

## ANNEXE N° 335

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 8 mars 1956.)

AVIS présenté au nom de la commission de la famille, de la population et de la santé publique sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant approbation du **deuxième plan de modernisation et d'équipement**, par M. Plait, sénateur (1).

Mesdames, messieurs, au nom de la commission de la santé publique, de la famille et de la population, j'ai la mission de rapporter devant vous les réalisations prévues dans le domaine sanitaire au titre du deuxième plan de modernisation et d'équipement qui couvre la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 1954 au 31 décembre 1957.

Le Parlement, pour la première fois, est appelé à se prononcer sur un projet de loi portant approbation de ce plan quadriennal déposé par le Gouvernement le 1<sup>er</sup> juin 1954.

Ce dépôt a été effectué avec six mois de retard : l'Assemblée nationale a adopté le projet de loi gouvernemental le 25 mai 1955. En raison de circonstances diverses, élections sénatoriales du 25 mai 1955, puis dissolution de l'Assemblée nationale, ce projet vient en discussion devant notre Assemblée en mars 1956, soit plus de dix mois après sa transmission et plus de deux ans après son dépôt par le Gouvernement.

Il est accompagné d'une documentation importante qui définit les principes posés par les auteurs de ce deuxième plan et les opérations à réaliser ou en cours de réalisation.

En raison de la date à laquelle ce projet de loi est soumis aux délibérations du Conseil de la République, il paraît difficile d'y apporter de sérieuses modifications. Cependant les observations que vous jugeriez utiles de formuler auraient un réel intérêt pour l'élaboration du troisième plan.

Le rôle de votre rapporteur consiste donc essentiellement à vous faire connaître :

1<sup>o</sup> Les opérations de modernisation et d'équipement sanitaires réalisées antérieurement et plus spécialement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1953 ;

2<sup>o</sup> Celles qui sont à réaliser jusqu'au 31 décembre 1957, date d'expiration du plan en cours d'application ;

3<sup>o</sup> Enfin, il est inutile d'envisager, dès maintenant, les opérations à inscrire au troisième plan quadriennal qui couvrira la période du 1<sup>er</sup> janvier 1958 au 31 décembre 1961.

*Directive du plan*

L'effort principal doit porter sur les hôpitaux et hospices, base de l'équipement sanitaire.

Sur la lutte contre les maladies mentales et l'alcoolisme ;

La lutte contre la tuberculose ;

La lutte contre le cancer ;

L'assistance à l'enfance et le traitement de l'enfance inadaptée ;

Les établissements de prévention

Avant d'envisager le programme à réaliser, dans le domaine sanitaire, au titre du deuxième plan de modernisation et d'équipement, il est utile de signaler qu'aucune opération concernant la santé publique et la population ne figureait dans le premier plan dit « Plan Monnet » ; c'est pour la première fois que, dans ce domaine, des opérations sont envisagées au titre d'un plan quadriennal de modernisation et d'équipement.

Il paraît donc nécessaire d'examiner la situation de l'équipement sanitaire de la France tel qu'il se présente actuellement ; cette étude permettra d'en préciser les besoins

**LA SITUATION DE L'EQUIPEMENT SANITAIRE EN 1953**

Nous examinerons successivement dans cet exposé les questions intéressantes des trois grandes directions du ministère de la santé publique et de la population :

1<sup>o</sup> Hygiène publique et des hôpitaux ;

2<sup>o</sup> Hygiène sociale ;

3<sup>o</sup> Population et entraide

Enfin, nous envisagerons la question de la réadaptation et de la rééducation des diminués physiques.

**A. — Hygiène publique et hôpitaux.****1<sup>o</sup> Hôpitaux et hospices.**

La loi du 21 décembre 1941 sur l'organisation des hôpitaux et hospices civils, dans son article 31 et le décret portant règlement d'administration publique du 17 avril 1943, dans ses articles 2 et 5, avaient prescrit le recensement et le classement des hôpitaux et hospices et l'établissement d'un plan hospitalier.

En 1946-1947, la direction de l'hygiène publique et des hôpitaux du ministère de la santé publique avait établi le recensement des établissements hospitaliers.

Le 9 novembre 1948, la commission nationale de l'organisation hospitalière, présidée par M. le conseiller d'Etat Le Gorgeu, était chargée de dresser l'inventaire des ressources et des besoins en matière hospitalière et de hiérarchiser les urgences en fonction des

(1) Voir : Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), n<sup>os</sup> 8555, 8894, 9133, 9570, 9710, 10094, 10482, 10614, 10630, 10633, 10701 et in-8<sup>o</sup> 4948 ; Conseil de la République, n<sup>os</sup> 331 (année 1955) ; 309, 310, 316, 319, 329 (session de 1955-1956).

possibilités de réalisation. Le travail effectué par cette commission sous la haute autorité de M. le conseiller d'Etat Le Gorgeu — qui se plaît à rappeler qu'il exerça pendant de longues années la médecine et qu'il fut, avant la guerre, membre de notre Assemblée — se poursuit de puis sa création avec une régularité parfaite dans une atmosphère de sympathie mutuelle qui unit tous ses membres formant une équipe homogène autour de son président.

Un des premiers objectifs de la commission, en demandant en 1949 un nouveau recensement, était de faire préciser le bilan de nos établissements aussi bien du point de vue quantitatif que du point de vue qualitatif.

**a) Inventaire général des ressources hospitalières :**

Le nombre global des lits d'hôpitaux et d'hospices du secteur public, dans 1.781 établissements atteint 346.174 lits, soit 498.282 lits d'hôpitaux et 147.892 lits d'hospices. (Voir détail de la distribution des lits, annexe I, page 000.)

Le secteur privé comporte environ 78.000 lits, soit respectivement 53.090 lits d'hôpitaux ou maisons de santé réservés principalement aux cas chirurgicaux et obstétricaux et 25.000 lits d'hospices.

A ces chiffres doivent être ajoutés 112.000 lits d'établissements de cure antituberculeuse et 80.000 lits d'hôpitaux psychiatriques.

Signalons enfin, pour être complet :

1.500 lits pour les centres anticancéreux ;

43.800 lits ou berceaux pour les crèches ;

4.700 lits ou berceaux pour les pouponnières ;

21.600 lits pour le service de santé aux armées.

Nous arrivons à un total approximatif de 645.000 lits en France. Si l'on tient compte des hospices, nous disposons d'un lit pour 65 habitants. Si l'on met à part les hospices cette proportion est de 1 lit pour 88 habitants.

Compte tenu des habitudes médicales françaises où l'hospitalisation est moins systématiquement pratiquée qu'à l'étranger et où les soins à domicile par un médecin privé restent la règle sauf maladie grave ou intervention chirurgicale, on peut considérer que la capacité globale d'hospitalisation n'est pas très loin de correspondre aux besoins de la population. En fait, le programme considéré comme nécessaire par la commission ne prévoit la création que d'un peu plus de 50.000 lits.

Mais ces établissements ne seraient susceptibles de satisfaire les besoins globaux de la population dans des conditions compatibles avec l'état de la science médicale et celui des conceptions sociales correspondant à notre civilisation qu'au prix d'investissements importants car il est à la fois vétuste et mal adapté aux besoins actuels pour de multiples raisons :

Evolution de la morbidité de certaines maladies ;

Evolution de la technique médicale qui implique des installations modernes et un matériel coûteux ;

Evolution de la technique hospitalière devant s'adapter aux besoins de la grande majorité de la clientèle constituée par des malades payants ;

Enfin la vétusté de nos établissements hospitaliers s'est accrue considérablement ; ils sont souvent dans un état de délabrement dans lequel le défaut d'entretien normal a une grande part de responsabilité (voir annexe I).

**b) Classement des établissements hospitaliers :**

Le décret du 17 avril 1953 prévoit, dans son article 2, que pour établir le plan général de l'organisation hospitalière, les hôpitaux publics de chaque région sanitaire sont classés en trois catégories suivant l'importance de leur circonscription et de leur outillage technique :

1<sup>o</sup> Les hôpitaux ;

2<sup>o</sup> Les « centres hospitaliers » qui sont, soit des hôpitaux, soit des groupements d'hôpitaux ;

3<sup>o</sup> Les « centres hospitaliers régionaux » qui sont des hôpitaux ou groupements d'hôpitaux destinés à satisfaire en plus des besoins locaux aux besoins spéciaux de l'ensemble de la région.

A ces trois catégories, il y a lieu d'ajouter les hospices.

Enfin, à titre transitoire, il est prévu des dérogations pour les hôpitaux et hospices existants lors de l'entrée en vigueur du décret et qui ne remplissent pas exactement les conditions prévues.

Un arrêté du 16 janvier 1956 porte classement des hôpitaux et hospices publics dans les diverses catégories.

**c) Ordre d'urgence des projets :**

La commission nationale de l'organisation hospitalière a classé les opérations, selon l'urgence, dans un ordre de priorité.

Ce travail délicat a été effectué d'après les travaux des directions du ministère de la santé publique et de la population, elles-mêmes éclairées par des commissions techniques compétentes.

Cet ordre de priorité ne doit être regardé que comme indicatif et la commission a émis le désir que des substitutions puissent éventuellement y être apportées.

**2<sup>o</sup> Contrôle sanitaire aux frontières.**

Le règlement sanitaire du 1<sup>er</sup> octobre 1952 de l'organisation mondiale de la santé fait obligation aux Gouvernements qui l'ont adopté et parmi lesquels figure celui de la France ;

D'une part de doter le plus grand nombre possible de ports d'un service médical apte à accomplir les opérations nécessaires au contrôle sanitaire aux frontières et à protéger des rongeurs les installations portuaires ;

D'autre part de désigner un certain nombre d'aéroports sanitaires dotés d'une organisation médicale. Depuis 1949, trois aéroports (Paris-Orly, Paris-Le Bourget, Marseille-Marganne) ont été désignés comme aéroports sanitaires.

## 3° Thermalisme.

La France possède environ 1.200 sources d'eaux minérales (réparties dans une centaine de stations) permettant d'offrir une thérapeutique appropriée à un grand nombre de maladies... Cette richesse très exceptionnelle semble depuis quelques années connaître certaines difficultés pour sa mise en valeur. L'arrêt presque total par suite du manque de crédits des travaux d'hydrologie ne permet à nos stations thermales ni de connaître l'afflux touristique d'autrefois ni, par voie de conséquence, de se moderniser.

## 4° Ecoles d'infirmières.

L'évolution qui s'est produite depuis quelques années dans la thérapeutique a considérablement accru le nombre des actes effectués par les auxiliaires médicaux et les établissements hospitaliers rencontrent de grandes difficultés pour se procurer un personnel qualifié.

Il existait en France, en 1950, 64 715 infirmiers et infirmières diplômés d'Etat ou titulaires d'une autorisation d'exercer. Pour renouveler ce personnel, qui apparaît insuffisant, il existe 121 écoles, comportant 7.895 élèves réparties en deux années d'études :

- 50 de ces écoles appartiennent à des administrations hospitalières;
- 39 à la Croix-Rouge française;
- 22 à des associations privées;
- 23 écoles sont dépourvues d'internat

Le maintien, à son niveau actuel, impliquerait la formation annuelle de 2.739 infirmières diplômées. Les possibilités actuelles des écoles ne dépassent pas 2.360 infirmières formées par an.

## B — Hygiène sociale.

Pour certaines maladies considérées comme des fléaux sociaux et justiciables d'un équipement spécialisé, il a été mis en place une série de mesures organisant à la fois la prévention, la cure et même parfois la post-cure.

## 1° Lutte contre les maladies mentales.

Les maladies mentales sont celles pour lesquelles l'évolution de la morbidité est la plus inquiétante et qui justifie l'effort financier le plus inquiétant. Le nombre des malades en traitement dans les hôpitaux psychiatriques qui s'élevait à plus de 110.000 en 1940 était tombé à 65.000 environ fin 1945. Il s'est élevé progressivement pour atteindre 97.000 au 15 décembre 1952. Si cette progression se maintenait, il faudrait donc compter sur 122.000 malades environ fin 1957.

Les causes de cette augmentation sont nombreuses. Il convient de citer particulièrement :

- a) L'alcoolisme;
- b) L'augmentation de la population française;
- c) L'accroissement de la longévité;
- d) L'amélioration du dépistage;
- e) L'atténuation de préjugés existant à l'égard de la folie et de l'hôpital psychiatrique;
- f) L'extension du domaine de la psychiatrie tendant actuellement à englober des catégories d'anormaux qui n'en étaient pas autrefois justiciables;
- g) L'élévation du seuil de tolérance de la collectivité qui ne permet pas actuellement aux familles d'abriter des malades atteints de troubles mentaux.

## Hôpitaux psychiatriques.

Il ne paraît pas douteux que les malades mentaux doivent continuer à être traités dans des établissements spéciaux.

- Les malades mentaux sont actuellement traités dans :
- Les hôpitaux psychiatriques;
- Les colonies familiales de malades mentaux;
- Les services de neuro-psychiatrie des hôpitaux;
- Les cliniques privées.

Les hôpitaux psychiatriques forment l'élément essentiel de cet ensemble. Au nombre de 90, ils ont une capacité d'hospitalisation virtuelle maximum de 80.025 lits. Les colonies familiales de malades mentaux constitue une intéressante formule de traitement en semi liberté des malades légers.

Les services de neuro-psychiatrie des hôpitaux n'abritent que 7 à 800 malades mentaux.

Enfin, les cliniques privées spécialisées ont une capacité d'hospitalisation d'environ 3.000 lits.

Le total des lits susceptibles d'être normalement affectés à cette catégorie de malades s'élèverait donc au maximum, et en tenant compte des aménagements non encore en service, à 80.500 lits, alors que, dans les seuls hôpitaux psychiatriques, le nombre des malades présents au début de 1953 était de 95.000. La différence de 15.000 lits existant entre la capacité maximum virtuelle des hôpitaux psychiatriques et le nombre des malades a pour conséquence que ceux-ci sont soumis à un entassement qui est un obstacle presque absolu à l'application des thérapeutiques modernes.

Les besoins apparaissent de deux ordres. Il faut, d'une part, créer le nombre de lits pour que notre équipement soit susceptible d'accueillir en 1957 les 122.000 malades prévisibles dans les conditions optimum et non maximum de la réglementation en vigueur. Il faut, d'autre part, procéder à la remise en état pour les rendre compatibles avec un traitement efficace des locaux vétustes et anarchiques.

## Dispensaires d'hygiène sociale.

L'activité des hôpitaux psychiatriques doit normalement être coordonnée avec celle des dispensaires d'hygiène sociale. Ces organismes ont en effet pour rôle :

- 1° De dépister les enfants inadaptés;
- 2° De dépister les malades mentaux;
- 3° D'assurer la surveillance médico-sociale des malades sortis des hôpitaux psychiatriques.

On relevait, au début de l'année 1953, 362 dispensaires. Malgré les très grands progrès accomplis depuis 1946, il est possible de constater :

- 1° Le nombre des dispensaires est insuffisant;
- 2° La fréquence des séances de consultation est insuffisante;
- 3° Les locaux sont en général mal adaptés;
- 4° Le personnel est très insuffisant.

## 2° Lutte contre la tuberculose.

La tuberculose, considérée pendant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle comme le premier fléau social et qui a justifié l'établissement d'un armement hospitalier spécialisé très considérable est en train d'évoluer très rapidement. Le taux de mortalité par tuberculose a en effet subi d'énormes variations depuis 1938. Alors que pour 10.000 habitants, il y avait 120 décès, le taux de mortalité actuel est de 40.

Cette remarquable baisse de la mortalité n'est pas spéciale à la France. Le taux de mortalité par tuberculose a baissé de 1938 à 1950, de 32 p. 100 en Suède, de 40 p. 100 en Norvège, 48 p. 100 en Suisse, 52 p. 100 en France, 53 p. 100 aux Etats-Unis et 59 p. 100 en Grande-Bretagne.

Plusieurs éléments ont concouru à ce résultat : la précocité du diagnostic, la multiplication des examens systématiques, la généralisation des régimes de sécurité sociale, enfin et surtout, l'efficacité des thérapeutiques nouvelles. Mais cette énorme baisse de la mortalité ne s'accompagne pas d'une baisse du même ordre de la morbidité.

En réalité, de nombreux tuberculeux qui auraient succombé autrefois survivent aujourd'hui grâce aux médications nouvelles. Tous ne sont pas guéris; beaucoup sont transformés en tuberculeux chroniques.

Ainsi, le nombre des tuberculeux existant en France à un moment donné n'a pas diminué comme la baisse de la mortalité pourrait le laisser supposer.

## Etablissements de cure. — Inventaire des ressources.

Une des caractéristiques de l'armement anti-tuberculeux réside dans la proportion élevée en nombre et en importance des établissements privés par rapport aux établissements publics.

Les établissements de cure comportent des sanatoriums pour tuberculeux pulmonaires et non pulmonaires, des hôtels de cure, des sanatoriums de post-cure, des préventoriums, des aériums et les services hospitaliers de tuberculose :

1° Sanatoriums pour tuberculose pulmonaire. — Ils existaient au 1<sup>er</sup> janvier 1953 au nombre de 186, groupant 28.286 lits;

2° Sanatoriums pour tuberculose non pulmonaire. — Cette catégorie groupait à la même date 38 établissements représentant 842 lits;

3° Hôtels de cure. — Les établissements de cette catégorie, privés par définition, représentent 1.411 lits;

4° Sanatoriums de post-cure. — Sous cette rubrique s'inscrivait au 1<sup>er</sup> janvier, 49 établissements groupant 3.471 lits;

5° Préventoriums et aériums. — Cette catégorie groupait au total au 1<sup>er</sup> janvier 1953, 204 établissements, groupant 14.429 lits;

6° Services hospitaliers spécialisés pour tuberculose. — On évalue à environ 20.000 le nombre des lits affectés aux tuberculeux dans les hôpitaux.

Si l'on tient compte des réalisations en cours, ainsi que de celles décidées, approuvées, et dont le financement est assuré, l'équipement antituberculeux atteindrait dans un proche avenir 112.933 lits.

## Dispensaires antituberculeux.

Le nombre des dispensaires antituberculeux qui était de 900 en 1953 est actuellement de 917. Il correspond à une moyenne globale de 1 dispensaire pour 46.000 habitants (on considère généralement qu'il faut 1 dispensaire pour 30.000 à 40.000 habitants). L'équipement des dispensaires doit être amélioré par la création d'un certain nombre de dispensaires, de transfert de dispensaires mal installés et le renouvellement partiel des appareillages radiologiques.

## 3° Lutte contre le cancer.

Le cancer est une maladie qui apparaît avec une importance accrue chaque année dans les statistiques sans que l'on puisse déterminer avec précision dans quelle mesure celles-ci sont influencées par les diagnostics plus précoces et un dépistage systématique.

La mortalité par cancer, qui était de 56.662 en 1936, était en 1951 de 87.335. Le nombre des décès par cancer, pour 100.000 habitants, était de 137 en 1936; il était en 1951 de 183.

Des évaluations assez empiriques permettent, par ailleurs, de penser qu'il y a, par an, 150.000 nouveaux malades. La majorité des malades cancéreux sont soignés dans les divers services de chirurgie des hôpitaux et dans les services spécialisés.

La nécessité d'organismes spécialisés est cependant apparue assez tôt pour les raisons suivantes : d'une part, il convient, comme

pour les autres maladies sociales, d'organiser le dépistage le plus précoce possible; d'autre part, certaines formes de cancer nécessitent l'intervention de techniciens relevant de plusieurs spécialités ainsi que d'un matériel très particulier; enfin, la recherche scientifique sur cette maladie a besoin des mêmes éléments ainsi que d'une clientèle hospitalisée permettant qu'elle soit poursuivie avec fruit.

#### Inventaires des services.

Les 45 centres anticancéreux disposent, à l'heure actuelle de 4.391 lits, auxquels il convient d'ajouter les 177 lits des 4 centres de traitement des tumeurs de l'assistance publique de Paris.

La capacité actuelle de ces centres permet le traitement d'environ 20.000 malades par an. En outre, il a été créé, récemment, en liaison avec les centres régionaux, des consultations de dépistage au nombre de 8; d'autres sont sur le point de l'être.

Enfin, certaines grandes collectivités font pratiquer le dépistage du cancer pour leur personnel.

#### 4° Lutte contre le rhumatisme.

Au contraire des affections qui viennent d'être étudiées, le traitement des rhumatismes n'a pas fait l'objet d'une législation particulière prévoyant l'intervention d'établissements spécialisés.

Les rhumatismes représentent le dixième de l'invalidité industrielle d'une nation et une étude récente a montré que cette affection coûtait près de trois milliards par an aux seules caisses de sécurité sociale de la région parisienne.

La lutte contre les rhumatismes apparaît donc comme une nécessité; les pouvoirs publics s'en rendent compte, ils ont créé, en 1948, à Paris, la première chaire de rhumatologie.

Les rhumatisants sont actuellement soignés dans les établissements hospitaliers généraux.

Le nombre de lits spécialement affecté à des rhumatisants est très faible. Il y a lieu d'ajouter d'assez nombreuses consultations et des centres spécialisés pour enfants.

#### 5° Transfusion sanguine.

La transfusion sanguine est un procédé utilisé depuis plus de trente ans mais dont la pratique s'est trouvée à la fois complètement modifiée et considérablement accrue depuis la dernière guerre.

Au sang complet, autrefois seul utilisé, se sont ajoutés les dérivés du sang: suspensions de globules rouges, plasma (liquide congelé et desséché), fractions plasmatiques.

La loi du 21 juillet 1952 sur l'utilisation thérapeutique du sang humain, de son plasma et de ses dérivés, a réglementé la matière. Les deux principes essentiels posés par le texte législatif sont:

1° La prescription d'un contrôle technique particulier sur la préparation, le stockage et la distribution du sang conservé et des produits dérivés;

2° L'interdiction de réaliser des bénéfices sur la préparation ou la distribution du sang et de ces dérivés.

En principe, chaque département doit être pourvu d'un centre départemental de transfusion sanguine, dont la capacité de prélèvement doit s'élever à un litre de sang pour 100.000 habitants.

Le nombre des organismes de transfusion sanguine créés s'élève actuellement à 68 (contre 5 en 1945). Nous possédons, en outre, 7 centres de production de plasma sec.

Il est réconfortant de noter que le nombre de donneurs de sang a plus que triplé par rapport à celui de 1950. L'action persévérante menée en faveur du bénévolat porte ses fruits.

#### 6° Protection maternelle et infantile.

Les efforts accomplis en ce domaine, accompagnés de l'augmentation de la natalité, ont été fructueux.

La mortalité infantile (enfants jusqu'à un an) était en 1936 de 67 p. 1000; elle est actuellement de 46.

La mortalité maternelle pour 1.000 accouchements était en 1936 à 2,2, elle est actuellement de 0,77. Ce chiffre représente l'un des meilleurs pourcentages mondiaux et permet de constater que la surveillance prénatale des femmes enceintes et les soins obstétricaux sont satisfaisants.

#### Inventaire des ressources.

##### a) Etablissements de prévention:

Consultations pré et post-natales;  
Consultations de nourrissons et d'enfants du premier âge;

##### b) Etablissements d'hébergement:

Ils ont pour objet de permettre aux mères de mener une vie professionnelle souvent imposée par les circonstances;

Pouponnières où sont hébergés jour et nuit des enfants de moins de 3 ans; elles sont au nombre de 168 représentant approximativement 4.700 berceaux;

Crèches qui hébergent, dans la journée, durant le travail de leur mère, les enfants bien portant ayant moins de 3 ans; elles sont au nombre de 440 avec 14.000 places environ auxquelles il convient d'ajouter 550 garderies ou jardins d'enfants avec plus de 20.000 places;

##### c) Etablissements destinés à favoriser l'alimentation des nourrissons:

Lactariums destinés à la distribution du lait de femme au profit d'enfants qui ne supportent pas les autres laits;

« Gouttes de lait » qui distribuent du lait de bonne qualité ou de biberons de régime donnant toutes garanties de composition.

#### 7° Lutte contre les maladies vénériennes.

Les maladies vénériennes ont considérablement décroché en raison des mesures prophylactiques qui ont été prises, de l'action des services médicaux et sociaux et surtout de l'efficacité des nouveaux procédés thérapeutiques.

La blennorragie a baissé de 60 p. 100 de 1945 à 1953. La syphilis de 90 p. 100 de 1946 à 1953.

Il existe actuellement 584 dispensaires antivénériens proprement dits auxquels il convient d'ajouter 211 services antivénériens fonctionnant dans les services pénitentiaires.

En résumé, voici quelles étaient les ressources dans le domaine de l'hygiène sociale en 1953.

Lutte contre les maladies mentales:

Nombre de lits dans les hôpitaux psychiatriques, 80.025 (le nombre de malades présents dans ces hôpitaux est de 95.000 environ);

Nombre de dispensaires, 362.

Lutte contre la tuberculose:

Sanatoriums pour tuberculose pulmonaire, 25.286 lits.

Sanatoriums pour tuberculose non pulmonaire, 8.302 lits.

Préventoriums et aériums, 11.129 lits.

Post-cure, 3.171 lits.

Dispensaires, 917 lits.

Lutte contre le cancer:

45 centres anticancéreux;

8 consultations de dépistage.

Lutte contre le rhumatisme:

Aucun établissement spécialisé pour le traitement des rhumatisants.

Lutte contre les maladies vénériennes:

584 dispensaires antivénériens.

Transfusion sanguine:

68 centres de transfusion sanguine;

7 centres de production de plasma sec.

#### C. — Population et entraide.

La direction de la population et de l'entraide a pour but de proposer au Gouvernement les éléments d'une politique démographique et sociale et de contrôler son application.

Les réalisations auxquelles elle s'intéresse sont d'une extrême variété. Son but essentiel est de pourvoir aux besoins des enfants abandonnés, malheureux ou inadaptés et des vieillards condamnés, par diverses raisons, à une vie misérable. Pour accomplir cette tâche, elle doit former dans des centres ou des écoles spéciales, un personnel qualifié.

Jusqu'à l'établissement du plan d'équipement sanitaire et social 1954-1957, le ministère de la santé publique et de la population a consacré essentiellement ses efforts à la reconstruction et à l'aménagement des hôpitaux ou des établissements de cure.

Les réalisations sociales étaient alors considérées comme moins urgentes. Cependant, quelques travaux en faveur de l'enfance inadaptée ou abandonnée ont été subventionnés avant 1954.

Ces crédits restaient cependant très faibles. On peut en juger (en millions):

1948: enfance inadaptée, 55; assistance à l'enfance, néant.

1949: enfance inadaptée, 61,5; assistance à l'enfance, 57,5.

1950: enfance inadaptée, 39; assistance à l'enfance, 25.

1951: enfance inadaptée, 45,1; assistance à l'enfance, 23.

1952: enfance inadaptée, 45,1; assistance à l'enfance, 23.

1953: enfance inadaptée, 5,2; assistance à l'enfance, 14,9.

L'insuffisance de ces crédits, leur caractère aléatoire ne permettait d'apporter aux collectivités locales ou aux organismes privés qu'une aide dérisoire et n'autorisait aucun plan d'ensemble. Le ministère de la santé publique ne pouvait même pas orienter les créations ou aménagements qui s'effectuaient sur le plan local au hasard des initiatives, et des ressources sans aucune garantie que les travaux réalisés étaient les plus nécessaires, et sans que les besoins soient nettement définis.

Cependant, pendant cette même période, la caisse nationale de sécurité sociale, à la demande du ministère de la santé publique et de la population, avait affecté une partie de ses crédits d'action sanitaire et sociale à l'enfance inadaptée. De 1949 à 1953, la caisse nationale attribua sur la proposition du ministère de la santé publique et de la population des subventions à une centaine d'établissements pour un montant de 4.300 millions. Pour présenter ces propositions, le ministère de la santé publique fit procéder à un recensement des besoins, région par région, par les associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence. Une partie des subventions fut affectée à l'aménagement ou à l'agrandissement d'établissements déjà existants; une autre, à la création d'établissements, en général sur l'initiative des associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence. Dans de nombreux cas, lorsque la caisse nationale subventionnait les travaux à 100 p. 100, la propriété était donnée à la caisse d'allocations familiales du siège de l'établissement et la gestion à l'association régionale.

#### Recensement des besoins.

La préparation d'un plan d'équipement nécessite un recensement général des besoins et la classification par ordre d'urgence des travaux à effectuer.

Les besoins recensés et soumis à la commission du plan étaient énormes. D'une part, les établissements existants étaient vétustes et ne répondaient plus ni aux conditions sanitaires exigées pour

la vie collective ni aux méthodes d'éducation ni aux habitudes de vie modernes.

D'autre part, des besoins nouveaux étaient apparus et les pouvoirs publics durent reconnaître la nécessité d'un plan d'équipement social.

On peut distinguer parmi les besoins recensés quatre grandes catégories de réalisations sociales concernant :

- L'aide sociale à l'enfance;
- L'enfance inadaptée;
- Les établissements recevant des bénéficiaires de l'aide sociale à l'exclusion des établissements hospitaliers et des établissements de cure;
- Les organismes familiaux.

#### 1<sup>o</sup> Aide sociale à l'enfance.

Les services départementaux d'aide sociale à l'enfance doivent disposer d'un certain nombre d'établissements nécessaires :

- A l'accueil des enfants (foyers et pouponnières);
- A l'accueil des mères abandonnées (maisons maternelles et hôtels maternels).

Les foyers et pouponnières existent depuis fort longtemps mais, dans un grand nombre de départements, ces locaux étaient situés dans les hôpitaux et les enfants étaient souvent en contact avec les malades et les vieillards. Les foyers devaient donc être modernisés, transférés à l'extérieur des établissements hospitaliers.

Il en était de même des maisons maternelles. Quant aux hôtels maternels dont l'existence est indispensable dans les grandes villes, ils n'existaient qu'à l'état de prototypes.

A côté de ces établissements publics, il a été tenu compte des besoins des institutions privées recevant des enfants. Il n'a pas été dans les intentions du Gouvernement de multiplier ces institutions mais d'aider celles qui existaient à donner aux enfants qu'elles recevaient des conditions sanitaires correctes et une ambiance de vie plus familiale.

#### 2<sup>o</sup> Enfance inadaptée.

L'enfance inadaptée s'étend depuis l'abandonné ou l'orphelin jusqu'au criminel, en passant par le déficient, le difficile, l'anormal, l'enfant en danger moral, le pré-délinquant, le délinquant.

On peut évaluer à plus de 400.000 le nombre des enfants inadaptés se décomposant ainsi :

Débiles profonds, 25.000; débiles moyens, 196.000; débiles légers, 275.000; infirmes de la motricité, 18.000; déficients sensoriels, 40.500; aveugles, 4.800.

Permettre à toutes ces catégories de retrouver une place normale dans la société constitue non seulement une œuvre humanitaire, mais une nécessité pour l'équilibre social et l'économie. Un certain nombre de textes législatifs sont intervenus depuis de nombreuses années, mais aucune législation d'ensemble n'a encore été prise.

Les établissements qui se dévouent à la tâche ingrate de soulager cette enfance malheureuse appartiennent à des catégories fort diverses (institutions de traitement et d'éducation, consultations d'hygiène mentale infantile, instituts médico-pédagogiques, établissements nationaux ou privés de bienfaisance pour les sourds-muets et aveugles, etc.). La coordination de l'activité des administrations publiques et des œuvres ou entreprises privées prescrite par un décret du 24 décembre 1945 est rendue difficile par la multiplicité des cas et il est impossible d'établir un inventaire des besoins et des ressources que requière l'enfance inadaptée.

De multiples réalisations étaient nécessaires :

- Centres d'observation permettant d'observer le mineur et de lui donner un placement adéquat;
- Consultations psychopédagogiques;
- Centres de rééducation pour caractériels, débiles moyens et profonds; déficients sensoriels; infirmes moteurs;
- Foyers de semi-liberté pour faciliter la transition entre l'internat et la vie libre.

#### 3<sup>o</sup> Centres de rééducation professionnelle et centres d'assistance par le travail pour infirmes adultes.

Ces centres doivent permettre de donner aux infirmes ayant déjà bénéficié d'une rééducation fonctionnelle, une formation professionnelle adaptée à leur état. Ces centres sont donc différenciés.

Ils concernent :

- Des aveugles, des infirmes moteurs, des cardiaques, etc.
- Les centres d'assistance par le travail reçoivent des infirmes hors d'état de travailler dans des conditions normales et leur donnent cependant la possibilité d'une activité professionnelle.

La création de tels centres était nécessaire pour permettre l'application des dispositions législatives sur la rééducation des infirmes.

#### 4<sup>o</sup> Aide aux personnes âgées.

La création de foyers de vieillards était également prévue par le décret du 29 novembre 1953 sur la réforme des lois d'assistance. Ces créations sont peu onéreuses et permettent de venir en aide à un grand nombre de vieillards isolés à qui sont donnés des repas substantiels et la possibilité de passer quelques heures en société.

Les maisons de retraite devraient être aménagées et agrandies pour répondre aux besoins des vieillards.

#### 5<sup>o</sup> Centres d'hébergement.

Il s'agit là aussi de l'application d'une disposition du décret du 29 novembre 1953.

Ces centres reçoivent des catégories déterminées de personnes : Malades indigents sortant de l'hôpital; ex-détenus, enfin, femmes en danger de prostitution.

#### 6<sup>o</sup> Etablissements de prévention sociale.

La satisfaction de l'ensemble des besoins recensés par la direction générale de la population aurait représenté 68 milliards de travaux :

- 61.400 millions pour la sous-direction de l'entraide.
- 3.600 millions pour la sous-direction de la famille.

### ETABLISSEMENT D'UN PROGRAMME SANITAIRE ET SOCIAL POUR LE DEUXIEME PLAN DE MODERNISATION ET D'EQUIPEMENT

Le 12 janvier 1953, le président du conseil des ministres prenait un arrêté créant au commissariat général au plan, une commission de l'équipement sanitaire et social dont la mission était nettement définie.

Chacune des trois grandes directions du ministère de la santé publique et de la population :

- a) Hygiène publique et hôpitaux;
- b) Hygiène sociale;
- c) Population et entraide,

ont établi un programme général dont nous nous proposons de faire l'étude.

#### A. — Direction de l'hygiène publique et des hôpitaux.

La commission nationale du plan de l'organisation hospitalière instituée par le décret du 9 novembre 1948 poursuit, dans le cadre de cette nouvelle commission de l'équipement sanitaire et social les études qui, ainsi que nous l'avons vu, a déjà étudié l'inventaire des ressources hospitalières, le classement des établissements et l'ordre d'urgence des projets.

