messieurs les ministres - mais je me situe au niveau du diagnostic et de l'observation - que les prévisions qui ont été faites et qui ne sont pas brillantes ne soient encore trop optimistes. Je redoute en effet que cette annonce relative à la situation en Allemagne n'ait trois conséquences: un recul mécanique de l'activité économique en France; un freinage psychologique de la consommation et peut-être des investissements, car c'est une mauvaise information; enfin, une appréciation du franc par rapport au deutsche Mark.

Nous revivions alors un scénario, au demeurant peu glorieux, que la France a déjà connu au cours des années 1933 et 1934, scénario qui ne peut que faire frémir tous ceux qui connaissent l'histoire économique de la France. A cette époque, comme aujourd'hui - il suffit de relire *Histoire économique de la France entre les deux guerres* d'Alfred Sauvy pour s'en convaincre - le Parlement débattait de la réduction des déficits publics. On se réjouissait du niveau très raisonnable de l'évolution des prix, niveau tellement raisonnable même qu'il avoisinait le niveau zéro. Surtout, on était fier d'appartenir au bloc or qui unissait la France à ses voisins: l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg et la Suisse; si l'on remplace la Suisse par l'Allemagne, il s'agit alors des six pays du Marché commun d'origine.



Le dollar et la lire venaient de dévaluer, et l'on se réjouissait de la bonne tenue du franc qui n'avait jamais été aussi fort ; c'était devenu un tabou.

La politique économique que menaient les gouvernements de cette époque visait à la compression des déficits publics. Ainsi, de compression des déficits publics en compression des déficits publics, on accélérât la décroissance, et l'on disait, à l'époque, que l'on avait choisi la déflation contre la dévaluation.

On a effectivement connu la déflation, et elle a été tellement forte, à un moment donné, que les prix, comme les salaires de la fonction publique, ont évolué de manière négative. Mais, au bout du compte, on a connu aussi la dévaluation !

Je n'ajouterai rien à ce panorama, car on connaît la suite !

Si je rappelle tout cela, messieurs les ministres, c'est non pas, je le répète, pour jouer à l'impertinent, mais bien pour vous confier mes doutes et pour vous dire que, dans une période aussi dramatique, il est dommage de n'avoir qu'une seule corde à son arc.

Je sais que la monnaie est un tabou et que la France a confié à la Banque de France le soin de réguler la politique monétaire, donc la politique de changes.

Mais je sais aussi que notre monnaie est surévaluée par rapport au dollar, à la livre ou à d'autres monnaies, et que nous souffrons actuellement, d'une certaine manière, du syndrome du bloc or.

Certes, messieurs les ministres, vous n'avez pas à agir dans ce domaine : mais nous sommes nombreux à trouver que le carcan monétaire qui nous est imposé est beaucoup trop lourd.

**M. Paul Loridant.** Très bien !

**M. Joël Bourdin.** Les taux d'intérêt ont baissé, me direz-vous également, messieurs les ministres. Si c'est vrai en terme nominal, cela mérite d'être mesuré en terme réel : quand le taux de croissance de l'économie est inférieur à 2 p. 100 et que les taux réels d'intérêt à moyen terme se situent entre 4,5 p. 100 et 5 p. 100, on ne peut pas dire que l'on donne de bonnes conditions aux investisseurs et que l'on se situe dans la meilleure des situations pour relancer l'économie. (*M. Loridant fait un signe d'assentiment.*)

A la vérité, les taux d'intérêt sont encore bien trop élevés parce que nos institutions monétaires persistent à nous imposer un franc fort. Que ce dogme saute, et vous aurez alors des facilités pour régler les difficultés que rencontre la France.

Vous avez raison, messieurs les ministres, de comprimer les déficits publics et de mener une politique courageuse dans ce domaine.

Mais, en même temps qu'il faut freiner les dépenses publiques, il faut avoir un accélérateur ; ce dernier est la politique monétaire. Si la Banque de France n'utilise pas ces moyens, nous n'avons alors pas les politiques adaptées à la situation. Il suffit de relire Mill, Keynes et tous nos grands économistes pour savoir qu'une bonne politique économique en période de chômage et de crise, telle celle que nous vivons, doit conjuguer la politique monétaire et la politique budgétaire.

Nous, nous nous contentons simplement de la politique budgétaire. La Banque de France est un peu comme le roi Midas, qui avait obtenu de pouvoir transformer en or tout ce qu'il touchait et qui a failli en mourir. La Banque de France se réjouit avec raison lorsque les réserves et le taux de change augmentent. Mais cela n'ar-

range pas du tout les finances de la France, et j'ai bien peur que nous ne soyons victimes de la malédiction du roi Midas !

Messieurs les ministres, j'approuve bien sûr votre politique courageuse en matière de déficits publics et je vous soutiens donc. Néanmoins, votre action, si elle me paraît nécessaire, ne me semble cependant pas suffisante. Je vous le dis pour vous aider à faire pression sur la Banque de France, afin que soit menée une politique monétaire digne de la politique économique que nous souhaitons. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Richard.

**M. Alain Richard.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, je ne veux pas, à cette heure maintenant tardive, revenir sur l'intérêt de ce débat. Je me bornerai à souligner que le document préparatoire comporte bien sûr des éléments pédagogiques non négligeables. Si la comparaison avec les collectivités locales était attrayante, on pouvait néanmoins se rendre déjà compte à l'œil nu, antérieurement, que les budgets de l'Etat - c'était notamment vrai des deux derniers, qui ont été votés par la même majorité - couvraient des dépenses de fonctionnement avec des recettes d'emprunt.

En revanche - il faut tout de même mettre des limites au déferlement de compliments ! (*Sourires*) - ce document de préparation du débat d'orientation budgétaire présente la particularité de faire fort peu de propositions ! C'est un document de présentation du problème, et il renvoie à d'autres interlocuteurs alors que, constitutionnellement, il revient bien au Gouvernement de présenter les projets de loi de finances...

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Ce n'est pas un projet de loi de finances !

**M. Alain Richard.** ... et de lancer des idées en matière de réduction des dépenses. C'est en effet une partie de l'exercice !

En introduction à ce débat, il faut rappeler que la prévision économique pour 1997 laisse perplexe.

La commission des finances, sur l'initiative de son président, a de nouveau reçu récemment un groupe d'économistes pour examiner la conjoncture. Nous savons que cette dernière offre prise à un certain doute. Nous venons de prendre acte d'une erreur de prévision qui a été enregistrée par le Gouvernement dans la préparation de la loi de finances de 1996.

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Ce ne sera pas la dernière !

**M. Alain Richard.** Voilà qui peut inciter les ministres, notamment ceux qui sont actuellement en exercice, à adopter un ton qui ne soit peut-être pas trop péremptoire pour qualifier les anticipations de leurs prédécesseurs ! En effet, c'est dans l'heure qui a suivi l'adoption définitive du projet de loi de finances pour 1996 ici-même que le ministre de l'économie et des finances est monté à la tribune pour présenter le projet de loi de finances rectificative de 1995 pour expliquer que, du fait du changement des hypothèses économiques, on devrait réviser instantanément la loi de finances de 1996.

**M. Alain Lambert rapporteur général.** C'est de la sincérité !

**M. Alain Richard.** Ce n'est pas un souvenir ancien !

**MM. René Rognault et Michel Charasse.** Très bien !

**M. Alain Richard.** Nous sommes donc dans le doute quant à la conjoncture de 1997 et nous mettons une part de ce doute dans les attermolements et les hésitations de la politique économique suivie depuis trois ans.

Cela dit, la question du déficit est sérieuse et il est juste de dire qu'elle doit être abordée à moyen terme surtout sous l'angle de l'évolution des dépenses, car l'analyse isolée du solde entre les dépenses et les recettes n'est plus suffisante dans les perspectives financières actuelles de la puissance publique.

Je voudrais tout de même que, là aussi, soit relativisée une partie de la présentation du document du Gouvernement ; ce dernier, pourtant destiné à un débat d'orientation budgétaire portant sur les dépenses et les recettes de l'Etat, mélange, avec un flou méthodologique que je crois volontaire, les dépenses de l'Etat et les dépenses publiques.

Nous savons tous que l'essentiel de la montée des dépenses collectives, des dépenses financées sur prélèvements obligatoires au cours des dix ou douze dernières années est imputable non pas à l'Etat mais au système de protection sociale.

Il est vrai que les dépenses relevant de l'Etat ont progressé, selon les périodes, un peu plus ou un peu moins que le PIB, mais avec des marges d'écart faibles qui peuvent avoir une explication politique dont on pourra débattre.

Mais, globalement, les dépenses publiques relevant des missions de l'Etat se sont tenues à une croissance modérée au cours de la dernière période économique.

Par conséquent, face à la tentation d'adopter une approche alarmiste, d'appeler à des ruptures immédiates, il faut à mon avis faire ce rappel et souligner qu'une grande partie du problème du poids des dépenses collectives relève de la protection sociale. A ce moment-là, les mesures auxquelles on a à réfléchir ne sont pas du tout de même nature. D'ailleurs, l'analyse oblige à ne pas nécessairement fondre dans un ensemble indistinct les dépenses de protection sociale et les dépenses publiques de l'Etat.

Une partie massive des dépenses de protection sociale consiste en effet en des dépenses de redistribution, de transfert de revenus, qui n'ont pas forcément un effet de stérilisation économique.

En outre, je voudrais que l'on se rappelle qu'une partie de la croissance des dépenses de l'Etat lui-même a consisté, sous diverses majorités, à prendre en charge sur un financement fiscal des cotisations sociales dont on dispensait les employeurs.

Si l'on neutralisait ce phénomène récent mais important, on s'apercevrait que la croissance des dépenses propres de l'Etat est restée modérée et qu'il ne faut donc pas aborder ce problème avec une démarche de rupture.

On le sait, la grande majorité des dépenses publiques ne sont pas futiles. Elles n'ont pas été instaurées par fantaisie ou par intrigue.

Certes, des gaspillages existent ; mais ils sont, sous toutes les majorités, difficiles à mettre en évidence et, plus encore, à éliminer ; en outre, ils ne se calculent pas en dizaines de milliards de francs. Les quelques exemples que l'on peut donner, çà et là, de dépenses publiques auxquelles on peut mettre fin rapidement et sans traumatisme social portent sur des dizaines ou des centaines de millions de francs.

Certes, l'on peut débattre à partir de quelques symboles. C'est cependant, à mon avis, un choix politique conséquent que d'engager le débat sur un tel plan, et l'on encourt toujours un risque au moment où l'on revient à la réalité que les économies sont très difficiles.

On peut, monsieur le ministre, se laisser aller un instant, pour réchauffer l'atmosphère, à un moment de dénonciation des dépenses publiques engagées au cours de la précédente législature ! Néanmoins, je crois me rappeler que la famille politique à laquelle vous appartenez n'a pas mis d'obstacle particulièrement déterminé à l'adoption des lois de finances de cette période dont nous nous rappelons l'un et l'autre.

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Nous n'avons pas voté la loi de finances pour 1993 !

**M. Alain Richard.** En outre, le ministre le plus haut placé de cette famille politique dans la hiérarchie gouvernementale actuelle, à savoir le ministre de l'éducation nationale, ne semble apparemment pas convaincu du caractère injustifié de nombreuses dépenses instaurées par ses prédécesseurs de gauche pour mettre à niveau l'éducation nationale.

Je crois en outre que cette façon d'aborder le débat budgétaire n'est pas exempte d'un certain nombre de contradictions. Si le contrat initiative-emploi et l'aide à l'emploi des jeunes étaient des mesures exagérément coûteuses par rapport à leur apport en matière d'emploi, il était sans doute possible de le prévoir voilà quelques mois, lorsque ces mesures ont été adoptées par voie législative par cette majorité, sur la proposition de ce gouvernement.

Pour prendre un peu de distance à l'égard du combat partisan et de cette échéance immédiate, il serait temps de procéder à un audit contradictoire et méthodique sur la question des aides à l'embauche. En effet, je le disais moi-même voilà quelques mois, lors de la discussion de la loi de finances initiale, nous sommes tous pris de doute quant à l'efficacité de ces mesures par rapport à leur coût budgétaire et aux effets pervers qu'elles entraînent en matière de structures financières.

Dans le même temps, un véritable débat se déroule à l'heure actuelle chez les économistes - je ne voudrais pas le conclure trop vite - sur la question de savoir s'il n'existe pas une légère divergence entre la courbe du nombre d'emplois et celle de la croissance.

Il est possible - je le dis avec encore plus de prudence que les autres orateurs qui ont évoqué ce point - que des mesures financières coûteuses se traduisant par une réduction relative du coût du travail, notamment du travail non qualifié, entraînent au moins un certain soulagement de la courbe du chômage. Si une étude économique plus poussée le confirmait, cela ne nous donnerait pas forcément la marche à suivre au regard d'engagements financiers qui se chiffrent en dizaines de milliards de francs. Peut-être est-ce trop coûteux ! Autant j'ai exprimé des doutes, au cours de la dernière discussion budgétaire, sur l'efficacité du CIE, son coût s'ajoutant au contrat de recherche d'emploi, autant il ne faudrait pas que, maintenant, on renvoie brutalement le balancier de l'autre côté, au motif que la plupart des aides financières à l'embauche n'auraient aucun effet économique. Il est possible qu'elles en aient un.

De même, il me paraît contradictoire d'engager, de façon bien orchestrée, une grande conférence sur la politique familiale et de mettre en cause les aides personnalisées au logement. A part des marges, dont il est toujours intéressant de discuter, mais qui demeurent des

symboles, en réalité, nous le savons tous pour animer des collectivités locales, l'essentiel des crédits de l'aide personnalisée au logement ne bénéficie pas à des ménages aisés.

**M. René Régnauld.** Bien sûr !

**M. Alain Richard.** De plus, comment réaliser des économies alors que, déjà, l'évolution de l'aide personnalisée au logement n'a pas suivi, au cours des années, les coûts réels des logements des ménages auxquels les aides sont destinées ? Nous savons tous que 80 p. 100 voire 90 p. 100 de l'aide personnalisée au logement bénéficient à des ménages dont les revenus sont inférieurs à 120 p. 100 du SMIC.

Par conséquent, chercher à faire des économies en ce domaine me paraît peu conforme à un objectif de politique familiale ambitieuse.

Par ailleurs, n'y a-t-il pas contradiction à rechercher maintenant des économies, alors que l'on a instauré, au cours des dix-huit derniers mois, des avantages fiscaux coûteux qui ont été distribués sans discernement ? Peut-on dresser le bilan de l'effet, en termes d'emplois, de l'élévation à 90 000 francs de la déduction fiscale pour les salariés à domicile ? Peut-on dresser le bilan - non pas dès à présent, car ce serait prématuré, mais d'ici à un ou deux ans - des mesures de défiscalisation des crédits à la consommation ?

Je rappelle - et je souhaite que M. le ministre nous donne quelques informations sur ce point - que la dernière expérience de zones franches, qui remonte à un précédent gouvernement émanant de la même majorité et qui a été initiée par M. Madelin, alors ministre de l'industrie, semble démontrer que, dans une partie des zones franches qui ont été créées dans des villes désindustrialisées, on aboutit à des pertes fiscales qui s'évaluent à plusieurs millions de francs par emploi créé.

Peut-on tirer des conséquences de ce genre d'opérations avant d'en lancer de nouvelles ?

Enfin, la recherche dans le court terme et dans les effets d'annonce d'économies budgétaires, comme celles dont nous discutons en ce moment, risque fort de pénaliser les plus faibles, ceux qui se défendent le moins bien. Il est clair que le recours au service public est différent selon les couches sociales et, si l'on réduit les effectifs des fonctionnaires, si l'on comprime les marges de manœuvre des collectivités locales, ce ne sont pas nos concitoyens les plus aisés qui en subiront les conséquences les plus lourdes.

**M. René Régnauld.** Très juste !

**M. Alain Richard.** Je crois que ce débat est abordé avec une certaine myopie. Aucune évolution de la maîtrise des dépenses publiques ne peut se faire sans un raisonnement pluriannuel, aucune de ces mesures ne peut avoir d'effets immédiats.

Je rappelle que, ici même, le Premier ministre nous a expliqué, le 15 novembre 1995, qu'il entendait porter l'évolution des dépenses de santé à 2,1 p. 100 au cours de l'année 1996 : il suffisait de l'entendre et de regarder le calendrier pour savoir que cette annonce n'était pas cohérente avec la réalité. Rien n'était prêt pour organiser, sur l'ensemble de l'année, un contrôle et une maîtrise des dépenses de santé. De fait, nous pouvons aujourd'hui prévoir que l'évolution réelle de ces dépenses se situera aux environs de 3,5 p. 100, c'est-à-dire bien loin de l'objectif.

Par conséquent, on ne peut que regretter que ce débat soit abordé sur un ton qui évoque certains moments, et pas les meilleurs, des campagnes électorales.

Au cours des deux ou trois dernières années, des lois de programmation ont été adoptées sans mise en perspective financière. Des mesures fiscales dispersées se sont égrenées. Des alourdissements de prélèvements importants ont été organisés pour financer certains allègements. Des propos imprudents sur certaines sources de dépenses budgétaires ont été tenus par des autorités gouvernementales, sans être suivis d'aucun effet : la mise en cause du RMI, l'annonce de la grande réforme fiscale, la baisse d'effectifs dans les cabinets ministériels, la loi quinquennale portant réduction des déficits et, maintenant, l'annonce de 60 milliards de francs de baisse des dépenses en 1997, également dénuée de toute crédibilité.

Notre rôle d'opposants n'est ni de nous réjouir des difficultés ni de les accentuer, mais nous réclamons plus de professionnalisme, plus de respect des autres interlocuteurs, plus de continuité dans l'effort pour réaliser un assainissement financier, dont tout le monde reconnaît qu'il est nécessaire.

La méthode de votre gouvernement et votre approche limitée à court terme sont à l'origine des problèmes que vous recontez - que vous avez en grande partie créés. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

**M. le président.** La parole est à M. Loridant.

**M. Paul Loridant.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, dans les discours, les intentions affichées par le Gouvernement et celles qui sont proclamés par nombre de parlementaires de la majorité sont vertueuses.

Il faut, dites-vous, revoir à la baisse, et ce de façon drastique, les dépenses publiques. Il faut, dans le même temps ou presque, réduire les prélèvements fiscaux qui sont attentatoires à l'esprit d'initiative et d'entreprise. Il faut réduire le nombre des fonctionnaires, source de mauvaise graisse. Il faut être plus spartiate pour être plus efficace.

Mes chers collègues, qui ne peut souscrire à de telles pétitions de principe ? Assurément, peu de monde ! Mais est-ce à dire qu'une seule politique est possible ? Que non pas ! Les voies et moyens sont discutables, et notre intention est de le faire ici même. D'ailleurs, est discutable tout autant le calendrier.

En effet, mes chers collègues, vous avancez ces idées à partir de postulats que le Gouvernement affirme et que vous partagez. J'en citerai quelques-uns : les interventions publiques seraient par nature improductives ; les allègements de charges pour les entreprises seraient, à coup sûr, générateurs de créations d'emplois durables ; seules les initiatives privées seraient porteuses de bienfaits économiques et sociaux. Je pourrais continuer à énumérer toute une série de postulats.

Au demeurant, ces postulats s'accompagnent de quelques corollaires.

Les effets d'aubaine, les comportements spéculatifs des agents économiques sont inexistantes ou à tout le moins négligeables. La preuve, aucun d'entre vous, mes chers collègues de la majorité, n'y a fait allusion !

La fraude fiscale est inexistante ou à tout le moins négligeable. Monsieur le ministre, vous n'en avez pas pipé mot !

La fraude au budget communautaire - il s'agit d'un sujet intéressant, j'ai eu l'occasion de participer à une mission, récemment, sur ce point - est quasi inexistante ou négligeable. Monsieur le ministre, mes chers collègues de la majorité, vous n'en avez pas parlé !

Et je pourrais continuer à citer un certain nombre d'autres corollaires.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, telles sont vos intentions, tels sont les postulats que vous avancez, tels que je les perçois. Permettez donc à l'opposition, spécialement au groupe communiste républicain et citoyen, de ne pas partager vos choix et postulats, même si nous pouvons comprendre, voire partager, certains des objectifs affirmés. (*Exclamations sur le banc de la commission.*)

**M. Alain Lambert, rapporteur général.** Vous êtes sur la bonne voie !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** C'est un bon départ !

**Mme Hélène Luc.** Mais nous n'avons pas du tout la même façon de les atteindre !

**M. Paul Loridant.** Qui ne serait d'accord pour réduire le déficit budgétaire ? Nous ne voulons pas dépenser pour le plaisir de dépenser ! Il faut dépenser efficacement.

Aussi, mes chers collègues, monsieur le ministre, avant de vous faire part de mes propositions, je voudrais procéder à deux rappels de faits incontestables, que vous pouvez trouver dans les différents rapports.

Depuis deux ans, les gouvernements Balladur et Juppé ont levé 140 milliards de francs de charges et impôts divers et nouveaux, soit 2,1 p. 100 du PIB.

On est donc bien loin, mes chers collègues - je m'adresse en particulier à vous, monsieur Vasselle - des baisses fiscales annoncées par les membres éminents de la majorité, à commencer par le candidat Jacques Chirac, qui est devenu depuis lors Président de la République. Les faits sont contraires aux annonces réitérées.

Par ailleurs, l'accroissement de la dette publique depuis 1993 - c'est-à-dire depuis l'entrée en fonctions du gouvernement Balladur - a dépassé les 1 000 milliards de francs. Je laisse ces faits à la méditation collective de la majorité sénatoriale, pour qu'elle retrouve non pas le chemin du salut, mais celui de la modestie.

J'en viens, monsieur le ministre, à mes propositions.

Elles concernent tout d'abord les dépenses, notamment le problème de la dette publique. Celle-ci est élevée - nous sommes d'accord sur ce point, monsieur le ministre - puisqu'elle atteint plus de 3 580 milliards de francs. Elle est sujette, c'est vrai, M. le rapporteur général l'a dit, à un effet « boule de neige », au point que, pour la stabiliser, il faudrait dégager aujourd'hui un excédent budgétaire estimé à quelque 166 milliards de francs. Il est clair qu'il faudra plusieurs années pour parvenir à un résultat satisfaisant.

Il demeure que les taux d'intérêt réels à long terme sont, à mes yeux, beaucoup trop élevés, alors que les taux d'intérêt à court terme sont particulièrement intéressants en ce moment. Je suggère donc, monsieur le ministre, que vos services, par ailleurs compétents en ce domaine, poursuivent un travail de restructuration de la dette pour faire bénéficier notre pays de ces taux d'intérêt à court terme plus faibles. J'ai noté que, sur ce point, j'étais d'accord avec M. Fourcade ! J'y vois, en tout cas, une source non négligeable d'économies budgétaires. En effet la transformation d'une partie de la dette longue en dette courte permettra de retrouver des marges de manœuvre qui se chiffrent en milliards de francs.

S'agissant des dépenses, le Gouvernement propose - M. le ministre l'a indiqué tout à l'heure - un seul sanctuaire : la défense nationale. Dont acte ! Il oublie cependant de citer la dette publique, car c'est bien un autre sanctuaire. L'Etat français ne peut pas, en effet, se permettre de ne pas rembourser sa dette.

Je me permets toutefois d'attirer votre attention sur deux autres points qui me paraissent particulièrement importants.

D'autres avant moi ont fait allusion aux collectivités locales et au pacte de stabilité. Ce pacte est fondé sur une ambiguïté fondamentale puisque, je le rappelle, dans l'esprit du Sénat, c'était la stabilité des règles liant les collectivités locales et l'Etat qui était visée alors que l'Etat a compris qu'il s'agissait de la stabilité de l'enveloppe budgétaire. Le Gouvernement prend donc l'engagement de ne pas y toucher. Dont acte !