La continuité des études se trouve ainsi assurée avec d'autant plus de fruit qu'elles s'exécutent sous la présidence de M. le conseiller d'Etat Le Gorgeu.

Elle comprend deux sections :

La section du plan, chargée de l'étude et de l'examen de toutes les questions concernant la création, l'agrandissement, la transformation des hôpitaux et hospices publics. Elle propose l'urgence des travaux susceptibles d'être subventionnés ou autorisés par le ministère de la santé publique et de la population;

La section technique qui définit les doctrines en matière de construction ou d'équipement hospitaliers et participe à l'étude des projets.

Les grandes lignes qui ont présidé au choix et au classement par ordre d'urgence des projets ont été les suivantes :

- 1<sup>o</sup> Achèvement des opérations commencées avant la guerre et dont la construction fut interrompue par les hostilités.
- 2<sup>o</sup> Reconstruction avec extensions éventuelles des établissements sinistrés.

#### 3<sup>o</sup> Opérations nouvelles :

- a) Equipement des hôpitaux les plus importants;
- b) Améliorations des installations techniques;
- c) Améliorations ou création de locaux d'hospitalisation afin de faire disparaître les taudis hospitaliers;
- d) Créations ou améliorations de service, par priorité les maternels.

Le plan d'équipement hospitalier a été divisé en cinq années de 1953 à 1957; dans chaque année, les projets sont numérotés par ordre de priorité.

En 1953, 97 projets; en 1954, 118 projets; en 1955, 122 projets; en 1956, 135 projets; en 1957, 138 projets.

Soit au total 610 projets.

Le total général des travaux à réaliser par catégorie donne les résultats suivants :

- Centres hospitaliers régionaux, 48.048 millions.
- Centres hospitaliers, 22.939 millions.
- Hôpitaux et hospices sous dérogation, 49.214 millions.
- Hospices, 3.996 millions.
- Total, 124.197 millions.

Pour tenir compte de contingences économiques et financières ainsi que de considérations d'ordre technique, ce plan a été réduit.

Le plan quadriennal d'équipement hospitalier (1954-1957) permettra de réaliser — dans le secteur hospitalier — 45 milliards de travaux.

Le taux de la subvention de l'Etat a été fixé à 40 p. 100 (au lieu de 33, taux moyen en vigueur de 1951 à 1955). Le concours de l'Etat sera donc de 18 milliards.

L'intérêt primordial de l'intervention du décret-programme sera de permettre aux hôpitaux et hospices de connaître le montant de la subvention qu'ils recevront de l'Etat, l'époque à laquelle cette aide leur sera attribuée et de prendre ainsi leurs dispositions pour mettre au point définitivement leur projet.

Sur les 600 projets, il ne sera donc possible de retenir que les 180 premiers projets qui ont fait l'objet, le 8 septembre 1953 d'une révision afin de tenir compte de l'évolution de la situation, en particulier pour donner une priorité accrue aux hôpitaux sinistrés et aux établissements aux vieillards.



D'autres projets de moindre importance ont également été retenus et en portent le nombre total à 255.

Il faut ici rappeler que, tenant compte de certaines éventualités, la commission peut apporter à l'ordre de priorité ainsi établi certaines substitutions ou modifications.

#### Contrôle sanitaire aux frontières.

Sur un total de 197 millions demandés, la commission propose 150 millions.

#### Thermalisme.

Les travaux retenus par la commission et figurant dans le programme pour 280 millions correspondent à des obligations de l'Etat. La commission propose la satisfaction intégrale de ces besoins.

#### Ecoles d'infirmières.

Sur un total de 1 milliard 74 millions demandés, la commission du plan n'a pu proposer à cette rubrique que 500 millions. La commission désire que la priorité soit donnée aux travaux susceptibles d'accroître la capacité des écoles et de créer des internats.

Au total, les travaux retenus au titre de l'hygiène publique s'élèveraient à 46 milliards 100 millions.

### B. — Direction de l'hygiène sociale.

Les projets de la direction de l'hygiène sociale ont fait l'objet d'une procédure différente de celle utilisée pour les hôpitaux et hospices.

Après avoir recensé les ressources et les besoins, il a été établi un plan théorique puis dressé un programme pratique.

#### 1° Lutte contre les maladies mentales.

Le plan théorique a été établi département par département.

Ce plan prévoit la création de 40.165 lits nouveaux, soit 3.155 par extension d'hôpitaux psychiatriques existants et 37.010 par création d'hôpitaux.

Pratiquement, ce plan n'est pas réalisable à l'heure actuelle. Sont coût de réalisation est évalué à 37 milliards (le prix unitaire du lit nouveau varie entre 2 à 3 millions).

#### 2° Programme particulier de soins aux malades mentaux alcooliques.

Au début de mars 1953, l'Assemblée nationale a voté en première lecture un projet de loi relatif au traitement des alcooliques dangereux pour autrui.

Aux termes de l'article 5 de ce texte: « dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, il sera créé des centres de rééducation spécialisés ayant pour but la désintoxication des alcooliques et leur rééducation, l'isolement de ceux d'entre eux qui constituent un danger pour eux-mêmes et pour autrui. Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, des centres de rééducation pour alcooliques devront être constitués par des sections spéciales auprès des hôpitaux psychiatriques, dans tous les cas ils seront dotés d'un régime particulier distinct de celui des prisons et des asiles d'aliénés et adaptés à leur mission de rééducation ».

S'agissant d'une clientèle différente de celle qui se trouve actuellement en traitement soit dans les services libres des hôpitaux psychiatriques pour cures volontaires de désintoxication, soit dans les services fermés, la direction de l'hygiène sociale a soumis à la commission des maladies mentales un programme particulier: pour ces deux catégories de réalisation, on a prévu, d'une part, la création de 114 sections spéciales d'hôpitaux psychiatriques de 25 lits et, d'autre part, un centre de rééducation de 1.000 lits par région. Le total de créations ainsi envisagées et qui s'élèverait à 4.350 lits, est évalué à 7 milliards 845.000 F.

Le programme des travaux envisagés au titre de la lutte contre les maladies mentales s'élève à 46 milliards 25 millions. La commission a décidé d'affecter à ce chapitre 20 milliards.

Par l'importance des sommes prévues à ce titre, la commission a marqué la conscience qu'elle avait du danger que fait courir l'accroissement de la morbidité mentale et l'insuffisance de notre équipement psychiatrique.

#### 3° Lutte contre la tuberculose.

En ce qui concerne les établissements de cure contre la tuberculose, une question de principe se pose. Compte tenu des progrès et même de la profonde révolution apportée dans la thérapeutique anti-tuberculeuse par les méthodes récentes, convient-il de continuer à construire des sanatoriums? Ne vaut-il pas mieux prévoir des services hospitaliers facilement transformables éventuellement ou, enfin, ne doit-on pas pousser à la cure libre au domicile du malade?

Les conclusions de la commission ont été les suivantes:

1° La cure libre à domicile ne paraît pas souhaitable pour de multiples raisons et, notamment, à cause des risques de contagion, de la nécessité d'une surveillance médicale constante, l'importance du repos dans la cure de cette maladie;

2° Le service hospitalier a maintenant, dans la lutte contre la tuberculose, une place plus importante qu'autrefois. Son intervention se justifie d'une part pour le triage, sous la forme notamment du centre départemental de physiologie; d'autre part, pour le traitement provisoire ou définitif de certaines formes de tuberculose;

3° Par contre, le sanatorium, en raison de son équipe technique,

de son personnel médical spécialisé, de la discipline qui y règne, de ses possibilités d'isolement et de son organisation matérielle conçue en vue d'un traitement de longue durée, doit rester, dans l'état actuel de la science médicale, le centre de la cure anti-tuberculeuse.

S'agissant d'une matière où la thérapeutique semble évoluer avec une grande rapidité, la commission estime toutefois que les réalisations nouvelles qui pourront être effectuées doivent être avec double souci de l'économie et d'un changement d'affectation éventuel facile. A ce point de vue, elle recommande des constructions nouvelles à une distance modérée des grands centres, de manière à permettre leur transformation éventuelle en service hospitaliers.

Comme en matière d'hygiène mentale, le programme pratique établi d'après les propositions des établissements et collectivités est infiniment plus modeste. Il ne prévoit, en effet, entre les travaux d'amélioration et de logement du personnel, que la création de 5.621 lits nouveaux se répartissant comme suit:

Sanatoriums pour tuberculeux pulmonaires, 3.525.

Sanatoriums de post-cure 1.431.

Préventoriiums pour tuberculeux pulmonaires, 665.

Le montant en est évalué à 17 milliards 96 millions.

#### Dispensaires antituberculeux.

Le programme adopté par la commission porte sur 185 opérations afférentes à des dispensaires polyvalents. Le montant de ces travaux s'élèverait à 1 milliard 939 millions.

La commission du plan a, sur ce total de 19 milliards 35 millions, adopté une somme de 4 milliards 500 millions, soit 3 milliards pour les sanatoriums, 1 milliard 500 millions pour les établissements de post-cure et 500 millions pour les dispensaires.

#### Lutte contre le cancer.

L'augmentation de la mortalité par cancer, due en partie au vieillissement de la population et à l'allongement de la durée de la vie, impose, en l'absence de toute thérapeutique spécifique, l'obligation de dépister les cas de cancer le plus précocement possible à une période où ils sont encore curables.

Evaluation des besoins. — Les calculs effectués permettent d'estimer qu'il conviendrait de disposer de 12.000 lits dans les organismes spécialisés, ce qui amènerait à créer de nouveaux centres compte tenu de la répartition géographique.

Il paraît, en outre, nécessaire de prévoir 10.000 lits pour l'hospitalisation des incurables qui encombreront les services des hôpitaux, d'organiser des consultations avancées et de renforcer les organismes de recherches existants.

En fonction de ces besoins, le plan se borne néanmoins à prévoir, d'une part, la création de 5.000 lits nouveaux par l'institution de 9 nouveaux centres et l'agrandissement des centres existants; d'autre part, la création de 260 consultations de dépistage.

L'utilisation de nouveaux procédés de thérapeutique ont déjà fait l'objet d'efforts qui devront être poursuivis.

L'installation d'un betatron en 1953 à l'Institut Gustave Roussy à Villejuif a constitué un pas en avant dans l'équipement technique. Cet appareil qui donne des rayons d'une énergie de 22 millions de volts permet d'expérimenter de nouveaux procédés de thérapeutique. D'autre part, deux centres anticancéreux ont été munis au début de 1953, d'une bombe à cobalt, appareil donnant des rayons d'une énergie de 1 million et demi de volts alors que la plupart des appareils utilisés actuellement ont une puissance de l'ordre de 200.000 volts.

L'utilisation des isotopes radio-actifs pose, par ailleurs, un certain nombre de problèmes qu'une commission interministérielle est chargée d'étudier; elle devra notamment formuler un avis en vue d'obtenir l'autorisation de préparer, importer, exporter ou céder les radio-éléments destinés aux applications thérapeutiques.

#### Lutte contre le rhumatisme.

Le plan prévoit 3 centres établis sur le modèle type, 14 moins importants; 64 consultations, 2 centres thermaux et 2 établissements de post-cure et de réadaptation.

#### Transfusion sanguine.

Afin de renforcer l'équipement transfusionnel, le plan théorique envisage:

1° De doter chaque département d'un organisme de transfusion sanguine (24 créations);

2° De renforcer la capacité de production des centres par la création de services dans certains départements;

3° D'étendre la capacité de production des organismes existants, notamment en développant les installations annexes des centres de dessiccation;

4° De renforcer plus particulièrement l'équipement transfusionnel insuffisant de la région parisienne

Compte tenu des possibilités locales de réalisation, le programme pratique approuvé par la commission comporte:

1° 19 créations de centres ou services départementaux de transfusion sanguine dans les départements dépourvus de toute organisation transfusionnelle;

2° 8 créations de services de transfusion sanguine dans les départements déjà pourvus d'un centre départemental;

3° L'extension et le perfectionnement de 20 centres départementaux et services de transfusion sanguine;

4° L'extension et les compléments d'installation de 10 stations de dessiccation de plasma;

5° L'extension du centre de transfusion sanguine de l'hôpital Saint-Antoine à Paris.

Le coût total des travaux s'élèverait à 627 millions de francs.

## Organismes divers.

- 1° Dispensaires antivénéériens et sections antivénéériennes de dispensaires polyvalents;  
2° Consultations de rhumatologie;  
Création de centres pour enfants atteints de la R. A. A.

## Programmes 1954 à 1957.

## Chapitre 66-12. — Article 6. Lutte contre les maladies vénériennes.

Ressources 1953:  
584 dispensaires antivénéériens.  
Programme 1954-1957:  
Création de deux dispensaires;  
Transfert de cinq dispensaires dans des locaux nouveaux;  
Aménagement de trois dispensaires.

Chapitre 66-12. — Article 6. — Opérations diverses.  
Lutte contre le rhumatisme.

Ressources 1953:  
Aucun établissement spécialisé pour le traitement des rhumatisants.

Les opérations inscrites au plan d'équipement correspondent à:  
1° La création de deux centres pour enfants convalescents de rhumatisme articulaire aigu:

- Nanterre (Seine). Institut prophylactique, 57 lits.  
Le Rousset (B.-du-R.). Association « Les Foyers », 100 lits.  
2° L'amélioration de l'équipement des consultations de rhumatologie fonctionnant soit dans des hôpitaux publics, soit dans des dispensaires municipaux;  
3° La création de nouvelles consultations dans les villes importantes (Bordeaux, Clermont-Ferrand, Saint-Etienne, Reims).

Chapitre 66-12. — Article 6. — Organismes divers.  
Lutte antivénéérienne et rhumatismale.

Année 1951. — Crédit: néant  
Exercice 1955. — Crédits ouverts, 63 millions.  
Exercice 1956. — Crédits (tranche budgétaire), 135,4 millions.  
Exercice 1957. — Crédits (tranche budgétaire), 139,6 millions.  
Chapitre 56-10. — Etablissements thermaux et reconstruction d'établissements nationaux sinistrés (hôpital psychiatrique d'Armentières et sanatorium de Zuydcoote).  
Exercice 1951. — Sur le chapitre 56-10 ont été imputés:  
15 millions pour l'achat de la propriété Chevalley au profit de l'établissement thermal d'Aix-les-Bains (Savoie) en vue de la protection des sources;  
150 millions pour la construction d'une centrale thermique au sanatorium Vancauwenberghe à Zuydcoote;  
150 millions pour l'hôpital psychiatrique d'Armentières.  
Exercice 1955. — Total des crédits, 1.031 millions.  
Total des crédits concernant les établissements relevant de la direction de l'hygiène sociale, 425 millions.  
Exercice 1956. — Liste des opérations à engager en 1956 au titre du plan quadriennal de modernisation et d'équipement (à réaliser sur tranche annuelle), total des crédits prévus, 20 millions 200.000 F.  
Exercice 1957. — Total des crédits prévus pour la direction de l'hygiène sociale, 90 millions de francs, sur le budget annuel.

## Lutte contre les maladies vénériennes.

Les maladies vénériennes ont considérablement décliné depuis la libération. La blennorrhagie a baissé de 60 p. 100 de 1915 à 1952. La syphilis de 90 p. 100 de 1916 à 1952.  
Il existe actuellement 584 dispensaires anti-vénéériens proprement dits. Cet armement est suffisant dans l'ensemble pour faire face aux besoins actuels (voir annexes).  
En résumé les programmes de la direction de l'hygiène sociale s'établissent comme suit:

## Lutte contre les maladies mentales.

Le programme 1951-1957 permettra:  
de moderniser 3.000 lits;  
de construire 7.610 lits nouveaux:  
a) Par la création de huit hôpitaux psychiatriques neufs soit 4.200 lits dans les départements suivants:  
Aube, 400 lits; Hautes-Alpes, 400 lits; Basses-Alpes, 400 lits; Bouches-du-Rhône, 700 lits; Loire-Inférieure, 600 lits; Seine, 700 lits; Seine-et-Oise, 1.000 lits  
b) Par l'extension d'établissements existants, soit 3.510 lits;  
de construire trois dispensaires d'hygiène mentale.

## Lutte contre la tuberculose.

Création d'un sanatorium pour tuberculose pulmonaire en Corse comprenant 200 lits et aménagement de sanatoriums existants.  
Création de 292 lits de sanatoriums de post-cure et aménagement de sanatoriums de post-cure existants.  
Création de vingt-huit nouveaux dispensaires antituberculeux.  
Transfert de vingt-neuf dispensaires dans des locaux nouveaux.  
Aménagement de six dispensaires.

## Lutte contre le cancer.

Les opérations inscrites au plan d'équipement correspondent à:  
1° La création de deux nouveaux centres antituberculeux:  
Saint-Cloud, tranche de travaux, 50 lits.  
Nice, 190 lits.

2° Extension des centres suivants:  
Bordeaux, lits supplémentaires, 30 lits.  
Lyon, lits supplémentaires (construction de nouveaux bâtiments), 240 lits.  
Strasbourg (construction de bâtiments), 110 lits.  
Toulouse (service de radiothérapie et extension de l'hospitalisation), 38 lits.  
Paris, institut Gustave-Roussy (service de radiothérapie et consultations),  
Paris, hôpital Saint-Michel (construction d'un pavillon), 30 lits.  
Nombre de lits supplémentaires, 598 lits.  
3° L'acquisition de matériel et d'appareils notamment achat de quatre « bombes » à cobalt pour les centres suivants:  
Institut Gustave-Roussy; fondation Curie; centre de Montpellier; centre de Lyon.

## Transfusion sanguine.

Il est prévu au programme 1951-1957:

- 1° La création de quatorze centres de transfusion sanguine;
- 2° L'extension de neuf centres;
- 3° Le réaménagement de quatre centres;
- 4° La création de trois services de fractionnement de plasma.

## Protection maternelle et infantile.

Les centres de protection maternelle et infantile et les sections de P. M. I. comportent pour la plupart des consultations pré et post-natales et des consultations pour enfants du premier âge et du deuxième âge; la création de trente centres de P. M. I. et de vingt-huit sections est prévue dans les dispensaires polyvalents, ainsi que huit pouponnières et vingt-huit crèches (voir annexe XVI).

## Lutte contre les maladies vénériennes.

Création de deux dispensaires.  
Transfert de cinq dispensaires dans des locaux nouveaux.  
Aménagement de trois dispensaires.

## Lutte contre le rhumatisme.

Création de deux centres pour enfants convalescents de rhumatisme articulaire aigu:  
Nanterre (Seine), 57 lits.  
Le Rousset (Bouches-du-Rhône), 100 lits.  
Amélioration de l'équipement des consultations de rhumatologie fonctionnant soit dans des hôpitaux publics soit dans des dispensaires municipaux.  
Création de nouvelles consultations dans des villes importantes (Bordeaux, Clermont-Ferrand, Saint-Etienne, Reims).

## C. — Direction de la population et de l'entraide.

Les réalisations retenues par la commission ne représentent qu'une partie intime des besoins, soit: 12.100 millions, dont:  
11.150 millions pour la sous-direction de l'entraide et 650 millions pour la sous-direction de la famille.  
Le décret du 20 mai 1955 approuve le programme du plan quadriennal et accorde pour les réalisations sociales, à raison d'une participation de l'Etat de 40 p. 100 en moyenne, 4.614 millions de subventions dont la plus grande partie, soit 4.369 millions pour la sous-direction de l'entraide.

## Subventions accordées en 1954 et 1955.

En matière d'enfance inadaptée où un recensement avait déjà été commencé grâce à la préparation du plan destiné à la caisse nationale de sécurité sociale, des instructions furent envoyées dès 1951 pour que ne soient retenues dans le plan 1951-1957 que les réalisations s'avérant les plus indispensables, soit par ordre de priorité:

- 1° Les instituts médico-pédagogiques pour enfants débiles moyens de plus de 14 ans (dont le quotient intellectuel est compris entre 0,50 et 0,65/70 en moyenne);
- 2° Les « homes » de semi-liberté pour mineurs de plus de 14 ans;
- 3° Les instituts médico-pédagogiques pour débilés profonds (dont le quotient intellectuel est inférieur à 0,50);
- 4° Les instituts médico-pédagogiques pour enfants débiles moyens de moins de 14 ans;
- 5° Les centres de rééducation pour caractériels garçons de plus de 14 ans;
- 6° Les centres de rééducation pour caractériels (filles et garçons) de moins de 14 ans.

A ce classement des établissements dont l'existence devait être prévue, selon les besoins, dans toutes les régions, s'ajoutent des réalisations plus particulières telles que:

- Centres d'observation;
  - Centres psycho-pédagogiques;
  - Centres pour épileptiques, dont la création ne saurait être prévue que dans les régions où il est possible d'assurer le recrutement d'un personnel technique suffisamment qualifié.
- Pour harmoniser les réalisations poursuivies avec la participation du ministère de la santé publique et de la population, avec celles du ministère de l'éducation nationale, aucune création de centres pour débilés légers relevant normalement des classes ou internats de perfectionnement n'a été retenue dans le présent plan.

Pour les autres catégories d'établissements, un plan de priorité aussi net ne fut pas établi, l'administration tint compte des propositions faites lors de l'enquête préliminaire au plan effectuée en 1953.

Les crédits accordés en 1954 et 1955 se répartissaient comme suit (en millions) :

Aide sociale à l'enfance: 1954, 240; 1955, 603.  
 Enfance inadaptée: 1954, 237; 1955, 625 + 30 (réévaluation)  
 Etablissements d'aide sociale: 1954, 113; 1955, 227.  
 Organismes familiaux: 1954, 49; 1955, 64.  
 Total: 1954, 669; 1955, 1.519.

#### Projets retenus pour 1956 et 1957.

Sur les crédits inscrits au programme étaient ainsi affectés 2.180 millions.  
 Restaient disponibles: 4.614 — 2.180, soit: 2.434 millions pour 1956 et 1957.

Dès la fin de 1955, la liste des projets retenus fut établie. Les crédits ont été répartis entre les chapitres de la direction générale de la population — compte tenu d'une part des demandes parvenues au service et d'autre part des crédits qui avaient été prévus par la commission du plan. Il a semblé nécessaire de tenir compte de ces deux éléments pour traduire l'évolution de la situation. Elle ressort du tableau ci-dessous :

#### Exercices 1956 et 1957.

Enfance inadaptée: demandes, 2.650; crédits Le Gorgeu, 660; proportion, 25 p. 100.

Aide à l'enfance: demande, 1.636; crédits Le Gorgeu, 1.021; proportion, 62 p. 100.

Etablissements d'entraide: demandes, 900; crédits Le Gorgeu, 612,9; proportion, 68 p. 100.

Organismes familiaux: demandes, 235; crédits Le Gorgeu, 139,5; proportion, 59 p. 100.

Il a semblé nécessaire de maintenir aux organismes familiaux les crédits qui leur ont été attribués dans le plan Le Gorgeu, étant donné, d'une part, la modicité de ces crédits et d'autre part, le désir du ministre de créer un centre social dans la Seine. Un crédit de 140 millions leur serait donc affecté.

Une répartition tenant mieux compte des réalités a été effectuée à l'intérieur des trois autres articles sur la base, d'une part, d'une proportion uniforme entre les crédits et les demandes de subventions, soit 41 p. 100 des demandes, d'autre part, des intentions de la commission.

Une moyenne entre les résultats du tableau 1 et 2 donnerait pour les années 1956 et 1957 :

Enfance inadaptée, 915 millions (357.500).

Aide à l'enfance, 875 millions (437.500).

Etablissements d'assistance, 504 millions (252.000).

Organismes familiaux, 140 millions (70.000).

Total, 2.434 millions (1.217.000).

Dans cette hypothèse, l'article 3 se divisait comme suit :

Infirmes, 112 millions; vieillards, 295 millions; centres d'hébergement, 97 millions. — Total, 504 millions (252.000.000).

Dans ces limites, les projets ci-dessous ont été retenus pour 1956 et 1957. Une liste complémentaire a en outre été ajoutée au cas où des opérations retenues seraient abandonnées ou retardées en raison par exemple d'une insuffisance du financement complémentaire de la subvention.

Dans le plan 1956-1957 apparaissent des réalisations nouvelles en ce qui concerne l'aide sociale à l'enfance. Il s'agit des foyers de jeunes apprentis ou travailleurs obligés de se séparer de leur famille pour travailler. Quelques centres de cette nature ont été subventionnés, apparaissant comme la suite normale de l'orphelinat.

De telles réalisations, deviennent de plus en plus indispensables. Du fait de la centralisation industrielle et de la diminution constante des besoins de main-d'œuvre dans l'agriculture, un grand nombre de jeunes sont obligés de travailler en ville, où ils ont le plus grand mal à se loger correctement tant sur le plan sanitaire que moral. La création de foyers, tant pour les garçons que pour les filles est un puissant moyen de prévention. Le jeune en principe y paye sa pension; les finances publiques doivent toutefois participer à l'équipement pour faciliter la multiplication de tels centres. Ils devront, dans le plan futur, être aidés largement.

#### Organismes sociaux et familiaux.

Les organismes sociaux et familiaux auxquels sont destinés les crédits d'équipement au chapitre 66-20, article 4, sont les suivants: les écoles de service social, les établissements d'enseignement ménager familial, les centres sociaux et les maisons familiales de vacances.

Avant qu'intervienne le plan d'équipement sanitaire et social en cours les organismes ci-dessus indiqués ne bénéficiaient d'aucun crédit au titre d'un plan d'équipement. Seuls des crédits d'aménagement figuraient sur le budget ordinaire du ministère de la santé publique et de la population pour ces organismes sauf pour les centres sociaux pour lesquels aucun financement n'était prévu.

Les subventions attribuées au titre du plan d'équipement s'élèvent à :

Exercice 1954, 41 millions de francs.

Exercice 1955, 62.527.800 F.

Pour chacun des exercices 1956 et 1957, le montant des subventions s'élèvera à 70 millions de francs.

#### Ecoles de service social.

Depuis la loi du 8 avril 1916, les personnes qui exercent la profession d'assistante sociale doivent justifier de la possession du diplôme d'Etat de service social. Pour obtenir ce diplôme il est exigé d'avoir suivi un enseignement et accompli des stages dans un établissement spécialisé. Ces écoles de service social sont sou-

mises, si elles désirent recevoir le concours financier de l'Etat, à une réglementation assez stricte. L'appui financier des pouvoirs publics est nécessaire pour permettre aux écoles de maintenir la qualité des études et des stages que suppose l'obtention du diplôme d'Etat d'assistante sociale; or, au niveau et à la valeur de celui-ci se trouve lié un recrutement valable d'assistantes sociales répondant aux besoins des services sociaux et à ceux de leurs usagers.

Les écoles de service social sont au nombre de 65, dont 17 à Paris, 47 en province et 3 en Afrique du Nord: certaines sont des écoles mixtes préparant le diplôme d'Etat d'infirmière et le diplôme d'Etat d'assistante sociale et certaines autres ne comportent qu'une section de préparation au diplôme d'Etat d'assistante sociale.

Les crédits du plan d'équipement sanitaire et social sont destinés à financer les constructions nouvelles et l'aménagement des locaux qui sont indispensables pour que la formation puisse être assurée d'une façon satisfaisante et, dans certains cas, pour permettre de loger décemment des élèves internes. Il convient de noter en effet, que nombreuses sont les écoles de service social dont l'enseignement est satisfaisant, mais, dont les locaux étaient fort vétustes et nécessitaient des aménagements complémentaires ou des installations nouvelles.

Sur l'ensemble des crédits de l'article 4 du chapitre 66-20 le montant des subventions attribuées aux écoles de service social s'élève à: 6.774.000 F pour 1954; 44.739.800 F pour 1955;

Les subventions prévues s'élèvent à: 30.250.000 F pour 1956; 40 millions de francs pour 1957.

#### Ecoles de cadres d'enseignement ménager familial.

Il est incontestable que l'état social et sanitaire des familles françaises serait grandement amélioré si la loi de 1912 qui a rendu obligatoire la formation ménagère familiale pour les jeunes filles de dix-sept ans était effectivement appliquée: or, actuellement à peine la moitié des jeunes filles ont pu recevoir depuis dix ans une véritable formation ménagère, le nombre de monitrices habilitées à donner l'enseignement, qui doivent obligatoirement être titulaires du monitorat d'enseignement ménager familial (examen d'Etat dont le programme a été fixé par l'arrêté du 21 octobre 1950), est insuffisant.

En effet, l'exiguïté des locaux où se trouvent les écoles de cadres d'enseignement ménager familial ne permet pas d'accueillir toutes les candidates à cette profession. Des constructions, des agrandissements et des aménagements locaux s'imposent pour répondre aux besoins actuels.

Pour permettre une formation satisfaisante des candidats au monitorat d'enseignement ménager familial, il est indispensable que les écoles améliorent leur équipement et soient en mesure d'initier leurs élèves au maniement des appareils ménagers et d'éviter une formation trop théorique.

L'aide financière apportée à cette catégorie d'établissements s'élève à: 14.200.000 F pour 1954; 8 millions de francs pour 1955.

Parmi les organismes bénéficiaires, il y a lieu de signaler le centre mosellan d'enseignement ménager de Ban-Saint-Martin (Moselle): cet établissement a eu, grâce aux crédits d'équipement, réaliser la construction d'un bâtiment nouveau et des aménagements indispensables qui lui ont permis d'accueillir un effectif d'élèves plus important.

Les subventions prévues sur 1956 doivent s'élever à 10 millions 750.000 F.

Les subventions prévues sur 1957 doivent s'élever à 12 millions.

#### Centres de formation de travailleuses familiales.

A l'action des assistantes sociales et des centres animés par des monitrices d'enseignement ménager s'ajoute celle exercée auprès des familles par les travailleuses familiales. Le rôle de ces travailleuses sociales est, dans le cas de naissance, de maladie, de fatigue de la mère, de s'occuper des enfants et de veiller aux soins de ménage; cette suppléance de la mère absente ou absente suppose une valeur technique et morale réelle, c'est pourquoi, en application du décret du 9 mai 1949, un certificat de travailleuse familiale a été institué. Ce certificat sanctionne une formation de sept mois, dont trois mois de spécialisation qui sont donnés dans des centres de formation de travailleuses familiales qui doivent être spécialement équipés pour répondre au but qu'ils poursuivent.

Pour l'équipement des centres de formation de travailleuses familiales, l'aide financière de l'Etat s'élève à :

8.250.000 F pour 1954.

11.390.000 F pour 1955.

Elle sera de 2.550.000 F pour 1956.

Il convient de souligner que la caisse nationale de sécurité sociale a, elle aussi, fait un effort financier en faveur desdits centres.

#### Centres sociaux.

Le centre social peut être défini: « une organisation qui, avec la collaboration des usagers, s'efforce de résoudre les problèmes propres à la population d'un quartier ou d'un secteur géographique, en mettant à sa libre disposition, dans un local approprié, un ensemble de services et de réalisations collectives de caractère éducatif, social ou sanitaire animés par une travailleuse sociale responsable de la marche générale du centre, qui doit y assurer des permanences régulières et si possible y résider.

Un des éléments essentiels du centre social, outre la présence permanente d'une travailleuse sociale, est le groupement dans un même local d'une série d'activités sociales, culturelles, sanitaires et de services qui répondent aux besoins de tous les membres d'une famille: consultation de nourrissons, garderies d'enfants, colonies de vacances, bibliothèque, ciné-club, service de travailleuses familiales, foyers de vieillards, centre d'hygiène scolaire.

Le regroupement de ces activités diverses permet de réduire les frais généraux et d'augmenter le rendement du centre grâce à des conditions économiques meilleures.

D'autre part, le caractère résidentiel du centre social qui, à la différence d'autres formules de service social, agit principalement par l'accueil des usagers et non par des démarches à domicile, permet d'atteindre un plus grand nombre de bénéficiaires.

Cette formule semble donc offrir des perspectives d'avenir; elle est de nature à répondre aux besoins de quartiers ou centres d'habitations nouveaux dans les grandes agglomérations ainsi qu'à ceux des populations rurales disséminées. Elle permet les efforts financiers conjugués de divers organismes et collectivités auxquels doit se joindre le concours de l'Etat.

Des centres sociaux urbains et des centres sociaux ruraux ont été créés ou vont l'être au cours des exercices 1956 et 1957; certains centres sociaux existants complètent leur aménagement et agrandissent leurs installations. On peut citer, entre autres projets subventionnés, la construction d'un centre social à Valenciennes entrepris à l'initiative de l'association des centres sociaux de Valenciennes, la création d'un centre social à Tours dans un quartier nouveau, par les soins de la caisse d'allocations familiales d'Indre-et-Loire, la création de centres sociaux ruraux à Objat (Corrèze) et à Roissy-en-France.

Le montant de l'aide financière accordée au titre du plan d'équipement s'élève à: 6.458.000 F pour 1954; 17.308.000 F pour 1955. Elle sera de: 14.450.000 F pour 1956; 36 millions de francs pour 1957.

#### Maisons familiales de vacances.

Les familles françaises souhaiteraient généralement prendre leurs vacances en évitant la dispersion des parents et des enfants, mais de nombreuses familles de condition modeste sont dans l'impossibilité de réunir les fonds nécessaires en vue d'un séjour de deux ou trois semaines dans un hôtel ou une pension même de dernière catégorie, et n'ont d'autre part aucune attache à la campagne.

Pour remédier à cette situation, les organismes familiaux ont créé, depuis quelques années, des établissements d'un type nouveau; les maisons familiales de vacances; les collectivités publiques, les caisses d'allocations familiales, les comités d'entreprise, les syndicats ouvriers s'intéressent aussi à cette formule et possèdent quelques maisons.

Les pouvoirs publics se sont également préoccupés de la question et un arrêté relatif à l'agrément des maisons familiales de vacances a été pris le 26 février 1954 conjointement par le ministre de la santé publique et de la population et le ministre du travail et de la sécurité sociale (*Journal officiel* du 27 février 1954). Cet arrêté interministériel, modifié par celui du 4 février 1955 (*Journal officiel* du 6 mars) et l'arrêté du ministère de la santé publique et de la population en date du 10 mars 1954 (*Journal officiel* du 20 mars 1954) — rectifié par un *Journal officiel* du 1<sup>er</sup> avril 1954 — pris pour son application constituent le « statut » des maisons familiales de vacances, qui a été mis en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1956.

L'arrêté du 26 janvier 1954 donne des maisons familiales de vacances la définition suivante:

« Etablissements sans but lucratif dont l'organisation permet à plusieurs familles de prendre simultanément leurs vacances en évitant la séparation des parents et des enfants, dans des conditions adaptées à leurs besoins et à leurs moyens grâce à des services collectifs appropriés. »

Il faut souligner que les maisons familiales de vacances ne sont pas seulement des réalisations à caractère social et que leur développement offre aussi un très grand intérêt sur le plan sanitaire.

Un recensement des maisons familiales de vacances est en cours; on peut dès maintenant avancer qu'il existe plus de 300 maisons (qui presque toutes probablement demanderont leur agrément). En moyenne, elles peuvent recevoir chacune 60 personnes — adultes et enfants — pour un séjour d'environ 3 semaines à 4 séries d'hôtes se succédant au cours de la saison d'été. Quelques-unes d'entre elles fonctionnent également pendant les vacances de Pâques et de Noël. Approximativement, les maisons familiales de vacances, ensemble, accueillent en une année 18.000 familles, auxquelles elles procurent 1 million 500.000 journées de vacances.

L'aide de l'Etat est nécessaire aux maisons familiales de vacances existantes pour mettre leurs installations en harmonie avec les prescriptions réglementaires du statut; elle est nécessaire également pour faciliter l'ouverture de nouvelles maisons, demandées de toutes parts.

Le montant de cette aide imputée sur les crédits d'équipement de l'article 4 du chapitre 66-20 s'est élevé, ou s'élèvera à: 5.300.000 en 1954; 12 millions en 1955; 12 millions en 1956; 12 millions en 1957.

Les subventions d'équipement ainsi accordées ont permis, ou permettront, l'acquisition de 13 propriétés à l'usage de maisons familiales de vacances, l'agrandissement de 14 maisons, et l'exécution de gros travaux indispensables dans sept autres de ces établissements.

#### CREDITS ACCORDES

Les travaux d'élaboration du plan avaient mis en relief la grave insuffisance de l'équipement sanitaire et social.

La commission d'équipement sanitaire et social avait proposé trois solutions correspondant à des projets dont le montant s'élevait à 150 milliards, 120 milliards et 90 milliards. C'est cette dernière solution « solution de détresse » qui a été adoptée par le Gouvernement.

Elle ne comprend que les opérations strictement indispensables et urgentes. Le taux de subvention de l'Etat qui devait être de 50 p. 100 a été réduit à 40 p. 100.

La part de l'Etat ressort donc à 36 milliards. La tranche d'autorisations de programme accordée sur l'exercice 1954, soit 5.025 millions, a été considérée comme la première tranche du plan quadriennal; les 31 milliards à financer sont échelonnés ainsi:

En 1955, 11 milliards; en 1956, 10 milliards; en 1957, 10 milliards.

Cet objectif marque la volonté de combler une partie du retard accumulé depuis de nombreuses années. En effet, les crédits d'équipement pour la santé publique ont subi l'évolution suivante:

1950: autorisations de programme, 1.200 millions de francs; crédits de paiement, 1.875 millions de francs.

1951: autorisations de programme, 2 milliards de francs; crédits de paiement, 2 milliards de francs.

1952: autorisations de programme, 2.682 millions de francs; crédits de paiement, 1.914 millions de francs.

1953: autorisations de programme, 3.911 millions de francs; crédits de paiement, 1.630 millions de francs.

1954: autorisations de programme, 5.025 millions de francs; crédits de paiement, 2.312 millions de francs.

On notera que les crédits de paiement ouverts n'ont pas pu être utilisés dans leur totalité; pour l'ensemble des établissements, le montant global des travaux subventionnés et ayant fait l'objet de paiements au cours de l'exercice 1954 ne s'est élevé qu'à environ 4.900 millions.

La répartition des crédits accordés au ministère de la santé publique et de la population en 1954 s'établit de la manière suivante (en millions de francs):

Etablissements nationaux:

Hôpitaux et hospices, autorisations de programme, 515; crédits de paiement, 257,3.

Opérations anciennes, autorisations de programme, 961; crédits de paiement, 691.

Opérations nouvelles, autorisations de programmes, 1.387,9; crédits de paiement, 235.

Réadaptation fonctionnelle, autorisations de programme, 67; crédits de paiement, 28.

Ecoles d'infirmières, autorisations de programme, 20; crédits de paiement, 12.

Lutte contre les maladies mentales, autorisations de programme, 844; crédits de paiement, 279,3.

Lutte contre la tuberculose, autorisations de programme, 289; crédits de paiement, 294.

Lutte contre le cancer, autorisations de programme, 240; crédits de paiement, 205,8.

Enfance inadaptée, autorisations de programme, 237; crédits de paiement, 121.

Assistance à l'enfance, autorisations de programme, 240; crédits de paiement, 92,5.

Organismes divers (contrôle sanitaire aux frontières, transfusion sanguine, protection maternelle et infantile), autorisations de programme, 224,1; crédits de paiement, 96,1.

Totaux: autorisations de programme, 5.025; crédits de paiement, 2.312.

Pour 1955, une nouvelle et forte augmentation des crédits ainsi que l'amélioration des procédures d'approbation et d'exécutions des travaux doit permettre de combler le retard.

Dans le cadre de la loi du 2 avril 1955 accordant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement, un décret-programme d'équipement a été publié le 20 mai 1955, qui donne au ministre de la santé publique et de la population les moyens d'effectuer les réalisations inscrites dans le plan.

Ce décret porte la fixation d'un programme d'opérations d'un montant total de 90 milliards dont 36 milliards à la charge de l'Etat. Les crédits correspondant à la part de l'Etat dans l'exécution du plan sont ventilés entre le programme et les lois annuelles de finances conformément au tableau suivant (en milliards de francs):

1954: programme, 5,025; opérations annuelles, néant. — Total, 5,025.

1955: programme, 8; opérations annuelles, 3. — Total, 11.

1956: programme, 8; opérations annuelles, 2. — Total, 10.

1957: programme, 8; opérations annuelles, 2. — Total, 10.

Totaux: programme, 29,025; opérations annuelles, 7. — Total, 36,025.

Le décret prévoit également dans le but d'assurer l'exécution de ce programme, dans les meilleures conditions d'efficacité, une série de mesures qui avaient été préconisées par la commission du plan.

Ces mesures tendent, d'une part, à renforcer le contrôle et à abaisser le coût de la construction, d'autre part, à simplifier les procédures et à faciliter le financement pour éviter les à-coups dans l'exécution des travaux.

Dans le domaine de la lutte contre l'alcoolisme sur laquelle la commission de l'équipement sanitaire et social avait particulièrement attiré l'attention, le Gouvernement a marqué sa volonté d'engager une lutte efficace. Par décret du 13 novembre 1954 a été créé un haut-comité d'études et d'information sur l'alcoolisme, chargé de réunir tous les éléments d'information nécessaires et de proposer au Gouvernement les mesures susceptibles de diminuer l'importance de ce fléau.

#### OPERATIONS A PREVOIR POUR LE NOUVEAU PLAN QUADRIENNAL

##### A. — Hygiène publique et hôpitaux.

Le nouveau plan sera constitué en grande partie par les projets restants concernant la réorganisation, la modernisation et l'extension éventuelle des hôpitaux existants et la construction de quelques nouveaux blocs hospitaliers.

Les critères mis au point pour la préparation du premier plan quadriennal devront servir à l'établissement du deuxième plan, mais ils devront être révisés et adaptés.

**Hôpitaux.** — Il faut tenir compte de deux impératifs :

Donner aux malades toutes les ressources de l'art médical nécessitées par leur état de santé ;

Les soigner le plus près possible de leur famille.

Il faut définir par des textes « l'hôpital rural » comprenant quelques lits de maternité et des lits de médecine accessibles aux médecins de la localité.

Enfin la politique actuelle doit être suivie, qui consiste moins à construire des hôpitaux neufs qu'à moderniser ceux qui existent. Des constructions nouvelles ne devront être autorisées que dans le cas où les établissements existants s'avèreraient insuffisants.

Le premier plan quadriennal d'équipement hospitalier 1954-1957 a dû, étant donné l'urgence des besoins dans tous les secteurs de l'hospitalisation et les difficultés de financement, être principalement consacré aux opérations urgentes intéressant les services actifs et techniques des hôpitaux.

Les problèmes posés par l'hospitalisation des personnes âgées n'ont pas reçu de solution satisfaisante.

Le vieillissement de la population a pris une telle ampleur qu'il impose aux pouvoirs publics des dispositions impérieuses.

La durée moyenne de la vie humaine, « l'espérance de vie », qui était en moyenne de 45 ans en 1900, était de 56 ans en 1936 ; actuellement, elle est de 62 ans pour les hommes et 67 ans et demi pour les femmes.

L'augmentation du nombre des grands vieillards est considérable depuis un siècle.

En 1851, il y avait 1 million 70.000 septuagénaires et 220.000 octogénaires. En 1954, il y avait 2 millions 430.000 septuagénaires et 694.000 octogénaires.

La gériatrie ou médecine des vieillards est appelée à rendre dans l'avenir d'aussi grands services que la pédiatrie ou médecine des enfants en rend actuellement.

Une commission réunie le 28 juillet 1955 a émis à ce sujet des suggestions et a insisté sur l'urgence du problème.

Avant le terme du plan quadriennal en cours, des crédits devront être dégagés en vue de la construction et l'amélioration des services de vieillards mais si cet effort ne peut être que très limité dans le présent, il doit faire l'objet d'études afin d'obtenir sa prise en considération au titre du prochain plan d'équipement hospitalier.

#### Directives.

Les vieillards doivent être hébergés à proximité de leur famille ou de leur résidence.

Il faut séparer les vieillards des autres catégories de malades, en particulier des jeunes infirmes ou incurables.

Il est nécessaire d'assurer l'hébergement et l'hospitalisation des personnes âgées dans des locaux distincts selon leur état de santé : Valides ; invalides ; grabataires ; psychose sénile.

Les hôpitaux ou services de vieillards valides devront toujours comprendre une infirmerie dotée d'un poste de surveillance et de soins pour les traitements courants ; les vieillards malades seront évacués sur les services de médecine, de chirurgie ou de spécialités.

Dans chaque établissement de vieillards, il faut prévoir des locaux annexes, tels que : salles de réunions et de lecture.

Les grandes salles sont à proscrire ; les salles existantes pourraient subir, à peu de frais, des améliorations, en particulier la création de boxes en matériaux légers.

Enfin, il faut créer des maisons de retraite pour ménages avec possibilité d'aménagement d'un mobilier personnel.

#### B. — Hygiène sociale.

Dans le domaine de l'hygiène sociale, c'est-à-dire de la lutte contre les fléaux sociaux, les principes suivants devraient être à la base de l'établissement du prochain quadriennal :

1° Inutilité de nouvelles constructions pour le traitement des tuberculeux. Se tenir :

a) A l'amélioration technique et hôtelière des établissements de cure ;

b) Au développement et à l'amélioration technique des dispensaires antituberculeux, c'est-à-dire mettre l'accent sur le dépistage et la prévention plus que sur le traitement. Les dépenses dans ce domaine ne devraient pas être très élevées ;

2° Inutilité de nouvelles constructions pour la lutte anti-vénéérienne, comme d'ailleurs l'avait reconnu le premier plan quadriennal ;

3° Continuer, en l'augmentant encore, l'effort déjà important qui a été entrepris en matière de lutte contre les maladies mentales, à savoir :

a) Construction de nouveaux hôpitaux psychiatriques pour pallier l'insuffisance quantitative des places dont nous disposons actuellement pour les malades mentaux. 410.000 malades actuellement pour 90.000 places lorsque le programme 1954-1957 sera achevé ;

b) Amélioration technique et hôtelière des hôpitaux psychiatriques, dont beaucoup ne méritent pas encore le nom d'hôpital ;

c) Création de services de post-cure pour malades mentaux en voie de guérison ;

d) Création de service de traitement des alcooliques ;

e) Développement du réseau des dispensaires d'hygiène mentale pour pratiquer à la fois le dépistage précoce des maladies mentales, le traitement ambulatoire et la surveillance des malades guéris ou améliorés rendus à leur domicile ;

f) Création d'établissements pour enfants épileptiques et enfants mentalement déficients ;

4° Développement des organismes de lutte contre le cancer ;

Création de nouveaux centres anticancéreux.

Création de nombreuses consultations pour le dépistage précoce du cancer ;

5° Création de consultations pour le dépistage précoce des maladies chroniques de l'adulte, notamment, des maladies cardiovasculaires et par la prophylaxie du vieillissement prématuré.

Cette politique toute nouvelle paraît devoir prendre un développement considérable au fur et à mesure que nos connaissances progressent sur la physiologie et la pathologie de la vieillesse ;

6° Création de centres de dépistage précoce et de traitement des maladies rhumatismales qui constituent une telle charge pour les collectivités et, notamment, la sécurité sociale ;

7° Mise en place d'établissements de réadaptation pour tous les malades chroniques (anciens tuberculeux, rhumatisants, cardiaques, mentaux, etc.) qui actuellement guérissent, mais qu'il est nécessaire de réintégrer dans la vie professionnelle ou sociale après une certaine éducation ;

8° Augmenter l'effort déjà en faveur de l'enfance : développement des consultations de nourrissons, des services de prématurés, amélioration des installations techniques des maternités. Création de maternités rurales, et surtout développement de crèches et garderies d'enfants, organismes indispensables surtout si la mère est obligée de travailler loin du foyer ;

9° Amélioration de l'équipement thermal ;

10° Bien entendu, effort dans tous les domaines, y compris la lutte contre les maladies tropicales (lèpre, parasitoses) dans nos départements d'outre-mer, dont l'équipement est encore notablement insuffisant.

#### Population et entr'aide.

La différence entre les crédits alloués à la direction générale de la population dans le plan 1954-1957 et les besoins recensés rendent facile la justification d'un deuxième plan d'équipement social. Avec un taux de subvention de 40 p. 100, c'est 27 milliards qu'il aurait fallu et non 4.614 millions.

#### Aide sociale à l'enfance.

L'équipement en maisons maternelles et en pouponnières est en général suffisant.

L'effort devrait être amplifié en ce qui concerne :

1° Les hôtels maternels qui n'existent encore qu'en très petit nombre, de telle sorte que même lorsqu'ils existent le séjour des mères et des bébés doit être limité ;

2° Les foyers de pupilles ;

3° Les centres d'apprentissage pour pupilles lorsque ceux-ci ne peuvent être admis dans les centres normaux, en raison d'un niveau mental insuffisant ; centres d'enseignement ménager, centres agricoles où les pupilles pourraient recevoir les rudiments d'un métier et qui leur permettraient d'être placés dans des meilleures conditions.

Ces centres pourraient d'ailleurs être ouverts à d'autres mineurs non pupilles, présentant la même déficience.

Les pupilles d'un niveau mental normal doivent être placés dans les centres professionnels ou d'apprentissage, comme les autres mineurs. Le ministère de la santé publique n'a pas à les comprendre dans son plan ;

4° Les foyers de jeunes travailleurs. Un effort très particulier doit être prévu sur ce point, l'orientation industrielle constatée ces dernières années ne peut que s'accroître.

Ces foyers devraient être ouverts à tous les mineurs pupilles ou non.

#### Enfance inadaptée.

Le total des demandes de subventions connues et non satisfaites par le plan précédent s'élève à 1.892 millions. Ce total a été calculé en tenant compte d'une participation de la sécurité sociale égale à celle de l'Etat. Si la caisse nationale, qui donne en moyenne 250 à 300 millions par an, réduit sa propre participation, les crédits de l'Etat nécessaires pour réaliser les projets connus pendant les quatre années considérées devront être augmentés en proportion.

Outre les difficultés de placement qui ont justifié le plan 1954-1957, les services ont actuellement connaissance de difficultés concernant :

Le placement des déficients moteurs.

Toutes les opérations dont les plans étaient suffisamment avancés ont été retenus en 1956 et 1957 soit 85,5 millions. S'il s'avère nécessaire de susciter les initiatives au lieu d'attendre qu'elles se manifestent, les calculs doivent être prévus non plus sur la base de 42 millions, total des demandes en possession du service, conservées en instance pour le deuxième plan, mais sur celle de la répartition théorique des crédits qui prévoyait 175 millions pour les deux années 1956-1957, soit 350 millions pour quatre ans en supposant un partage égal santé publique-sécurité sociale et 700 millions en prévoyant un financement total santé publique.

Le placement des sourds débilés mentaux.

Il est vraisemblable que la création d'un ou plusieurs établissements pour sourds débilés devra être suscitée. En évaluant à 200 millions les besoins à satisfaire, c'est une dépense de 500 millions minimum qu'il convient de prévoir, toute réalisation en ce domaine devant vraisemblablement être couverte à 100 p. 100, en raison de l'évidente absence d'intérêt des œuvres privées à envisager une opération en ce domaine.

#### Infirmes adultes.

Le plan 1954-1957 comprenait peu de réalisation en faveur des infirmes, centres de rééducation professionnelle, centres d'aide par le travail.

Les besoins sont cependant très grands si on veut remettre au travail les infirmes et maintenir la politique nouvelle de réadap-



tation entreprise par les ministères du travail et de la santé publique. Pour éviter aux infirmes des déplacements trop importants, il serait souhaitable que chaque région dispose de deux ou trois centres adaptés à des infirmités différentes: aveugles, sourds, infirmes moteurs.

En outre, ainsi qu'il a été procédé dans le précédent plan, des maisons destinées à recevoir des vieillards aveugles ou des infirmes incapables à tout travail devraient être comprises dans le plan. En effet, les services reçoivent des demandes de cette nature, seul le placement en hospice peut être offert alors que les hospices sont pleins, ne peuvent répondre aux demandes des vieillards et ne sont pas toujours équipés pour recevoir des infirmes.

#### Personnes âgées.

Les projets de réalisations pour personnes âgées qui, au 1<sup>er</sup> juillet 1953, représentaient un milliard et demi de travaux, arrivent encore en grand nombre au service. L'ensemble des projets s'élève à 3.500 millions de travaux.

Ces projets comprennent des foyers, des maisons de retraite et également des immeubles communautaires où les vieillards auraient un logement et disposeraient de services communs (restaurant, laverie, dispensaire de soins, etc.).

Il convient de noter qu'au titre de l'équipement social, ce sont les petites maisons de retraites privées à caractère familial recevant des personnes âgées et des ménages qui peuvent recevoir une aide à l'exclusion des établissements importants; les crédits alloués ne sont donc pas destinés au même usage que ceux attribués pour l'amélioration des hospices publics fonctionnant dans de toutes autres conditions.

Les demandes de subvention pour l'aménagement de tels établissements sont très nombreuses et correspondent à un besoin réel, les demandes de placement émanant très fréquemment de personnes âgées appartenant à la classe moyenne.

Cette tendance ne pourra qu'augmenter en raison, d'une part, de l'accroissement de la durée de la vie humaine, et, d'autre part, de la généralisation des retraites de vieillesse.

#### Centres d'hébergement.

A côté des centres expressément prévus par le décret du 29 novembre 1953, il serait souhaitable de faciliter la création dans les grandes villes de centres d'accueil destinés aux « sociaux » ne répondant pas aux définitions du décret ci-dessus.

Etant donné la nécessité dans la plupart des grandes villes de créer de tels centres d'accueil, il serait indispensable d'obtenir dans les années à venir des crédits permettant d'assurer l'aménagement de centres dans toutes les régions.

En raison de la modicité des crédits, il n'a pas été établi de recensement des projets, seules de très faibles demandes portant sur les aménagements de centres déjà existants pouvant recevoir satisfaction.

En définitive, les crédits à inscrire dans le plan 1958 devraient être au moins équivalents à ceux du plan précédent.

#### Organismes sociaux et familiaux.

Pour l'ensemble des organismes sociaux et familiaux, visés à l'article 4 du chapitre 66-20, les besoins demeurent importants et la nécessité d'une aide financière est incontestable. Les efforts doivent être poursuivis en faveur des écoles de service social et des écoles de cadres d'enseignement ménager. En ce qui concerne les organismes de travailleuses familiales, il serait souhaitable qu'une aide financière de l'Etat soit prévue pour permettre l'aménagement de foyers de travailleuses familiales dont la réalisation est indispensable et n'a pu être assurée jusqu'à présent dans de nombreux cas, les crédits du plan d'équipement actuel étant réservés aux centres de formation.

Pour les centres sociaux, l'effort financier de l'Etat devrait être non seulement maintenu mais accru. Ces centres constituent, peut-on dire, la formule d'action sociale de l'avenir: la plus économique puisque regroupant les diverses activités sociales, médico-sociales, les initiatives de caractère culturel et intéressant les loisirs; la plus efficace puisque — la collaboration des usagers étant assurée — elle implique le plus souvent le regroupement des initiatives et la conjonction des efforts financiers des collectivités publiques et privées (Etat, municipalités, caisses d'allocations familiales, mutualité agricole, associations, etc.).

Il semble, d'ailleurs, que la formule du centre social retienne vivement l'intérêt et que des projets nombreux de création soient en cours d'élaboration ou même déjà établis, projets pour l'exécution desquels l'aide financière de l'Etat serait indispensable.

Enfin l'aide accordée jusqu'ici par l'Etat aux maisons familiales de vacances apparaît très faible en regard des besoins. Cette nouvelle formule d'entraide et de repos, qui donne d'excellents résultats sur tous les plans, rencontre une grande faveur dans les familles ayant un faible niveau de vie, auxquelles les maisons sont destinées, et de très nombreuses demandes ne peuvent être satisfaites. L'intérêt social incontestable de ces réalisations justifierait une forte augmentation du concours financier de l'Etat en vue de la création de nouveaux établissements ou de l'amélioration de ceux qui fonctionnent déjà.

Sous le bénéfice de ces observations votre commission de la famille, de la population et de la santé publique vous demande de donner un avis favorable au projet de loi qui vous est soumis.

## ANNEXE N° 336

(Session ordinaire de 1955-1956 — Séance du 8 mars 1956.)

PROPOSITION DE RESOLUTION tendant à inviter le Gouvernement à **supprimer** purement et simplement au cours de l'année 1956 les **périodes militaires de réserve**, présentée par M. Naveau et les membres du groupe socialiste et apparentés, sénateurs. — (Renvoyée à la commission de la défense nationale.)

#### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, le ministre de la défense nationale convoque chaque année un certain nombre de militaires de réserve pour une période d'exercice dont il me paraît possible de contester la véritable utilité et de protester contre l'inégalité et l'injustice des devoirs réclamés par la nation à l'ensemble des citoyens.

C'est ainsi que sous le prétexte de je ne sais quelle spécialité inapparente, les mêmes hommes ont été convoqués deux ou trois fois en quelques années alors que certaines classes n'ont jamais su ce qu'était le service militaire. Ces mêmes hommes sont par ailleurs très étonnés de la spécialité qui leur est reconnue et de l'usage qui en est fait au cours des convocations, alors que leur présence dans leurs foyers, dans leurs professions, à leurs ateliers, serait plus appréciable. C'est le cas de chefs de famille, chefs d'exploitations agricole, industrielle et commerciale, qui délaissent leurs propres intérêts, laissent également ceux du personnel qu'ils emploient.

Nous nous sommes élevés les uns et les autres contre les appels de réservistes agriculteurs en pleine saison de grands travaux et malheureusement bien souvent sans succès sous le prétexte de ces « spécialités » de convocations dites « verticales ».

Cette année plus que jamais en raison de la destruction par le gel de nos emblavements de céréales d'automne et de la nécessité de réensemblaver au printemps, la présence de ces agriculteurs et ouvriers agricoles dans les exploitations semble indispensable.

Cet aspect n'est pas l'unique objet de cette proposition de résolution. Pour éviter toute discrimination professionnelle et respecter l'égalité dans l'application des charges entre les citoyens; dans le souci par ailleurs de réaliser quelques économies dans nos charges militaires sans nuire aux principes de la défense nationale au moment où dans ce domaine un effort supplémentaire est demandé à la nation dans les graves problèmes d'Afrique du Nord, nous vous demandons d'adopter la proposition de résolution suivante:

#### PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Conseil de la République invite le Gouvernement à annuler purement et simplement toute convocation de réservistes pendant l'année 1956.

## ANNEXE N° 337

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 8 mars 1956.)

PROPOSITION DE LOI tendant à compléter les dispositions de l'ordonnance n° 45-2627 du 2 novembre 1945 organisant la **protection des végétaux**, présentée par M. Nayrou, et les membres du groupe socialiste et apparentés, sénateurs. — (Renvoyée à la commission de l'agriculture.)

#### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, l'ordonnance n° 45-2627 du 2 novembre 1945, organisant la protection des végétaux, rappelle dans son exposé des motifs, les lois antérieures organisant la défense des végétaux.

Elle ordonne:

« Art. 1<sup>er</sup>. — Le ministre de l'agriculture dresse la liste des fléaux des cultures contre lesquels la lutte est organisée dans les conditions qu'il fixe.

« Cette liste est établie par arrêté, après avis d'un comité consultatif de la protection des végétaux, dont la composition est fixée par arrêté. »

Elle comprend:

« a) Les parasites des végétaux contre lesquels la lutte est obligatoire en tous lieux de façon permanente;

« b) Les parasites et petits animaux dont la pullulation peut présenter, à certains moments, un danger rendant nécessaire, dans un périmètre déterminé, des mesures particulières de défense. »

Les articles suivants, groupés en cinq titres, ont trait aux groupements de défense, aux mesures de défense contre les parasites et les petits animaux, au contrôle des pépinières, au contrôle à l'exportation et à l'importation, aux sanctions et dispositions diverses.

Cette ordonnance comporte, à notre avis, des lacunes qu'il est important de combler, en rendant légales et obligatoires des mesures de défense et de protection à la fois des végétaux et du cheptel, contre les dégâts causés, non plus par les « parasites et petits animaux », mais contre les émanations nocives de certaines usines.

Il est, en effet, incontestable que, dans de nombreux endroits, les émanations provenant des usines occasionnent des dégâts sérieux aux cultures, et rendent pratiquement impossible l'élevage et la tenue permanente du cheptel, surtout bovin.

C'est le cas notamment pour les usines fabriquant de l'aluminium: l'électrolyse de l'alumine dégage des gaz fluoriques qui, non seulement causent de graves préjudices aux cultures, mais provo-

quent, notamment chez les bovins, une maladie du squelette dénommée « cachexie fluorique » obligeant les agriculteurs à vendre à vil prix à la boucherie les animaux atteints.

La législation en vigueur prévoit bien que les industriels sont responsables des dégâts et doivent indemniser les victimes.

Elle prévoit également qu'ils doivent procéder à l'installation de tous dispositifs utiles pour capter les émanations nocives.

Or, les techniciens déclarent, qu'en l'état actuel de la science, il est reconnu que les systèmes les plus perfectionnés en matière de captation de gaz fluoriques ne peuvent donner un résultat complet et sont exécrablement coûteux.

La situation actuelle est la suivante :

1° Dans certains cas, les industriels ont fait des installations de la captation des fumées qu'ils reconnaissent eux-mêmes insuffisantes. Ils traitent parfois amiablement avec les agriculteurs lorsqu'il y a quand même dégâts. Mais il arrive aussi que, arguant de leurs installations, ils prétendent qu'il n'y a pas dégât et refusent toute indemnité.

2° Dans d'autres cas, plutôt que d'engager des dépenses très élevées pour la captation, ils préfèrent indemniser les propriétaires; mais cela oblige, chaque année, à des tractations, à des expertises longues, coûteuses et irritantes qui découragent d'autant plus les agriculteurs qu'elles aboutissent, le plus souvent, à des indemnités ne correspondant nullement aux pertes réelles qu'ils subissent.

Les intéressés ont constitué des groupements de défense, mais l'action de ces organisations est gênée par le fait que l'ordonnance du 2 novembre 1945 :

Est muette sur la protection du cheptel;

Ne prévoit pas, dans la liste des ennemis des cultures, les émanations provenant de certains établissements industriels.

C'est la raison pour laquelle nous soumettons à votre approbation les adjonctions suivantes à l'ordonnance n° 45-2627 du 2 novembre 1945 :

#### PROPOSITION DE LOI

*Article unique.* — L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 2 novembre 1945 est modifié comme suit :

Après : « ... comité consultatif de la protection des végétaux... » ;

Ajouter : « ... et du cheptel. »

Après le paragraphe b) ajouter un paragraphe nouveau ainsi rédigé :

« c) Les émanations des établissements industriels lorsque les installations de captation des gaz nocifs n'existent pas, ou lorsque les appareils installés sont insuffisants pour une captation totale et n'entraînent pas, de ce fait, la disparition des dégâts occasionnés et constatés, soit aux végétaux soit au cheptel des exploitations agricoles situées dans la zone contaminée. »

### ANNEXE N° 338

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 8 mars 1956.)

**RAPPORT** fait au nom de la commission de la justice et de législation civile, criminelle et commerciale sur la proposition de loi, adoptée avec modification par l'Assemblée nationale dans sa troisième lecture, relative à la **location-gérance des fonds de commerce et des établissements artisanaux**, par M. Jean Geoffroy, sénateur (1)

NOTA. — Ce document a été publié au *Journal officiel* du 9 mars 1956. (Compte rendu *in extenso* de la séance du Conseil de la République du 8 mars 1956, page 328, 2<sup>e</sup> colonne.)

### ANNEXE N° 339

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 13 mars 1956.)

**PROPOSITION DE LOI** tendant à modifier l'article 811 du code rural concernant la possibilité pour le bailleur d'un fonds rural de reprendre le fonds loué à l'expiration de chaque période triennale, présentée par M. Aguesse, sénateur. — (Renvoyée à la commission de l'agriculture.)

#### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, dans l'établissement du statut du fermage et du métayage, le législateur a posé en principe que la durée du bail ne pouvait être inférieure à neuf ans. Il n'a admis d'exceptions que dans des cas très limités.

C'est ainsi qu'en vertu de l'article 811 du code rural le bailleur peut, si la faculté lui en a été expressément accordée lors de la conclusion du bail, reprendre le fonds loué à l'expiration de chaque période triennale, pour y installer un fils ou une fille ayant atteint l'âge de la majorité, lequel est soumis d'ailleurs à l'obligation d'exploitation personnelle posée à l'article 845 du code.

(1) Voir : Assemblée nationale (2<sup>e</sup> légis.), n°s 7847, 8404, 9263, 9870, 9261, 8969, 9964, 10078 et in-8° 1814, 11225, 11686 et in-8° 2133, 3<sup>e</sup> légis.) : 79, 674 et in-8° 29; Conseil de la République, n° 575 (année 1954); 134, 404 et in-8° 439 (année 1955), 59 et 168 (session de 1955-1956), 320 (session de 1955-1956).

Il semble indispensable que l'insertion dans le bail d'une clause de reprise triennale, conformément aux dispositions dudit article 811, réponde à un besoin effectif et qu'il ne s'agisse pas d'une clause de style insérée automatiquement dans tous les baux.

Pour qu'il en soit ainsi, il suffit de décider que la clause de reprise triennale ne pourra être valablement inscrite dans le bail que si, lors de la conclusion de celui-ci, le propriétaire a des enfants susceptibles d'atteindre leur majorité en cours de bail ou ayant atteint leur majorité au cours de l'une des deux périodes triennales précédentes.

Tel est l'objet de la proposition de loi que je soumetts à votre approbation :

#### PROPOSITION DE LOI

*Article unique.* — L'article 811, 2<sup>e</sup> alinéa, du code rural, est complété par les dispositions suivantes :

« Cette faculté de reprise triennale ne pourra être valablement inscrite que si le bailleur a, lors de la conclusion ou du renouvellement du bail, un fils ou une fille ayant atteint la majorité au cours de l'une des deux périodes triennales précédentes, ou étant susceptibles de l'atteindre en cours de bail. »

### ANNEXE N° 340

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 13 mars 1956.)

**PROPOSITION DE LOI** tendant à modifier l'article 838 du code rural relatif au congé donné par le propriétaire en cas de non-renouvellement de bail, présentée par M. Aguesse, sénateur. — (Renvoyée à la commission de l'agriculture.)

#### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, en vertu de l'article 838 du code rural, le propriétaire qui entend s'opposer au renouvellement du bail doit notifier congé au preneur dix-huit mois avant l'expiration du bail.

Il est apparu à l'auteur de la présente proposition de loi qu'il était indispensable d'apporter un certain nombre de précisions aux dispositions de cet article en ce qui concerne la forme à donner au congé par le propriétaire. En effet, le congé une fois donné, il arrive fréquemment que le bailleur, dans le délai de dix-huit mois qui le sépare de la reprise effective, est amené à modifier les motifs mêmes pour lesquels s'exerce cette reprise.

Il arrive, notamment, que le bailleur décide de mettre en vente le fonds rural et ce n'est qu'en cours de procédure — par exemple devant le tribunal paritaire d'arrondissement — que le preneur est en mesure de connaître le nom du bénéficiaire de la reprise. Il en résulte alors l'impossibilité pour le preneur d'établir que celui au profit duquel s'exerce le droit de reprise ne se trouve pas dans des conditions permettant l'exploitation effective et permanente du fonds.

Il est nécessaire que, dès la notification du congé, la situation soit claire et que, par conséquent, à peine de nullité, le congé mentionne les motifs allégués par le propriétaire pour s'opposer au renouvellement ainsi que le nom du bénéficiaire en cas de congé pour reprise.

D'autre part, notre texte envisage d'interdire que le congé donné soit rendu effectif en faveur d'un tiers acquéreur, lorsque l'acquisition aura été réalisée moins de dix-huit mois avant la fin du bail.

Cette disposition a pour but de mettre fin à certaines pratiques qui n'ont pas été sanctionnées par la jurisprudence et qui lésent gravement les intérêts du preneur. En vertu de mon texte, s'il se présente un acquéreur dans le délai de dix-huit mois précédant la reprise du fonds, le nouveau propriétaire n'aura plus d'autre ressource que de renouveler le bail de l'exploitant.

Ces nouvelles dispositions trouvent leur pleine justification dans la nécessité d'assurer la stabilité de l'exploitant fermier et métayer telle qu'elle a été voulue par le législateur lors de l'établissement du statut du fermage et du métayage. Elles vont également dans le sens des dispositions qui ont été adoptées par la commission de l'agriculture de l'Assemblée nationale au cours des deux dernières législatures.

En conséquence, j'ai l'honneur de soumettre à votre approbation la proposition de loi suivante :

#### PROPOSITION DE LOI

*Article unique.* — L'article 838 du code rural est abrogé et remplacé par un article ainsi conçu :

« Art. 838. — Le propriétaire qui entend s'opposer au renouvellement doit notifier congé au preneur dix-huit mois, au moins, avant l'expiration du bail; ce congé peut valablement être donné par lettre recommandée avec avis de réception.