Cependant, la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, la CNRACL, n'est pas incluse dans ce pacte. Nous voulons donc savoir, monsieur le ministre, quelles sont vos intentions quant aux taux de cotisations de la CNRACL. Nous demandons, pour ce qui nous concerne, un maintien du taux employeur, afin de ne pas aggraver les finances des collectivités territoriales déjà tendues. Surtout, nous souhaitons que le Gouvernement nous fasse part de son intention s'agissant de la surcompensation imposée à cette caisse. A-t-il l'intention de l'aggraver pour parvenir à un meilleur équilibre de cette caisse, alors que sa structure démographique est elle-même équilibrée ?

**Mme Hélène Luc.** Très bien !

**M. Paul Loridant.** Je voudrais maintenant aborder le problème des recettes, qui ne doit pas être négligé.

Il faut, dit-on, enrayer la déflation des recettes. En effet, cela est nécessaire, mais vos réflexions en ce domaine m'ont paru timorées. C'est pourquoi, monsieur le ministre, je vous ferai quelques propositions.

En premier lieu, il convient d'avoir une approche ferme, pédagogique et politiquement expliquée de la lutte contre la fraude fiscale. Nous avançons deux moyens.

Il y a d'abord les fraudes diverses sur la fiscalité de l'Etat, la fiscalité locale, les diverses taxes ou le travail noir. J'ai cru comprendre que cela représentait plus de 100 milliards de francs ; je crois même qu'un député a avancé, dans un rapport au demeurant contestable, la somme de 175 milliards de francs. Or il suffirait d'en récupérer 10, 20 ou 30 p. 100 pour apporter des recettes substantielles au budget de l'Etat.

Il est vrai que cela requiert une réelle volonté politique et le maintien, voire le développement, des moyens humains et matériels de votre propre administration. Ce serait à l'évidence un investissement rentable.

Il y a aussi la fraude au budget communautaire. J'ai participé récemment, au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, à un groupe de travail à Bruxelles. Ce fut, de mon point de vue, un voyage d'étude et de travail profitable pour mon information.

Je ne puis ici détailler la diversité des moyens de frauder et l'ingéniosité des auteurs. Toujours est-il que le montant de la fraude est faramineux et qu'il est difficile à évaluer. Outre que les recettes pourraient profiter pour une partie au budget national, une action efficace dans ce domaine devrait permettre de limiter la contribution de la France au budget communautaire, laquelle s'élève à 95 milliards de francs.

Dans ce domaine, puis-je suggérer au Gouvernement de veiller à un meilleur contrôle et à une amélioration des procédures budgétaires communautaires pour permettre une réduction, à défaut d'une stabilisation, de notre contribution ?

Pour conclure, messieurs les ministres, je ne crois pas que l'axe majeur adopté pour préparer ce projet de loi de finances soit pertinent. Vous vous inscrivez dans une

démarche de récession subie qui vous oblige à une organisation difficile de régression des dépenses publiques. L'enjeu me paraît être de créer réellement les conditions d'anticipation favorables pour les entreprises et surtout pour les ménages.

Il faut, monsieur le ministre, relancer la consommation et réduire quelque peu le taux d'épargne.

Pour cela, il faut que les ménages soient en confiance, il faut de l'emploi, des augmentations de salaire ; il ne faut surtout pas toucher aux allocations familiales et, paradoxalement, il faudrait peut-être diminuer le taux de la TVA pour que son produit soit plus important.

Il ne faut surtout pas remettre en cause les crédits au logement, par ailleurs insuffisants ; je cite simplement les crédits PALULOS, dramatiquement insuffisants pour réhabiliter les logements des villes et des banlieues populaires. Je pourrais continuer la liste des mesures prioritaires.

C'est à ce prix que les ménages retrouveront la confiance. En consommant, ils contribueront à remplir les carnets de commandes des entreprises qui investiront et embaucheront. Il faut retrouver le chemin de la croissance qui aidera puissamment le budget de l'Etat.

Monsieur le ministre, je ne peux m'empêcher, pour terminer, de poser à nouveau la question des contraintes découlant de l'application du calendrier européen en vue du lancement de la monnaie unique. Sans aborder le dossier au fond, sur lequel je suis loin d'être en accord avec toutes les thèses du Gouvernement, je dirai que ce calendrier est trop resserré et met à mal l'équilibre fragile de nombreuses entreprises et des familles modestes. Bref, tel qu'il est conçu, ce calendrier ne peut, du moins dans un premier temps, que déstabiliser les plus fragiles de nos concitoyens et aggraver la fracture sociale.

C'est pourquoi j'avance à nouveau l'idée que le Gouvernement pourrait consulter le Parlement avant de faire le saut pour la monnaie unique, chose que le parlement allemand a obtenu, notamment à la suite d'une décision du tribunal constitutionnel. Pourquoi pas, monsieur le ministre, organiser un référendum avant de faire ce saut ? (*Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen.*)

**Mme Hélène Luc.** Très bien !

**M. Christian Poncelet,** président de la commission des finances. Un référendum, c'est gaullien !

**M. le président.** La parole est à M. Carle.

**M. Jean-Claude Carle.** Monsieur le président, avant toute chose, permettez-moi, en tant que dernier orateur inscrit, de manifester au Gouvernement la reconnaissance de notre assemblée de lui donner la possibilité, par ce débat d'orientation budgétaire, de s'exprimer sur les grandes lignes du prochain projet de loi de finances ; nous espérons ainsi qu'il sera tenu compte de nos suggestions, ce dont nous ne saurions douter, messieurs les ministres.

Nous sommes tous d'accord, au-delà de nos légitimes divergences politiques, pour estimer que les prélèvements obligatoires ont atteint, en France, un niveau qu'il n'est plus possible, raisonnablement, de dépasser.

La France, par tradition, par sa culture, a toujours fait l'éloge de la dépense publique ; élus locaux que nous sommes pour la plupart, ne nous voilons pas la face : dépenser, pour un homme politique, c'est exister.

Cette prégnance des traditions colbertiste et jacobine est, à n'en point douter, la pierre d'achoppement de nos difficultés à maîtriser la dépense publique. Aussi, c'est

d'abord dans les mentalités que doit s'opérer cette prise de conscience ; en effet, comment demander à nos concitoyens de participer à cet effort national lorsque le politique lui-même semble vouloir s'y soustraire ? Nous sommes en permanence confrontés au dilemme suivant : tout promettre à l'administré, ne rien demander au contribuable. Situation cornélienne, car l'un et l'autre ne font qu'un.

Mais, au-delà de cette tradition bien française, il est un autre mal dont notre pays souffre particulièrement : le corporatisme. Pour ne prendre qu'un exemple, celui de l'éducation nationale, quelques constats ont de quoi désorienter : un budget total de 260 milliards de francs, plus de 1 million de fonctionnaires, 60 p. 100 des dépenses de la fonction publique.

Pourquoi donc toute ébauche de réforme, toute proposition, si informelle soit-elle, provoque-t-elle des levées de boucliers, confortant ainsi le *statu quo* ?

Les réflexions posées par la commission Fauroux sont frappées au coin du bon sens. Pourtant, avant même d'être présentées, elles sont déjà critiquées et beaucoup s'empressent de prendre immédiatement leurs distances vis-à-vis de celles-ci. Comme le déclarait à ce sujet M. Raymond Barre, « ce n'est pas en étant prudent que l'on réformera ».

A terme, les écoliers, les collégiens, les lycéens et les étudiants seront en droit, s'ils ne le sont déjà, de demander des comptes, d'une part, à tous ces corporatismes, mobilisés par le seul souci de refuser toute évolution, et, d'autre part, aux politiques que nous sommes, qui n'aurons pas eu l'audace de les surmonter.

Pourtant, le tableau que l'on peut brosser de notre système éducatif, s'il n'est pas entièrement noir, ne prête guère à des excès d'optimisme. Malgré l'effort conjugué de l'Etat, des collectivités locales et des professions, un jeune sur quatre, au terme de son cursus scolaire, pousse la porte non pas d'une entreprise mais de l'ANPE ; 28 p. 100 des jeunes sont en situation d'échec scolaire ; 20 p. 100 d'entre eux, à leur entrée au collège, ne maîtrisent pas les disciplines de base. Une telle situation devrait appeler la mobilisation de tous dans une sorte de sursaut national.

Certes, les solutions ne sont pas évidentes et sont encore moins faciles à mettre en œuvre. Le ministre de l'éducation, M. François Bayrou, a raison quand il dit que nous ne réglerons pas les problèmes en dressant les uns contre les autres. En revanche, je suis convaincu, pour ma part, que les solutions se trouvent non pas dans une perpétuelle inflation budgétaire, mais dans un redéploiement et une utilisation plus rationnelle de nombreux crédits ; l'immense chantier de l'orientation, que nous devons mettre en place, nous y incitera si nous voulons éviter une dérive budgétaire.

Les corporatismes veillent d'autant mieux qu'ils disposent d'un allié de taille dans la lutte pour l'immobilisme, allié qu'ils ont d'ailleurs généré : la complexité. L'addition des corporatismes nous a en effet conduit à la fois à différer ou suspendre un certain nombre de réformes indispensables, mais aussi à une boulimie législative et réglementaire : 8 000 lois, 100 000 décrets.

Au fil des ans, nous avons produit une société sur-réglémentée : nous avons le réflexe bien français de légiférer sur tout. Le résultat, aujourd'hui, est que l'on s'échine à grand-peine à chercher son chemin dans ce maquis législatif et réglementaire.

Le domaine de l'emploi en est le plus bel exemple : la situation serait-elle ce qu'elle est aujourd'hui si une plus grande souplesse, une plus grande simplicité avaient prévalu dans les relations de l'administration française avec les agents économiques ?

Le Premier ministre a appelé à une révision du système des aides à l'emploi : on ne peut qu'y être favorable tant l'efficacité de celles-ci ne semble pas proportionnelle à leur coût budgétaire. En 1990, leur montant était de 76 milliards de francs, le taux de chômage étant de 8,9 p. 100 ; en 1995, le total atteint 133 milliards de francs, presque un dixième du budget de la nation, pour un taux de chômage de 11,7 p. 100.

Ne perdons pas de vue que c'est l'activité économique qui crée des emplois, et non la « subventionniste » ; il est grand temps de rationaliser l'aide à l'emploi pour une meilleure efficacité, comme il est tout aussi urgent de simplifier les procédures administratives. Un chef d'entreprise passe aujourd'hui quarante jours par an à remplir des formalités administratives, juridiques, fiscales. Loin de moi l'idée de prôner une déréglementation à tout-va, qui d'ailleurs ne serait pas acceptée par nos concitoyens, mais il me semble hautement possible de trouver un moyen terme entre le « tout-administré » et le « tout-libéral ».

Je tiens à saluer à cet égard le travail considérable accompli par le ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat, M. Raffarin, qui s'est engagé dans une action salutaire de simplification des procédures administratives.

Cette complexité a engendré le verticalisme budgétaire et l'arbitrage souvent contesté de Bercy. Permettez-moi de saluer votre volonté, monsieur le ministre, de passer de cette vision cloisonnée à une vision transversale et globale, dont les termes de ce débat portent témoignage.

Il faut malheureusement déplorer que la haute administration française, par ailleurs d'une grande compétence, répugne à accompagner cette nécessaire évolution. Elle doit comprendre qu'il est impératif de simplifier et de rapprocher la décision de l'action, ce fameux principe de subsidiarité. Pour employer une métaphore que j'espère à propos, je dirai que plus une ligne électrique est longue, plus les pertes d'énergie sont importantes. Il en va de même du circuit décisionnel : que l'impulsion vienne de ceux qui sont sur le terrain et elles seront d'autant plus opportunes, et donc comprises et acceptées.

Il est urgent de redéfinir le partenariat unissant l'Etat et les collectivités territoriales, vaste sujet de la réforme de l'Etat. Les Français ont approuvé la décentralisation, mais ils n'en ont pas toujours compris les tenants et les aboutissants. Le temps est révolu où l'Etat assumait ses seules fonctions régaliennes. L'élargissement du champ de ses compétences l'a rendu omniprésent et omnipotent. Si l'on veut inverser la courbe des prélèvements fiscaux et, par conséquent, si l'on veut faire accepter l'impôt, un partage effectif et clair, sur le plan fiscal, des rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales s'impose.