« A peine de nullité, le congé doit mentionner expressément les motifs allégués par le propriétaire, indiquer, en cas de congé pour reprise, le nom du bénéficiaire ou des bénéficiaires possibles, parmi lesquels le choix devra se porter, au plus tard, lors de l'audience de compétence du tribunal cantonal.

« Le congé ne peut profiter à un tiers acquéreur lorsque l'acquisition intervient moins de dix-huit mois avant la fin du bail.

« A défaut de congé, il s'opère un nouveau bail dont la durée est de neuf ans. Le bail issu du renouvellement est assimilé à un bail écrit, à l'égard des tiers. »

## ANNEXE N° 341

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 13 mars 1956.)

PROPOSITION DE LOI tendant à modifier l'article 845 du code rural en vue d'assurer la stabilité de l'exploitant preneur et d'empêcher les reprises abusives, présentée par M. Aguesse, sénateur. — (Renvoyée à la commission de l'agriculture.)

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, l'article 845 du code rural fixe les conditions dans lesquelles le bailleur d'un fonds rural peut refuser au preneur le renouvellement du bail, afin de reprendre le fonds pour l'exploiter lui-même personnellement ou pour y installer un fils ou une fille ayant atteint l'âge de la majorité.

L'expérience a prouvé que la rédaction actuelle de l'article 845 n'empêchait pas, dans un grand nombre de cas, la reprise d'une exploitation agricole dans un but, non pas d'exploitation personnelle, mais de spéculation; et les décisions de la jurisprudence n'ont pas permis, jusqu'à présent, d'assurer cette sauvegarde de l'exploitation familiale qui a été essentiellement le but recherché par le législateur dans l'établissement du statut du fermage et du métayage.

Il est certain que, pour maintenir dans notre pays cette forme d'exploitation que représente l'exploitation familiale, il ne suffira pas de mettre à la disposition de l'exploitant un certain nombre de moyens. Il sera nécessaire qu'une grosse part des investissements indispensables soit demandée au cultivateur lui-même. Pour améliorer son sort, celui-ci devra, au préalable, consentir des sacrifices qui ne donneront pleinement leurs résultats que quelques années plus tard. Or, il est inconcevable d'engager les fermiers et métayers dans cette voie si on ne leur garantit pas, au préalable, la certitude de recueillir les fruits de leurs sacrifices.

Il faut les protéger contre la convoitise de plus riches ou de plus puissants qu'eux. Il faut empêcher que l'amélioration des exploitations soit une cause de spéculations fructueuses aux dépens des fermiers et métayers.

Pour cela nous n'avons qu'un seul moyen à notre disposition: assurer la stabilité des exploitants fermiers et métayers.

Tel est le but visé par les modifications que je propose aux dispositions de l'article 845 du code rural.

Je tiens à souligner que les réformes envisagées ne tendent nullement à restreindre l'exercice du droit de reprise du propriétaire chaque fois qu'il s'agit d'une reprise effective en vue d'exploitation personnelle. Au contraire, en cas d'installation d'enfant, le droit de reprise, jusqu'ici strictement limité au fils ou à la fille du propriétaire, serait, en vertu de mon texte, étendu aux petits-enfants.

Mon but essentiel est d'éviter les reprises frauduleuses et abusives exercées par des propriétaires qui n'ont nullement l'intention d'exploiter eux-mêmes.

Les modifications proposées ont été adoptées par la commission de l'agriculture de l'Assemblée nationale, parfois même par l'Assemblée nationale elle-même, au cours des années 1949 à 1951. Il s'agit d'abord de restituer à l'expression « exploitation personnelle effective et permanente » le sens qu'a voulu lui donner le législateur de 1946. La direction et la surveillance des travaux ne sauraient, à elles seules, suffire, car elles prêtent à de nombreuses fraudes.

Il s'agit, ensuite de prévoir que l'exercice de la profession agricole doit être l'occupation essentielle. Le métier d'agriculteur exige une présence et un travail permanents incompatibles avec l'exercice d'une autre profession. On ne peut être à la fois pharmacien et agriculteur, notaire et agriculteur, etc.

S'agissant d'un propriétaire exploitant déjà une ferme, le droit de reprise ne doit pouvoir s'exercer sur une autre exploitation que si le propriétaire propose au preneur en place l'échange d'exploitations.

Enfin, pour mettre un terme au démembrement d'une exploitation familiale, par voie de reprise partielle, le droit de reprise ne pourra être accordé si son exercice est de nature à compromettre la bonne exploitation du fonds, notamment s'il opère un démembrement préjudiciable au maintien de sa viabilité.

C'est en vertu des considérations précédentes que j'ai l'honneur de soumettre à votre approbation la proposition de loi suivante:

## PROPOSITION DE LOI

Art. 1<sup>er</sup>. — L'article 845 du code rural est abrogé et remplacé par un article ainsi conçu:

« Art. 845. — Le bailleur a le droit de refuser le renouvellement du bail et de reprendre le fonds loué, s'il veut exercer lui-même, à titre principal, la profession agricole pendant neuf ans, ou la faire exercer à l'un de ses enfants ou petits-enfants ayant atteint l'âge de la majorité.

« Le bénéficiaire de la reprise devra cultiver personnellement, soit en participant de façon active à l'exécution des travaux, soit en exerçant un travail effectif et permanent de direction et de surveillance.

« Il ne pourra, directement ou par personne interposée, exercer concurremment une profession non agricole.

« Le bénéficiaire de la reprise devra posséder les aptitudes physiques, matérielles et financières à l'exploitation ainsi que les connaissances professionnelles nécessaires.

« Le bénéficiaire de la reprise devra occuper les bâtiments d'habitation du fonds repris. Dans le cas où, par exception, cette condition ne pourrait être remplie, la reprise ne pourra être exercée

qu'après autorisation préalable et motivée du tribunal paritaire. La dérogation ne pourra être accordée que si l'habitation proposée, située à proximité immédiate du fonds, en permet l'exploitation personnelle et permanente. Le bénéficiaire de la reprise devra établir son domicile au lieu de la situation du bien.

« Si le bailleur est déjà propriétaire ou usufruitier d'une ferme qu'il exploite personnellement, il ne peut reprendre le bien loué à moins qu'il ne propose au preneur en place l'échange d'exploitations.

« Exclusion faite des collectivités et établissements publics dont la situation est régie par l'article 861 du code rural, les personnes morales constituées depuis moins de neuf ans à la date du congé, de même que celles dont l'activité principale n'est pas l'agriculture, ne pourront exercer le droit de reprise.

« Le droit de reprise partielle ne pourra être accordé si son exercice est de nature à compromettre la bonne exploitation du fonds, notamment s'il opère un démembrement de l'exploitation préjudiciable à son équilibre économique ou à sa viabilité.

« L'exercice du droit de reprise s'effectue dans les formes et délais prévus à l'article 838 du code rural. »

Art. 2. — Le bénéfice des dispositions de l'article 845 du code rural est de droit nonobstant toute disposition de justice non encore exécutée.

## ANNEXE N° 342

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 13 mars 1956.)

AVIS présenté au nom de la commission des moyens de communication, des transports et du tourisme sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant approbation du **deuxième plan de modernisation et d'équipement**, par M. Julien Brunhes, sénateur (1).

Mesdames, messieurs, avant d'entrer dans le détail des crédits prévus dans le deuxième plan de modernisation et d'équipement, je tiens d'abord à faire, au nom de votre commission, une observation d'ordre général qui résulte du projet de loi lui-même. En effet, le premier plan a été appliqué sans que le Parlement ait été consulté. Quant au deuxième plan qui est soumis aujourd'hui à votre approbation, il prévoit l'ensemble des investissements nécessaires, sans donner pour cela force de loi à ses diverses dispositions; d'ailleurs une grande partie de ce plan qui s'applique aux années 1954 à 1957 a, de ce fait, été partiellement exécutée.

On peut donc considérer que l'avis qui nous est demandé sur un texte qui ne comporte aucune sanction législative ne peut s'appliquer qu'au seul exercice 1957, les crédits pour 1956 étant déjà pratiquement arrêtés.

Nous n'aurions pu, dans ces conditions, n'émettre aucun avis. Si, cependant, votre rapporteur a cru devoir étudier ce plan et vous soumettre ses conclusions, c'est parce qu'il estime que nos observations doivent servir de cadre au troisième plan qui, à partir de l'année 1958, déterminera l'orientation de notre économie et la part relative des investissements nécessaires.

Votre commission déclare donc qu'elle n'a pas l'intention d'émettre un avis défavorable sur le projet qui nous est soumis et que ses observations sont destinées à éclairer les pouvoirs publics sur ses désirs concernant les plans ultérieurs.

## I. — Société nationale des chemins de fer français.

Les crédits prévus pour la société nationale des chemins de fer français s'élèvent à 177 milliards, mais nous croyons utile de renseigner votre Assemblée sur la décomposition des diverses sommes prévues au plan.

La Société nationale des chemins de fer français est le seul mode de transport qui ait pu bénéficier des crédits prévus au plan et qui soit même en avance sur les dépenses prévues, alors que, nous le verrons plus loin, les autres modes de transport, et spécialement l'infrastructure aérienne n'ont pas bénéficié de la moitié des dépenses prévues.

Ce qu'il est important de souligner auprès de nos collègues, c'est le fait que le plan n'est qu'un cadre qui ne prévoit en lui-même aucun crédit et aucun financement. Il se trouve donc que la Société nationale des chemins de fer français par sa puissance dans la nation (c'est la première affaire française) — et par son régime juridique — peut obtenir, par des emprunts, les sommes importantes dont elle a besoin pour sa modernisation; au contraire, pour les autres modes de transport tout crédit de paiement est soumis à l'accord du ministère des finances et, en particulier, de la direction du budget qui n'accorde les crédits demandés que dans la mesure où elle estime pouvoir le faire.

Il semble donc qu'une mesure d'avenir essentielle à faire adopter soit la création, pour les autres modes de transport, de sociétés autonomes d'économie mixte pouvant faire face par l'emprunt à des investissements considérables.

On peut donc dire en gros que la Société nationale des chemins de fer français a disposé, pour le deuxième plan, d'environ 45 milliards par an, le programme de 1955 étant de 43 milliards 69 millions et celui de 1956 atteignant au total 47 milliards 50 millions.

(1) Voir: Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), n°s 8555, 8894, 9133, 9570, 9740, 10094, 10482, 10614, 10630, 10633, 10701 et in-8° 1948; Conseil de la République, n°s 331 (année 1955), 309, 310, 316, 319, 329 et 335 (session de 1955-1956).

D'après les chiffres qui nous ont été fournis pour le programme quadriennal 1954-1957, nous constatons que la Société nationale des chemins de fer français a pu dépenser les sommes prévues et que, dans l'ensemble, cette puissante société a été en avance pour ses réalisations sur les crédits alloués.

Non seulement, nous ne critiquerons pas la Société nationale des chemins de fer français d'avoir ainsi réalisé une modernisation considérable, mais nous estimons qu'elle est fidèle à la mission qui lui a été confiée dans l'économie générale du pays en se tenant toujours à la tête du progrès technique et en n'hésitant pas à faire tous les équipements qui lui semblent souhaitables. La seule chose que nous regrettons très vivement c'est que les autres modes de transport ne profitent pas des mêmes possibilités et ne puissent ni se moderniser, ni se développer dans les conditions exceptionnelles dont jouit la Société nationale des chemins de fer français.

Je rappelle que le programme normal d'investissements qui comprend la reconstruction et la modernisation des installations fixes est alimenté par les acomptes de reconstitution, soit pour 1956 41 milliards 13 millions, par des emprunts ou prêts du fonds d'expansion, 29 milliards, et par le fonds de renouvellement 6 milliards et demi. Le total est donc de l'ordre de 47 milliards, auxquels il faut ajouter en gros 4 milliards de frais généraux.

Les prévisions pour le programme spécial d'électrification, alimenté par l'emprunt suisse, s'élèvent à 7 milliards 450 millions pour 1956 et 4 milliards 255 millions pour les exercices ultérieurs.

Au cours de l'année 1955, la Société nationale des chemins de fer français a terminé l'électrification en courant alternatif de la ligne Valenciennes-Thionville, réalisation tout à l'honneur des techniciens de la Société nationale des chemins de fer français qui ont trouvé la nouvelle formule dont le rendement est très supérieur sur le plan d'économie future aux équipements précédents caractérisés par l'utilisation du courant continu.

Au programme d'électrification, se trouve également la ligne Dijon-Vallorbe qui assurera la liaison électrique avec la Suisse.

Le plan avait prévu la réalisation, en 1955, de nouveaux travaux d'électrification et, en tête du programme, se trouvait la ligne Lyon-Nîmes, mais la Société nationale des chemins de fer français a préféré donner la priorité à la liaison Paris-Lille; nous nous demandons si cette priorité, reconnue au dernier moment, n'a pas été surtout motivée par le désir d'empêcher la construction du canal du Nord dont, cependant, la réalisation indispensable ne doit nuire en rien au trafic de la Société nationale des chemins de fer français.

Enfin, de nombreuses installations fixes doivent être modifiées pour permettre le trafic accéléré autorisé par la traction électrique. Ces travaux d'établissement concernent en particulier les blocs automatiques, lumineux, les ponts, les suppressions de passages à niveau et les travaux de suppression des traversées de villes, spécialement à Nantes.

La conclusion de votre commission est donc très nette: approbation sans réserve des programmes d'investissement de la Société nationale des chemins de fer français mais dans la mesure où ces programmes permettent cependant aux finances publiques le développement des autres modes de transport dans une saine et indispensable coordination.

#### II. — Les routes.

Le plan qui vous est soumis ne comporte pas de propositions concernant les routes et envisage uniquement des reconstructions d'ouvrages d'art routiers. En effet, l'autonomie du fonds spécial d'investissement routier, institué par la loi du 30 décembre 1954, n'a pas permis à la commission de modernisation d'examiner le programme routier dans son ensemble, dans le cadre des investissements intéressant tous les modes de transport.

Notre commission n'a cessé, depuis plusieurs années, de se battre pour que le fonds routier retrouve la totalité des ressources prévues par la loi créant le fonds spécial d'investissement routier et se félicite d'y avoir, au moins, partiellement réussi. Elle constate, d'autre part, que la création de sociétés d'économie mixte pour la construction des autoroutes permettra de moderniser le réseau routier français et de le mettre rapidement à la mesure d'une circulation qui ne cesse de s'intensifier.

Comme votre commission l'a constaté au moment de la discussion du dernier budget, le fonds d'investissement routier doit retrouver, à partir de 1957, les ressources prévues par la loi, mais nous attirons l'attention de nos collègues sur le fait que le ministère des finances a tendance à restreindre les crédits d'entretien du réseau routier en arguant de l'importance des crédits du fonds spécial, alors que celui-ci n'a été créé que pour la modernisation de la voirie.

#### III. — Voies navigables et batellerie.

Il faut que votre commission pousse une fois de plus un cri d'alarme au sujet de la modicité du plan en ce qui concerne les voies navigables. En effet, les prévisions totales seraient de 26 milliards pour la durée d'exécution du plan. En réalité, non seulement cette somme est très inférieure aux nécessités, mais le ministère des finances se refuse à accepter les crédits nécessaires pour les travaux les plus urgents! Nous voudrions rappeler à ce sujet la position que votre commission n'a cessé de défendre dans toutes les discussions relatives au budget du ministère des travaux publics, et des transports.

C'est une erreur très lourde, et dont notre économie totale subira un jour ou l'autre les conséquences, que de sacrifier la voie d'eau.

Nous rappelons une fois de plus que celles-ci ne sont pas des moyens de transport trop anciens et que tous les pays dont l'économie est en expansion et, en particulier l'U. R. S. S., les Etats-Unis et l'Allemagne, construisent des canaux et constatent que

la voie d'eau est de beaucoup le mode de transport le plus économique, spécialement pour tous les frets lourds. Il suffit de survoler en avion les régions où passent nos canaux, même les plus étroits, pour constater que toutes les grandes industries, spécialement les industries extractives, les industries chimiques et la métallurgie se sont installées le long des rivières et des canaux.

Nous réinsistons également sur l'impérieuse nécessité d'achever le canal du Nord d'Arleux à Novon, car les pouvoirs publics prennent une grave responsabilité en maintenant seul le canal de Saint-Quentin pour assurer la liaison par eau entre le Nord et la région parisienne; ce canal vétuste ne peut actuellement être amélioré utilement et il est dans un état tel que le moindre incident couperait les relations entre le Nord et Paris. Or, ce n'est pas la S. N. C. F. qui peut à elle seule rendre les services que l'on attend du canal du Nord, tant pour le trafic du charbon du Nord vers Paris que pour le trafic des matériaux de la région parisienne vers le Nord.

Nous rappelons, d'autre part, que le canal du Nord ramènerait la distance d'Arleux à Pont-l'Évêque de 210 km à 118 km, le nombre d'écluses de 42 à 19 et la durée du voyage de 12 jours à cinq ou six et, surtout, supprimerait 5 km de tunnel et un bief de 20 km à sens unique.

L'objection qui nous a été faite que ce canal serait au gabarit de 300 tonnes seulement n'est nullement un obstacle dirimant puisque les terrains situés le long de ce canal ont été achetés et les ouvrages d'art construits pour permettre ultérieurement, sans grande difficulté, de le mettre au gabarit européen de 1.350 tonnes, si un jour ou l'autre cela devenait nécessaire.

Quant à l'impossibilité d'obtenir la dotation budgétaire correspondante, il n'est pas possible de l'admettre lorsqu'on laisse d'autres sociétés dépasser d'un nombre considérable de millions les investissements prévus alors que l'achèvement total du canal du Nord est estimé à moins de 15 milliards et qu'il suffirait de prévoir un crédit budgétaire de 5 milliards pour la première année afin d'avancer les travaux. Rappelons enfin que la perception d'un droit de péage d'ailleurs par la loi de 1903 déclarant le canal d'utilité publique permettait de gager un emprunt dont le produit soulagerait sensiblement la charge de l'Etat.

Le canal du Nord n'est pas notre seule préoccupation. En particulier la liaison du Rhône au Rhin est actuellement d'autant plus insuffisante que l'aménagement du Rhône, d'une part, et du canal du Rhin, d'autre part, permettrait par une liaison mieux assurée entre ces deux grands fleuves d'unir nos grands ports pétroliers de l'étang de Berre actuellement et de Strasbourg, ultérieurement, pour un trafic qui est spécifique de la voie d'eau.

Votre commission pense donc que les investissements en matière de voie d'eau que la Russie, l'Allemagne, l'Amérique estiment parfaitement rentables, doivent être également en France considérés autrement que dans l'optique d'un mode de transport périmé. Parce qu'elle regrette que les crédits prévus soient très insuffisants, votre commission souhaite unanimement qu'ils soient notablement augmentés le plus rapidement possible.

#### IV. — Ports maritimes.

La situation de nos ports maritimes est d'autant plus préoccupante que la plupart d'entre eux sont directement en concurrence avec les ports étrangers.

Or, dans ce domaine, l'insuffisance des crédits est encore plus marquée que pour les voies navigables. En effet, au cours des deux premières années d'application du plan, les paiements effectués n'ont atteint que 47 p. 100 des prévisions et cette proportion s'est abaissée à 45 p. 100 pour l'exercice 1955! Ceci, compte tenu du fait que certains crédits s'appliquaient à des opérations en cours et non à des opérations nouvelles.

Le résultat de cette carence budgétaire est que nos ports n'ont été reconstruits qu'à 75 p. 100, alors que les ports étrangers le sont à 100 p. 100 et plus.

#### V. — Transports aériens.

Le deuxième plan de modernisation et d'équipement qui vient d'être soumis prévoit, pour l'ensemble de l'aviation civile — pour les quatre exercices du plan — environ 140 milliards comprenant 52 milliards destinés aux pays d'outre-mer pour les aérodromes d'intérêt général.

Votre commission tient à faire à ce sujet plusieurs observations. Les crédits prévus au plan n'ont été, dans des proportions considérables, ni accordés, ni dépensés.

Pour l'année 1954, les crédits de paiement s'élevaient à 17 milliards 431 millions et les crédits budgétaires à 10 milliards 819 millions seulement.

Pour l'année 1955, le montant des dépenses prévues par le plan s'élevait à 22 à 22 milliards 80 millions et les crédits accordés n'ont été que de 8 milliards 700 millions, soit une différence en moins de 65 p. 100.

Quant à l'année 1956, les autorisations prévues par la commission des investissements du commissariat général au plan devaient s'élever à 36 milliards pour lesquels les crédits de paiement étaient de 22 milliards. Mais, en réalité, les autorisations de programmes ont été réduites à 16 milliards et demi et les crédits de paiement à 11 milliards et demi.

Votre commission tient à jeter un véritable cri d'alarme, spécialement au sujet de notre infrastructure aérienne et de tout ce qui concerne la sécurité aérienne.

En effet, les crédits accordés à Air France pour lui permettre de commander des avions quadri-réacteurs modernes en particulier le Boeing 707, sont parfaitement justifiés. Mais quand ces appareils arriveront en service aux environs de 1960, il leur sera

impossible de naviguer avec sécurité au-dessus du territoire français et de se poser dans des conditions normales si, d'ici là, un effort considérable n'a été fait pour améliorer tout le matériel de la navigation aérienne. Nous ne devons pas oublier en effet, que de tels appareils, ayant une consommation considérable à basse altitude devront percer très rapidement dès qu'ils arriveront dans le voisinage des aérodromes et l'équipement de la métropole n'est pas encore suffisant pour le permettre.

Nous considérons également que les crédits prévus au plan pour l'aviation légère et sportive sont très insuffisants et il nous semble nécessaire d'inscrire dès maintenant des sommes plus importantes afin que l'aviation légère et sportive dispose de possibilités d'emprunt ou de crédits budgétaires pour permettre à la jeunesse française de se former à l'aviation dans des conditions de sécurité suffisantes.

Nous rappelons à ce sujet que les crédits prévus dans le plan pour l'aviation légère et sportive étaient en 1955 d'un milliard 850 millions et que les crédits inscrits au budget ont été seulement de 421 millions, soit moins du quart des crédits prévus.

Notre commission demande donc instamment que, dans le prochain plan, des crédits plus importants soient prévus pour la navigation aérienne et que le nouveau budget permette d'envisager sans inquiétude l'équipement du territoire et spécialement celui des grands aérodromes d'outre-mer afin d'empêcher que le trafic ne se développe à notre détriment sur les grands aérodromes étrangers voisins, tels que Kano et Léopoldville; rappelons que le crédit de 140 milliards prévu au plan comprenait 52 milliards réservés à la construction ou à l'extension d'aérodromes d'intérêt général dans les territoires d'outre-mer et que nous avons un retard considérable sur le programme prévu.

Quant au 34 milliards prévus pour le matériel volant, il semble qu'ils soient réservés à la compagnie nationale Air-France et nous devons manifester notre inquiétude devant les difficultés pour les compagnies privées régulièrement agréées de se procurer le matériel nécessaire pour l'exploitation des services qui leur ont été confiés.

#### VI — Tourisme.

Les dispositions relatives au plan de modernisation et d'équipement pour le tourisme sont également très inférieures à ce que votre commission pourrait souhaiter. Les objectifs prévus sont de faire un effort d'équipement correspondant à environ 60.000 chambres de tourisme et comportant l'aménagement d'une capacité d'accueil complémentaire, notamment gîtes et terrains de camping, équipement collectif correspondant à un tourisme social.

La réalisation de ces objectifs suppose un volume annuel d'investissements de 11 à 12 milliards. Une grande partie de cette somme serait absorbée par la modernisation d'équipement d'hébergement. Le reste par l'équipement thermal et climatique et par des équipements collectifs de caractère économique et strictement touristique, tels que aménagement de plages, remontées mécaniques, etc.

La mise en œuvre du plan touristique doit s'opérer en fonction de programmes cohérents établis par régions et dans lesquels les collectivités locales doivent avoir un rôle essentiel dans le travail d'organisation et d'équipement. Mais pour que ces investissements soient efficaces, il faut, d'une part, donner des avantages fiscaux aux industries touristiques qui les mettent à égalité avec les exportateurs, étant entendu qu'un contrôle préalable devrait être exercé sur la qualité et les prix des prestations. Il faut aussi que la bonne volonté totale de tous ceux qui participent à l'industrie du tourisme impose une discipline spécialement pour la généralisation des prix comprenant les services et taxes et aussi une réduction massive des prix hors saison comme la Suisse l'a obtenu, ce qui a permis un étalement de la fréquentation permettant de conserver toute l'année le personnel.

Notre commission est donc unanime à souhaiter qu'une étude plus approfondie dans le cadre du troisième plan soit effectuée avec la collaboration des collectivités locales, des syndicats d'initiative et des chambres de commerce, afin que les investissements prévus soient répartis au mieux du rendement.

Elle souhaite, enfin, que les dirigeants du tourisme tournent leur regard vers les régions sous-développées en faisant preuve d'implication constructive au lieu de se limiter à l'exploitation de statistiques qui ne peuvent que constater un état de choses passé.

#### VII. — Régie autonome des transports parisiens.

Le plan prévoit pour la Régie des transports parisiens des crédits de paiement d'environ 18 milliards sur les quatre exercices. Sur ces 18 milliards, 9 sont réservés à l'électrification et la modernisation de la ligne de Vincennes qui doit être cédée à la R. A. T. P. par la Société nationale des chemins de fer français. Il est certain que la R. A. T. P. ne joue pas seulement un rôle local mais national dû à la centralisation dans la région parisienne de tous les grands services de l'Etat.

La modernisation des transports parisiens est une nécessité urgente, spécialement pour les accès aux stations du métro et l'augmentation de la capacité des transports par le resserrement des intervalles entre les trains.

Les solutions pour remédier au déficit de la R. A. T. P. ne sont pas à inclure dans une étude sur le plan de modernisation et d'équipement mais il est indiscutable que la modernisation du métro fait partie, comme l'équipement de la Société nationale des chemins de fer français, du capital national. La rapidité des transports dans Paris faciliterait le travail de tous les habitants de l'agglomération parisienne et de tous ceux qui viennent y travailler.

#### VIII. — Postes, télégraphes et téléphone et télécommunications.

Le deuxième plan de modernisation et d'équipement a, dans son objectif, retenu le problème des télécommunications et institué une commission des postes et télécommunications. Bien que les bases sur lesquelles cette commission ait travaillé fussent des plus modestes au regard de besoins à satisfaire, elles conduisent à un volume de commandes d'environ 230 milliards en 4 ans, permettant l'extension des équipements téléphoniques, le développement de l'automatique rural, l'équipement d'un réseau de jonction entre centres de télévision et la modernisation de l'exploitation interurbaine. Cet effort financier, bien que limité aux objectifs minima, devrait s'accompagner de réforme, d'organisation et spécialement d'une comptabilité industrielle permettant de suivre chaque secteur d'activité des postes, télégraphes et téléphones et de s'assurer que les tarifs couvrent dans chaque service les dépenses de renouvellement.

Notre commission est unanime à considérer que tous les investissements dans le domaine des télécommunications sont essentiellement rentables et qu'il n'y a donc aucune raison de les limiter spécialement pour l'automatique rural.

#### Conclusions générales.

L'étude du deuxième plan de modernisation nous a donc conduits aux observations suivantes:

a) L'approbation de ce plan est inévitable et toutes les critiques que nous avons faites sont destinées à préparer le troisième plan à partir de 1957.

b) Nous pensons que c'est une erreur de considérer comme déficit budgétaire des investissements dans les domaines des transports, du tourisme et des télécommunications car se sont des investissements sans lesquels l'économie nationale ne peut pas progresser et nous avons la certitude qu'un pays peuplé comme la métropole ne peut que bénéficier du développement de tous les moyens de communication sans qu'aucun nuise au voisin.

c) Une coordination entre les transports est nécessaire et spécialement des accords tarifaires afin de ne pas perdre inutilement de l'argent sur des relations qui peuvent être bénéficiaires.

d) Enfin, nous pensons que l'on pourrait s'orienter, tant pour les voies navigables que pour l'infrastructure aérienne, vers des sociétés autonomes mixtes ayant le pouvoir d'emprunter et bénéficiant d'un régime juridique voisin de celui de la Société nationale des chemins de fer français qui ne les obligerait pas à rester dans les limites étroites d'un budget annuel pour des investissements et des travaux dont la rentabilité est toujours à longue échéance.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des moyens de communication vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption du second plan de modernisation et d'équipement, dont votre commission des affaires économiques était saisie au fond.

## ANNEXE N° 343

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 13 mars 1956.)

AVIS présenté au nom de la commission de la reconstruction et des dommages de guerre sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant approbation du **deuxième plan de modernisation et d'équipement**, par M. Edgard Pisani, sénateur (1).

Mesdames, messieurs, le 1<sup>er</sup> janvier 1954 le Gouvernement déposait un projet de loi portant approbation du deuxième plan de modernisation et d'équipement pour les années 1954 à 1957.

Notre Assemblée en aborde la discussion en mars 1956 alors que, fort heureusement, les dépenses correspondantes sont engagées aux 4/5. Il valait mieux assurer la poursuite des investissements avant que n'intervienne l'approbation parlementaire mais il serait souhaitable, pour l'avenir, que cette approbation puisse intervenir avant que le plan ne devienne exécutoire.

Votre commission de la reconstruction s'est préoccupée de la place faite dans le deuxième plan aux investissements qui sont de sa compétence, mais elle entend surtout saisir l'occasion qui lui est offerte de formuler quelques principes sur lesquels il serait souhaitable, à son gré, que fut fondé le troisième plan.

#### I. — Objectifs du premier plan et conditions dans lesquelles ils ont été totalement ou partiellement atteints.

Le projet de loi n° 85-55 définissait ainsi les objectifs du plan de modernisation et d'équipement:

1° Atteindre en 1957, conformément aux principes posés par la loi n° 53-318 du 15 avril 1953 et dans le cadre d'une production nationale accrue de 25 p. 100, un rythme où 240.000 logements seront lancés et achevés chaque année. Ce rythme devra ensuite être maintenu pendant de nombreuses années avant que les disponibilités en logements ne rejoignent en nombre et en qualité les besoins de la population;

2° Abaisser de 3.600.000 à 2.500.000 F le coût moyen des logements, toutes dépenses confondues.

(1) Voir: Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.); n°s 8555, 8894, 9133, 9570, 9710, 10094, 10482, 10614, 10630, 10633, 10701 et in-8° 1949; Conseil de la République, n°s 331 (année 1955); 309, 310, 316, 319, 329, 335 et 342 (session de 1955-1956).



Cette réduction des coûts répond à un double impératif : Maintenir l'accroissement global de construction dans la limite des possibilités physiques et financières du pays ; Construire des logements appropriés aux besoins familiaux et de coût accessible aux mal logés.

A partir de 1957, les 240.000 logements par an devraient être construits pour une dépense annuelle de moins de 600 milliards ;  
3° Ramener à un an la durée moyenne de construction qui dépasse actuellement deux ans et demi. Il en résultera un gain de productivité, un abaissement des coûts de construction, une diminution des capitaux immobilisés ;

4° Doubler les dépenses d'entretien des logements qui passeraient ainsi de 400 milliards en 1952 à 200 milliards en 1957 ; la construction des logements nouveaux doit s'accompagner d'une amélioration de l'habitat existant.

L'accent a donc été mis, dans le plan, sur l'importance de la construction dans la vie économique de notre pays et sur les efforts à accomplir pour que soit atteinte une productivité accrue des investissements consentis.

Mais la construction ne constitue que l'un des volets du triplicyque dont il s'agit ici, la réparation des dommages de guerre et l'aménagement du territoire étant les deux autres volets.

#### A. — Les réparations des dommages de guerre.

En qui concerne la reconstruction, la grande tâche que s'est fixée le pays s'achève et il paraît à la fois souhaitable d'assurer une rapide liquidation des dossiers instruits et d'aborder avec méthode et détermination le problème des dommages subis outre-mer, en Indochine particulièrement.

Répondant à un souhait maintes fois formulé, la loi n° 55-357 du 3 avril 1955 a ouvert un programme triennal de 400 milliards pour la réparation des immeubles.

Il paraît opportun que, dans le cadre du budget 1956, soit ouvert un autre plan triennal de l'ordre de 75 milliards pour le payement des meubles à usage familial.

#### B. — La construction.

Tant de chiffres ont été lancés sur les besoins, tant de promesses ont été faites au gré des événements politiques, tant d'illusions ont été créées inconsidérément, tant de normes nouvelles ont été inventées ou, pour mieux dire, improvisées, qu'on a le sentiment que les pouvoirs publics n'ont pas été étrangers au désordre qui règne dans les esprits et dans les méthodes.

Cela ne veut pas dire que rien n'ait été fait, cela concerne bien plutôt l'atmosphère dans laquelle a baigné l'effort que, patiemment, le pays accomplissait pour son équipement, celui auquel l'opinion est la plus sensible.

Il convient de ne pas oublier que l'Etat, qui finance directement ou indirectement 85 p. 100 de la reconstruction, n'en contrôle en fait que le tiers.

Le deuxième plan fixait comme objectif, l'achèvement annuel, à partir de 1957, de 240.000 logements et prévoyait pour les années 1953 à 1957, des investissements de 2.540 milliards pour la construction neuve, 720 milliards pour l'entretien.

Depuis 1953, le rythme de la construction s'est incontestablement accéléré puisque l'on peut compter :

- En 1951, 75.000 logements terminés ;
- En 1953, 115.000 logements terminés ;
- En 1954, 162.000 logements terminés ;
- En 1955, 205.000 logements terminés.

Ce n'est donc qu'en 1953, et pour la première fois depuis la guerre, que le nombre des logements neufs mis en service a été supérieur à celui des pertes des logements, abandonnés du fait de leur vétusté.

Il semble assez vraisemblable que nous atteindrons cette année le chiffre de 240.000 logements. L'on pourra dire alors que le chiffre fixé par le plan aura été atteint.

Mais, depuis quelques années, il nous est donné d'assister à une sorte de course entre les personnalités, des institutions et des organismes qui tiennent à proposer comme objectif en matière de construction, des chiffres chaque jours plus élevés : 200.000, 240.000, 300.000 et même 320.000.

Cet assaut de promesses fausse le marché de la construction. Il distille l'amertume. Il est un procédé dangereux. Plus de sagesse devrait conduire à une détermination rigoureuse des besoins et des moyens et à l'adaptation progressive de ceux-ci à ceux-là.

Un fait important est intervenu à la fin de 1954 : la parution du décret-programme du 17 décembre qui, conformément aux principes arrêtés, détermine pour plusieurs années le volume minimum des investissements, le surplus des engagements et des crédits de payement restant soumis au vote annuel du Parlement.

Cet événement doit être souligné particulièrement en matière de logements. En fait, pour l'élaboration de programmes en ces matières, le rythme budgétaire annuel constituait une entrave très lourde.

Le décret-programme s'applique aux trois formes de l'aide de l'Etat : prêts aux H. L. M., primes à la construction, prêts du fonds national d'aménagement du territoire.

Pour les H. L. M., l'autorisation de programme totale s'élève à 255 milliards, utilisables en trois tranches de 85 milliards, correspondant chacune à la mise en chantier de près de 50.000 logements.

Grâce à cette programmation, l'administration responsable peut créer un large secteur de progrès où la normalisation de nombreux éléments peut être activement poursuivie.

La possibilité intervenue parallèlement, de reconduire deux fois les marchés passés avec un entrepreneur lorsque celui-ci a exécuté les travaux dans de bonnes conditions de prix, de délais et de qualité, a permis, de son côté, l'allégement des procédures et l'intervention de techniques plus évoluées.

Les entreprises qui participent aux travaux financés sur les crédits du décret-programme peuvent donc s'équiper en connaissance de cause, recruter, former, stabiliser de la main-d'œuvre et, en définitive, améliorer sensiblement les techniques et les prix de revient.

Pour les constructions primées, le décret-programme prévoit la possibilité d'accorder des promesses d'engagement de primes pour les années ultérieures.

Ainsi comme les offices, les maîtres d'ouvrage privés sont-ils mis en mesure d'établir des projets de longue durée avec la certitude de recevoir de l'Etat une aide fixée par un programme pré-établi.

Enfin, le décret-programme porte de 5 à 10 milliards le plafond des découverts du fonds d'aménagement du territoire et met celui-ci en mesure d'entreprendre une véritable politique d'acquisition et d'équipement des terrains nécessaires à toute réalisation immobilière importante.

L'ensemble de ces dispositions brisant le cadre étroit de l'annuité budgétaire, permet d'assurer aux travaux une continuité dont ils ont besoin. Encore faut-il que les possibilités ainsi offertes soient exploitées par l'administration et par les particuliers, dans les conditions les plus favorables.

## II. — Principes susceptibles de fonder le troisième plan d'équipement et de modernisation.

### A. — Organisation générale des investissements.

Les progrès réalisés dans les divers secteurs d'investissements où interviennent les finances de l'Etat ne doivent pas faire oublier le désordre qui préside trop souvent à l'administration de ces investissements, faute d'un organisme de coordination et de responsabilité.

Chaque ministère obtient des crédits correspondant aux techniques dont il a la charge et entend les gérer suivant des critères qui lui soient propres. Mais toute synthèse est impossible. Le maître d'ouvrage local, qu'il soit privé ou public, se trouve confronté avec la nécessaire synthèse que constitue la réalisation et il se heurte à mille difficultés.

Tant que n'aura pas été définie une procédure qui permette d'harmoniser les programmes d'habitat, d'écoles, de viabilité et les programmes sociaux, un grand désordre et une perte de substance seront la conséquence de notre incapacité d'organiser.

Il est indispensable qu'une institution unique, au sein de laquelle toutes les techniques et toutes les administrations seraient représentées, permette d'élaborer des programmes d'ensemble et que l'on n'assiste plus, dans l'avenir à des décalages entre les investissements d'habitation et les investissements scolaires par exemple, qui rendent toute scolarisation impossible pour les enfants habitant dans les immeubles neufs.

La diligence des magistrats municipaux ne doit pas être le seul fondement du succès des entreprises. L'Etat doit se mettre en mesure de faire des synthèses.

C'est dans cette perspective que doit s'inscrire la définition des missions et de l'organisation du ministère de la reconstruction et du logement.

Maintenant que s'achève la tâche de reconstruction, il faut, ainsi que le dit l'article 28 de la loi n° 55-357 du 3 avril 1955, qu'intervienne une nouvelle définition correspondant aux tâches permanentes. Seule une organisation nouvelle est capable de définir une politique valable et d'en poursuivre efficacement l'exécution.

### B. — Reconstruction.

Au moment où s'achève la grande tâche de reconstruction, il convient d'affirmer :

1° La nécessité de la mise en forme d'une législation permanente des dommages subis dans les cas où la collectivité doit intervenir. Une telle législation, s'appuyant sur une expérience, hélas, chèrement acquise, éviterait, le cas échéant, de coûteuses improvisations. Le tremblement de terre d'Orléansville et les douloureux événements qui ensanglantent actuellement l'Afrique du Nord témoignent de la nécessité d'un tel texte et du caractère permanent du problème posé ;

2° La nécessité d'assurer une utilisation rationnelle, compte tenu d'un plan d'aménagement économique de l'Union française, des indemnités dues au titre des dommages subis outre-mer, et plus particulièrement en Indochine.

### C. — Construction.

La construction constitue, au contraire, de la reconstruction, une tâche permanente. L'âge très élevé de notre patrimoine immobilier et le développement de notre démographie nous font penser qu'un effort dans ce sens est susceptible de s'alléger dans les prochaines années.

Il est nécessaire de définir, compte tenu des besoins et des moyens, un volume raisonnable de construction de logements à édifier tous les ans, et d'élaborer ou plus exactement de consolider la notion de programme pluriannuel, afin que les entreprises et les collectivités, assurées à l'avance d'un certain volume de travaux, puissent mettre sur pied une politique d'équipement générale et une politique immobilière.

Il faut cesser de modifier hors de propos les normes de construction ; il faut renoncer à augmenter le nombre de logements construits en diminuant leur habitabilité, comme on l'a fait trop souvent dans le passé.

A cet égard, il faut oser dire que la politique suivie en matière de cités d'urgence constitue la démonstration des méfaits de l'improvisation et ce n'est pas sans une certaine appréhension que l'avenir des collectivités, qui ont entrepris de telles cités, doit être

envisagé. Elles ont pris des engagements qu'elles ne pourront, en aucun cas, tenir seules.

Le volume de constructions, compte tenu à la fois des besoins et des moyens, étant fixé, la permanence dans les programmes doit permettre de faire réaliser des progrès, non point en mettant en œuvre des moyens complémentaires, mais en augmentant la productivité de ceux qui sont d'ores et déjà employés.

Les progrès doivent être cherchés désormais dans l'ordre de la méthode, plus que dans l'ordre de l'augmentation massive des moyens engagés.

Il semble que la vitesse de croisière de la construction en France doit s'établir aux environs de 300.000 logements terminés par an. Comment peut-on y arriver et, une fois ce rythme atteint, comment peut-on le maintenir ?

Sur le plan financier et sous le bénéfice des remarques qui viennent d'être faites, on ne peut contester que le bâtiment est une activité à la fois créatrice et régulatrice.

Il faut, pour construire 300.000 logements par an, sur la base de 2 millions 400.000 F par logements, tous corps d'état et toutes dépenses confondus, 730 milliards de francs et 450.000 ouvriers du bâtiment compte tenu du fait qu'il faut une année et demie d'ouvrier pour construire un logement.

Les investissements actuels sont de l'ordre de 660 milliards. Les progrès qui permettraient d'atteindre les 730 milliards sont de l'ordre de ceux qui ont été réalisés dans le passé. Ils représentent à peine plus de 10 p. 100, alors que les crédits investis ont été, nous l'avons vu, de :

223 milliards en 1953; 508 milliards en 1955; et seront de l'ordre de 630 milliards en 1956.

Cet effort complémentaire de l'ordre de 70 milliards doit être demandé à l'économie française, d'autant plus que les besoins auxquels ils sont appelés à faire face sont impérieux sur le plan social et humain.

Il est évident toutefois que l'Etat ne peut pas faire seul l'effort correspondant. Il doit encourager l'appari de capitaux privés et, à cet égard, le Gouvernement serait bien inspiré de promulguer l'application du texte de l'article 31 de la loi n° 51-104 du 10 avril 1954 au gré duquel la faculté est ouverte de détaxer les capitaux privés investis dans la construction.

Ainsi, le financement ne doit pas constituer le goulot d'étranglement de la construction; il continuera cependant de constituer un obstacle difficile à franchir tant que le loyer de l'argent restera en France ce qu'il est, le plus fort de tous ceux qui sont pratiqués dans le monde.

Pas plus que le financement, la main-d'œuvre ne saurait constituer un goulot d'étranglement impossible à franchir, ou, si elle devait être un obstacle, elle ne le serait que temporairement, à la condition que nous acceptions de consacrer à la formation de l'ouvrier spécialisé les moyens techniques et financiers nécessaires. La rationalisation du travail sur les chantiers traditionnels, une meilleure surveillance, une industrialisation des méthodes de construction doivent permettre d'obtenir, dans le domaine de la main-d'œuvre des résultats sensibles.

L'approvisionnement en matériaux, malgré les difficultés passagères, ne saurait constituer un frein et les pouvoirs publics seraient bien inspirés, s'ils ne l'ont déjà fait, de manifester clairement aux industriels fabriquant de tels matériaux, que le recours à des importations devrait éventuellement constituer une mesure susceptible de pallier l'insuffisant effort de l'initiative française.

Ainsi, les possibilités de parvenir à mettre en œuvre des programmes satisfaisants existent. Elles méritent d'être amplifiées sans doute, mais elles imposent surtout que leur mise en œuvre soit rationalisée et qu'un effort d'organisation et de synthèse permette, à l'échelle des maîtres d'ouvrage, à l'échelle des entreprises, et surtout au gré du temps, d'augmenter la productivité des moyens que la Nation investit dans ce domaine.

### III. — Aménagement du territoire.

Le premier plan d'équipement et de modernisation ne se préoccupait guère de ce problème: il était orienté dans les secteurs de base conçus par grandes masses verticales. Le second plan l'a abordé: l'espace figure au nombre de ses critères.

Le troisième plan doit être le plan d'aménagement économique du territoire par l'expansion harmonieuse des régions.

La construction figure au nombre des outils de cette politique d'aménagement que des textes récents facilitent au gré des moyens que l'Etat peut mettre à la disposition de ceux qui se consacrent à l'expansion économique régionale.

Il faudrait toutefois se garder de quelques illusions. L'aménagement ne saurait consister au saupoudrage systématique du territoire de petites ou de moyennes usines ne correspondant à aucune donnée économique. Le plan d'aménagement du territoire suppose la définition de zones fortes, lignes de force, au gré desquelles s'organiserait l'activité des régions.

Ce n'est que progressivement et dans de nombreuses années sans doute, qu'il sera possible de revivifier des régions aujourd'hui désertifiées lorsque, non loin de leur solitude, auront été créés des centres d'attraction et des marchés.

Aménager c'est sûrement revivifier des zones pauvres et abandonnées, mais c'est aussi rendre plus humaines les grandes agglomérations industrielles vers lesquelles se sont orientées dans le passé les masses humaines en quête d'emplois.

Il ne saurait être question, pour rendre vie au plateau lorrain ou aux bordures du Massif Central, de porter atteinte à la vitalité de la région parisienne, de l'agglomération lyonnaise ou du bassin du Nord. L'aménagement exige que l'on mène les deux tâches parallèlement.

La chose est, au demeurant, possible puisque, dans les quinze ans qui viennent, il nous faudra créer 1.500.000 emplois au minimum

pour accueillir dans la vie économique de ce pays les enfants qui y sont nés dans les récentes années.

Aménager c'est, dès lors, retenir dans ces zones faibles, au potentiel démographique élevé, les jeunes qui y sont nés et y vivent présentement, et qui, si un emploi ne leur était pas trouvé sur place, se précipiteraient vers les grands marchés de main-d'œuvre que constituent les villes.

L'aménagement de ces villes ne saurait être assuré par le remplissage des espaces laissés vides par la construction. Il impose, à l'image de ce qui s'est fait dans la plupart des pays étrangers, la construction de villes neuves mais équilibrées, conçues et réalisées suivant un plan pré-établi, qui aurait au demeurant le double avantage d'offrir aux individus un site agréable et d'éviter aux villes de se développer en désordre, radio-concentriquement et donc de façon coûteuse.

La réalisation de ces villes neuves impose des synthèses auxquelles il a été fait allusion plus haut. Elle requiert une législation nouvelle. Elle ne saurait avoir lieu sans la concentration des maîtres d'ouvrages, sans l'unité de commandement.

Songeons que la plupart des pays étrangers, où pourtant le « seif-government », l'autonomie des collectivités locales constituent des règles dures, ont conçu un véritable système d'extériorisation municipale de régime administratif valable pour la durée de la construction, et un système de financement ne laissant à la charge de la collectivité que ce qu'elle est susceptible de supporter une fois constituée.

Que l'on n'aille surtout pas dire que la construction de ces villes neuves constitue une charge intolérable. L'analyse des expériences françaises, car il en existe, permet d'affirmer que, ramenée à la tête d'habitant, la construction de tels ensembles est moins coûteuse que le ravaudage de cités que le passé a construites en désordre.

Une mention particulière doit être faite de l'agglomération parisienne: qu'elle constitue une anomalie et qu'elle soit un danger pour la province qu'elle vide de ses meilleurs éléments, n'est pas contestable. Il demeure qu'elle existe et qu'il faut assurer à ses habitants des conditions de vie satisfaisantes, à la fois en construisant les logements nécessaires et en créant une fourmière menacée d'étouffement.

Des programmes spéciaux doivent être conçus pour notre capitale, des mesures audacieuses doivent être envisagées pour sauvegarder le patrimoine artistique que nous a laissé le passé, mais pour rendre aussi possible la vie quotidienne.

Est-il raisonnable d'empêcher le renouveau de quartiers entiers sous prétexte qu'ils recèlent des joyaux de l'architecture française alors que le tissu urbain est composé de laides où toute circulation est impossible.

Est-il raisonnable d'espérer que le problème du stationnement de la circulation se résoudra de lui-même, alors que la surface de circulation est restée à peu près stable dans Paris depuis le jour où est apparue la première automobile ?

La solution du problème parisien doit être cherchée :

1° Dans le remplissage des communes de banlieue les mieux situées et les mieux équipées pour accueillir les ensembles nouveaux ;  
2° Dans la construction de cités nouvelles qui seraient non seulement les cités-dortoirs mais les cités équilibrées où doivent figurer les activités industrielles ;

3° Dans un vaste effort de démolition des flots insalubres ou mal implantés, afin que l'on puisse aérer les immeubles, rendre possibles le stationnement et la circulation.

Les cinquante années qui viennent de s'écouler, loin d'apporter leur contribution à la grandeur de notre capitale, l'ont considérablement appauvrie et enlaidie.

Ainsi, l'aménagement du territoire n'est pas une technique; il ne saurait constituer un chapitre budgétaire. Il est du domaine politique: il correspond à une certaine vision de l'équilibre national. Il exige la volonté d'infléchir dans le sens de cette politique l'ensemble des activités. Il peut être favorisé par le nécessaire effort de construction.

Le problème est posé à notre génération de savoir si elle laissera le désordre s'emparer définitivement de l'harmonieux hexagone que constitue notre terre.

C'est sous le bénéfice de ces observations que votre commission de la reconstruction donne un avis favorable au vote du projet de loi.

## ANNEXE N° 344

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 13 mars 1956.)

PROJET DE LOI, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre en Algérie un programme d'expansion économique, de progrès social et de réforme administrative et l'habilitant à prendre toutes mesures exceptionnelles en vue du rétablissement de l'ordre, de la protection des personnes et des biens et de la sauvegarde du territoire, transmis par M. le président de l'Assemblée nationale à M. le président du Conseil de la République(1). — (Renvoyé à la commission de l'intérieur [administration générale, départementale et communale, Algérie].)

Paris, le 12 mars 1956.

Monsieur le président,

Dans sa séance du 12 mars 1956, l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, un projet de loi autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre en Algérie un programme d'expansion économique, de progrès social et de réforme administrative et l'habilitant

(1) Voir: Assemblée nationale (3<sup>e</sup> législ.), nos 896, 1013 et in-8° 36.

tant à prendre toutes mesures exceptionnelles en vue du rétablissement de l'ordre, de la protection des personnes et des biens et de la sauvegarde du territoire.

Conformément aux dispositions de l'article 20 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous adresser une expédition authentique de ce projet de loi, dont je vous prie de vouloir bien saisir le Conseil de la République.

L'Assemblée nationale a pris acte de ce que le Conseil de la République dispose, pour sa première lecture, d'un délai maximum de deux mois à compter du dépôt de ce projet de loi sur son bureau.

Je vous prie de vouloir bien m'accuser réception de cet envoi.

Agréé, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

*Le président de l'Assemblée nationale,*  
ANDRÉ LE TROQUER.

L'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, le projet de loi dont la teneur suit :

#### PROJET DE LOI

Art. 1<sup>er</sup>. — Le Gouvernement pourra, par décrets en conseil des ministres, sur le rapport du ministre résidant en Algérie et des ministres intéressés et après avis du conseil d'Etat, prendre en Algérie toutes dispositions relatives à :

1<sup>o</sup> La poursuite de l'expansion économique au moyen de mesures appropriées concernant notamment les investissements, les travaux publics, l'équipement scolaire et sanitaire, la recherche scientifique, technique et économique, la construction de logements, l'équipement agricole et rural, l'aménagement foncier, la réorganisation de la propriété foncière, le remembrement ou l'extension des exploitations rurales, l'accession à la petite propriété rurale, la réorganisation du crédit agricole en vue d'une distribution plus large et plus efficace des fonds destinés à l'équipement individuel, l'accélération de la mise en valeur par irrigation des terres comprises dans les périmètres irrigables au moyen des grands barrages réservoirs, la révision de baux à part de fruit et de certaines formes archaïques de sociétés agricoles ;

2<sup>o</sup> La normalisation et l'abaissement des coûts de production, notamment par la réduction du prix de l'énergie, l'allègement ou l'aménagement en vue d'une meilleure productivité des charges et obligations sociales et fiscales pesant sur les entreprises et sur les salaires sans que, en matière sociale, les prestations de sécurité sociale et les prestations familiales puissent être réduites ;

3<sup>o</sup> L'élévation du niveau de vie des populations et la coopération économique et financière entre la métropole et l'Algérie, notamment :

En édictant des mesures destinées à faciliter, pour les citoyens français musulmans, en leur garantissant des conditions de carrière normale, l'accès à la fonction publique et leur emploi dans les services publics, dans les entreprises bénéficiant d'une participation ou d'une aide de l'Etat, de l'Algérie et des collectivités publiques, en Algérie ;

En favorisant le plein emploi par le financement des investissements nécessaires au développement des productions agricoles, industrielles et minières ;

En mettant en œuvre un plan cohérent d'industrialisation comportant une série de mesures propres à aider à l'implantation d'industries nouvelles et à protéger celles qui existent ;

En adoptant un ensemble de dispositions financières, administratives et économiques destinées à faciliter la mise en valeur des ressources naturelles du Sahara ;

4<sup>o</sup> L'accélération du progrès social, notamment :

En améliorant la condition de l'ouvrier agricole par une réglementation des conditions de travail, par la création ou le perfectionnement d'institutions sociales telles que celles relatives aux congés payés, aux allocations familiales, au régime des assurances sociales ;

Dans le secteur non agricole, en étendant à l'Algérie, après les avoir adaptés dans la mesure nécessaire, des textes législatifs ou réglementaires applicables dans la métropole concernant la réglementation du travail et de la main-d'œuvre, les congés payés, le régime des allocations familiales, les prestations dues au titre de la réparation des accidents du travail, et les régimes d'assurances sociales ;

5<sup>o</sup> La réorganisation des institutions administratives, notamment par une réforme de l'organisation territoriale et en particulier du régime des régions sahariennes, par la réorganisation des collectivités locales et par la réforme de l'administration centrale du gouvernement général.

Art. 2. — Ces décrets pourront modifier ou abroger les dispositions législatives existantes. Ils entreront en vigueur dès leur publication au *Journal officiel* de la République française, mais ne deviendront définitifs qu'après leur ratification par le Parlement auquel ils seront soumis dans le délai d'un an à compter de leur date.

Ils pourront prévoir, soient les peines édictées par les lois antérieures relatives aux mêmes matières sans que puissent être modifiées la qualification des infractions relevées, la nature et le quantum des peines applicables, soit les peines prévues par l'article 471, 15<sup>o</sup> du code pénal.

Art. 3. — Le Gouvernement est autorisé à ouvrir, par décrets pris sur le rapport du ministre des affaires économiques et financières et après avis des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République, les autorisations de programme et les crédits de paiement correspondant aux dépenses qui pourront être engagées en application des articles précédents. Ces décrets seront soumis à la ratification du Parlement dans le délai d'un an à compter de leur date.

Art. 4. — Le Gouvernement pourra, en toute matière, par décret pris en conseil des ministres, sur le rapport du ministre résidant en Algérie et les ministres intéressés, le conseil d'Etat entendu, étendre à l'Algérie, en y apportant les adaptations nécessaires, des lois et des décrets en vigueur dans la métropole.

Art. 5. — Le Gouvernement disposera, en Algérie, des pouvoirs les plus étendus pour prendre toute mesure exceptionnelle commandée par les circonstances en vue du rétablissement de l'ordre, de la protection des personnes et des biens et de la sauvegarde du territoire.

Lorsque les mesures prises en vertu de l'article précédent auront pour effet de modifier la législation, elles seront arrêtées par décret pris en conseil des ministres.

Art. 6. — Les pouvoirs accordés par les articles précédents prendront fin à l'expiration des fonctions du présent Gouvernement.

Toutefois, en cas de démission du Gouvernement ou de vacance de la présidence du conseil, le nouveau Gouvernement devra demander la confirmation par le Parlement de la loi accordant les mesures exceptionnelles prises en vertu des pouvoirs conférés par l'article 5, dans un délai de dix jours francs à compter de la date à laquelle il a obtenu la confiance de l'Assemblée nationale.

Si cette demande n'est pas présentée dans le délai prescrit, la loi sera caduque.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 12 mars 1956.

*Le président,*  
ANDRÉ LE TROQUER.

## ANNEXE N° 345

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 13 mars 1956.)

PROPOSITION DE RESOLUTION tendant à inviter le Gouvernement à prendre les mesures immédiates pour garantir aux producteurs de blé, dont les récoltes ont été partiellement ou totalement détruites par les gelées du mois de février 1956, la rémunération des dépenses engagées pour le **reensemencement des surfaces détruites**, présentée par MM. Houdet, Lebreton et de Montembert, sénateurs. — (Renvoyée à la commission de l'agriculture.)

#### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, les difficultés et les risques inhérents à toute activité agricole — et dont il n'est pas toujours tenu compte dans la formation du revenu agricole — ont été lourdement aggravés au début de cette campagne agricole par le gel prolongé du mois de février.

Il est prématuré d'évaluer, même approximativement, les dégâts causés aux céréales, oléagineux et cultures fourragères. Les pertes seront très importantes. Pour les pallier en partie, les agriculteurs devront être conseillés et aidés dans la préparation des cultures de remplacement car leur trésorerie ne leur permet pas actuellement de supporter seuls les dépenses nouvelles.

Il faut tout d'abord orienter les agriculteurs vers les cultures qui ne viendront pas surcharger des productions déjà excédentaires, faciliter cette orientation en donnant une double garantie de prix et d'écoulement de ces productions.

Les producteurs de céréales sont particulièrement touchés. Que leurs cultures soient à refaire ou gravement atteintes par le gel, les rendements seront inéluctablement diminués. Le Gouvernement doit faire connaître, dès maintenant, pour les encourager à tout apporter tous les soins désirables :

1<sup>o</sup> Qu'en application de l'article 10 du décret 53-975 du 30 septembre 1953, paragraphes 3 et 4, le coefficient de réduction pour productivité sera maintenu à 2 p. 100 pour la campagne 1956-1957 et que le correctif tenant compte de l'importance probable de la récolte sera positif ;

2<sup>o</sup> Que la taxe de résorption prévue par l'article 13 du même décret sera supprimée pour la campagne 1956-1957 ;

3<sup>o</sup> Que le prix d'intervention de l'orge sera dès maintenant fixé à 2.500 F.

Pour les surfaces en blé ou en colza détruites et reensemencées, les frais supplémentaires devraient être compensés en partie par :

1<sup>o</sup> L'octroi d'une prime de calamité égale à 6.000 F par hectare ;

2<sup>o</sup> L'octroi d'un prêt de campagne supplémentaire de 10.000 F par hectare ;

3<sup>o</sup> Une attribution supplémentaire de carburant détaxé correspondant aux travaux de reensemencement.

En conséquence, nous vous demandons d'adopter la proposition de résolution suivante :

#### PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Conseil de la République, devant la nécessité d'assurer le ravitaillement du pays tout en orientant l'agriculture vers les cultures de remplacement les plus favorables à l'équilibre de la production, invite le Gouvernement à soutenir les producteurs de céréales et d'oléagineux sinistrés par le gel de février 1956 en prenant immédiatement toutes décisions garantissant l'écoulement et des céréales panifiables et secondaires à un prix rémunérateur et à soulager leur trésorerie, grevée pour la remise en culture des surfaces détruites, par une prime de calamité, des prêts de campagne et des allocations de carburant détaxé.

## ANNEXE N° 346

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 13 mars 1956.)

RAPPORT fait au nom de la commission de la justice et de législation civile, criminelle et commerciale sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux **détails de recours contentieux en matière administrative**, par M. Marcellinac, sénateur (1).

Mesdames, messieurs, suivant une des règles fondamentales de notre contentieux administratif, une juridiction ne peut être saisie que par voie de recours contre une décision et, ce, dans les deux mois de la notification ou de la publication de la décision attaquée.

En application d'une autre règle, le silence gardé plus de quatre mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet. Dans ce cas, le recours doit donc être exercé dans les deux mois qui suivent la date d'expiration de ce délai de quatre mois.

Or, il arrive très souvent que, en matière de plein contentieux, des personnes mal informées — la matière est si complexe qu'elles sont bien excusables — estiment inopportun d'engager une instance devant la juridiction compétente avant que l'administration ait satisfait leur requête. Lorsque la décision intervient, plus de six mois se sont écoulés depuis le dépôt de la réclamation et les intéressés sont frappés de forclusion.

La présente proposition de loi tend à mettre fin à ces fâcheux événements, en précisant que la forclusion ne jouera qu'après un délai de deux mois à compter du jour de la notification d'une décision expresse de rejet.

Par conséquent, pour ce qui est du plein contentieux, il ne serait plus désormais question de la décision implicite de rejet résultant du silence gardé pendant plus de quatre mois.

Tel est l'objet essentiel de la réforme envisagée, que votre commission de la justice a approuvée.

Elle ne vous propose d'apporter au texte voté par l'Assemblée nationale que la légère modification suivante :

L'article 3 relève de la forclusion encourent les personnes qui n'ont pu observer les délais prévus par les textes actuellement en vigueur, en raison de « circonstances spéciales ».

Votre commission a estimé que ces termes étaient beaucoup trop vagues; elle vous propose de les remplacer par l'expression « motifs graves et légitimes », plus précise, et que l'on trouve d'ailleurs dans de très nombreux textes.

C'est dans ces conditions que votre commission de la justice vous demande de vouloir bien modifier le texte adopté par l'Assemblée nationale en le rédigeant comme suit :

## PROPOSITION DE LOI

Art. 1<sup>er</sup> (adoption intégrale du texte de l'Assemblée nationale).

Sauf en matière de travaux publics, la juridiction administrative ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée.

Toutefois, les délais inférieurs à deux mois seront, à peine de nullité, mentionnés dans la notification de la décision.

Le silence gardé pendant plus de quatre mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet. Le recours contre cette décision implicite est ouvert à compter de l'expiration du délai de quatre mois susvisé.

Les intéressés disposent, pour se pourvoir contre cette décision implicite, d'un délai de deux mois à compter du jour de l'expiration de la période de quatre mois susvisée. Néanmoins, lorsqu'une décision explicite de rejet intervient dans ce délai de deux mois, elle fait à nouveau courir le délai du pourvoi.

Toutefois, en matière de plein contentieux, l'intéressé ne sera forcé qu'après un délai de deux mois à compter du jour de la notification d'une décision expresse de rejet.

La date du dépôt de la réclamation, constatée par tous moyens, doit être établie à l'appui de la requête.

Si l'autorité administrative est un corps délibérant, le délai de quatre mois précité est prorogé, le cas échéant, jusqu'à la fin de la première session légale qui suivra le dépôt de la demande.

Les dispositions du présent article ne dérogent pas aux textes qui ont introduit des délais spéciaux d'une autre durée.

Art. 2 (adoption intégrale du texte de l'Assemblée nationale).

Sont abrogés l'article 51 de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 sur le conseil d'Etat et l'article 3 du décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif.

Art. 3 (adoption partielle du texte de l'Assemblée nationale).

Pourront faire l'objet d'un nouveau recours, toutes les décisions implicites de rejet relevant du plein contentieux, lorsque le requérant pourra faire état de motifs graves et légitimes l'ayant empêché d'observer les délais prévus par l'article 51 de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, l'article 3 du décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 ou l'article 1<sup>er</sup> du décret du 8 septembre 1934, et ce, nonobstant l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831.

La juridiction administrative saisie se prononcera en premier lieu sur la recevabilité du recours et le cas échéant relèvera les intéressés des forclusions encourues.

(1) Voir: Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), n°s 8301, 10508, 11745 et 11829; Conseil de la République, n° 159 (session de 1955-1956).

## ANNEXE N° 347

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 13 mars 1956.)

AVIS présenté au nom de la commission de la marine et des pêches sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant approbation du **deuxième plan de modernisation et d'équipement**, par M. Lachèvre, sénateur (1).

Mesdames, messieurs, les observations présentées par votre commission de la marine et des pêches à l'occasion de l'examen du projet de loi portant approbation du deuxième plan de modernisation et d'équipement sont inspirées surtout par les résultats obtenus après deux ans de mise en application des dispositions prévues par le plan, et par la nécessité de poursuivre un effort qui porte incontestablement ses fruits.

Votre rapporteur pour avis abordera successivement les problèmes de la construction navale (y compris la construction d'un nouveau paquebot transatlantique) et les pêches maritimes, qui sont les plus importants, se réservant de traiter oralement les autres questions.

## I. — La construction navale.

L'année 1955 aura vu l'achèvement du programme de reconstruction des 270 navires commandés par l'Etat et remis par lui aux compagnies de navigation, en remplacement des unités perdues pendant la guerre, sous le régime de la charte partie de réquisition.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1956, notre flotte commerciale compte ainsi 719 unités pour un tonnage brut d'environ 3 millions 700.000 tonneaux.

434 navires de moins de 40 ans témoignent de l'effort persévérant poursuivi depuis la Libération par les services de la marine marchande auxquels il est juste de rendre un hommage, mérité particulièrement par la direction des affaires économiques et du matériel naval où une poignée d'ingénieurs du génie maritime — ils se comptent sur les doigts d'une main — ont su faire face à un labeur écrasant pour remplir les engagements pris par l'Etat lors de la réquisition à peu près totale de la flotte de commerce au début de la guerre. La foi de nos armateurs en leur mission, le labeur de nos chantiers de constructions navales ont fait le reste.

Cet effort ne doit pas être ralenti. Il ne se présente plus cependant dans les mêmes conditions puisque l'achèvement du programme de reconstruction de la flotte marchande, dans le cadre de la législation des dommages de guerre, laisse aujourd'hui l'armement français devant l'obligation d'assurer sur ses seules ressources, le renouvellement méthodique qui doit être poursuivi.

Au 1<sup>er</sup> janvier de cette année, 63 de nos grandes unités sont des navires hors d'âge, c'est-à-dire ayant plus de 25 ans, 45 d'entre eux ont plus de 30 ans. Des trois grandes masses de navires, cargos affectés au transport des cargaisons sèches, pétroliers et paquebots, notre flotte de paquebots est dans une situation qui doit retenir notre attention, et non pas seulement sur l'Atlantique Nord où la situation que nous verrons en détail est catastrophique. Nous avons des navires trop lents sur l'Atlantique Sud. Nous avons vu récemment qu'il était impossible de trouver dans notre flotte un navire capable d'assurer normalement la relève du paquebot affecté à la liaison Bordeaux-Casablanca à la suite du retrait du *Maroc*, dont la présence s'imposait au départ de Marseille sur une ligne de la Méditerranée. Il a fallu acheter d'occasion un paquebot de 6.000 T à l'armement suédois, et ce navire ne sera français que fin 1956.

Le problème étant posé aux seuls armateurs, il convient d'examiner les dispositions prises dans le cadre du deuxième plan pour répondre aux besoins de l'armement dont l'objectif assigné pour 1958 devrait assurer au pavillon français 55 p. 100 du tonnage à l'importation et 65 p. 100 à l'exportation pour le trafic marchand, nos besoins en transport de produits pétroliers devant être satisfaits à 75 p. 100 par des navires français.

Les chantiers navals français occupent 40.000 ouvriers en effectifs stables. Les principaux sont situés à Dunkerque, Dieppe, le Havre, le Trait, le Grand-Quevilly, Saint-Nazaire, Nantes, la Pallice, Bordeaux, Port-de-Bouc, la Ciotat, la Seyne et Strasbourg. Leur activité entraîne celle de nombreuses industries réparties sur l'ensemble du territoire. L'industrie des constructions navales soustraite à d'autres industries environ les deux tiers du prix de revient d'un navire. Cet argument a déjà été développé dans un rapport présenté au nom de votre commission de la marine marchande, dont nous en exemple la ventilation géographique des commandes réparées dans 53 départements français à l'occasion de la construction d'un grand navire.

Les possibilités de construction offertes par les chantiers sont de l'ordre de 350.000 tonneaux par an. Ce chiffre très certainement les possibilités de financement de la tranche annuelle de renouvellement qui incombe à l'armement français et qui peut être estimée à environ 200.000 tonneaux. Il y a donc nécessité absolue, dans un souci de plein emploi qui conditionne le meilleur prix de revient, de rechercher — ou plutôt d'accepter, car actuellement elle s'offre d'elle-même — la construction de navires étrangers. Cette construction entraîne d'importantes rentrées de devises; elle permet un contact fructueux avec les exigences et les techniques internationales; plus que tout autre, elle impose rigoureusement l'offre de prix concurrentiels avec les prix allemands, hollandais, suédois, japonais, etc.

(1) Voir: Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), n°s 8555, 8804, 9133, 9570, 10094, 10182, 10614, 10630, 10633, 10701 et in-8° 1948; Conseil de la République, n°s 331 (année 1955), 309, 310, 316, 319, 329, 335, 342 et 343 (session de 1955-1956).