Dans ce débat d'orientation budgétaire, il me paraît ainsi nécessaire, très rapidement, même si ce n'est pas le sujet à proprement parler, d'évoquer la question de la fiscalité locale.

Vous le savez bien, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous avons souvent, dans nos mairies, nos conseils généraux, nos conseils régionaux, à assumer financièrement des décisions prises à Paris ou à Bruxelles. Jean Puech en a parlé tout à l'heure : aujourd'hui, la mise aux normes des bâtiments d'élevage, demain, le déflocage des locaux contaminés par l'amiante ou les obligations induites par la loi sur l'air. Est-ce une situation normale ?

Par ailleurs, pourquoi les effectifs de la fonction publique d'Etat n'ont-ils pas décréu, après les lois de décentralisation, à mesure que le pouvoir central remettait certaines de ses compétences aux collectivités territoriales ?

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

**M. Jean-Claude Carle.** Au contraire, en vingt ans, le nombre de fonctionnaires nationaux est passé de 1 768 000 à 2 555 000. C'est une inflation de 43 p. 100 ! En 1980, le secteur public représentait un emploi sur cinq ; en 1996, c'est un emploi sur quatre.

J'ai quelque mal à trouver une explication satisfaisante à ces chiffres. Certes, une grande nation a besoin d'une fonction publique de qualité, mais les solutions alternatives au chômage ne passent certainement pas par une croissance sans fin des effectifs de la fonction publique, mais bien plutôt par la volonté de créer les conditions favorables au développement de notre outil de production. Vous l'avez dit, monsieur le ministre : la dépense publique étouffe l'emploi.

La réforme, le Gouvernement l'a à cœur. Le Premier ministre l'a montré en engageant la réforme du service national, ainsi que celle de la sécurité sociale, dont il a conservé l'essentiel malgré les pressions émanant de toutes parts.

Deux chantiers, dont l'urgence n'est pas moindre, restent à ouvrir : celui de la fiscalité et celui du système éducatif.

Monsieur le ministre, il n'est plus possible de reculer les échéances. Notre fiscalité est complexe, injuste, mal acceptée ; elle pèse démesurément sur le travail, moins sur le capital. L'élargissement de l'assiette de l'impôt, la fiscalisation progressive de certains prélèvements sociaux me paraissent être des voies à approfondir. En un mot, sachons rompre avec une situation budgétaire que je qualifierai comme vous, monsieur le ministre, d'irréelle et virtuelle, pour revenir vers le réel. Ce ne sera pas facile car le rêve est plus attractif que la réalité.

Nous devons ensemble, Gouvernement et Parlement, faire preuve de volonté et de pédagogie afin de nous poser une question simple mais essentielle que chaque Française et chaque Français se posent quotidiennement : combien cela coûte ?

**Mme Hélène Luc.** Ce n'est pas de la pédagogie !

**M. Jean-Claude Carle.** Sachez, monsieur le ministre, que le groupe des Républicains et Indépendants est à vos côtés et vous apporte son soutien. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Je demande la parole.

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

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, nous voici au terme de notre premier débat d'orientation budgétaire, puisque l'exercice accompli voilà quelques années...

**M. Michel Charasse.** ... n'a pas eu de suite !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** ... n'avait été qu'un feu de paille finalement décevant pour le gouvernement de l'époque.

**M. Michel Charasse.** Et pour le Parlement aussi !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Ce soir, le Gouvernement tient à exprimer sa satisfaction. M. Alain Lamassoure et moi-même avons été impression-



nés par le grand nombre de sénateurs présents à cette séance, depuis le début de l'après-midi, et par la qualité des interventions. Qu'il me soit permis de vous remercier très sincèrement.

M. Alain Lamassoure a eu l'occasion, en fin d'après-midi, de répondre aux orateurs qui se sont exprimés en leur qualité de président de la commission des finances, de rapporteur général de la commission des finances et de présidents des différentes commissions.

**M. Alain Richard.** Pas à l'opposition !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Je remercie donc M. Gouteyron de me laisser le privilège de lui répondre ce soir.

Je m'efforcerai également d'apporter quelques indications, sous forme de réponses, aux différents intervenants.

Tout d'abord, M. Mercier s'est exprimé au nom du groupe de l'Union centriste. Il a bien voulu témoigner de son soutien et de celui de son groupe au Gouvernement.

Il souhaite que l'on organise résolument le reflux de la dépense publique afin de retrouver des moyens pour fortifier la croissance.

Il a précisé, à juste titre, que nous ne devons pas surévaluer. A cet égard, je lui indiquerai que le taux d'épargne est satisfaisant et qu'il se situe dans la moyenne des pays comparables à la France.

Seulement, que faisons-nous de cette épargne ? Pour l'essentiel, nous l'affectons au financement des déficits publics. Qu'il soit bien clair que nous pourrions en faire un meilleur usage en la mettant à la disposition de ceux qui investissent, de telle sorte que se trouve vivifiée l'économie de production et que nous ayons les moyens de créer des emplois et d'accroître la cohésion sociale.

Monsieur Mercier, il est vrai qu'il nous faudra trouver au moins 60 milliards de francs, puisque l'évolution tendancielle des dépenses publiques pour 1997 par rapport à 1996 aboutirait à un supplément de dépenses de l'ordre de 60 milliards à 70 milliards de francs. Or, notre objectif, celui qu'a arrêté M. le Premier ministre, est de maintenir, en francs courants, pour 1997, le niveau des dépenses de 1996.

Chacun mesure l'âpreté de cet exercice d'autant que, s'agissant de la charge de la dette publique, il faut tenir compte de l'effet mécanique.

Sans doute, une gestion plus dynamique encore nous permettra d'économiser quelques milliards de francs, mais nous ne pouvons pas escompter une amélioration très significative. Mesdames, messieurs les sénateurs, ne perdez pas de vue que les dettes ont été souscrites à des taux qui paraissent aujourd'hui anormalement élevés. En effet, ces derniers enregistrent, depuis un an, et à notre grande satisfaction, une baisse sans précédent. J'ajoute que si vous voulez offrir à un créancier d'hier un remboursement immédiat, celui-ci vous imposera une pénalité, puisque vous vous étiez contractuellement engagés à subir un taux d'intérêt jusqu'à l'échéance de cet emprunt. Ne vous faites donc pas d'illusion à cet égard !

La gestion est dynamique, et je veux rendre hommage au Trésor qui en a la charge. Quoi qu'il en soit, le Gouvernement a donné des instructions très précises qui vont dans le sens de vos préoccupations. D'ores et déjà, c'est plus d'un tiers de notre dette publique qui est souscrite sous forme de bons à court terme.

Nous devons, bien sûr, nous interroger sur l'évolution des effectifs de la fonction publique, mais je souhaiterais que ce débat soit serein, sans passion, sans animosité et que l'on ne cède à aucune tentation manichéenne.

**M. Alain Richard.** C'est réussi !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Il s'agit d'observer ce qui s'accomplit dans chaque service et d'éviter de porter une appréciation globale. C'est en adoptant cette démarche attentive, respectueuse des hommes au travail et qui consiste à se demander si, en effet, on mobilise bien toutes les ressources humaines là où elles sont affectées, si tel service a encore son utilité, si, par exemple, tel département totalement urbanisé doit conserver sa direction départementale de l'agriculture et de la forêt.

Bien que ces questions relèvent de l'organisation administrative, sans doute convient-il de se les poser et de définir des attitudes responsables.

Il ne s'agit pas de licencié qui que ce soit. Il y a 65 000 départs à la retraite par an.

Mais il n'est pas non plus question de ne pas remplacer les personnes concernées, de fermer toutes les écoles et de ne plus organiser aucun concours.

Il s'agit de réguler et d'engager une démarche déterminée avec constance.

Je n'ai pas dit que les bonnes décisions porteraient dès 1997 les effets les plus spectaculaires. Il faudra, avec constance, poursuivre un certain nombre de réformes structurelles. Il faudra que ces allègements d'effectifs, là où ils doivent se produire, s'opèrent dans le cadre de la réforme de l'Etat. Et qui peut dire qu'il n'y aurait pas matière à réformer l'Etat et à engager enfin un certain nombre de modifications ?

**Mme Hélène Luc.** C'est bien une réduction d'emplois, monsieur le ministre. Il faut appeler les choses par leur nom !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Mais, madame, il s'agit bien de fonds publics qui permettent d'assurer la rémunération des fonctionnaires, d'hommes et de femmes que nous respectons.

**Mme Hélène Luc.** Vous supprimez des postes d'enseignants, d'infirmiers !

**M. le président.** Madame Luc, je ne vous ai pas autorisée à interrompre M. le ministre !

**Mme Hélène Luc.** C'est un débat vivant, monsieur le président, donc, ce n'est pas grave. De plus, il s'agit là d'une question très importante, vous le sentez bien.

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Madame Luc, j'ai bien dit que nous envisagions de supprimer les emplois là où, manifestement, nous sommes convaincus qu'ils n'ont plus vraiment d'utilité. Vous n'allez tout de même pas me dire que l'on met en recouvrement des impôts pour des emplois qui ne seraient pas pleinement nécessaires. Voilà de quoi il s'agit.

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Que faites-vous des personnes ?

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Un certain nombre de services ont été informatisés. Y a-t-il eu pour autant des modifications d'effectifs ? Je n'en suis pas sûr.

En tout cas, il y a des rapports de la Cour des comptes et de l'inspection générale des finances. Est-on sûr que l'on fasse un bon usage de toutes leurs observations ?

**M. Michel Charasse.** Sûrement pas ! Surtout quand elles gênent !

**Mme Hélène Luc.** Je vous ai parlé des enseignants et des infirmières, monsieur le ministre.

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** N'y aurait-il pas matière à communiquer au Parlement un certain nombre de rapports ?

**Mme Hélène Luc.** Même les sénateurs de votre majorité vous le disent.

**M. le président.** Madame Luc, je vous en prie : il n'y a pas un règlement spécial pour vous.

**Mme Hélène Luc.** Je ne suis pas la première à interrompre un ministre.

**M. René Régnault.** Ni la dernière !

**M. le président.** Poursuivez, monsieur le ministre !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Je ne voudrais pas mettre Mme Luc mal à l'aise.

**Mme Hélène Luc.** Je suis très préoccupée, mais pas mal à l'aise.

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Madame Luc, nous partageons votre préoccupation et nous avons bien conscience d'accomplir des actes graves. Nous les accomplissons dans l'intérêt du pays...

**Mme Hélène Luc.** C'est à voir !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** ... parce que notre préoccupation, c'est le bonheur des Français dans leur vie quotidienne...

**M. René Régnault.** Quelles seront les victimes ?

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** ... de surmonter un certain nombre d'épreuves, et de sortir d'une politique qui s'est peut-être cantonnée dans le passé à des formes incantatoires.

Bien sûr, monsieur Mercier, il faudra une programmation pluriannuelle. Nous devons, au-delà de 1997, mettre en perspective nos grandes orientations, puisque au fil des années, il apparaît bien que nous sommes en mesure de faire refluer la dépense publique, et diminuer le coût du travail dès que nous aurons des marges de manœuvre.

Nous sommes dans une économie mondialiste et, si nous voulons préserver l'emploi en France, si nous voulons préserver une valeur ajoutée et prévenir les risques de délocalisation, il est de première urgence d'alléger le coût du travail. C'est d'ailleurs ce qui a été mis en œuvre dès l'été 1995. Et si, en effet, le Gouvernement a dû augmenter le taux de la TVA, qui est passé de 18,6 p. 100 à 20,6 p. 100, c'est pour permettre l'allègement du coût du travail, c'est-à-dire des charges sociales, notamment de celles qui pèsent sur les salaires les plus modestes, en vue de faciliter le retour à l'emploi de personnes qui étaient en situation de chômage de longue durée.

Alors, bien sûr, les impôts ont été alourdis, mais il y a eu, en contrepartie, un allègement des prélèvements obligatoires, sous la forme d'exonérations de charges sociales.