C'est ici que joue son rôle la loi d'aide à la construction navale. Du fait de la disparition à peu près totale des commandes d'Etat à la suite de l'achèvement du programme de reconstruction de la flotte détruite par la guerre, reconstruction effectuée au prix national, l'activité de la construction navale française s'exerce nécessairement désormais, pour la totalité de sa production, à des conditions de prix internationales. Il est donc indispensable que des crédits budgétaires, correspondant à l'application du statut de la construction navale, permettent de couvrir le montant des allocations compensatrices accordées par l'Etat pour les commandes tant françaises qu'étrangères que les chantiers sont susceptibles de prendre et de réaliser sans accroître leurs effectifs.

L'aide à la construction navale n'est pas une subvention mais la compensation des charges qui pèsent sur cette industrie. Les mots « aide » ou « subvention » ont un sens péjoratif. Appliqués à une industrie, ils impliquent pour le public la notion d'une insuffisance d'organisation ou de rendement à laquelle l'Etat doit suppléer par un concours financier particulier. Cette notion ne s'applique en aucune façon à la construction navale française. Seule des industries françaises de transformation, elle n'est protégée, de par sa nature même, par aucun droit de douane; elle est, de ce fait, placée dans une situation particulière qui nécessite un statut spécial depuis la suppression du monopole de pavillon en 1866; ce statut a fait l'objet de lois successives dont la dernière en date est la loi du 21 mai 1951 connue sous le nom de « loi Defferre ».

C'est cette loi qui a permis à la construction navale de se « reconvenir » du service de l'Etat (payant au prix national) au service des armateurs privés (payant au prix international, très sensiblement moins élevé). Au début, c'est-à-dire en 1952-53-54, cette loi a pu n'être dotée que de crédits annuels et pour une moyenne de 40 milliards par an. Mais, fin 1954, la disparition des dernières commandes civiles et militaires de l'Etat, l'apparition de demandes très fortes des armateurs privés français et étrangers ont fait apparaître que la construction navale française — remise sur pied en 10 ans grâce aux commandes d'Etat — allait pouvoir enfin se passer de ces commandes et travailler exclusivement pour le secteur privé, mais à condition que le régime annuel des crédits soit remplacé par un régime « pluriannuel » et que la production couverte par la loi d'aide cesse d'être une production partielle pour devenir la quasi-totalité (aux exceptions près des commandes d'Etat) du potentiel des chantiers.

Le décret programme du 29 mai 1955 a constitué une des « actions de base » prévue par le deuxième plan de modernisation et d'équipement. En instaurant un cadre quadriennal à la loi d'aide, il a sauvé une seconde fois la situation des chantiers. Il a été pris dans le cadre de la loi Defferre pour permettre l'inscription d'une somme de 40 milliards au titre du chapitre 63-00 au budget de la marine marchande en crédits d'engagement prévisionnels répartis sur quatre années à raison de 10 milliards pour l'année 1955, 12 milliards pour l'année 1956, 9 milliards pour chacune des années 1957 et 1958.

Votre commission de la marine marchande, tout en se félicitant d'une initiative qui a eu le mérite d'affirmer le besoin d'un plan « pluriannuel », exprime de la façon la plus pressante la nécessité de relever les 40 milliards de crédits d'engagement inscrits au décret du 29 mai au niveau prévu par les services de la marine marchande au début de 1955 (64 milliards répartis en quatre années de 16 milliards).

Comme 1955 est resté à 10 milliards, la marine marchande demande donc trois années supplémentaires de 8 milliards au titre de chacun des exercices 1956, 1957 et 1958. Ces crédits supplémentaires devront être prévus au collectif 1956, en même temps que devront être envisagés les crédits d'engagement nécessaires pour les années 1959 et 1960, car, dès maintenant, c'est un plan quinquennal qu'il faut à la construction navale française, puisque toutes ses concurrentes étrangères sont, elles, engagées dans un plan quinquennal d'activité.

Ces mesures exceptionnelles et d'importance vitale pour la construction navale française résultent de la conjoncture actuelle qui veut que sur le plan mondial on assiste depuis plusieurs mois à des commandes de navires, comme il ne s'en était jamais produit dans le passé en temps de paix.

Ainsi que courant 1954, des menaces de crises et de chômage se faisaient sentir, la situation a évolué brusquement, par suite probablement de la hausse des frets, et des commandes importantes ont pu être passées par des armateurs français, tandis que grâce à un effort intensif du groupement d'exportation de navires et d'engins de mer en acier, organisme créé par les grands et moyens chantiers français, ainsi que par les petits chantiers qui sont en mesure de s'intéresser aux débouchés étrangers, des contrats importants étaient signés prévoyant, entre autres, la construction de :

4 pétroliers géants de 52.000 Tdw chacun (record du monde) pour une compagnie américaine;  
49 navires (pétroliers, cargos et caboteurs) pour la Norvège, pays où la concurrence internationale est particulièrement vive et où la construction navale française n'avait pris aucune commande depuis 25 ans;

Plusieurs cargos pour la Grande-Bretagne et la Hollande;  
Un dock de 12.000 tonnes pour le Brésil;

Divers navires pour le Venezuela, la Birmanie, la Suède, etc.

Ces commandes étrangères représentent un total de plus de 500.000 tonneaux de navires. La France prend ainsi place parmi les pays gros exportateurs de navires. En deux années, l'industrie des constructions navales françaises a pris le quatrième rang dans nos industries exportatrices.

Or, si les chantiers anglais, hollandais, suédois ou allemands parmi d'autres ont leur programme de travail réglé jusqu'en 1960, la plupart des contrats relatifs aux prochains navires à mettre sur cale sont conditionnés par l'ajustement des crédits prévus au cha-

pitre 63-00 du budget de la marine marchande et par l'ouverture de nouvelles tranches de crédits d'engagement nécessaires pour les années 1959 et 1960.

Les tranches annuelles prévues pour les exercices 1955, 1956, 1957 et 1958 sont depuis longtemps affectées en totalité à des commandes de navires prévues en « tranches normales ». Le chiffre de 40 milliards de prévisions pour l'ensemble de ces quatre années est entièrement affecté.

Les crédits supplémentaires demandés pour les exercices 1956, 1957 et 1958 correspondent à des commandes actuellement signées — mais évidemment résiliables — qui constituent une tranche optionnelle dont le détail est indiqué ci-après, à la fois pour l'armement français et étranger. En d'autres termes, les navires suivants sont ceux qui compléteront les tranches 1956, 1957 et 1958; sans eux (ou sans certains d'entre eux) c'est le chômage partiel ou total dans la plupart des chantiers; avec eux, c'est le plein emploi et les conséquences heureuses qu'une production de cet ordre entraîne inévitablement dans l'amélioration de notre balance des comptes et de notre réputation à l'étranger.

Il faut ajouter qu'une réduction des crédits demandés entraînerait les chantiers à faire un choix difficile dans la liste des navires à construire.

Il n'est pas permis d'imaginer que ce choix pourrait provoquer un retard dans la construction de navires destinés à l'armement français, car la mise en service de ces navires conditionne l'objectif même du deuxième plan de modernisation et d'équipement en matière de transports maritimes.

Mais si ce choix doit s'exercer dans la tranche prévue pour la construction de navires étrangers, il provoquera, en même temps qu'un effet déplorable, la perte d'importantes rentrées de devises après.

#### *Perspectives de crise dans la construction française des navires de commerce.*

Si on met à part quelques rares commandes d'Etat (civiles et militaires), la situation des divers chantiers serait la suivante si les crédits d'engagement du décret-programme du 29 mai 1955 n'étaient pas relevés à très bref délai au niveau indispensable pour couvrir la production des chantiers, à effectifs stables, et à subventions automatiquement réduites au fur et à mesure que la productivité croît.

1. Chantiers de la Méditerranée (Graville-le Havre). — Après lancement d'un remorqueur pour la compagnie cherbourgeoise de remorqueurs en avril 1956, ce chantier n'aurait plus aucun navire sur cale; dans l'impossibilité où il serait d'entreprendre la construction d'un bananier de la tranche optionnelle, des licenciements importants devraient être envisagés dès avril 1956.

2. Chantiers Dubigeon (Nantes). — Ce chantier n'aurait plus à mettre sur cale, en février 1956, qu'un chalutier de 32 mètres et un petit bac pour Belle-Isle. Des licenciements se produiraient avant la fin de mars 1956.

3. Chantiers de la Gironde (Bordeaux). — A partir de mai 1956, ce chantier n'aurait plus un seul navire à mettre sur cale.

4. Chantiers Loire-Normandie (Grand-Quevilly). — La dernière mise sur cale se situerait en juin 1956. Auparavant, un bananier de 5.200 mètres cubes de la tranche optionnelle devrait être mis sur cale immédiatement.

5. Chantiers Loire-Normandie (Nantes). — Dernière mise sur cale en août 1956.

6. Chantiers de la Méditerranée (la Seyne). — Dernière mise sur cale en août 1956.

7. Chantiers de France (Dunkerque). — Dernière mise sur cale en octobre 1956.

8. Chantiers de la Seine-Maritime (Le Trait). — Dernière mise sur cale en novembre 1956.

9. Chantiers de Bretagne (Nantes). — La dernière mise sur cale prévue en décembre 1956 actuellement devrait être avancée; il est en effet actuellement prévu que deux navires de la tranche optionnelle seront mis sur cale auparavant l'un en octobre, l'autre en novembre 1956.

10. Chantiers de Provence (Port-de-Bouc). — A part 2 bananiers de 6.000 mètres cubes commandés par la Compagnie générale transatlantique qui seront mis sur cale au début et au milieu de 1956, le chantier a prévu la mise sur cale de navires de la tranche optionnelle dès octobre 1956. Si les crédits d'engagement du décret-programme n'étaient pas complétés, des licenciements auraient lieu avant la fin de 1956.

11. Chantiers de l'Atlantique (Saint-Nazaire). — A part le paquebot pour l'Atlantique Nord, la dernière mise sur cale, qui se situerait en mai 1957, devrait être avancée. La mise sur cale d'un pétrolier de 38.000 tonnes de la tranche optionnelle est, en effet, prévue auparavant en mars 1957.

12. Chantiers de La Ciotat. — A part un cargo de 8.300 tonnes pour les messageries maritimes, la dernière mise sur cale se situerait en juillet 1957.

Votre commission de la marine marchande demande, pour que soit évité le chômage, dans les chantiers navals, au moment précis où ceux-ci ont à leur portée cinq ans de travail assuré — et de travail extrêmement rentable puisqu'il conduit à diminuer nos énormes dépenses d'affrètement de navires étrangers et à accroître nos rentrées de devises lorsque nous exportons des navires construits pour l'étranger — c'est essentiellement ceci :

a) Approbation d'un plan d'activité de cinq ans (1956-1960) pour tenir compte du fait que le plan du 29 mai 1955 a besoin d'être non seulement maintenu (1959) remplaçant 1955 venu à extinction) mais d'être étendu d'une année pour tenir compte de la tendance mondiale et des offres réellement faites aux chantiers français pour 1950, notamment en très gros pétroliers. Ce plan porte sur



50 milliards de crédits d'engagement (trois annuités complémentaires à 8 et deux annuités nouvelles à 16). C'est là le point essentiel, faute de quoi les chantiers devront débaucher du personnel ou se trouver dans l'impossibilité de tenir les prix très réduits, conséquences des réductions d'allocations;

b) Relèvement des crédits de paiement du décret du 31 décembre 1955 portant reconduction du budget 1955 sur 1956. La marine marchande fait justement remarquer qu'elle n'a obtenu par ce décret, pour l'ensemble de ses crédits de paiement en capital, que 23 milliards, alors qu'elle en avait 28,8 en 1955 et que 1955 était la plus faible des années antérieures.

Il faut certes relever ces crédits de paiements — ne serait-ce que pour les opérations nouvelles des paquebots *New York* et *Corse*. Il faut aussi faire des réductions de déficit par rapport à 1955. Aussi bien paraît-il sensiblement moins important et urgent que la marine marchande obtienne entière satisfaction sur ce point que sur celui des crédits d'engagement sur cinq ans; les chantiers attendront un peu plus longtemps pour recevoir leurs allocations et cet inconvénient, pour réel qu'il soit, est sans commune mesure avec celui de l'interdiction de produire qui leur serait imposée s'ils n'obtenaient pas confirmation des commandes de principe déjà signées par eux.

Notre commission de la marine et des pêches présente également une observation concernant le taux des emprunts contractés par les armateurs.

Le Gouvernement a pris des dispositions pour réduire jusqu'à 4,5 p. 100 le taux des emprunts destinés au financement de la construction de navires. Ces dispositions ont un caractère annuel et ont été déjà renouvelées à deux reprises. Mais, dès lors que le Gouvernement a, par décret du 20 mai 1955, permis de prévoir des crédits d'engagement sur une période « pluriannuelle », il serait logique que la réduction du taux des emprunts destinés à la reconstruction de la flotte soit elle aussi fixée à l'avance et pour la même période. Ainsi, les constructeurs étant fixés sur l'octroi des allocations à la construction, les armateurs sauraient, eux aussi, pour la même période, s'ils peuvent compter sur la réduction d'intérêt, celle-ci étant souvent la condition de la commande.

La possibilité de réduire jusqu'à 4,5 l'intérêt des emprunts destinés au financement de la construction de navires est destinée à permettre aux armateurs français de n'avoir pas, de ce chef, une charge d'intérêts supérieure à celle de leurs concurrents étrangers. Mais la réduction du taux de l'intérêt ne suffit pas à régler le problème qui se pose aux armateurs désireux de se procurer des fonds. Le marché financier permet de trouver assez aisément des crédits à moyen terme. Mais le crédit à moyen terme est mal adapté au financement de la construction des navires. Compte tenu de la durée de l'utilisation des navires et, par suite, des annuités à prévoir pour l'amortissement des emprunts, c'est le crédit à long terme qui s'impose pour le financement de la construction. Or, le marché financier ne permet pas aux armateurs de trouver aisément de l'argent à long terme. Il y a là un réel danger car les emprunts à court terme, si la conjoncture se retournait, pourraient créer des difficultés aux armateurs. L'armateur qui veut se procurer de l'argent à long terme est obligé d'émettre un emprunt obligataire pour se procurer les fonds nécessaires ou de faire émettre un emprunt pour un ensemble de commandes groupées. C'est chose compliquée. Le mieux serait donc de revenir à un régime qui a été pratiqué avant la guerre et qui a donné toute satisfaction. Le Gouvernement s'était fait autoriser par une loi à passer une convention avec le Crédit foncier de France (il pourrait en être de même avec le Crédit national) pour permettre à ces établissements de mettre à la disposition des armateurs des crédits à long terme en vue du financement des navires. Ce régime n'existe plus. En le rétablissant, on comblerait une lacune importante.

## II. — Le paquebot transatlantique.

Le projet de loi portant approbation du deuxième plan de modernisation et d'équipement fait état du problème de la construction d'un ou de deux navires destinés à l'Atlantique Nord où notre situation se trouve gravement compromise par suite de la prochaine mise hors d'âge des deux transatlantiques *Re de France* et *Liberté*, qui assurent le trafic actuel. Les ministres qui se sont succédés à la tête de notre marine marchande :

M. Chastellain en 1950, M. Defferre en 1951, M. André Morice en 1952, M. Ramarony en 1953, M. Chaban-Delmas en 1954, M. Antier en 1955 ont tous affirmé la nécessité de maintenir le pavillon français sur une ligne où il flotte depuis plus d'un siècle.

Les travaux du conseil supérieur de la marine marchande, ceux du Conseil économique, les discussions devant le Parlement ont abouti au principe de la construction d'un seul navire de fort tonnage, pour des raisons de vitesse et de meilleure rentabilité d'exploitation.

Deux possibilités de financement ont été évoquées. La construction sur fonds budgétaire dans une formule déjà utilisée pour la mise en chantier du *Pasteur*, paquebot qui a rendu d'inappréciables services sur le plan militaire, et des navires de la série des *Gouverneurs généraux* ou *Ville d'Oran* affectés à la ligne d'Afrique du Nord.

Ou le financement par l'armateur.

Le Gouvernement semble s'être rallié à cette seconde solution en provoquant l'inscription dans un article spécial du chapitre 63-00 du budget de la marine marchande, au titre de l'aide à la construction navale, d'une somme de 4.100 millions, dont 3 milliards de crédits de paiement pour l'année 1956. A l'occasion du débat, le 21 décembre 1954, des observations motivées ont été présentées par nos collègues, MM. Abel-Durand au nom de la commission de la marine marchande, et Courrière au nom de la commission des finances.

« Ce navire, disait M. Courrière, coûtera de 25 à 30 milliards. Si nous nous félicitons de voir figurer ce crédit de 4 milliards dans le budget de la marine marchande, c'est une satisfaction toute psychologique. C'est peut-être un geste qui honore le Gouvernement et qui fera plaisir à nos populations; mais je suis convaincu que dans la réalité il ne se traduira par aucun résultat pratique en ce qui concerne la construction du navire. Rien ne sera fait tant que vous n'aurez pas inscrit en programmes les sommes indispensables pour passer les marchés. »

M. Abel-Durand, de son côté, disait au ministre :

« Vous avez prévu un crédit d'engagement de 4 milliards. Ce crédit d'engagement ne correspond qu'à un acompte, mais j'ai accompli sur quoi? Une autorisation de programme doit porter sur un devis effectif... le paquebot que nous demandons n'a pas pour but de donner une satisfaction de principe à des revendications auxquelles les deux Assemblées se sont associées. Il répond à des besoins bien connus que ceux qu'il doit remplacer ont pu satisfaire jusqu'ici. »

A ces observations le ministre, M. Chaban-Delmas, a répondu :

« En ce qui concerne le paquebot de l'Atlantique Nord, je voudrais indiquer que le Gouvernement a décidé de construire une telle unité... je conçois les inquiétudes qui se sont manifestées, mais je suis en mesure de les apaiser de la manière la plus formelle car il a été bien précisé que l'adoption de cette formule (inscription d'un crédit d'engagement) correspondait précisément à la marque non équivoque de la volonté de la décision gouvernementale de passer la commande dès l'année 1955, et le plus rapidement possible, à partir du moment où nous serons en possession d'études d'un projet donnant satisfaction à cette recherche du maximum de chances pour une unité aussi considérable. »

Rien n'étant fait au mois de mai 1955, à la suite des observations présentées par nos collègues, le Conseil de la République, après une discussion sur un rapport présenté par votre commission de la marine marchande a voté, à l'unanimité, le 28 juin 1955, une proposition de résolution invitant le Gouvernement à déposer d'urgence un projet de loi réglant la construction du navire.

Nous en sommes toujours au même point. Si le projet technique est arrêté, le mode de financement et l'intervention de l'Etat dans ce financement restent inconnus. Or, il faudra cinq ans pour construire le navire. C'est le temps qui nous sépare de l'époque, où, à défaut de sa mise en service, nous devrions assister impuissants, au spectacle du pavillon étranger venant embarquer ou débarquer dans notre gare maritime du Havre, reconstruite à grands frais, les dizaines de milliers de passagers qui restent fidèles au passage maritime.

Pendant ce temps, les Etats-Unis préparent la mise en chantier d'un second navire du type *United States*; le Gouvernement américain a financé à 57 p. 100 la construction du premier. L'Angleterre, qui vient de renforcer sa flotte de paquebots sur l'Atlantique Nord, travaille sur les plans du navire qui remplacera *Queen Mary*, l'Italie a mis en ligne sur New-York deux très belles unités *Andrea Doria* et *Christophe Colomb*; cet effort est récompensé par une augmentation de 32 p. 100 du nombre de ses passagers. L'Allemagne prépare un transatlantique qui s'appellera *Berlin*. La Hollande construit le *Rotterdam*.

En France, tout se passe comme si une volonté plus puissante que celle des ministres parvenait à maintenir le dossier dans l'état de stagnation où il se trouve.

Les rancurs les plus fâcheuses s'accréditent à ce sujet dans les milieux maritimes.

Ce n'est plus de l'immobilisme. C'est un véritable défi au Parlement. Votre commission de la marine marchande dénonce avec fermeté une situation devenue intolérable.

Elle veut savoir, comme disait Colbert, où sont « ces petits marchands qui ne croient pas qu'il y ait d'autre commerce que celui qui se fait en leur boutique ». Elle veut savoir si, pour prendre une décision qui maintiendra, pour un quart de siècle, la présence française sur l'Atlantique Nord, dans des conditions dignes d'une grande nation maritime, le budget de la France est incapable de dégager des crédits qui ne dépasseront pas, dans chacune des tranches annuelles de la loi d'aide pendant la durée de la construction du navire, celles que l'Etat consacre à quelques journées de contribution au fonctionnement de la Société nationale des chemins de fer français.

En conclusion, votre commission demande que ce projet sorte enfin de l'état où il se trouve actuellement et que le projet de loi réclamé par les Assemblées leur soit soumis sans autre délai.

## III. — Le petit cabotage français.

A côté des grands problèmes que nous venons d'évoquer, votre commission de la marine et des pêches ne veut pas laisser passer l'occasion d'appeler l'attention de notre Assemblée sur un aspect, négligé jusqu'à présent, de notre activité maritime, considéré à tort comme mineur, celui du petit cabotage.

La flotte française de petit cabotage s'est progressivement amoindrie depuis des années sans que les pouvoirs publics en aient manifesté la moindre émotion. On mettait sa lente disparition au compte de l'évolution des modes de transports qui sacrifie, apparemment, les modes d'exploitation de genre artisanal au profit d'un outillage plus important.

Une observation plus attentive des faits économiques prouve qu'une telle attitude ne repose sur rien de réel. De nombreux navires de petit tonnage fréquentent, en effet, nos ports et leur activité démontre qu'ils se livrent à un trafic rentable qui pourrait aussi bien être assuré par des armateurs français.

Les pays maritimes voisins de la France, surtout la Hollande et l'Allemagne, ont compris l'intérêt du petit cabotage et se sont constitués des flottes très importantes, de plusieurs centaines d'unités, en accroissement continu.

Il importe que notre pays suive cet exemple. Il en résulterait de sérieuses économies pour notre Trésor, lequel est obligé de déboursier chaque année plus de 4.500.000 dollars pour l'affrètement des petits navires étrangers indispensables à nos besoins nationaux.

Dans un autre domaine, que nous ne ferons qu'effleurer, il est du plus haut intérêt de reconstituer une flotte de petits navires. Nous faisons ici allusion à leur utilisation éventuelle par la défense nationale. Il est clair qu'en cas de conflit, les voies de communication terrestres étant coupées par des opérations de guerre, les liaisons maritimes reprendraient une très grande importance, surtout par des unités que leur petite taille rendrait difficilement vulnérables.

L'expérience vient d'en être faite dans certaines régions d'Algérie. Le Gouvernement a, d'ailleurs, commencé à intervenir par l'institution d'un crédit annuel de 100 millions, fixé par décret du 5 janvier 1955 en faveur du petit cabotage.

Il faut souhaiter qu'on ne s'arrête pas en si bonne voie. Ce crédit est encore insuffisant. Les services compétents de la marine marchande estiment qu'il faudrait au moins 150 millions par an.

D'autre part, les pouvoirs publics se doivent d'assurer une protection efficace du cabotage contre les autres modes de transport qui lui font une concurrence parfois préjudiciable à l'intérêt général.

Enfin, certains assouplissements au régime du travail à bord des petits navires permettraient un abaissement du prix de revient des transports, qui le rapprocherait du prix international.

Votre commission de la marine et des pêches insiste auprès du Gouvernement pour que ces suggestions soient retenues par lui et que le troisième plan fasse au petit cabotage la place qui doit lui revenir.

Il donnera ainsi une aide efficace aux armateurs spécialisés qui se sont groupés pour une renaissance de leur activité, appuyés par de nombreuses autorités économiques régionales.

#### IV. — Les pêches maritimes.

Le problème particulier posé par le développement et la modernisation de l'industrie des pêches maritimes a été remarquablement bien exposé par M. Michaud, député de la Vendée, au cours du débat sur le deuxième plan devant l'Assemblée nationale, le 11 mai 1955 (*Journal officiel*, Débats A. N. du 12 mai, pages 2673 et suivantes).

Votre commission de la marine et des pêches fait donc siennes les remarques et les conclusions de M. Michaud et il suffira à votre rapporteur pour avis de résumer brièvement les unes et les autres.

C'est un lieu commun de dire que la France a une vocation maritime imposée par le fait qu'elle a façonné sur trois mers, mais il est, sans doute, bon de le rappeler chaque fois que des mesures doivent être prises qui intéressent son activité maritime.

En ce qui concerne la pêche, cette industrie fait vivre, sur notre littoral, 65.000 marins, armant plus de 290.000 tonneaux de bateaux divers et produisant plus de 400.000 tonnes de poisson.

Notons tout de suite une sensible augmentation de tonnage au cours de l'année écoulée (100.000 tonnes) malgré un déficit de 45.000 tonnes à la pêche à la sardine, dû à des circonstances imprévisibles.

Quant à la flotte, un effort a été fait pour la moderniser en la renouvelant, mais il reste insuffisant. Les crédits prévus par le plan s'élevaient à 28 milliards. En fait, un milliard et demi environ aurait été utilisé à la fin de 1955. C'est dire qu'il faudrait attribuer aux constructions le solde des crédits pendant 1956 et 1957, si l'on voulait réaliser les prévisions du plan.

Sans pessimisme excessif, il est permis de penser qu'il n'en sera rien : même si les crédits étaient donnés, les chantiers seraient incapables de faire face à un tel afflux de commandes.

L'objectif qu'on se propose d'atteindre doit donc être reporté sur le troisième plan. Votre commission émet, dans ces conditions, le vœu très ferme que ce délai supplémentaire soit mis à profit pour un nouvel examen de la question.

Il conviendrait, notamment, de douter le crédit maritime mutual des crédits suffisants et, aussi, de préciser mieux qu'on ne l'a fait jusqu'à présent, ce que seront les divers prototypes de bateaux destinés à moderniser notre flottille.

Cette opération ne doit pas, en effet, se faire uniquement d'après les considérations théoriques des techniciens ; il faut tenir compte également des conditions dans lesquelles les bateaux seront utilisés et nous savons qu'en diverses régions maritimes, bretonnes en particulier, des craintes se sont manifestées dans ce sens. C'est un problème d'adaptation qui n'est pas insoluble si l'on veut bien concilier les progrès techniques avec les habitudes des marins pêcheurs et les possibilités offertes par les installations portuaires dont ils disposent.

Un autre problème qui nous préoccupe à juste titre est celui de la distribution du poisson. On a souvent remarqué que la population de notre pays consomme relativement peu de poisson. On constate ainsi que le Norvégien en consomme 53 kilogrammes par an, un Portugais 45 kilogrammes, un Anglais 23,7 kilogrammes, un Allemand 16 kilogrammes, un Français 8 kilogrammes seulement.

Sans s'attacher outre mesure à ces comparaisons et compte tenu des autres ressources alimentaires offertes par notre sol aux Français, il faut tout de même admettre qu'il serait possible de consommer en France davantage de poisson.

La production qui doit s'accroître progressivement le permettrait, mais on se heurte à une distribution insuffisamment organisée.

L'objectif à atteindre est facile à définir : mettre à la portée de tous, en toutes régions, du poisson de bonne qualité à prix abordable.

Les techniques de conservation par le froid utilisées couramment aujourd'hui dans de nombreux pays, tels que les Etats-Unis et les pays de l'Europe septentrionale, donnent la solution du problème.

Il faudrait donc que le troisième plan consacre des crédits suffisants pour le développement d'usines frigorifiques avec entrepôts dans les ports et, parallèlement, la constitution d'une chaîne de froid à travers tout le pays.

De cette façon, le poisson pourrait être offert aux consommateurs sous un aspect plus flatteur et il trouverait sûrement de plus nombreux amateurs.

Telles sont, mesdames, messieurs, les observations que croit devoir formuler votre commission de la marine et des pêches, en émettant le vœu qu'elles inspirent heureusement les rédacteurs du troisième plan d'équipement et de modernisation.

## ANNEXE N° 348

(Session ordinaire 1955-1956. — Séance du 13 mars 1956.)

PROPOSITION DE RESOLUTION tendant à inviter le Gouvernement à déposer un projet de loi portant **exemption fiscale** pour l'aide privée à la recherche scientifique, présentée par MM. Georges Portmann et Longchambon, sénateurs. — (Renvoyée à la commission de coordination permanente de la recherche scientifique et du progrès technique.)

### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, l'évolution des arts et des techniques a fait ces dernières années un bond prodigieux qui a modifié profondément la vie et le devenir des hommes.

Si l'histoire des nations fut dominée au siècle dernier par la « révolution industrielle », il est permis d'affirmer que, dans notre siècle, elle le sera par la « révolution scientifique ». La science, en effet, a fait d'immenses progrès, dont les exemples les plus spectaculaires s'appliquent aux découvertes atomiques et à toutes celles de la médecine et de la biologie dont l'être humain ressent chaque jour les bienfaits.

Toutes les activités humaines bénéficient aujourd'hui des recherches scientifiques et l'on peut dire sans crainte d'être démenti que les découvertes et les applications techniques qui sont leurs corollaires deviennent chaque jour davantage le facteur essentiel de la grandeur, de l'indépendance, et de la puissance d'un pays.

Ceux d'entre nous qui ont assisté il y a quelques jours à la conférence du président de la Société nationale des chemins de fer français, M. Armand, ont mieux compris que le rayonnement de la France sera directement lié au nombre et à la qualité de ses chercheurs et de ses techniciens.

Or, malheureusement, la situation de notre pays en ce domaine devient angoissante :

« La France, dont nombre de savants ont été les promoteurs de la science moderne, tend à perdre depuis une cinquantaine d'années la place qu'elle occupait et n'a pas développé ses recherches à l'échelle moderne.

« Certes, des efforts importants ont été faits dans ce domaine et plus spécialement pour la recherche technique, mais ils restent insuffisants et trop dispersés.

« Il s'agit de rattraper ce retard, de combler des lacunes et d'une façon générale de donner à la science française les moyens intellectuels et matériels nécessaires pour lui permettre de faire face à ses responsabilités envers l'économie et la défense nationale.

C'est en ces termes qu'est présentée la partie « Recherche scientifique et technique » du deuxième plan de modernisation et d'équipement, dans l'annexe au projet de loi portant approbation de ce plan. Cette situation est d'autant plus grave que les auteurs du plan reconnaissent eux-mêmes la disparité entre le montant des besoins et celui des moyens de financement prévus.

Il est en effet certain que la solution du problème est avant tout d'ordre financier. La recherche coûte de plus en plus cher. Le chercheur a besoin d'un laboratoire équipé d'appareils toujours plus nombreux et plus perfectionnés, d'assistants et collaborateurs scientifiques, d'un personnel hautement qualifié. Un tel d'alarme est actuellement lancé dans toutes les sphères de l'opinion devant la pénurie de chercheurs et le manque tragique de vocations scientifiques qui compromettent l'avenir du pays. Pour allier de nouveau les jeunes Français vers les disciplines scientifiques, il faut rehausser la condition du savant et faire un sérieux effort d'information et de propagande. Que les modestes crédits inscrits au budget général soient insuffisants pour faire face aux dépenses qu'exige l'ampleur de la tâche à accomplir, nul ne le conteste.

Notre propos, dans le cadre de cette proposition, n'est pas d'étudier dans quelle mesure il est possible d'augmenter les crédits, mais de chercher un complément indispensable dans l'aide privée.

Un apport de plus en plus important est fourni par certains industriels qui, voyant dans l'évolution inéductible de la technique moderne une source future de profits, ont créé des laboratoires privés pour étudier l'amélioration de leur propre production. Mais cet effort intéressé n'est orienté que vers la recherche de problèmes rentables à brève échéance et présente le grave défaut de restreindre la liberté du chercheur en lui assignant un but précis et limité.

Il faut donc chercher ailleurs les fonds nécessaires aux recherches désintéressées et libres qui, seules, permettent d'aboutir aux inventions ou découvertes les plus importantes. Ces fonds furent longtemps fournis par des mécènes. Mais comme l'indiquait M. Camille Soula, dans le rapport qu'il présentait au Conseil national, le 9 juillet 1953, sur les problèmes que pose la recherche scientifique et technique : « ...c'est précisément au moment où le coût de la recherche s'est trouvé considérablement accru qu'a

tendu à se réduire une source traditionnelle de financement, constituée par le mécénat, lorsque des particuliers fortunés, sous la forme de fondations, créaient à l'envi chaires, instituts, laboratoires et accordaient des bourses ».

L'objet de la présente proposition est de tenter de faire renaître cette source aujourd'hui tarie. Il semble qu'une loi d'exemption fiscale soit le plus sûr moyen d'encourager les dons privés.

Un premier argument en faveur de l'exemption fiscale est d'ordre psychologique. L'homme est, par nature, beaucoup plus porté vers le don librement consenti que vers l'impôt, trop souvent assimilé à la contrainte. Cette attitude convient particulièrement à l'individualisme que l'on s'accorde à reconnaître comme le trait fondamental du caractère français, surtout en ce domaine. Bien des contribuables qui cherchent aujourd'hui à dissimuler leurs revenus à une administration tracassière et dévorante, sous divers prétextes plus ou moins ingénieux, apporteraient volontiers leur contribution à la recherche scientifique, s'ils étaient assurés que l'administration des finances considérerait ces dons comme un impôt bénévole et non comme un signe extérieur de richesse, prétexte à taxation d'office. Cela permettrait aussi de développer la curiosité et l'intérêt du public pour les organismes de recherches — dont certains sont complètement ignorés de l'immense majorité des Français — et d'éveiller ainsi des vocations dont la France a un urgent besoin.

D'autre part, le don direct coûte peu au donateur qui voit en même temps diminuer le montant de ses impôts. Son coût est même d'autant plus faible que les revenus du contribuable sont plus élevés, en raison de la progressivité de l'impôt. On a pu calculer aux Etats-Unis que, pour un revenu moyen, la valeur nette d'un don est seulement la moitié de sa valeur réelle. Il a également beaucoup plus de valeur pour l'organisme bénéficiaire qui reçoit ainsi la totalité d'une somme qui, par le canal de l'impôt et des affectations de crédits, aurait été diminuée du montant des frais d'assiette, recouvrement, etc.

Enfin, argument capital qui justifierait à lui seul la mesure proposée, les sommes apparemment soustraites à l'Etat constituent en fait pour lui un placement à long terme qui produira des intérêts incalculables. La science est en effet devenue une activité rentable, peut-être même la plus rentable de toutes. Des découvertes comme celle des antibiotiques ou celle de l'énergie atomique remboursent largement au pays qui en bénéficie tous les sacrifices financiers qu'il a pu consentir pour ses laboratoires.

Il est d'ailleurs possible d'étudier des exemples pratiques. Des lois d'exemption fiscale ont en effet donné à l'étranger des résultats probants.

En Belgique, une loi d'exemption a été promulguée le 8 mars 1951, dont l'article essentiel est ainsi conçu :

« Est immunisée une partie des bénéfices, rémunérations ou profits... qui est affectée :

« 4° A des libéralités faites à l'une des quatre universités belges, à la faculté polytechnique de Mons ou au fonds national de la recherche scientifique.

« Cette immunité n'est accordée que dans la mesure où l'affectation ne dépasse pas 5 p. 100 du revenu net imposable de l'année, ou de l'exercice comptable envisagé, ni un million de francs. »

Aux Etats-Unis, la loi est plus ancienne et plus large. Elle admet un plafond de 15 p. 100 du *adjusted gross income* (revenu brut ajusté), sans limite absolue, pour les dons consentis aux organisations éducatives, scientifiques, littéraires, charitables ou religieuses. Un mouvement se dessine même pour augmenter ces avantages en faveur de la science, en raison de l'augmentation constante de ses besoins tant en matériel qu'en hommes.

Il est impossible de chiffrer exactement la part de l'aide privée dans le développement prodigieux de la science aux Etats-Unis, mais il est prouvé que les apports privés se multiplient au point de devenir une pratique permanente, un nouveau genre de publicité ou un devoir moral selon les cas. L'intérêt général du public pour la science, avec ses contacts, sa curiosité, ses informations, est plus développé aux Etats-Unis que partout ailleurs. Le nombre des jeunes gens tentés par les carrières scientifiques s'accroît sans cesse, ce qui entraîne une sélection plus sévère et une amélioration constante du niveau scientifique.

Pour situer l'influence que peut avoir l'aide privée dans le domaine éducatif sur le rayonnement d'un pays, il suffit de rappeler que la célèbre université de Harvard dépend presque entièrement des revenus de legs et de dons privés.

Tous les donateurs déduisent préalablement leurs dons de leur déclaration d'impôts jusqu'à la limite permise par la loi. Il est impossible de dire de combien ces dons auraient été diminués s'il n'y avait pas d'avantage fiscal, « mais chacun est d'accord aux Etats-Unis que, sans cette loi d'exemption, la science et l'éducation se trouveraient dans une situation critique ». (Dr. Dan Moore, université de Columbia).

Il convient d'examiner maintenant pourquoi une législation si féconde n'a pas encore été promulguée en France et dans quelles conditions cette lacune pourrait être comblée.

Une décision ministérielle du 6 juillet 1951 permet aux entreprises industrielles et commerciales imposées d'après leur bénéfice réel de déduire de leurs bénéfices imposables les dons faits à des œuvres ou organismes d'intérêt général, de caractère éducatif, philanthropique et social, dans la limite de 20 p. 100 des sommes que lesdites entreprises ont consacré au cours de l'exercice aux œuvres sociales réservées à leur personnel ou de 2 p. 1.000 des salaires versés par elles au cours de l'exercice, la plus élevée de ces deux limites pouvant être retenue comme maximum de déduction. Cette décision peut être considérée comme l'admission même du principe de l'exemption fiscale; mais elle est tellement limitée

dans ses applications qu'elle n'a eu aucune conséquence pratique dans le domaine de la recherche scientifique.

Une proposition de loi « tendant à exonérer d'impôts les fonds privés destinés à favoriser le développement de la recherche scientifique » fut déposée à l'Assemblée nationale par MM. Soustelle et Louis Vallon, le 27 octobre 1953 (n° 7.000, 2<sup>e</sup> législature). Elle prévoyait l'exonération de tout impôt pour les sommes versées à des institutions à désigner par décret, dans la limite de 10 p. 100 du revenu imposable du redevable qui effectue ce versement. Cette proposition n'eut malheureusement aucune suite.

Une nouvelle tentative fut effectuée en mai 1954. M. Frédéric-Dupont fit ajouter, en commission des finances de l'Assemblée nationale, au projet de loi relatif à diverses dispositions d'ordre financier, un article 3 *ter* permettant aux entreprises ou contribuables de déduire de leurs bénéfices ou revenus, dans la limite de 5 p. 100 de ces bénéfices ou revenus, les versements effectués au profit d'œuvres ou organismes d'intérêt général, de caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social ou familial, ainsi qu'aux laboratoires de recherches. Il prévoyait aussi la déduction des legs jusqu'à 5 p. 100 du montant imposable des successions. En séance publique, MM. Jean-Paul Palewski et Soustelle présentèrent un amendement exonérant de tout impôt, dans la limite de 10 p. 100 du revenu imposable, les libéralités faites en faveur de la seule recherche scientifique. Cet amendement était approuvé par M. Pierre Mendès-France, président de la commission des finances. Après renvoi en commission et pour éviter un brusque rejet de l'article par le secrétaire d'Etat au budget invoquant l'article 1<sup>er</sup> de la loi de finances (aucune mesure législative susceptible de provoquer une perte de recettes ne peut intervenir sans ressources nouvelles), le texte suivant fut finalement adopté et devint l'article 11 de la loi n° 51-617 du 14 août 1954 relative à diverses dispositions d'ordre fiscal.

« Art. 11. — Les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou à l'impôt sur les sociétés sont autorisées à déduire du montant de leur bénéfice imposable, dans la limite de 1 p. 1000 de leur chiffre d'affaires, les versements qu'elles ont effectués au profit d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général, de caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social ou familial.

« Pour les autres contribuables, la déduction est admise dans la limite de 0,50 p. 100 du revenu imposable.

« Les dispositions du présent article s'appliquent aux sommes versées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1954 »

Cette mesure s'inscrit peut-être, après la décision ministérielle de 1951, comme une nouvelle et timide étape vers une véritable exemption fiscale, mais il est bien évident que des limites aussi basses rendent la loi inopérante.

Quels sont donc les arguments des adversaires de l'exemption fiscale telle que nous l'envisageons ?

On invoque d'abord l'existence des textes de 1951 et 1954, que d'aucuns jugent suffisants. Cet argument n'est pas sérieux. Il serait vain d'attendre de mesures aussi restreintes des résultats en rapport avec l'ampleur du but à atteindre.

D'autres craignent que des déductions injustifiées viennent grossir le volume de la fraude fiscale. Le contrôle serait cependant beaucoup plus facile que pour certaines déductions actuellement autorisées (frais professionnels, travaux de réparations d'immeubles, frais généraux...), puisqu'il s'agirait de dons à des organismes précis et officiellement reconnus.

Mais le véritable obstacle que l'on place toujours sur le chemin de l'exemption fiscale est la diminution immédiate de recettes qu'elle ferait subir au budget. La menace de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de finances paralyse toute initiative parlementaire. Elle a fait écarter l'amendement de M. Palewski dans la discussion de la loi de 1954, de même que l'article 14 de la Constitution nous interdit de déposer une proposition de loi entraînant une diminution de recettes. Nous voulons espérer que le Gouvernement auquel nous sommes contraints de nous adresser — puisque seule nous est ouverte la procédure lente et peu efficace de la proposition de résolution — ne s'en tiendra pas à une politique à courte vue. Nous avons évoqué plus haut l'intérêt incalculable que pouvait rapporter cette apparente perte de recettes; nous pensons qu'aucun ministre ne voudra encourir la responsabilité de priver le Trésor et le pays lui-même — dont l'avenir est en jeu — de ces bénéfices futurs. Si l'on pense que la science n'est d'aucun rapport pour l'Etat, il est inutile d'insister. Nous nous refusons toutefois à croire qu'une telle idée puisse être défendue à notre époque.

Nous allons enfin étudier les modalités que pourrait comporter une loi d'exemption fiscale susceptible d'apporter à la recherche scientifique l'aide la plus large possible.

Le point le plus important est la fixation du plafond de la déduction: plafond en pourcentage du revenu (5 p. 100 du revenu net imposable en Belgique, 15 p. 100 du revenu brut ajusté aux Etats-Unis), et plafond absolu éventuel (un million de francs en Belgique, aucun aux Etats-Unis).

Nous sommes hostiles au plafond absolu: s'il est fixé très haut, il est pratiquement inutile et, s'il est fixé trop bas, il risque de priver la recherche scientifique de capitaux importants que seraient susceptibles de verser ceux qui disposent des plus grands moyens financiers.

Il semble préférable de fixer uniquement un plafond en pourcentage. Celui de la loi belge — 5 p. 100 — est manifestement insuffisant. Les 15 p. 100 autorisés aux Etats-Unis ont permis — nous l'avons vu — de donner à la recherche scientifique un essor sans précédent, mais paraissent déjà insuffisants. Devant le retard considérable qu'a maintenant la France en ce domaine et les besoins immenses unanimement reconnus, nous pensons qu'il ne faut pas hésiter à adopter un plafond de 20 p. 100. On nous dira — on a déjà dit au cours des rares discussions qui se sont instaurées sur ce

sujet, notamment lors du vote de la loi de 1954 — qu'une telle mesure accorderait aux contribuables un avantage d'autant plus grand que leurs revenus imposables seraient plus élevés; elle favoriserait donc les contribuables les plus fortunés, ce qui serait contraire à l'équité. On oublie simplement que les avantages attendus ne sont pas destinés aux contribuables mais à la recherche scientifique. D'autre part, il est clair que les contribuables intéressés par cette nouvelle loi se recruteront surtout parmi ceux qui atteignent le plafond de la surtaxe et qu'ils seraient naturellement incités à verser plus encore que l'impôt. L'équité serait donc sauve.

La liste des institutions appelées à bénéficier des dons est délicate à établir, si l'on se reporte encore à la brève discussion de 1954. Cette expérience a prouvé qu'il serait prudent de commencer par une formule limitée à la science et plus précisément à la recherche scientifique. L'énumération devrait comporter:

Le centre national de la recherche scientifique;  
L'institut national d'hygiène;  
Les universités d'Etat;  
Les divers organismes de recherche ou laboratoires dépendant de différents ministères ou organismes publics;  
Certains institut privés de recherches nommément désignés, comme l'institut Pasteur.

On peut aussi envisager la création d'un organisme destiné à développer une propagande efficace en faveur de l'aide privée, à réunir les fonds et à les distribuer aux différentes institutions en fonction de leurs besoins. Cela permettrait d'éviter la concentration des dons directs vers les pôles les plus attractifs tels que le cancer, la tuberculose, l'énergie atomique, etc... et de procurer aux recherches dont l'objet est plus obscur mais plein d'intérêt l'aide qu'elles méritent. Toutefois, cette nouvelle fondation n'est pas absolument indispensable puisque le système du don direct fonctionne fort bien en Belgique et aux Etats-Unis.

L'important est avant tout de promulguer au plus tôt une loi d'exemption fiscale. Nous invitons donc le Gouvernement à déposer un projet de loi spécial ou à insérer dans un projet fiscal un article qui pourrait être ainsi rédigé:

« Les personnes physiques ou morales qui consentent des libéralités au profit d'œuvres ou d'organismes de caractère scientifique sont autorisées à déduire la valeur nette de ces libéralités du revenu ou bénéfice imposable à la surtaxe progressive ou à l'impôt sur les sociétés, au titre de l'année de l'acceptation de ces libéralités, dans la limite de 20 p. 100 de ce revenu ou de ces bénéfices.

« Les conditions d'application de la présente loi [ou du présent article] seront fixées par décret pris sur le rapport du ministre des affaires économiques et financières. »

Les mots « libéralités » et « valeur nette » sont employés à dessein pour tenir compte non seulement des versements en argent mais aussi des donations de valeurs mobilières, terrains ou immeubles et des charges — charge de rente par exemple — qui pourraient être imposées par le donateur.

C'est dans cet esprit et dans le seul but d'apporter à la science — gage futur de l'indépendance et de la grandeur de notre pays — l'aide la plus large possible, que nous vous demandons d'adopter la proposition de résolution suivante:

#### PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Conseil de la République invite le Gouvernement à déposer un projet de loi portant exemption fiscale, dans la limite maximum de 20 p. 100 du revenu ou bénéfice imposable du donateur, pour les libéralités consenties au profit d'œuvres ou d'organismes de caractère scientifique.

## ANNEXE N° 349

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 15 mars 1956.)

**RAPPORT** fait au nom de la commission de l'intérieur (administration générale, départementale et communale, Algérie) sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre en Algérie un programme d'expansion économique, de progrès social et de réforme administrative et l'habilitant à prendre toutes mesures exceptionnelles en vue du rétablissement de l'ordre, de la protection des personnes et des biens et de la sauvegarde du territoire, par M. Verdelle, sénateur (1).

Mesdames, messieurs, votre commission de l'intérieur s'est réunie le 13 mars, dès réception du projet de loi n° 344, voté la veille par l'Assemblée nationale.

Il s'agit du texte « autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre en Algérie un programme d'expansion économique, de progrès social et de réforme administrative et l'habilitant à prendre toutes mesures exceptionnelles en vue du rétablissement de l'ordre, de la protection des personnes et des biens et de la sauvegarde du territoire ».

Devant la gravité d'une situation sans équivalent dans l'histoire de notre pays, devant l'émotion et l'anxiété qu'elle provoque en France, dans l'Union française et dans le monde, votre commission a estimé que le Conseil de la République devait se prononcer

rapidement et clairement afin de donner au Gouvernement l'autorité et les pouvoirs nécessaires pour mener à bien l'œuvre de pacification matérielle et morale de l'Algérie qu'il a la volonté d'entreprendre et de poursuivre, avec fermeté et générosité, fidèle en cela aux plus nobles traditions de notre pays.

La commission a dégagé les conclusions suivantes:

Elle a saisi le Conseil de la République d'une demande de discussion immédiate du projet de loi sur les pouvoirs spéciaux demandés par le Gouvernement:

Pour agir rapidement et efficacement, elle a renoncé à toute modification ou amendement du texte pour éviter une navette qui retarderait, de façon regrettable, l'adoption du texte de loi.

Cette position ne doit être, en aucun cas, interprétée comme un abandon, par n'importe lequel d'entre nous, de ses convictions ou de ses conceptions.

La commission a décidé d'entendre M. Robert Lacoste, ministre résidant en Algérie pour qu'il apporte certaines explications et certains apaisements à ceux de nos collègues qui ont renoncé à leurs amendements ou à leurs interventions à la tribune dans le but de laisser au débat public toute sa clarté et toute son efficacité.

Votre commission estime que les réformes propres à apporter l'apaisement (article 1<sup>er</sup>) et les mesures destinées à maintenir ou à rétablir l'ordre (article 5) doivent être menées conjointement et simultanément selon la volonté constamment affirmée par le Gouvernement.

Votre commission a tenu à préciser les limites de ce texte qui traite des problèmes d'ordre administratif, juridique, militaire, social, économique et financier. Il n'entend nullement régler les problèmes strictement politiques (loi électorale, reconduction du mandat des élus algériens, etc...) qui seront traités séparément et qui feront l'objet de nouveaux textes et de nouvelles discussions dont l'initiative appartiendra au Parlement et au Gouvernement.

C'est dans cet esprit que votre commission, sans se prononcer au fond, a demandé à leurs auteurs de retirer devant elle les amendements traitant, en particulier, du mode d'élection ou de la reconduction du mandat des élus algériens à l'Assemblée nationale.

Devant un problème aussi grave, aussi lourd de conséquences et qui pose de redoutables cas de conscience, votre commission de l'intérieur n'a pas la prétention d'avoir découvert une solution idéale que nul ne saurait découvrir: elle s'est efforcée de dégager une solution de synthèse de différents points de vue et c'est à une très large majorité (unanimité moins deux voix) qu'elle vous demande d'adopter ses conclusions en votant le présent projet de loi, sans addition et sans modification, tel qu'il a été voté par l'Assemblée nationale.

#### PROJET DE LOI

Art. 1<sup>er</sup>. — Le Gouvernement pourra, par décrets en conseil des ministres, sur le rapport du ministre résidant en Algérie et des ministres intéressés et après avis du conseil d'Etat, prendre en Algérie toutes dispositions relatives à:

1° La poursuite de l'expansion économique au moyen de mesures appropriées concernant notamment les investissements, les travaux publics, l'équipement scolaire et sanitaire, la recherche scientifique, technique et économique, la construction de logements, l'équipement agricole et rural, l'aménagement foncier, la réorganisation de la propriété foncière, le remembrement ou l'extension des exploitations rurales, l'accession à la petite propriété rurale, la réorganisation du crédit agricole en vue d'une distribution plus large et plus efficace des fonds destinés à l'équipement individuel, l'accélération de la mise en valeur par l'irrigation des terres comprises dans les périmètres irrigables au moyen des grands barrages réservoirs, la révision de baux à part de fruit et de certaines formes archaïques de sociétés agricoles;

2° La normalisation et l'abaissement des coûts de production, notamment par la réduction du prix de l'énergie, l'allègement ou l'aménagement en vue d'une meilleure productivité des charges et obligations sociales et fiscales pesant sur les entreprises et sur les salaires sans que, en matière sociale, les prestations de sécurité sociale et les prestations familiales puissent être réduites;

3° L'élevation du niveau de vie des populations et la coopération économique et financière entre la métropole et l'Algérie, notamment:

En édictant des mesures destinées à faciliter, pour les citoyens français musulmans en leur garantissant des conditions de carrière normale, l'accès à la fonction publique et leur emploi dans les services publics, dans les entreprises bénéficiant d'une participation ou d'une aide de l'Etat, de l'Algérie et des collectivités publiques, en Algérie;

En favorisant le plein emploi par le financement des investissements nécessaires au développement des productions agricoles, industrielles et minières;

En mettant en œuvre un plan cohérent d'industrialisation comportant une série de mesures propres à aider à l'implantation d'industries nouvelles et à protéger celles qui existent;

En adoptant un ensemble de dispositions financières, administratives et économiques destinées à faciliter la mise en valeur des ressources naturelles du Sahara;

4° L'accélération du progrès social, notamment:

En améliorant la condition de l'ouvrier agricole par une réglementation des conditions de travail, par la création ou le perfectionnement d'institutions sociales telles que celles relatives aux congés payés, aux allocations familiales, au régime des assurances sociales;

Dans le secteur non agricole, en étendant à l'Algérie, après les avoir adaptés dans la mesure nécessaire, des textes législatifs ou réglementaires applicables dans la métropole concernant la réglementation du travail et de la main-d'œuvre, les congés payés.

(1) Voir: Assemblée nationale (3<sup>e</sup> législ.), nos 896, 4043 et in-8° 36; Conseil de la République, n° 344 (session de 1955-1956).

le régime des allocations familiales, les prestations dues au titre de la réparation des accidents de travail et les régimes d'assurances sociales;

5° La réorganisation des institutions administratives, notamment par une réforme de l'organisation territoriale et en particulier du régime des régions sahariennes, par la réorganisation des collectivités locales et par la réforme de l'administration centrale du Gouvernement général.

Art. 2. — Ces décrets pourront modifier ou abroger les dispositions législatives existantes. Ils entreront en vigueur dès leur publication au *Journal officiel* de la République française, mais ne deviendront définitifs qu'après leur ratification par le Parlement auquel ils seront soumis dans le délai d'un an à compter de leur date.

Ils pourront prévoir, soient les peines édictées par les lois antérieures relatives aux mêmes matières sans que puissent être modifiés la qualification des infractions relevées, la nature et le quantum des peines applicables, soit les peines prévues par l'article 471, 45° du code pénal.

Art. 3. — Le Gouvernement est autorisé à ouvrir, par décrets pris sur le rapport du ministre des affaires économiques et financières et après avis des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République, les autorisations de programme et les crédits de paiement correspondant aux dépenses qui pourront être engagées en application des articles précédents. Ces décrets seront soumis à la ratification du Parlement dans le délai d'un an à compter de leur date.

Art. 4. — Le Gouvernement pourra, en toute matière, par décrets pris en conseil des ministres, sur le rapport du ministre résidant en Algérie et des ministres intéressés, le conseil d'Etat entendu, étendre à l'Algérie, en y apportant les adaptations nécessaires, des lois et des décrets en vigueur dans la métropole.

Art. 5. — Le Gouvernement disposera, en Algérie, des pouvoirs les plus étendus pour prendre toute mesure exceptionnelle commandée par les circonstances en vue du rétablissement de l'ordre, de la protection des personnes et des biens et de la sauvegarde du territoire.

Lorsque les mesures prises en vertu de l'alinéa précédent auront pour effet de modifier la législation, elles seront arrêtees par décret pris en conseil des ministres.

Art. 6. — Les pouvoirs accordés par les articles précédents prendront fin à l'expiration des fonctions du présent Gouvernement. Toutefois, en cas de démission du Gouvernement ou de vacance de la présidence du conseil, le nouveau Gouvernement devra demander la confirmation par le Parlement de la loi accordant les mesures exceptionnelles prises en vertu des pouvoirs conférés par l'article 5, dans un délai de dix jours francs à compter de la date à laquelle il a obtenu la confiance de l'Assemblée nationale. Si cette demande n'est pas présentée dans le délai prescrit, la loi sera caduque.

## ANNEXE N° 350

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 15 mars 1956.)

Avis présenté au nom de la commission de la presse, de la radio et du cinéma sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant approbation du **deuxième plan de modernisation et d'équipement**, par M. Vincent Delpeuch, sénateur (1).

Mesdames, messieurs, votre commission de la presse s'est réunie le 23 février pour émettre son avis sur le projet de loi concernant l'approbation du deuxième plan de modernisation et d'équipement.

Elle a examiné le premier tome du remarquable rapport de notre collègue, M. Rochereau, et les répercussions que pourrait avoir le plan sur l'équipement de la presse ou des industries s'y rattachant.

Bien qu'aucun crédit n'ait été prévu pour l'équipement de tout ce qui touche la presse, elle a pensé qu'il serait utile d'obtenir, si cela est possible, des crédits sur le deuxième plan pour l'équipement de la presse dont est chargée la commission de modernisation et d'équipement des Entreprises de presse (devenue le Groupement d'équipement et de modernisation des entreprises de presse) présidée par M. Mollin, président de la S. N. E. P.

Si cette proposition ne pouvait être retenue pour le deuxième plan, notre commission demande que ces crédits soient prévus dans un troisième plan pour la rénovation des imprimeries de presse qui s'impose rapidement ainsi que pour la modernisation des usines à papier.

Enfin, dans la section II du chapitre consacré à l'agriculture, votre commission demande qu'une partie des crédits soit réservée pour l'aménagement de la culture ou de la récolte en France de tous les produits pouvant servir à la fabrication de la pâte à papier.

A ce sujet, il est utile de rappeler que la France importe actuellement pour 40 milliards de bois, de pâte et de papier et que, si l'augmentation de la production française du papier, basée sur l'emploi de la pâte fabriquée avec des matières premières nationales se réalisait, nous économiserions une sortie de devises très importante, toujours plus élevée, car la consommation du papier journal ne fait qu'augmenter. Il faut prévoir, d'ici 1960, une importation supplémentaire de plus de 100.000 tonnes, si rien n'est réalisé dans la modernisation des usines à papier.

(1) Voir: Assemblée nationale (2° législ.), nos 8555, 8891, 9133, 9570, 9710, 10091, 10482, 10614, 10630, 10633, 10701 et in-8° 1948; Conseil de la République, nos 331 (année 1955), 309, 310, 316, 319, 329, 335, 342, 343 et 317 (session de 1955-1956).

C'est en tenant compte de ces préoccupations que votre commission m'a chargé de soumettre au Gouvernement les suggestions suivantes:

### I. — Pour les imprimeries de journaux.

Les imprimeries de journaux fonctionnent presque en totalité avec un matériel qui a plus de trente ans et notamment des rotatives, dont le remplacement s'impose avant tout.

S'agissant là de la plus grosse dépense pour les imprimeries de journaux, il serait intéressant de recommander la construction en série d'une rotative d'un type unique qui serait commandée en France; les mêmes modèles de rotatives peuvent, en effet, servir pour tous les journaux, à de rares exceptions près, et la mise en fabrication d'une série de 30 à 50 rotatives en diminuerait considérablement le prix.

C'est une suggestion que nous demandons au plan de bien vouloir étudier en accord avec le Groupement d'équipement et de modernisation des entreprises de presse.

### II. — Equipement des usines de papier journal.

A l'heure actuelle, les fabricants de papier journal se préoccupent d'installer des machines nouvelles. Ces machines nouvelles vont amener une production supplémentaire qu'on peut évaluer à 240.000 tonnes si tous les projets sont réalisés.

A notre avis, il est utile et prudent de coordonner ces installations. Elles tendent à doubler la production du papier journal, ce qui ne pourra donner satisfaction à la presse que si cette augmentation des moyens de production assure l'abaissement du prix de revient de ce produit à la parité mondiale. Il convient donc que les productions nouvelles soient approvisionnées, non plus en bois d'importation qui grèvent lourdement le prix de revient du papier, mais en matières premières existant dans notre pays en quantité suffisante. C'est d'ailleurs seulement en utilisant des matières premières nationales que l'industrie du papier journal et les journaux, ses clients, trouveront dans de nouvelles installations une véritable sécurité d'approvisionnement.

C'est là un point important; la solution de cette question serait facilitée par l'adoption des crédits que notre commission voudrait voir accorder à l'agriculture, en vue de la création des ressources en cellulose par la récolte des plantes annuelles et par les récoltes rapides comme celle des bois feuillus en taillis.

Ces crédits devraient être prélevés sur ceux qui sont destinés à la réalisation des objectifs prévus à la section II du chapitre consacré à l'encouragement à l'agriculture; c'est dans le cadre de cet encouragement que devrait être prévue l'aide que nous demandons en faveur de la presse:

1° Pour l'équipement des usines de pâtes à papier à partir du bois feuillu. Le bois feuillu est employé depuis longtemps pour la pâte à papier, mais on n'a jamais utilisé les taillis dont la pousse est rapide et les possibilités de production en augmentation (alors que la désaffection pour le bois de feu s'accroît);

2° La commission de l'Assemblée nationale a préconisé une fabrication parlant de la pâte de paille qu'il faudrait également encourager en tenant compte des réalisations déjà faites dans ce domaine;

3° Une campagne se fait jour actuellement pour le développement de la culture du sorgho dont l'utilisation pourrait aller de pair avec celle de la paille, pour la production de pâte à papier.

De nombreux procédés nouveaux ou déjà utilisés à l'étranger sont à l'étude et des essais en laboratoires et en usines sont faits dans différentes régions pour l'emploi de ces matières premières cellulosiques non traditionnelles.

Tous les nouveaux procédés devront être jugés, une fois leurs qualités techniques et économiques bien établies, au regard des disponibilités de matières premières existant ou pouvant être créées en France et de leur localisation.

A l'heure actuelle, plusieurs propriétaires d'usines de textiles situées dans des régions boisées désirent transformer leurs installations pour fabriquer de la pâte à papier.

La commission demande qu'avec le concours du ministère de l'agriculture, le plan réserve une partie des crédits pour ces installations ou transformations.

Enfin, toujours pour augmenter la production des pâtes à papier et pour éviter une sortie de devises, la commission voudrait voir reprendre les essais déjà effectués dans les forêts de l'Union française pour la fabrication de pâtes à papier et qui devraient être rendus plus facile aujourd'hui, grâce aux centrales électriques qui commencent à fonctionner en Afrique noire.

## ANNEXE N° 351

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 15 mars 1956.)

PROPOSITION DE LOI tendant à accélérer la **procédure** devant la **juridiction prud'homale**, présentée par M. Delalande, sénateur. — (Renvoyée à la commission du travail et de la sécurité sociale.)

### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, s'il appartient à la juridiction prud'homale, comme tous les tribunaux, de rechercher la vérité par tous les moyens de preuve légalement admis, encore est-il nécessaire que des artifices de procédure ne retardent pas la manifestation de la vérité. Eu égard à la nature des procès qui sont portés devant cette juridiction,



la rapidité de la procédure prud'homale est une condition de son efficacité.

Il serait grandement souhaitable que les jugements avant-dire-droit ne soient susceptibles d'appel qu'après le jugement définitif sur le fond toutes les fois que la demande ne doit être jugée qu'en premier ressort — et que, lorsque le chiffre de la demande n'excède pas le taux de compétence en dernier ressort, il ne puisse être fait appel de ces jugements. Il serait également souhaitable que tout appelant d'un jugement avant-dire-droit ou définitif soit tenu en outre de saisir effectivement la juridiction d'appel par voie d'enrôlement, dans la quinzaine de la signification de son acte d'appel.

En droit commun, avant la loi du 23 mai 1942, il ne pouvait être fait appel, avant le jugement définitif, des jugements simplement préparatoires; le délai d'appel de ces jugements ne courait donc que du jour de la signification du jugement définitif. On pouvait par contre frapper d'appel immédiatement les jugements interlocutoires, mais c'était une simple faculté.

La loi du 23 mai 1942 a apporté des modifications importantes à ces règles: la distinction des jugements préparatoires et des jugements interlocutoires a perdu une grande partie de son intérêt du fait que l'appel immédiat de tous les jugements avant-dire-droit est désormais ouvert. Cette règle instituée par l'article 451 du code de procédure civile nouveau a été déclarée applicable par la cour de cassation aussi bien aux tribunaux de paix et aux conseils de prud'hommes, qu'aux tribunaux civils (Cass. soc. 21 mars 1947 et 20 juillet 1950).

De plus, le délai d'appel des jugements avant-dire-droit est de quinze jours au lieu d'un mois (art. 452 du code de procédure civile) et l'appelant doit, à peine de déchéance, saisir effectivement la juridiction d'appel dans le mois de la signification de l'acte d'appel, son avoué devant faire au greffe de cette juridiction une déclaration contre récépissé dont les formes sont précisées à l'article 457.

La juridiction d'appel doit statuer en principe dans le mois de la date à laquelle elle a été saisie, la décision par défaut étant réputée contradictoire. En cas d'appel jugé dilatoire ou abusif, la juridiction d'appel doit en outre condamner l'appelant à une amende.

En matière prud'homale, l'article 88 du livre IV du code du travail se borne à fixer le délai dans lequel l'appel doit être formé, mais aucune déclaration au greffe de la juridiction d'appel n'est prévue. La pratique démontre que certains débiteurs forment des appels dilatoires et se gardent bien de les faire enrôler.

Pour remédier à cette situation, limiter les appels injustifiés et obtenir des décisions rapides de la juridiction d'appel, il conviendrait d'interdire l'appel des jugements avant-dire-droit toutes les fois que la demande rentre dans la compétence en dernier ressort de la juridiction prud'homale, de ne permettre l'appel des jugements avant-dire-droit qu'après les jugements définitifs sur le fond quand la demande n'est jugée qu'en premier ressort, en enfin d'obliger l'appelant dans tous les cas à saisir la juridiction d'appel par voie d'enrôlement à bref délai.

C'est pourquoi nous avons l'honneur de présenter la proposition de loi suivante:

#### PROPOSITION DE LOI

Art. 1<sup>er</sup>. — Il est ajouté à l'article 74 du livre IV du code du travail un troisième alinéa ainsi conçu:

« Alinéa C. — Les jugements avant-dire-droit ne sont pas susceptibles d'appel lorsque le chiffre de la demande n'excède pas le taux de compétence en dernier ressort.

« Lorsque la demande n'est susceptible d'être jugée qu'en premier ressort, il ne pourra être fait appel des jugements avant-dire-droit qu'après le jugement définitif sur le fond. »

Art. 2. — Il est ajouté à l'article 88 du livre IV du code du travail un second alinéa ainsi conçu:

« L'appelant de tout jugement avant-dire-droit ou définitif doit à peine de déchéance, saisir effectivement la juridiction d'appel par voie de déclaration d'enrôlement, dont il sera donné récépissé, faite au greffe du tribunal civil dans la quinzaine de la signification de l'acte d'appel. »

## ANNEXE N° 352

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 15 mars 1956.)

PROPOSITION DE LOI adoptée avec modification par l'Assemblée nationale dans sa deuxième lecture, tendant à la transformation des écoles préparatoires de médecine et de pharmacie de Besançon, de Dijon et de Reims en écoles nationales de médecine et de pharmacie, transmise par M. le président de l'Assemblée nationale à M. le président du Conseil de la République (1). — (Renvoyée à la commission de l'éducation nationale, des beaux-arts, des sports, de la jeunesse et des loisirs.)

Monsieur le président,

Paris, le 14 mars 1956.

Dans sa séance du 14 mars 1956, l'Assemblée nationale a adopté, en deuxième lecture, une proposition de loi tendant à la transformation des écoles préparatoires de médecine et de pharmacie de Besançon, de Dijon et de Reims en écoles nationales de médecine et de pharmacie.

Conformément aux dispositions de l'article 20 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous adresser une expédition authentique de cette

(1) Voir: Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), nos 8586, 11273 et in-8° 2037, (3<sup>e</sup> législ.), 57, 1024 et in-8° 37; Conseil de la République, nos 461 (année 1955), 142 et 196 (session de 1955-1956).

proposition de loi, dont je vous prie de vouloir bien saisir le Conseil de la République.

L'Assemblée nationale a pris acte de ce que le Conseil de la République dispose, pour sa deuxième lecture, d'un délai maximum de cent jours à compter du dépôt de cette proposition de loi sur son bureau.

Je vous prie de vouloir bien m'accuser réception de cet envoi. Agrérez, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Le président de l'Assemblée nationale,  
ANDRÉ LE TROQUER.

L'Assemblée nationale a adopté, en deuxième lecture, la proposition de loi dont la teneur suit:

#### PROPOSITION DE LOI

Art. 1<sup>er</sup>. — Conforme.

Art. 2. — Un décret, pris après avis du conseil de l'enseignement supérieur, fixera les dates à partir desquelles ces écoles pourront donner l'enseignement des 4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> années de médecine et des 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> années de pharmacie.

Toutefois ces dates devront être fixées de telle manière que les enseignements de la 6<sup>e</sup> année de médecine et de la 5<sup>e</sup> année de pharmacie puissent être dispensés au plus tard pendant l'année scolaire 1960-1961.

Art. 3. — Supprimé.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 14 mars 1956.

Le président,  
ANDRÉ LE TROQUER.

## ANNEXE N° 353

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 15 mars 1956.)

AVIS présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant approbation du deuxième plan de modernisation et d'équipement, par MM. Armengaud et Goudé du Foresto, sénateurs (1).

#### INTRODUCTION

L'objet d'un plan est de présenter un tableau cohérent des principales variables économiques au cours des années à venir en vue d'orienter l'activité économique vers des fins jugées désirables:

Développement des ressources nationales. — Evaluation de la population active et de sa répartition entre les différents secteurs de l'économie. — Développement de la productivité. — Meilleur équilibre de l'espace économique.