**M. Michel Charasse.** Cela n'a pas marché !

**M. René Régnault.** Combien d'emplois ont-ils été créés ?

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Oui, combien ?

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Puisque l'économie est organisée à l'échelle mondiale, pouvez-vous admettre que ce qui compte, c'est d'abord la cohésion sociale, et que, lorsque telle ou telle personne se rend dans un commerce, elle ne fasse pas de différence entre les produits manufacturés à l'extérieur du territoire et ceux qui ont été fabriqués en France ?

Eh bien ! si au moins nous allégeons les charges et les coûts de production pour redonner de la compétitivité aux produits manufacturés sur le territoire national, permettez-moi de vous dire que nous rendons alors service à la collectivité et que nous sommes cohérents avec notre objectif, qui est de privilégier l'emploi et la cohésion sociale.

Vous avez eu raison, monsieur Mercier, d'insister sur cette priorité, l'allègement des charges de travail.

**M. Michel Charasse.** Cela n'a pas marché !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Bien sûr, nous devons éviter de prendre des décisions qui consisteraient à alléger au détriment d'autres collectivités, notamment des collectivités territoriales, les charges que supporte l'Etat. Le Gouvernement partage cette préoccupation, croyez-le bien.

Il est vrai que la réforme budgétaire c'est déjà la réforme de l'Etat.

Vous avez évoqué la nécessité de la déconcentration : elle est déjà à l'œuvre et, s'agissant du ministère des finances, le contrôle financier sera très largement déconcentré dès 1996, des expériences probantes s'étant déroulées dans plusieurs régions françaises.

Mme Beaudeau nous a fait part de ses observations. Elle a notamment bien voulu considérer que notre démarche relevait d'un jeu savant et coordonné. Je la remercie de l'hommage qu'elle a ainsi rendu au Gouvernement, mais ses appréciations positives ne se sont pas prolongées et elle nous a ainsi soupçonnés de mettre nos difficultés à abaisser la dépense publique sur le compte de la monnaie unique.

Tel n'a pas été mon propos. Qui en effet peut dire que, sans engagement européen et sans volonté d'être au rendez-vous du 1<sup>er</sup> janvier 1999 pour la monnaie unique, nous échapperions à la nécessité de réduire significativement nos déficits ?

Si le Gouvernement a entrepris une œuvre d'assainissement des finances publiques, c'est parce que c'est à ce prix que nous retrouverons notre liberté et notre souveraineté. (*M. René Régnault proteste.*)

M. Masseret s'est, quant à lui, élevé contre deux dictatures, en premier lieu, contre la dictature des chiffres.

Il a dit que vraiment la comptabilité ce n'était pas de la politique. Monsieur Masseret, il n'est en aucune façon dans l'esprit du Gouvernement de considérer que la politique se réduit à un jeu budgétaire ou comptable. Cependant, il y aurait quelque imprudence à ne pas se doter des moyens d'apprécier la situation.

Les déficits qui s'accumulent mettent rapidement l'emprunteur dans une situation délicate. Je veux donc dire que cette dictature-là, pour sévère qu'elle soit, est incontournable.

M. Masseret s'est également élevé contre les marchés. Mais les marchés sont là, et nous avons recours à eux pour assurer le financement de nos investissements, de notre dette.

Les marchés nous observent et tiennent compte de notre détermination et de notre rigueur. Or c'est parce que, depuis un an, la politique engagée est reconnue comme valide, c'est parce que notre détermination a pris la forme de compressions des dépenses - nous en avons fait la démonstration pendant l'année 1995 - c'est parce que l'exécution du budget de 1995 a été conforme au vote du Parlement et que nous avons engagé la réforme de la protection sociale que les marchés donnent, en effet, du crédit à la France, à son Gouvernement et à sa majorité. Et c'est pour cela que les taux d'intérêt à trois mois ont baissé pratiquement de 400 points en un an. Il s'agit d'une baisse sans précédent.

M. Masseret s'est ensuite livré à une curieuse arithmétique. L'histoire, pour lui, commence au printemps 1986 et il nous a ainsi démontré que notre majorité a été au gouvernement pendant une plus longue période que les gouvernements socialistes. C'est une bien

étrange arithmétique, puisqu'il prend comme référence la fin du premier septennat socialiste, période de cohabitation...

**M. Michel Charasse.** A cause des présidentielles peut-être !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** ... qui, convenons-en, n'est pas la période optimale pour engager avec détermination et en pleine cohérence la politique qu'entend soutenir la majorité.

**M. Michel Charasse.** Pas à cause du président en tout cas !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Nous avons connu cela, c'est vrai, pendant vingt-six mois entre 1986 et 1988. Puis il y a eu la deuxième cohabitation à la fin du deuxième septennat socialiste. Je récuse cette arithmétique selon Jean-Pierre Masseret.

Je remercie Paul Girod de son adhésion. Il a souligné la nécessité de changer d'optique, de mentalité, d'attitude. Il nous a fait des propositions pour contenir et surmonter toutes les contradictions. Il a, bien sûr, insisté sur le sort des collectivités territoriales et la nécessité de respecter le pacte de stabilité. Il a surtout dit à quel point il ne fallait pas susciter d'affolement, et il a raison ! Ce qui s'opère aujourd'hui est une œuvre de vérité, tout simplement, et cette vérité-là doit être un facteur de confiance et d'espoir.

Paul Girod a aussi insisté sur la nécessité de ne pas sombrer dans un délire normatif. N'y a-t-il pas eu en effet, ces dernières années, une multiplication de normes ? Sans doute répondent-elles à un souci de plus grande sécurité, mais sommes-nous certains de pouvoir financer toutes les contraintes qui résultent de ces normes ? Il faut, je crois, trouver un juste équilibre entre ce qu'il convient de faire et ce que nous pouvons faire.

M. Durand-Chastel a apporté son soutien au Gouvernement. Il nous a invités à améliorer nos méthodes. J'ai bien noté ses préoccupations, notamment en ce qui concerne les financements requis pour les actions conduites à l'étranger.

J'espère que M. Durand-Chastel nous apportera tout son soutien lorsqu'il faudra procéder aux arbitrages budgétaires puisque, je l'ai dit, aucune dépense ne pourra échapper à la nécessité d'une révision à la baisse ; aucune dépense ne sera tabou.

M. Josselin de Rohan s'est exprimé au nom du groupe qu'il préside, celui du RPR. Je le remercie pour le soutien qu'il apporte au Gouvernement et sa volonté de rompre avec la progression continue des dépenses publiques. Il a décrit le processus, mis en évidence cet effet « boule de neige » qui ruine les marges de manœuvre, il nous a apporté ses encouragements et invités aussi à la prudence dans certains secteurs, en particulier le logement.

Qu'il soit sûr que en effet, le Gouvernement agira avec discernement, en relation étroite avec le Parlement. Il cherchera à mesurer l'efficacité de la dépense publique, mais aura le devoir de la faire refluer.

Il est vrai que nous avons besoin de mesures d'évaluation en permanence ; nous avons besoin de simplifier les formalités, d'alléger les charges et de procéder à des réformes au sein de l'Etat, en particulier en ce qui concerne la protection sociale - cette réforme est en cours - mais aussi des entreprises publiques.

Il a eu raison de s'étonner de l'attitude qu'a pu avoir l'Etat en sa qualité d'actionnaire, attitude qui, au demeurant, justifie que soit menée avec détermination l'œuvre de privatisation. La multiplication des emplois publics a

été telle, pendant ces quinze dernières années, qu'en 1980 un emploi sur cinq était un emploi public, alors qu'en 1995 c'est un emploi sur quatre qui est public.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la réforme des prélèvements obligatoires, je vous confirme que le groupe constitué par le Premier ministre sur notre proposition et présidé par M. de La Martinière remettra ses conclusions dans quelques semaines. Sur la base de ces travaux, nous pourrons, pendant l'été, mettre en forme un projet de loi d'orientation fiscale, qui sera soumis à votre examen à l'automne. Ainsi, nous aurons pu dessiner l'horizon fiscal et enclencher un processus d'allègement des prélèvements obligatoires.

Je vous remercie, monsieur de Rohan, de votre soutien et de prendre part, vous aussi, à la pédagogie collective. Il n'y a pas de réussite sans effort, avez-vous tenu à souligner. C'est à ce prix que nous pourrons assainir la dépense publique.

En ce qui concerne les aides au logement, qui sont l'une de vos préoccupations, en 1993, les crédits engagés par l'Etat s'élevaient à 32,8 milliards de francs. Cette année, ils atteignent 41,8 milliards de francs alors même que le nombre de nouveaux ménages susceptibles de bénéficier de logements est malheureusement en baisse. Sur ces points, nous devons faire preuve de discernement.

M. Puech s'en est pris, dans ses propos, à l'inflation législative et aux transferts de charges. Il a raison : il faut arrêter de légiférer sur le compte d'autrui, ce qui peut arriver lorsque l'Etat met à la charge des collectivités territoriales un certain nombre d'obligations. Il y a aussi ces décisions que peut prendre l'Etat en matière de fonction publique. Cet après-midi, l'amorce d'un débat s'est nouée sur l'opportunité de mieux associer à ces négociations les représentants des collectivités territoriales, en leur qualité d'employeur, comme les représentants de la fonction publique hospitalière pour assurer une meilleure maîtrise, une meilleure régulation des dépenses de santé.

M. Jean Puech souhaite le respect du pacte de stabilité. C'est sans doute une préoccupation vive au sein de l'assemblée permanente des présidents de conseils généraux, mais également de l'Association des maires de France, et il nous a mis en garde contre l'application prématurée de la prestation d'autonomie. Je crois pouvoir le rassurer : les mesures nouvelles ne pourront être mises en œuvre que lorsque nous aurons des financements pour en assurer la bonne réalisation.

Il s'agit d'entrer dans une démarche de moratoire fiscal. Lorsqu'on vient avec un projet nouveau coûteux, il faut le financer par des économies dans d'autres secteurs ; telle est la règle que désormais nous devons respecter.

M. Gouteyron s'est exprimé en sa qualité de président de la commission des affaires culturelles. Il nous a invités à ne pas abuser de contraintes comptables. Les comptables ne sont que les traducteurs d'une situation, d'une réalité, mais je pense qu'un politique avisé peut réduire les incertitudes en prenant appui sur ces indications.

Il nous a mis en garde contre les économies nuisibles et il a tenu à insister sur l'utilité d'un certain nombre d'emplois dans le secteur culturel, dans les musées, au service du patrimoine. Quoi qu'il en soit, je compte sur le président de la commission des affaires culturelles pour nous indiquer quelles économies pourraient être faites.

En effet, en matière culturelle, il faut quand même constater qu'entre 1981 et 1993 le budget de la culture a été multiplié par 2,75 p. 100, soit une progression en volume de 8,8 p. 100 en moyenne annuelle. Or, ces dernières années, des crédits importants ont servi à financer

des investissements. Je sais bien que les investissements donnent lieu ensuite à des dépenses de fonctionnement considérables. Néanmoins, nous devons être capables de contenir les dépenses culturelles, faute de quoi nous mettons en difficulté nos finances publiques.

Il a également souligné la nécessité d'une meilleure utilisation des fonds publics dans l'éducation nationale. Je sais que c'est également la préoccupation de mon collègue ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Il faut traquer les dépenses improductives et se faire aider par les corps de contrôle, par des auditeurs. Il faut se donner les moyens d'évaluer l'efficacité de la dépense publique. A cet égard, vous avez eu raison, monsieur Gouteyron, de dire qu'il n'y a plus de droits acquis. Il faut accepter aussi l'inégalité pour faire face à des situations spécifiques.

L'ALS progresse à vive allure. J'ai bien noté qu'il y avait peut-être là matière à modifications et à économies. J'ai noté aussi que, s'il ne fallait pas supprimer le régime des SOFICA, on pouvait peut-être réexaminer le dispositif, et j'imagine qu'il y a là des sources d'économies possibles.

Vous avez également stigmatisé ces formations qui durent plus que prévu, qui sont souvent des échecs et engendrent beaucoup d'amertume pour les familles comme pour les jeunes. Nous avons besoin de réformes de fond, et vous avez eu raison d'insister.

Sur l'éducation, je voudrais simplement évoquer le reflux démographique, qui donne des marges en emplois. La décrue du nombre d'élèves atteint maintenant l'enseignement secondaire. D'ici à 2004, les prévisions font état de 300 000 élèves en moins dans le primaire et de 150 000 élèves en moins dans le secondaire.

Le strict suivi démographique et l'amélioration de l'efficacité des fonctions administratives créent des marges importantes en emplois. A la rentrée de 1997, il y aura 50 000 élèves en moins dans l'enseignement primaire et 15 000 élèves en moins dans l'enseignement secondaire, ce qui correspond arithmétiquement à quatre mille trois cents emplois, dont quatre mille vingt postes d'enseignant.

**Mme Hélène Luc.** Il faut en profiter pour desserrer les effectifs !

**M. le président.** Mes chers collègues, M. le ministre a eu la courtoisie de vous écouter, de prendre des notes et maintenant de vous répondre. Jamais il ne vous a interrompus. Je vous demande donc d'avoir la même courtoisie à son égard ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. Roland du Luart.** Il y a effectivement des limites !

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur le ministre.

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Je vous remercie, monsieur le président, mais je ne voudrais pas mettre mal à l'aise tel sénateur qui aurait le sentiment de vivre un moment de frustration dans un débat qui est exaltant et riche de promesses !

L'enquête sur le forfait d'externat a montré que, *via* la réorganisation des méthodes, des gains de productivité très importants ont été effectués dans les fonctions administratives. Je crois donc qu'il y a là matière à réflexion, matière à proposition.

M. Cluzel a bien voulu souligner que ce débat était un échange franc et loyal. Il nous a demandé d'être attentifs aux aides pour le logement, car elles constituent souvent

des éléments substantiels d'une politique sociale, d'une politique familiale, et nous a dit qu'il ne fallait pas non plus négliger la dimension de l'emploi.

Son propos a été surtout consacré au secteur public de l'audiovisuel, et il s'est exprimé avec son autorité bien connue. Je tiens à l'en remercier.

Il nous a fait des propositions. Il a eu raison de dire que l'expertise ne peut en aucune façon remplacer les avis du Parlement, surtout lorsque ceux-ci sont à ce point experts. Il faut que le Parlement dispose de tous les moyens nécessaires pour se forger une opinion : c'est sans doute l'une des fonctions majeures du Parlement que de contrôler l'action du Gouvernement, l'administration publique et le bon usage des fonds publics.

M. Cluzel nous a proposé des voies pour parfaire le montant de la redevance, instituer des règles plus strictes en matière de budget publicitaire et veiller surtout à préserver une spécificité, soulignant à quel point, dans cette économie mondialisée où la communication, l'information deviennent planétaires, il est vital que la France garde une expression authentique, originale.

C'est notre identité, c'est notre place qui sont en cause dans l'économie mondiale comme dans la culture dans sa dimension internationale.

Je voudrais préciser qu'en 1996 le Gouvernement avait décidé une augmentation du taux de la redevance de 4,5 p. 100, afin de limiter le montant des recettes publicitaires et de maintenir le caractère de service public de ces chaînes.

Force est de constater que, sur le plan de la gestion, ces chaînes ont dégagé des excédents de recettes publicitaires qui vont permettre de gager un moindre versement des concours de l'Etat.

Quant aux contrats qui défraient la chronique aujourd'hui, je crois qu'il va falloir sans doute que les règles de contrôle interne soient mieux définies, qu'elles fassent l'objet de responsabilités clairement établies et que l'on sache qui décide et qui assume cette responsabilité.

**Mme Hélène Luc.** Qui paie ?

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** J'avoue que l'intervention de M. Charasse a été pour moi un moment émouvant de ce débat, débat qu'il a d'ailleurs commencé par qualifier de « bavardage », disant à peu près ceci : « Ces choses sont tellement lourdes et complexes qu'il n'est peut-être pas nécessaire d'y associer les Français parce qu'on crée l'inquiétude. Mieux vaut profiter de l'été pour préparer tranquillement le budget, avant de venir le présenter à l'automne, et l'affaire sera réglée. »

Monsieur Charasse, vous avez notamment évoqué France Télécom et l'usage qui pourrait être fait du versement d'une soulte, si celle-ci était l'un des éléments substantiels de la convention entre l'Etat et la société France Télécom.

Permettez-moi de vous rassurer : je voudrais être garant du respect de principes fondamentaux et je vous ai dit mon souhait d'ériger en principe constitutionnel la sincérité des comptes publics et des budgets.

D'ailleurs, si, dans le passé, ce principe avait été mieux respecté, on se serait sans doute tenu à l'abri d'un certain nombre de virtualités budgétaires, on aurait peut-être pris au bon moment un certain nombre de décisions qui nous éviteraient d'avoir à chercher aujourd'hui les voies et moyens d'une réduction substantielle de la dépense publique.

**M. Alain Richard.** C'est sévère pour M. Sarkozy !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Vous nous avez invités à la prudence sur un certain nombre d'actions, qui sont délicates, j'en conviens.

Mais je veux revenir sur l'émotion qu'a soulevée en moi votre propos, monsieur Charasse.

Nous avons en effet entendu l'ancien ministre du budget parler avec sincérité de choses graves et exprimer une sorte de nostalgie pour avoir identifié des actions qu'il eût fallu entreprendre mais que, en définitive, on n'avait pas pu entreprendre, sans doute pour des raisons de conjoncture politique.

En tout cas, monsieur Charasse, je rends hommage à votre sincérité.

Je crois que nous ne pouvons pas différer un certain nombre de réformes auxquelles, probablement, vous avez pensé et que vous avez souhaité mettre en œuvre ; les circonstances de l'époque ne vous l'ont pas permis, et c'est bien dommage, car nous avons aujourd'hui à gérer les conséquences de ces attermolements et de ces ajournements.

Quoi qu'il en soit, il faudra faire preuve de courage et de lucidité.

Vous avez stigmatisé l'endettement mais, franchement, cette période de la fin des années quatre-vingt et du début des années quatre-vingt-dix a présenté certaines caractéristiques : il y a eu, d'année en année, un rebond assez significatif de la dépense publique.

Vous avez évoqué le rapport Raynaud, et M. de Rohan a eu raison de dire qu'un souci de décence nous avait conduits à relativiser les conclusions de ce rapport.

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Les circonstances aussi ! Je n'insiste pas...

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

Dès le mois d'avril, la commission des finances du Sénat avait publié une sorte d'audit des finances publiques. Nous avions alors indiqué que le déficit serait sans doute de 340 milliards de francs et que la sécurité sociale était en déficit d'une centaine de milliards de francs.

Nous avons dit également que l'UNEDIC enregistrerait un déficit cumulé d'une trentaine de milliards de francs. C'est si vrai qu'il a fallu cautionner un emprunt de l'UNEDIC.

Bref, au déficit de l'Etat, s'ajoutaient ceux des régimes de protection sociale, de chômage, qui n'avaient pas été couverts convenablement. Il y avait cette dette-là !

S'agissant de la TVA, vous faites un procès au gouvernement Balladur, mais M. Bérégovoy, au mois de février 1993,...

**M. Michel Charasse.** 11 milliards de francs !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** ... avait amorcé le processus. Il avait donc reconnu l'existence de cette dette de l'Etat envers les entreprises. Mme Luc avait même dû dénoncer un « cadeau » fait aux entreprises.

Si l'Etat avait présenté un bilan sincère, celui-ci n'aurait pas manqué de faire apparaître une dette d'une centaine de milliards de francs au profit des entreprises. D'ailleurs, les entreprises, dans leur propre bilan, constataient une créance sur le Trésor public au titre de la TVA.

Je crois donc que ce procès n'est pas justifié. Le gouvernement socialiste avait entrepris le remboursement de cette dette et le processus s'est poursuivi dans les mois qui ont suivi.

Dans cette période, vous avez même eu à un moment recours, pour assurer le refinancement des entreprises publiques et préserver le dogme du « ni-ni », à la mondialisation en émettant des titres subordonnés à durée indéterminée, « repackagés » dans des lieux exotiques. Convenez que ce n'était pas là des procédures parfaitement orthodoxes.

Lorsqu'on a fait les comptes du Crédit Lyonnais, du Comptoir des entrepreneurs et de quelques autres sociétés, il a bien fallu, avec lucidité, en tirer les conséquences et les assumer.

Il faut aussi admettre que la politique, ce n'est pas du fatalisme, et je m'étonne que vous ayez cru pouvoir prendre part à ce que vous avez appelé un « bavardage » en estimant que, finalement, il n'était peut-être pas nécessaire de dire au Parlement, aux partenaires sociaux et aux Français, dans leur ensemble ce qu'est la situation de nos finances publiques.

Lorsque s'ouvre une négociation avec les représentants des fonctionnaires, il n'est pas indécent de leur faire observer que ce qui confère la sécurité de l'emploi, c'est d'abord la santé financière de l'employeur. Or, quand l'employeur est à ce point structurellement déficitaire, qu'il accumule déficit sur déficit,...

**Mme Hélène Luc.** Mais pourquoi est-il déficitaire ?

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** ... il me semble que les salariés peuvent être inquiets. Eh bien, pour apaiser cette inquiétude, il faut que chacun partage cette analyse et s'engage dans une démarche d'économie et de reflux de la dépense publique.

N'oublions pas que cette dépense publique a tout de même assez nettement progressé entre 1989 et 1993, puisqu'elle a crû de 6,57 p. 100 en 1989, de 5,4 p. 100 en 1990, de 5,77 p. 100 en 1991, de 3,46 p. 100 en 1992 et de 7 p. 100 en 1993. C'était l'époque de la « réhabilitation de la dépense publique »...

**M. Michel Charasse.** Le déficit a baissé en 1988 et 1989 !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Le déficit a baissé entre 1988 et 1990 du fait des plus-values réalisées grâce au rebond de croissance qui était sans doute dû, en partie, à la bonne gestion menée entre 1986 et 1988. (*Exclamations sur les travées socialistes.*)

**M. Alain Richard.** La faible croissance que nous avons connue, nous, était due à votre mauvaise gestion !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Et puis, à partir de 1991, vous avez fait la démonstration, messieurs les socialistes, qu'il n'était plus possible d'exécuter les lois de finances dans la limite du déficit voté en loi de finances initiale.

J'arrête là mon propos car, sinon, vous seriez tenté de croire que je vous fais un procès et qu'il a un caractère politique ; or ce n'est pas le cas.

**M. René Régnault.** Une fois, ça marche, mais pas deux !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** J'essaie simplement d'éclairer l'évolution de la gestion des finances publiques.

Je remercie M. Henri Collard du soutien qu'il a apporté au Gouvernement. Il a ouvert quelques pistes, qu'il nous engage à suivre avec prudence, notamment celles, de l'ALS et des logements qu'il faudrait aménager en milieu rural. Il nous encourage, lui aussi, à la décentralisation.

M. Yann Gaillard a pu parler en expert de la qualité du travail qui s'accomplit à Bercy. Il est vrai qu'il ne faudrait pas se lancer dans un procès sommaire de la fonction publique, notamment de la haute fonction publique. Un certain nombre de décisions ont d'abord été des décisions politiques et il n'est pas question que les politiques s'exonèrent de leurs responsabilités.

Je vous remercie, monsieur Gaillard, d'avoir qualifié ce rapport d'éclairant, même si vous estimez qu'il peut constituer un choc pour son lecteur. Nous n'avons fait qu'établir un diagnostic de la situation, avec un souci de sincérité.

Je ne crois pas que la France soit malade. Peut-être n'avait-elle simplement pas conscience de l'état de ses finances publiques.

La France est au contraire en assez bonne santé : l'inflation est maîtrisée ; la croissance se poursuit, même si nous souhaiterions un taux plus consistant ; la balance commerciale est mieux qu'équilibrée, puisque en 1995, nous avons battu nos records. Je ne pense pas que l'on puisse parler d'un franc fort, mais le franc est stable par rapport aux principales monnaies européennes, en particulier par rapport au deutschemark.

**Mme Hélène Luc.** Alors, on se demande pourquoi il y a eu le mouvement de novembre et décembre !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Il va falloir faire preuve de beaucoup de détermination et de discernement et traiter avec délicatesse un certain nombre de problèmes.

Le débat est lancé. Il ne faut pas être dogmatique, ni nous suspecter de conduire les opérations dans un esprit partisan. Il faut s'interroger sur l'efficacité de la dépense publique.

Pour le G 7 Emploi qui s'est tenu à Lille au début du mois d'avril, nous avons présenté un rapport mettant en évidence l'existence, au sein de nos dispositifs sociaux, de trappes à chômage. En effet, il y a des hommes et des femmes qui, dans des situations particulières, perdraient une partie de leur pouvoir d'achat en acceptant de sortir du RMI pour occuper un emploi rémunéré au SMIC. Y a-t-il une justification à de telles mesures ? Est-il normal qu'un jour un homme ou une femme se pose la question de savoir s'il doit aller travailler au risque de voir diminuer son pouvoir d'achat ?

Il nous appartient de faire preuve de responsabilité et de corriger ces dispositions afin que ce type d'option disparaisse. Il n'est pas normal que nos réglementations créent ainsi des pièges à chômage.

Nous reverrons toutes les dépenses publiques. J'ai bien noté, monsieur Gaillard, vos propositions, qui sont extrêmement riches et qui vont devoir faire l'objet d'études particulières.

Vous avez ouvert des pistes concernant une meilleure utilisation des ressources humaines. Je crois, comme vous, que la comptabilité publique doit d'abord être responsable du contrôle de la dépense publique et du recouvrement.

Il faudra se demander si c'est la vocation de la comptabilité publique de gérer l'épargne dans un pays surbancairisé.

Nous aurons certainement à redéployer des effectifs mais aussi à lutter contre la fraude fiscale. Alain Lamasoure m'indiquait les progrès qui ont été accomplis à cet égard par les services entre 1994 et 1995. En 1994, on a dû mettre en recouvrement des redressements s'élevant à 54 milliards de francs de droits ; en 1995, on est passé à 67 milliards de francs !

Pour lutter contre la fraude, vous avez voté, dans la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, des mesures sur les prix de transfert. Vous avez également voulu donner des moyens supplémentaires aux douaniers pour accomplir des contrôles.

En outre, dans quelques semaines, nous ferons connaître les mesures particulières que nous prendrons afin de conduire une politique fiscale qui traque plus efficacement les fraudeurs, parce que la fraude est une rupture avec le pacte républicain, un manquement majeur au civisme, une distorsion de concurrence intolérable et parce qu'il appartient à l'Etat de faire respecter la loi, notamment la loi fiscale et la loi sociale.

Il faudra agir avec enthousiasme, comme vous l'avez dit, avec la claire conscience que la tâche n'est pas facile.

M. Roland du Luart a jugé que ce débat était opportun. Il a, lui aussi, insisté sur les différentes voies qui vont nous permettre d'alléger la dépense publique. C'est parce que nous allégerons la dépense publique que, en effet, nous pourrions alléger les prélèvements obligatoires. Et nous le ferons le plus tôt possible, car nous sommes, comme vous, impatients d'alléger le poids des impôts et des prélèvements obligatoires !

Je vous ai dit que notre objectif était de maintenir en francs courants la dépense de 1996. Vous souhaitez que l'on descende en dessous de 1 552 milliards de francs : je suis prêt à relever le défi et je vous demande, monsieur le sénateur, de nous apporter toute votre aide, de nous ouvrir d'autres voies encore si vous estimez que, dans le projet de loi de finances que nous vous soumettrons, quelques points peuvent être ajustés à la baisse.

M. Régnauld est intervenu sur les privatisations qu'il a, semble-t-il, contestées. Je ne vois pas au nom de quoi. Il suffit, monsieur Régnauld, de mesurer le montant consolidé de l'endettement des entreprises publiques, de voir combien le Crédit Lyonnais va coûter aux contribuables. Jusqu'à maintenant, on ne s'en est pas beaucoup rendu compte : on a mis cela dans une structure de défaisance ; mais il faudra bien qu'un jour la communauté nationale passe à la caisse !

D'autres sociétés ont, en outre, été mises à mal par la conjoncture.

Devant tout cela, il est clair que la bonne réponse consiste à aller le plus vite possible à la privatisation.

Ce n'est vraiment pas le rôle de l'Etat d'assurer la gestion de ces entreprises du secteur marchand.

Enoncer, comme vous le faites, tous les inconvénients d'une réduction de la dépense publique, c'est presque du terrorisme ! Vraiment, à quoi sert-il d'inquiéter ainsi nos compatriotes ?

**M. René Régnauld.** Mais c'est la réalité !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Quelle est cette réalité au nom de laquelle on vote des budgets en déséquilibre de plus de 300 milliards de francs, et ce dans des conditions telles qu'au premier incident de parcours, à la première rechute de la croissance, il faut faire une régulation, faute de quoi on ne pourra pas tenir l'objectif de déficit ?

**M. René Régnauld.** Nous divergeons sur le choix des victimes !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Il n'est pas très responsable de se payer ainsi à crédit de la dépense publique, des transferts, de la solidarité. Redistribuer les revenus pour lutter contre la pauvreté, la marginalisation et la fracture sociale est une noble ambition, et j'y souscris tout à fait, mais il faut avoir le courage de



mettre en recouvrement des ressources adaptées, faute de quoi il faut œuvrer avec plus de discernement et faire refluer la dépense publique.

S'agissant des impôts locaux et de l'actualisation des bases, je vous confirme que M. le ministre délégué au budget a transmis récemment au Comité des finances locales le projet de loi qui pourra être soumis au Parlement à la fin de l'année, afin qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1998 soient mises en application les nouvelles bases permettant d'asseoir les cotisations de taxe d'habitation, de foncier bâti et de foncier non bâti.

M. Vasselle a porté une appréciation très positive sur ce débat d'orientation budgétaire. Je lui en suis reconnaissant. Il a indiqué que le constat ainsi fait était préoccupant, mais qu'il n'existait pas d'autre objectif que l'assainissement des finances publiques. Il a aussi souligné qu'il ne fallait pas hésiter à procéder au toilettage d'un certain nombre d'aides dont nous doutons tous, les uns et les autres, de la totale efficacité. Une prise de conscience s'opère.

S'agissant de la loi quinquennale pour l'emploi et de l'indemnisation du chômage, des conventions sont maintenant passées entre l'UNEDIC et les employeurs qui le souhaitent, qui peuvent ainsi recruter, à un niveau de salaire intermédiaire, des personnes qui étaient au chômage. Lorsque celles-ci perçoivent un salaire inférieur à l'indemnité de chômage qu'elles recevaient jusque-là, l'UNEDIC prend en charge une partie de leur rémunération.

Ainsi, monsieur le sénateur, votre préoccupation commence à trouver un début de réponse concrète. Nous serons attentifs aux différentes formes d'aides, notamment les aides au logement, qui nous préoccupent.

S'agissant du pacte de stabilité, je souhaite comme vous qu'il puisse être maintenu en l'état, mais je veux être prudent parce que nous avons ensemble le devoir de faire refluer la dépense publique. Et la bonne démarche en la matière est bien celle que vous suggérez, à savoir un plan quinquennal. C'est à cette condition que 1997 ne sera pas un feu de paille et que les actions qui auront été engagées trouveront leur prolongement en 1998 et au-delà.

Il faut que puisse venir s'adosser sur ce plan quinquennal de réduction de la dépense publique un plan quinquennal d'allègement des prélèvements obligatoires. Nous attendons cette réforme d'une fiscalité qui, renouvelée, permettra de répondre à nos préoccupations en termes d'équité, d'efficacité économique, d'emplois et de cohésion sociale.

Vous redoutez les conséquences récessives qui pourraient résulter d'une politique de compression de la dépense publique. Mais, monsieur le sénateur, ce qui suscite la récession, c'est bien souvent la perte de confiance d'une population et d'un peuple. L'œuvre de transparence que nous accomplissons ici doit être un facteur de confiance parce que, au-delà de ces mesures, contraignantes, certes, je vois l'assainissement des financements publics, je vois des marges de liberté nouvelles, de la place pour l'investissement, de la valeur ajoutée, de l'emploi, de la croissance.

M. Bourdin nous a interrogés sur la CNRACL. Il est vrai que le rapport du commissariat général du Plan fait apparaître des projections préoccupantes à l'horizon 2005-2015. Les cotisations pourraient représenter jusqu'à 45 p. 100 à 50 p. 100 du salaire, ce qui est une perspective effrayante. Mais les maires n'ont-ils pas été sollicités, dans le passé, pour accorder des promotions peu avant des départs à la retraite, au motif que cela ne coûte rien à

la municipalité, c'est vrai, et que cela améliore la pension de retraite? N'est-ce pas ainsi que l'on a mis en péril l'équilibre financier de la CNRACL?

**M. René Régnauld.** Il faudrait faire des estimations!

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** En tout cas, monsieur Régnauld, quoi que vous en pensiez, cela justifie que l'on y réfléchisse.

**Mme Hélène Luc.** C'est une question que nous avons posée à M. Juppé cet après-midi!

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** S'agissant de la croissance, vous vous demandez si la baisse de la croissance en Allemagne ne va pas avoir un impact sur la croissance en France. Nous savons, en effet, l'interdépendance de nos économies. Je le confirme, à l'heure où je vous parle, aucun effet significatif n'est envisagé sur la croissance en France. Nous restons sur une prévision tendancielle de 2,5 p. 100 à 3 p. 100.

Vous nous avez livré vos observations sur les parités monétaires. Sachez que l'annonce de cette moindre croissance en Allemagne n'a pas eu l'effet que vous redoutiez, à savoir une appréciation du franc par rapport au deutsche Mark. Ce soir, le deutsche Mark cotait 3,38 francs; le taux pivot étant de 3,35 francs, il n'y a donc pas eu d'effet et les parités sont restées à peu près stables. Si une monnaie est surévaluée en ce moment, c'est plus le deutsche Mark que le franc.

Quant au dollar, il s'apprécie. J'ai dit récemment, à l'occasion de la réunion du G 7 à Washington, à la fin du mois d'avril, qu'il y avait des marges d'appréciation pour le dollar. C'est vrai que nous avons payé la sous-appréciation du dollar entre 1994 et 1995. La Commission européenne estime que nous avons perdu un quart ou un demi-point de croissance du fait de la parité entre le dollar et les monnaies continentales européennes! Je ne vois là que le « renversement ordonné » qui avait été suggéré à Halifax, voilà un an.

A la fin de l'année 1995, le dollar cotait 4,90 francs. Il est ce soir à 5,22 francs et a même, à un moment, dans la journée, atteint les 5,225 francs. Donc, une appréciation s'opère progressivement. Cette tendance est encourageante.

J'en viens aux taux d'intérêt. Il est vrai que les taux à moyen terme restent à des niveaux relativement élevés. C'est le cas aux Etats-Unis, en Allemagne et en France. Nous avons un taux d'intérêt à dix ans qui est identique au taux allemand, ce qui est sans précédent, et qui est légèrement inférieur au taux américain. Les taux réels restent sans doute à un niveau élevé bien qu'ils aient sensiblement diminué.

Je crois que nous nous situons dans une évolution assez prometteuse. Le dollar a encore des marges d'appréciation. Telle est ma conviction profonde. Nous devons rechercher, me semble-t-il, le maintien d'un équilibre entre le deutsche Mark et le franc français parce que c'est en cheminant ainsi que nous allons pouvoir, au 1<sup>er</sup> janvier 1999, consacrer l'Union monétaire et passer à la monnaie unique. Or passer à la monnaie unique, c'est aller vers la stabilité.

Ce qui freine l'investissement, aujourd'hui, c'est l'angoisse que peut éprouver le responsable d'une petite entreprise dont les productions sont en concurrence avec les productions italiennes ou espagnoles: il redoute les fluctuations monétaires. Or la monnaie unique, c'est la stabilité, c'est ce qui donne la lisibilité, c'est ce qui facilite l'investissement, la prise de risque et la création d'emplois.

Lorsque nous aurons instauré cette monnaie unique, nous pourrons opérer des parités mieux équilibrées entre l'euro et le dollar, comme entre l'euro et le yen. Les opérateurs européens pourront enfin vendre hors d'Europe dans leur monnaie, alors qu'aujourd'hui, quand ils sont sur des marchés extérieurs, ils doivent négocier dans des monnaies qui ne sont pas les leurs et se prémunir contre les risques de change. C'est coûteux et cela joue au détriment de la rentabilité et de l'emploi.

Nous sommes vraiment dans la bonne direction, et je vous remercie des observations que vous avez bien voulu formuler sur la nécessité de trouver un équilibre entre la politique budgétaire et la politique monétaire. Je reste confiant.

M. Alain Richard nous a rappelé que ce débat n'était par la discussion du projet de loi de finances. Je le confirme, en effet, il ne s'agit pas de la discussion du projet de loi de finances. (*Sourires.*) C'est d'ailleurs pour cette raison que le Gouvernement n'a pas jugé opportun de présenter l'article d'équilibre, comme il doit le faire pour un projet de loi de finances.

Le Gouvernement est venu devant le Parlement recueillir ses avis, au printemps, par anticipation, pour qu'il y ait entre les uns et les autres un minimum de consensus. Il en est un qui se dégage ce soir sur le constat que nous devons impérativement réduire la dépense publique.

**M. René Régnault.** Cela reste flou sur les moyens !

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Oui, comment allez-vous vous y prendre ?

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Au reste, aucune voix ne s'est élevée dans la majorité contre l'idée de contenir dans la limite de 1 552 milliards de francs la dépense pour 1997.

M. Loridant nous a fait part de ses observations. Sans doute faudrait-il réduire un certain nombre d'aides et réduire corrélativement l'impôt, suivant la logique « moins d'aides, moins d'impôts ».

Sur la fraude fiscale, vous nous faites un mauvais procès. Vous savez la détermination du Gouvernement. J'ai précisé les performances qui sont à mettre à l'actif de la direction générale des impôts ainsi que des douanes, qui font, sur le terrain, un travail admirable. Sans doute est-il nécessaire de définir des politiques fiscales pour traquer encore plus efficacement la fraude, mais c'est bien le sens de l'action déterminée du Gouvernement.

Vous nous dites que la dette est un sanctuaire auquel on ne peut toucher. C'est vrai, mais lorsqu'on est débiteur, il faut reconnaître les obligations que l'on a envers ceux qui ont accepté de vous faire crédit, monsieur Loridant. Quand on a des dettes, il faut les honorer.

**Mme Hélène Luc.** Il ne faut pas que ce soient toujours les familles modestes qui paient !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Sur les procédures, je me bats personnellement lorsque je participe au conseil ECOFIN pour que la Commission ne vienne pas toujours avec de nouveaux projets, fussent-ils des projets d'infrastructures de transport. Nous n'allons quand même pas nous battre à l'échelon national pour tenir nos budgets et accepter un rebond des dépenses à l'échelon communautaire qui se traduirait forcément par un supplément des cotisations à la charge du budget de l'Etat. Nous avons une attitude extrêmement rigoureuse. C'est une position majoritaire au sein d'ECOFIN.

Nous demandons à la Commission, quand il y a des économies sur tel ou tel chapitre, de les neutraliser, de bien utiliser ce qui est prévu au budget mais de contenir toutes les évolutions de dépenses. Donc, n'ayez pas de craintes à cet égard.

Enfin, M. Jean-Claude Carle nous a encouragés à développer la communication afin que les mentalités évoluent, que les attitudes changent et que nous puissions, les uns et les autres, d'une part surmonter nos propres contradictions, partagés que nous sommes entre le souci de flatter l'usager et de ne pas déranger le contribuable, d'autre part inviter les corporatismes à s'élever au niveau de l'intérêt général.

Sans doute y a-t-il de belles réformes structurelles à entreprendre, et vous avez vous-même indiqué un certain nombre de pistes.

Vous avez raison d'insister sur la nécessité de simplifier, d'alléger les prélèvements obligatoires. Je pense d'ailleurs que c'est là l'une des causes de fraude. Parce que les prélèvements sont excessifs et les formalités trop contraignantes, un certain nombre d'agents s'égarent dans l'incivisme. Si nous voulons lutter plus efficacement contre les fraudes, nous avons donc intérêt à simplifier les formalités.

D'ailleurs, n'arrive-t-il pas au Parlement de voter, nuitamment, tel amendement fiscal sans peut-être que son auteur se rende compte des complications administratives qu'il implique ? Il faudrait donc que nous puissions revoir aussi nos propres méthodes de travail. Ainsi, avant de soumettre un amendement ou une disposition de nature fiscale, il conviendrait de faire réaliser comme une étude d'impact et, pour ce faire, consulter la COSIFORM, qui se charge des imprimés fiscaux. On pourrait ainsi apprécier les conséquences du dispositif envisagé, savoir ce qu'il peut ou non rapporter, pour, éventuellement, résister à la tentation de le proposer. Je crois que c'est par la méthode que nous progresserons. Je vous confirme que deux grandes réformes sont en préparation : la première porte sur la fiscalité, la seconde sur l'éducation et l'enseignement supérieur.

Bref, je voudrais que cette démarche de vérité apparaisse d'abord comme une démarche de confiance et d'enthousiasme.

**Mme Hélène Luc.** Ça, c'est difficile !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Au-delà de ce qui s'accomplit, c'est le processus de passage à la monnaie unique. Je vous ai dit que le passage à la monnaie unique était le gage de la stabilité monétaire et que la stabilité monétaire était elle-même le gage de la confiance, de l'investissement et de la croissance. Je vous ai dit comment nous pouvions faciliter une appréciation du dollar en ayant une monnaie européenne.

Le constat auquel nous avons procédé est un constat vivifiant, stimulant, qui doit nous permettre de tenir le cap. Je vous indique que, pour progresser dans la méthode, nous allons mettre en œuvre une gestion patrimoniale de l'Etat, afin que ce dernier connaisse la situation de son patrimoine, de ses actifs immobiliers, de ses participations. Cela fera l'objet d'une très prochaine communication. C'est une œuvre de longue haleine, qui va durer plusieurs années, mais qui permettra au Parlement de mieux apprécier l'évolution du patrimoine de l'Etat et, globalement, la gestion publique.

Pour procéder à la réforme de l'Etat, nous allons également développer une gestion analytique, une comptabilité analytique pour que, service par service, nous puissions répondre à une question simple : combien cela coûte-t-il ? Le Parlement, dans sa mission de contrôle, pourra ainsi

6

## DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu de M. Claude Huriet une proposition de loi tendant à exonérer de la taxe sur la valeur ajoutée l'exploitation de comptoirs de vente dans les enceintes sportives en vue d'améliorer les finances des clubs sportifs.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 377, distribuée et renvoyée à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

7

## DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE RÉOLUTION

**M. le président.** J'ai reçu de M. Josselin de Rohan et des membres du groupe du Rassemblement pour la République une proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête chargée d'examiner les modalités de contrôle de certains organismes du secteur audiovisuel public.

La proposition de résolution sera imprimée sous le numéro 378, distribuée et renvoyée à la commission des affaires culturelles, et pour avis, à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, en application de l'article 11, alinéa 1 du règlement.

8

## DÉPÔT DE RAPPORTS

**M. le président.** J'ai reçu de M. Jean Huchon, un rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale (n° 277, 1995-1996) relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 372 et distribué.

J'ai reçu de M. Georges Othily, un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif à la détention provisoire (n° 330, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 374 et distribué.

J'ai reçu de M. Patrice Gélard, un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale :

- sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux lois de financement de la sécurité sociale (n° 334, 1995-1996),

- et sur la proposition de loi organique de MM. Charles Descours, Jean-Pierre Fourcade, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bimbenet, Paul Blanc,

5

TRANSMISSION  
D'UNE PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

**M. le président.** J'ai reçu de M. le président de l'Assemblée nationale une proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée nationale, complétant la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 376, 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.

exercer pleinement ses prérogatives. La réforme de l'Etat doit s'accomplir service par service, et non pas à partir d'une appréciation globale. Il faut remettre l'appareil d'Etat en bon fonctionnement. C'est ainsi que nous pourrions en quelque sorte « réenchanter » la France.

C'est parce que c'est difficile que c'est le chemin, et c'est peut-être difficile parce que nous n'osons pas. Alors, osons, puisque la politique ne saurait se réduire à une simple incantation !

Enfin, pour conclure, je voudrais vous dire que M. le Premier ministre vient d'adresser à chaque ministre un mandat de préparation de son budget fixant un objectif de stabilisation des dépenses budgétaires en francs courants pour l'ensemble du budget.

Pour la première fois dans la procédure budgétaire, ces mandats comportent un montant global de crédits pour chaque ministère, laissant le soin à chaque ministre de choisir les économies qui lui permettront d'atteindre l'objectif ainsi fixé. L'importance d'un secteur d'activité gouvernementale ne doit plus se mesurer par l'augmentation de ses crédits d'un exercice sur l'autre, et vous avez vous-même reconnu cette nouvelle clé d'appréciation mais par la capacité du ministre à orienter les crédits avec efficacité vers les actions prioritaires.

C'est sur la base de ces mandats de préparation que se tiendront les habituelles conférences budgétaires préparant les arbitrages qui conduiront à l'élaboration définitive de la loi de finances dans le courant de l'été. Qu'il soit bien clair que tout ce qui s'est dit pendant ce débat d'orientation budgétaire va constituer, pour nous, une matière extrêmement riche pour préparer ces discussions. Et puis je compte sur chacun d'entre vous pour que, lorsque l'heure de la discussion budgétaire viendra, vous soyez vous-mêmes les acteurs de la compression des dépenses publiques.

**Mme Hélène Luc.** Ne comptez pas sur nous !

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.** Je ne me fais pas trop d'illusions, madame Luc !

Je crois que ce réalisme ne manquera pas de fortifier la confiance. Mesdames, messieurs les sénateurs, je me devais de vous remercier très chaleureusement de votre participation si riche, si stimulante et si prometteuse. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR.)*

**Mme Hélène Luc.** Ce n'est pas comme cela que l'on réduira la fracture sociale !

**M. le président.** Le débat est clos.

Acte est donné de la déclaration du Gouvernement, qui sera imprimée sous le numéro 373 et distribuée.

Mme Annick Bocandé, MM. Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Philippe Darniche, Georges Dessaigne, Alfred Foy, Serge Franchis, Alain Gournac, Claude Huriet, André Jourdain, Pierre Lagourgue, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jean-Louis Lorrain, Simon Loueckhote, Jacques Machet, Jean Madelain, René Marquès, Serge Mathieu, Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Mme Nelly Olin, MM. André Pourny, Henri de Raincourt, Bernard Seillier, Louis Souvet, Martial Taugourdeau et Alain Vasselle relative à la politique sociale de la nation (n° 344, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 375 et distribué.

9

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, fixée au jeudi 23 mai 1996 :

A onze heures :

1. Discussion du projet de loi (n° 304, 1995-1996) sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Rapport (n° 366, 1995-1996) de M. Philippe François, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

Avis (n° 337, 1995-1996) de M. Philippe Adnot, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Aucune inscription de parole dans la discussion générale de ce projet de loi n'est plus recevable.

Aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

A quinze heures et le soir :

2. Questions d'actualité au Gouvernement.

3. Suite de l'ordre du jour du matin.

#### Délai limite pour les inscriptions de parole et pour le dépôt des amendements

1° Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux lois de financement de la sécurité sociale (n° 334, 1995-1996).

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale : mardi 28 mai 1996, à douze heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements : mardi 28 mai 1996, à quinze heures.

2° Projet de loi relatif à la détention provisoire (n° 330, 1995-1996).

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale : mardi 28 mai 1996, à dix-sept heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements : mardi 28 mai 1996, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

*(La séance est levée le jeudi 23 mai 1996, à une heure cinquante.)*

*Le Directeur  
du service du compte rendu intégral,  
DOMINIQUE PLANCHON*