Utilisation des ressources nationales et répartition entre les grands postes: exportations, investissements, dépenses des particuliers, dépenses publiques civiles et militaires, productives et improductives.

Toute action sur l'un de ces facteurs a un effet sur les autres. Dès lors, la détermination des objectifs et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre sont fondamentaux.

Dans une économie où l'Etat est tout puissant et assume lui-même la répartition de tous les biens et services, exerce le monopole du commerce intérieur et extérieur, la tâche est déjà ardue. Les conditions climatiques peuvent modifier les prévisions, le progrès technique peut également changer profondément la valeur des hypothèses. Enfin, le succès du plan dépend pour une large part de l'enthousiasme collectif: il a fallu pour l'entretenir en U. R. S. S. que des honneurs soient octroyés à tous ceux qui avaient atteint ou permis d'atteindre les objectifs, que des sanctions soient appliquées contre les défaillants.

Dans une économie où les pouvoirs de l'Etat sont limités ou faibles, soit en raison de la structure politique, économique et sociale, soit en raison de l'inconsistance des gouvernements et de l'insubordination corollaire de chaque catégorie sociale, la possibilité de constituer et surtout d'exécuter un plan est plus aléatoire.

Certains objectifs sont interdits au plan.

Le plan — et votre rapporteur le regrette — ne peut déterminer de façon autoritaire le niveau général, par grandes masses, de la dépense de consommation des particuliers et de l'Etat, ni celui des investissements, ni celui de l'activité de chaque branche d'industrie. Il doit se borner à indiquer les objectifs souhaitables, compte tenu d'un certain comportement des particuliers, consommateurs et producteurs. Mais comment ces objectifs sont-ils respectés?

Les moyens d'exécution du plan sont restreints.

Les moyens laissés à la disposition des autorités publiques sont évidemment moins importants que dans un Etat autoritaire, à l'exception du secteur public et nationalisé dans lequel l'exécution du plan est (ou du moins devrait être) relativement simple.

(1) Voir: Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), nos 8555, 8804, 9133, 9579, 9710, 10094, 10482, 10614, 10630, 10633, 10701 et in-8° 1948; Conseil de la République, nos 331 (année 1955), 309, 310, 316, 319, 329, 335, 342, 343, 347 et 350 (session de 1955-1956).

Dans le secteur privé, les pouvoirs publics ne disposent que de moyens généraux d'incitation et d'orientation (crédit, fiscalité, participation directe à la réalisation de certains programmes) mais ces moyens, bien qu'en voie de lent perfectionnement, restent dans leur ensemble restreints. Leur extension exige que le plan soit non seulement excellent du point de vue économique mais qu'il soit attirant à un point tel qu'il incite chacun à y apporter sans réserve sa contribution. Au surplus, l'incitation ne suffit pas davantage à elle seule; il lui faut un support, en l'espèce la foi de chacun dans l'avenir.

Une telle œuvre implique donc pour être menée à bien « dans la liberté », qu'un certain nombre de conditions soient remplies. Elle nécessite l'acceptation d'une certaine discipline nationale, c'est-à-dire un sens de l'effort collectif et de l'organisation en vue d'atteindre les objectifs fixés. Elle suppose que l'effort de tous profite effectivement à tous et non à une caste de privilégiés. Elle exige une transformation profonde de nos habitudes politiques, qui permette d'assurer une continuité d'action, de placer l'intérêt général au-dessus des intérêts particuliers, de concevoir et de mettre en œuvre une politique à long terme. Elle postule enfin un persévérant et puissant effort d'information et d'éducation des citoyens.

Autrement dit, sans une réforme profonde de nos mœurs politiques, de notre organisation administrative, de notre esprit public, nous ne saurions assurer les tâches qui s'imposent à nous dans l'immédiat et qui conditionnent notre avenir.

On comprend dès lors les redoutables difficultés devant lesquelles se sont trouvés les auteurs du plan, faute des moyens de tous ordres qui eussent permis d'en assurer une stricte application, faute aussi de la confiance des Français dans le destin nouveau que leur offrait la Libération sur les décombres d'un médiocre et récent passé.

## PREMIERE PARTIE

### LES LOURDEURS DE L'ECONOMIE FRANÇAISE

M. Armengaud, rapporteur.

#### A. — Les distorsions démographiques, géographiques et économiques.

L'évolution de l'économie française au cours des dernières années se caractérise par une expansion sur laquelle on pouvait fonder des espoirs de redressement national.

Il ne faudrait cependant pas oublier que cette expansion ne se situe qu'à un niveau très moyen par rapport à celle des principaux pays étrangers ni omettre d'observer que cette constatation repose uniquement sur des données moyennes valables pour l'ensemble du territoire.

Il ne suffit pas de se contenter d'une vue globale forcément quelque peu simpliste; à côté de succès ou d'accroissements de richesses indiscutables apparaissent des échecs certains et des misères profondes; en effet, non seulement les différences du niveau économique de région à région sont notoirement, comme le précisent les rapports des Nations Unies, elles sont plus accusées en France que les autres pays d'Europe occidentale.

S'il est vrai que dans presque toutes les régions d'Europe où le revenu est faible, la fraction de la population qui se livre à l'agriculture est particulièrement importante, on constate aussi que le niveau de productivité — qu'il s'agisse d'agriculture ou d'industrie — y est plus faible qu'ailleurs dans les mêmes branches d'activité. Ainsi la faiblesse du revenu a tendance à aller de pair avec la prédominance dans l'économie d'une agriculture peu productive.

Sans doute la principale raison du sous-développement d'une région à prédominance agricole tient elle à l'existence de conditions naturelles défavorables pour l'agriculture classique; mais le plus souvent, c'est l'état retardataire de la région considérée qui perpétue la faiblesse de la productivité par tête, en agriculture, aussi bien que dans d'autres secteurs.

Or, à défaut d'une action spécialement adaptée, ces écarts entre régions riches et régions pauvres ont une tendance naturelle non pas à s'atténuer mais au contraire à s'aggraver. Les inégalités sont sensiblement plus fortes en France que dans les autres pays industrialisés et c'est dans les régions déjà les plus denses en usines que l'industrie progresse le plus vite; de même pour l'agriculture, la productivité progresse moins vite dans les régions pauvres que dans les régions riches.

Ce phénomène, contre lequel peu de choses ont été faites en France conduit à penser que chez nous l'exode rural a eu des effets plus sensibles que dans les autres pays européens. Même dans les pays où le caractère montagneux du relief s'est opposé à l'expansion de l'agriculture — c'est le cas de la Suisse, de la Norvège, de certaines régions de la Suède — le processus d'industrialisation et d'urbanisation n'a pas eu pour effet d'aspérer la population vers une région centrale, mais de créer une foule de centres industriels, parfois petits et moyens, dispersés dans le pays, dont l'activité a contribué à vivifier l'agriculture dans leur voisinage et à élever le revenu individuel en lui donnant, quand c'était possible, un caractère mixte mi-agricole, mi-industriel.

Ainsi, dans les autres pays, on n'a pas vu se développer ce processus de stérilisation qui a abouti — pour reprendre une expression un peu forcée — à isoler « Paris dans le désert français ».

Il est frappant d'observer que sur les 90 départements, les deux tiers ont atteint leur nombre maximum d'habitants au XIX<sup>e</sup> siècle et que la population ne continue à augmenter que dans 29 d'entre-eux.

Le tableau ci-dessous donne, par grandes régions, les variations de la population française en cent ans (entre les recensements de 1851 et de 1951).

Massif central, moins de 35 p. 100; Sud-Ouest, moins de 5 p. 100; Bretagne, plus de 2 p. 100; Nord-Est et région parisienne, plus de 73 p. 100; reste de France, plus de 44 p. 100; ensemble de la France, plus de 29 p. 100.

La désertion atteignant de vastes régions entraîne aussi des répercussions économiques considérables. En effet, les effectifs de la population employés dans le secteur tertiaire (administration, transports, commerce, services) présentent un minimum au-dessous duquel il est difficile de descendre; dans une région qui se dépeuple, il y a proportionnellement plus de gendarmes, plus de postiers, plus de petits commerçants — leur nombre étant rapporté à la population totale — que dans une région en expansion. Ainsi le secteur tertiaire repose sur des activités productives trop faibles pour en assumer la charge; les frais généraux de l'administration et de l'économie deviennent trop lourds.

Il en résulte un déficit chronique des finances locales et des charges anormales pour les finances de l'Etat; il ne faut pas chercher ailleurs la cause principale de l'ample mouvement de mécontentement qui a groupé une masse de petits commerçants et qui a pris précisément naissance dans la bordure Sud du Massif Central, l'une des régions les plus affectées par ce phénomène de paupérisation progressive.

Ce processus de dévitalisation de vastes zones à vocation surtout agricole est-il inévitable? Est-il la conséquence inéluctable de l'évolution industrielle et du progrès technique?

Certainement pas.

Tout d'abord, l'exemple des autres pays est là pour le montrer. Parmi les pays industriels, seules la France et l'Italie ont été profondément affectées par cette sorte de distorsion géographique. Ni les grands pays à vocation plus industrielle qu'agricole (Allemagne, Grande-Bretagne), ni les petits pays de plaines (Belgique, Hollande, Danemark), ni les pays de montagne (Norvège, Suisse) n'en ont été affectés comme en France; de même aux Etats-Unis depuis vingt ans l'expansion de l'industrialisation s'est faite autant dans les Etats industriels que dans les Etats jusque-là agricoles (pour exemple: Texas et Louisiane).

Par ailleurs, on doit constater que la deuxième révolution technique — celle du XX<sup>e</sup> siècle, par opposition à celle du XIX<sup>e</sup> — doit faciliter la décentralisation des activités économiques industrielles. Les deux raisons fondamentales en sont l'expansion de l'électricité et du gaz — par opposition à la vapeur — et celle des transports routiers — par opposition au chemin de fer.

On sait en effet qu'une machine à vapeur à forte puissance a un rendement relatif supérieur à une machine à vapeur de faible puissance; ainsi la machine à vapeur — pour des raisons de rendement — incite à la concentration industrielle. Un moteur électrique ou un moteur à essence ont au contraire pratiquement le même rendement quelle que soit leur taille.

De même le chemin de fer ne se prête qu'au transport des masses; il est apte à ramasser les centaines de milliers de travailleurs des banlieues tentaculaires de Paris, Londres ou New York; le car au contraire, et depuis peu le cyclomoteur — bientôt avec l'élévation du niveau de vie, la voiture de faible puissance — sont aptes à drainer vers un chef-lieu de canton industrialisé, les travailleurs habitant dans un rayon de dix à quinze kilomètres.

A vrai dire, tous les gouvernements français, depuis que furent construites les premières lignes de chemin de fer, portent leur part de responsabilité dans cet engorgement des régions industrielles et principalement de la région parisienne. C'est non seulement avec leur tolérance, mais sous leur impulsion, qu'on a laissé s'accumuler sur quelques kilomètres carrés les fonctions d'une capitale politique, intellectuelle, scientifique, littéraire, artistique, commerciale, industrielle.

Pour redonner une vie aux différentes régions de France et pour remédier au coûteux embouteillage de la région parisienne, l'Etat doit donner l'exemple.

Y a-t-il une raison sérieuse pour que soient concentrés à Paris les services techniques de la marine nationale, la direction des fabrications d'armement, la direction des câbles télégraphiques sous-marins, le laboratoire d'études d'agronomie tropicale, etc. (1).

Les études économiques faites à l'étranger et les réalisations corollaires ont montré qu'au delà de 300.000 habitants les dépenses supplémentaires causées par l'entassement de la population croissent rapidement, et qu'inversement, à partir de 20.000 ou 30.000 habitants, compte tenu des moyens modernes de transports, de communications, d'échanges intellectuels, il est possible d'organiser des cités agréables à habiter et suffisamment importantes pour vivre d'une vie propre.

Le laisser-faire des gouvernements successifs en matière de fonds de commerce et de leur réglementation a eu de son côté pour effet de renchérir considérablement les prix de détail des biens de

(1) Notons que par le décret n° 55 883 du 30 juin 1953, le Gouvernement a manifesté son intention de faciliter la décentralisation des services et établissements scientifiques et techniques de l'Etat.

consommation et des produits alimentaires et de conduire à une déplorable fermeture de l'éventail des zones de salaires (1).

Il n'apparaît pas qu'en égard à ces observations, les travaux du commissariat au plan aient pu aboutir à décider nos gouvernements à prendre dès 1947 des décisions claires, à portée progressive, qui eussent pu en 1956, à l'orée du troisième plan, mieux asseoir notre économie.

Sans doute, dès 1946, les conclusions des premiers rapports du plan qui tendaient essentiellement à orienter les efforts sur les activités dites « de base » forcement concentrées, sauf dans le cas du gaz, n'ont-elles fait qu'évoquer les difficultés inhérentes aux distorsions géographiques.

Ce n'était point cependant une raison suffisante pour que les gouvernements n'en tirent pas les conséquences et ne tentent pas de freiner un déséquilibre, latent dès la Libération, mais qui s'est amplifié par la suite.

Il faut, maintenant, qu'avec un grand retard, on s'en préoccupe activement.

Ces distorsions sont encore plus apparentes quand on examine la répartition de la population dans les territoires extérieurs de la métropole.

Même dans les régions où les conditions climatiques et les richesses naturelles connues ou sous-jacentes eussent permis l'implantation de métropolitains, le mouvement a été très lent, sauf en Algérie.

Ainsi la métropole, et surtout une partie seulement de celle-ci a absorbé une part prépondérante de notre potentiel humain, longtemps stagnant, il est vrai.

Au cours de l'année 1954, un Gouvernement a, pour la première fois, annoncé son intention de s'attaquer systématiquement aux problèmes de structures de notre économie. Sa décision reposait sur le fait — qui n'est plus nié par personne — que l'économie française souffre de faiblesses souvent anciennes et profondément enracinées. Celles-ci, en paralysant le progrès, ont laissé la France en retard par rapport à d'autres pays d'Europe bien que ceux-ci fussent souvent moins bien doués.

Sans doute, la France possède une force certaine fondée sur son redressement démographique. Alors qu'en 1930, elle était la nation d'Europe la plus affectée par la dépopulation, actuellement le taux de natalité y est un des plus élevés parmi les nations de civilisation comparable et on doit estimer qu'en dépit des lourdes charges qu'entraînera pendant nombre d'années l'accroissement de la population, la fidélité que donne à l'emploi l'entrée en activité chaque année d'une « classe » nombreuse, devrait constituer pour l'avenir un facteur de redressement.

Mais l'expansion démographique serait sans effet et entraînerait même de graves risques de chômage si par avance le volume des investissements, appropriés en quantité et en qualité, n'est pas accru et si un effort considérable n'est pas entrepris pour développer la formation professionnelle en fonction des exigences de la croissance industrielle et du progrès de la technique.

Ce n'est qu'à ces deux conditions fondamentales que les enfants d'aujourd'hui trouveront, à leur majorité, des emplois attrayants et à productivité élevée.

#### *La lenteur de l'expansion industrielle et ses causes.*

Il y a cent ans, la France était encore le pays le plus industrialisé du continent; or, en 1950, sur 100 habitants âgés de 15 à 59 ans, 24 seulement étaient employés dans l'industrie; à ce titre,

(1) Le rapport récemment présenté par M. Antoni au Conseil économique montre qu'il y a un siècle les salaires provinciaux étaient souvent inférieurs de 60 p. 100 ou même davantage à ceux de Paris. Sous l'action de causes naturelles, un nivellement s'est opéré, mais il a été lent. Quand les zones ont été instituées en 1943, l'écart maximum a été fixé à 40 p. 100 et il était voisin de la réalité. Après la guerre, l'égalisation a été accélérée délibérément à coup de décrets ou d'arrêtés. L'abattement maximum ramené à 25 p. 100 après la Libération n'est plus que de 42 p. 100. Le milieu naturel a résisté et le mouvement réel des salaires a été différent du schéma réglementaire. Mais ce resserrement forcé a entraîné des troubles.

Depuis 1950, il ne porte plus que sur le minimum garanti. Or, lorsque les abattements ont été réduits, on a constaté dans les zones affectées par cette mesure que l'écart entre les salaires des ouvriers qualifiés et ceux des ouvriers correspondants de la zone zéro, au lieu de diminuer tendaient au contraire à s'élargir. En somme, les entreprises, obligées de relever les salaires des manœuvres, retiennent le plus possible en compensation ceux des ouvriers qualifiés.

Ce tassement de la hiérarchie dans les zones défavorisées n'est pas fait pour y retenir les ouvriers de métier. La suppression des abattements a été présentée parfois comme un moyen d'aider à la décentralisation industrielle. Il est certain que la population est attirée vers Paris et les grands centres par les hauts salaires, mais la question ne doit pas être considérée de ce seul point de vue. Ce qui est reproché au nivellement des salaires, c'est qu'il peut détourner les entreprises de s'installer en province et qu'il cause des difficultés accrues à celles qui ont déjà peine à y vivre. Or, dans les mouvements de salaires, c'est l'entreprise qui donne l'impulsion. Si donc on veut favoriser la décentralisation, il faut d'abord inciter les entreprises à s'installer ou à rester dans les régions dites sous-développées.

On ne saurait donc raisonnablement, dans le même temps, d'une part, vouloir décentraliser l'industrie et décentraliser Paris, d'autre part, prendre des mesures sommaires en matière de zones de salaires tendant à retirer aux professionnels et cadres les plus qualifiés toute envie de s'orienter vers des activités provinciales productives.

la France est dépassée en Europe occidentale non seulement par la Grande-Bretagne (37) et l'Allemagne (31), mais aussi par la Suisse (33), l'Autriche (30), la Belgique (30), la Suède (29), le Danemark (29), la Norvège (26).

Par ailleurs, alors que la répartition de la population active dans l'industrie évolue chez nos concurrents en faveur des grandes entreprises, ici, on maintient la fiction de l'entreprise personnelle, petite, non spécialisée, mal outillée, pauvre et indépendante.

Par contre, à l'opposé, la France apparaît comme celui des pays d'Europe ayant la plus forte proportion d'agriculteurs: sur 100 hommes âgés de 15 à 59 ans, la France tient la tête avec 31 agriculteurs, suivie du Danemark avec 30, les autres pays venant ensuite.

Ainsi contrairement à ce que l'on croit, la France apparaît comme le pays le moins industrialisé en valeur relative de l'Europe occidentale.

Or, cette faiblesse de l'industrialisation en France a des répercussions graves sur le revenu national par habitant; selon une loi très générale, le revenu individuel moyen est plus faible dans l'agriculture que dans l'industrie.

Exprimé en pourcentage du revenu industriel (revenu individuel horaire) le revenu agricole moyen est de 60 p. 100 seulement du revenu moyen en France ou en Allemagne; s'il tombe à 50 pour 100 en Italie en raison de la pauvreté des régions du Sud, il ne dépasse pas 75 p. 100 en Grande-Bretagne; aux Pays-Bas, pays où l'écart est le moins accusé, le revenu individuel agricole n'atteint que 85 p. 100 du revenu industriel.

En résumé, partout dans le monde, l'activité agricole est une activité relativement pauvre sur l'amélioration de laquelle il faut se pencher avec sérieux, les données étant plus complexes que celles de l'activité industrielle.

Quoi qu'il en soit, la réduction du nombre des cultivateurs exploitants et ouvriers agricoles a été bien moins sensible en France qu'ailleurs; et dans le même temps, notamment depuis 25 ans, en dépit de l'expansion de toutes sortes des techniques industrielles, les effectifs employés en France dans l'industrie n'ont guère augmenté, tandis que croissait le nombre de personnes occupées dans le secteur improductif et celui des services.

Autrement dit, la population industrielle, commerciale et administrative a évolué dans sa composition, mais sans appuyer, comme partout ailleurs, son expansion sur la diminution concomitante des effectifs agricoles au profit essentiel des industries.

A vrai dire, cette relative stagnation de l'industrie au cours des 50 dernières années est due aussi, pour une large part, aux erreurs persistantes de gouvernements qui n'ont jamais compris l'importance primordiale que présentait depuis le début de ce siècle pour l'avenir du pays, le développement de son outillage productif et lui ont préféré, par paresse intellectuelle, ou par peur des conséquences politiques d'une augmentation de la population ouvrière, le maintien de structures économiques et de courants commerciaux périmés.

Cette orientation imparfaite des activités et des ressources nationales a du même coup entretenu d'abord, puis poussé à la lourdeur des dépenses publiques afin de maintenir au travail — même improductif — une masse imposable de personnel auquel l'absence d'investissement dans le secteur productif interdisait un large emploi.

L'appauvrissement relatif croissant des zones les moins favorisées a conduit à la déprédation des propriétés, au non-entretien des immeubles et des terres pauvres, à l'extension des friches.

Le départ des paysans a entraîné la réduction de travail des artisans ruraux et dès lors leur retard technique, faute d'outillage que l'importance réduite des commandes ne permettait plus d'amortir.

Peu à peu se sont ainsi créés et développés des secteurs abrités du point de vue de l'emploi apparent, l'engorgement de ces secteurs pesant sur le rendement et le coût de leurs services et de là sur l'ensemble de la nation, sans permettre de créer des emplois productifs nouveaux.

Des estimations faites dans un certain nombre de professions montrent que le « faux plein emploi » dont souffre notre pays peut atteindre des proportions considérables.

Le secteur de l'agriculture est à cet égard le plus lourdement chargé.

Sur une population active totale supérieure à 40 millions, l'agriculture occupe plus de 5 millions de personnes. Cependant, si on compare la productivité de l'agriculture française avec celle d'autres pays pourtant moins favorisés, on ne peut que constater sa nette insuffisance; c'est ainsi que le dernier rapport de l'O. S. U. nous apprend que la valeur moyenne de la production par hectare de superficie agricole estimée sur la base 100 en France, est de 200 au Danemark et de 170 en Allemagne occidentale. Si on compare les productions par homme actif dans l'agriculture — toujours sur la base 100 en France — celle-ci est de 203 au Danemark et de 207 en Grande-Bretagne. Ainsi, la France — dont on nous a enseigné sur les bancs de l'école qu'elle était le jardin de l'Europe — est largement distancée à peu près de moitié, par des pays qui, de toute évidence, sont moins bien doués pour l'agriculture.

Si la productivité agricole française était égale à celle des pays cités ci-dessus, notre production agricole, théoriquement, pourrait être assurée à son volume actuel, par moins de 4 millions d'agriculteurs.

Sans doute ce raisonnement strictement mathématique pêche par sa simplicité. Les habitudes, les conditions climatiques, la structure du sol et sa production apportent, en effet, un correctif très sérieux à ces estimations sommaires. Mais, ainsi que le montre la distorsion démographique par régions, il apparaît certain qu'une part importante de la population agricole dans les régions du Sud de la Loire, du Morvan, de Bretagne, de Vendée, d'Alsace souffre

d'un sous-emploi grave qui nuit à l'équilibre économique et au niveau de vie, local et national. En chiffrant à 1.500.000 le nombre de cultivateurs sous-employés ou employés à des productions sans clientèle aux prix de revient actuels, on ne saurait être taxé de pessimisme.

Dans le secteur public, il est indéniable que la marche de certains services pourrait être assurée avec des effectifs moins pléthoriques alors que d'autres services, tels l'enseignement et la recherche, sont nettement déficitaires. Il s'agit donc bien plus d'une réorganisation et d'une orientation nouvelle à donner à la fonction publique que d'une diminution massive du nombre d'emplois. MM. Berthoin et Pellenc l'ont, comme le commissariat au plan, fait remarquer plus d'une fois.

Le secteur des entreprises nationalisées est également alourdi par un imparfait emploi de main-d'œuvre et dès lors un suremploi ou un faux plein emploi en regard aux productions actuelles possibles.

Une étude conduite en 1952 par la sous-commission des entreprises nationalisées de notre Assemblée au sujet de la Société nationale des chemins de fer français avait abouti à estimer que sur un effectif de 425.000 agents, à l'époque, une réduction d'effectifs de 15 p. 100, c'est-à-dire de l'ordre de 65.000 agents, n'était pas incompatible avec un bon fonctionnement du chemin de fer; depuis cette époque, les effectifs sont tombés à 370.000 en fin 1955, c'est-à-dire que l'économie d'effectif restant à faire, à trafic égal, serait de l'ordre de 10.000 unités.

Dans le domaine du gaz et de l'électricité, l'effectif est faible: 42.000 personnes en 1951. Une meilleure répartition de la population y changerait peu de choses. Nous n'en dirions pas autant des banques nationalisées, mais là encore un aménagement du territoire rendant la vie à certaines régions compenserait les économies découlant d'un regroupement indispensable et toujours négligé.

Seul « Charbonnages de France » pourrait voir diminuer ses effectifs d'ouvriers mineurs, là où les sièges d'exploitation sont peu rentables mais il s'agirait bien plus d'un transfert d'emploi. Toutefois, la marge de redressement est mince, tant ont été notables les efforts des dirigeants de cette entreprise publique.

Le secteur privé souffre de même d'une mauvaise répartition de l'emploi. La désertion constante et très lente de leur clientèle depuis trente-cinq ans n'a pas facilité aux petites industries textiles leur regroupement et reconversion. Si l'on en croit les études professionnelles et ministérielles, toute une série d'activités sont en voie de déclin. Ces professions ne peuvent conserver une clientèle qui assure le plein emploi de leur personnel qu'à condition d'être placées de façon optimum du point de vue des fournitures de matière première et d'énergie, de la qualité et de la quantité de main-d'œuvre, du volant de clientèle géographiquement stable.

Le progrès technique a rendu nécessaire la concentration des moyens de production dans tous les domaines où seules les fabrications de séries pourraient assurer des prix de revient minimum.

Néanmoins, la diversité des producteurs s'est accentuée jusqu'à ces toutes dernières années. La répartition des entreprises entre grandes, moyennes et petites — sans être nettement plus favorable aux petites que dans des pays très industrialisés — est demeurée la même à peu de chose près, qu'il y a cinquante ans, sauf dans les industries où la concentration était inéluctable: automobile, sidérurgie classique, gros matériel électrique. Le nombre d'entreprises y a diminué d'autant plus sensiblement qu'augmentait le potentiel de main-d'œuvre employée. Mais de nombreuses industries sont encore loin d'avoir atteint le degré de spécialisation et de concentration souhaitables.

Cette distorsion structurelle, eu égard à l'évolution étrangère, est non moins marquée dans le commerce de détail et plus généralement dans le secteur de la distribution.

Si l'on se réfère à des travaux antérieurs de notre Assemblée ou à ceux d'institutions nationales ou internationales, on constate que le nombre de points de vente et le nombre total de personnes employées dans ce secteur représente un pourcentage anormalement élevé eu égard à la population totale et à la population active.

Comparé au chiffre global de la population métropolitaine, le nombre de magasins de détail représente en France 1 pour 67 habitants contre 1 pour 89 en Grande-Bretagne et 1 pour 91 aux Etats-Unis.

De 1946 à 1952, 100.000 nouveaux points de vente ont été créés soit une augmentation de 13 p. 100 en sept ans. Dans le commerce textile, plus de 15.000 fonds de commerce nouveaux se sont ouverts depuis la fin de la guerre soit un accroissement de 26 p. 100.

À Paris, le nombre de boulangers s'est accru d'un tiers depuis la fin de la guerre alors que la consommation de pain a diminué d'un tiers, au profit de la consommation de viande.

Au total, les effectifs déclarés du commerce se sont accrus de 500.000 personnes entre 1946 et 1954 passant de 2.028.000 à 2.500.000 environ.

Pendant ce temps, le revenu moyen déclaré d'un commerçant s'établissait à peu près au niveau de celui d'un ouvrier peu qualifié.

Autrement dit, une nouvelle forme de prolétariat s'étend et un personnel souvent sans qualification et incapable d'aucun travail productif, faute de formation professionnelle, pesant lourdement sur les prix à la consommation, fait obstacle au progrès tandis que la fraude fiscale organisée, reconnue, tolérée, constitue une subvention payée par les producteurs pour entretenir des activités largement inutiles.

En bref, la France porte la charge d'un grand nombre de personnes vivant à l'état de faux plein emploi et dont les rémunérations, généralement médiocres, pèsent sur toute l'économie.

Ce sont des « chômeurs cachés » qui sont de faibles consommateurs et des épargnants nuls et qui n'apportent dès lors aucune contribution aux investissements nécessaires à la génération montante.

## B. — Les charges improductives.

Depuis 1871, la France a consacré une part importante de ses dépenses publiques à la défense nationale, puis deux fois, à la remise en état des villes et provinces ravagées par la guerre.

Sans doute n'a-t-elle pas été la seule dans ce cas. L'Allemagne, deux fois, en 1919 et en 1945, s'est trouvée obligée de réparer les dommages causés chez autrui et de reconstruire. La Pologne, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Yougoslavie ont subi aussi des dommages énormes. De l'U. R. S. S., tout a été dit sur l'immensité des destructions.

a) Du point de vue militaire, la France réserve un pourcentage important de son revenu national à sa défense. A première vue, il ne paraît pas supérieur à celui de certains autres pays tels que les Etats-Unis, l'U. R. S. S. ou la Grande-Bretagne. On ne saurait toutefois en conclure de façon rigoureuse que la France n'est pas plus mal partagée que d'autres. En effet, l'important n'est pas tant la charge que la nature des dépenses qui s'y rapportent. Aux Etats-Unis, en U. R. S. S., en Grande-Bretagne, une part considérable du budget s'applique aux recherches techniques et aux fabrications de matériel, génératrices de productions civiles ultérieures ou parallèles.

.....

Au surplus les difficultés rencontrées en Indochine, puis en Afrique du Nord, ont, dans une large mesure, détourné les disponibilités financières nationales de certains investissements essentiels — outre-mer et dans la métropole — dont la réalisation eût pu pour une bonne part, compenser nos obligations d'achat en zones dollar et sterling.

Par rapport à d'autres pays européens, la différence de charges est encore plus sensible; en ce qui concerne l'Allemagne occidentale en particulier, nous nous bornerons à rappeler l'étude faite à l'occasion des accords de Paris dans l'avis n° 143, année 1955 de la commission de la production industrielle. Les chiffres sont éloquentes, malgré les charges d'occupation supportées par nos voisins.

a) Les dépenses de reconstruction faisant suite aux destructions de la guerre ne semblent pas non plus avoir été proportionnellement plus lourdes que dans les autres pays d'Europe. Toutefois, les modes de financement de la reconstruction très différents selon les pays n'ont pas eu les mêmes répercussions sur les dépenses publiques et les prix. A la différence de la législation française très généreuse pour les sinistrés et très lourde pour les finances publiques, les législations étrangères (anglaises, belges, allemandes, italiennes notamment) ne sont pas des législations de réparations des dommages de guerre mais se sont sagement bornées à instituer un régime de prêts et d'exonérations fiscales, sans que le rythme de la reconstruction dans ces pays ait eu pour autant à en souffrir.

On peut évaluer à 312,5 milliards la charge qu'a représenté pour le budget français la réparation des dommages de guerre en 1954.

c) Les dépenses outre-mer n'ont pas d'équivalent dans la plupart des pays à l'exception de la Grande-Bretagne. Les dépenses publiques courantes de la France dans les pays d'outre-mer ont été évaluées dans le rapport des comptes de la nation à 543 milliards en 1951 et les dépenses et prêts publics pour l'équipement de ces pays à 136 milliards. Déduction faite des dépenses militaires comprises dans l'évaluation globale de nos charges militaires et des recettes publiques faisant retour au Trésor métropolitain, on peut estimer à 202 milliards, en 1954, les dépenses publiques et civiles de la métropole dans l'outre-mer, soit environ 1,5 p. 100 du produit national.

.....

Sans doute ces dépenses sont-elles nécessaires au maintien de notre influence et dès lors utiles, mais elles pèsent sur nos charges et doivent dès lors entrer en ligne de compte dans l'établissement d'un bilan.

Le manque de données dont nous disposons à cet égard rend indispensable et urgent l'établissement d'un véritable bilan économique et financier de chacun des pays d'outre-mer de l'Union française permettant de déterminer avec précision les dépenses qu'il entraîne pour la métropole, les recettes qu'il lui rapporte et les possibilités de développement économique qu'il comporte. Les conclusions qui se dégageraient de telles études éclaireraient grandement les données des problèmes politiques qui se posent à nous.

Dans leur ensemble, les charges publiques assumées par la France au titre des obligations militaires (environ 1.000 milliards en 1954) de la reconstruction (environ 310 milliards) et de l'outre-mer (environ 200 milliards) représentent plus de 1.500 milliards. Elles paraissent ainsi, du fait de leur superposition, supérieures, toutes proportions gardées, à celles des principaux pays voisins et leur financement exige un prélèvement fiscal qui est à l'heure actuelle, un des plus lourds d'Europe, sinon du point de vue de son poids global, tout au moins en égard à son application à toutes les activités productives.

Mais à côté de ces charges dont deux sont classiques et permanentes, il en existe toute une série d'autres que l'Etat assume directement depuis des années sous la forme de subventions économiques et qui se trouvent pour une part dans les prix du fait de leur répercussion sur l'impôt.

Si certaines de ces subventions ont une influence heureuse sur l'économie et apparaissent justifiées, il en est un grand nombre d'autres qui, en protégeant artificiellement certains secteurs et certaines productions excédentaires et inutiles, ont accru les distorsions de l'économie. D'autres ont eu pour objet de compenser les

obligations imposées à certaines entreprises publiques en matière de tarifs ou prix de vente de biens et services.

A ces charges s'ajoutent toutes celles découlant de la parafiscalité et notamment les taxes de compensation et de péréquation sur les prix.

Les taxes de péréquation qui ont été créées dans le but essentiel d'assurer la protection des consommateurs en période de pénurie apparaissent dans l'abondance comme un frein à la baisse des prix. Comme le souligne très justement M. Bénard : « Ces péréquations pourraient se justifier si elles avaient pour but de faciliter la reconversion des entreprises les moins rentables, c'est-à-dire, présenter un caractère provisoire, mais elles doivent être considérées comme anti-économiques si elles se contentent de maintenir des entreprises non viables aboutissant à une sclérose de la vie économique de la nation. »

La commission chargée d'étudier les causes de la disparité des prix français et étrangers, présidée par M. Nathan, a consacré un chapitre de son rapport à l'étude de la parafiscalité. Elle a évalué à 76 milliards pour 1954 l'ensemble de la charge considérée.

Pour avoir une vue complète de la charge parafiscale, il faudrait ajouter à ces chiffres divers éléments dont le plus important est le budget social de la nation. On en trouve une évaluation dans le rapport général de M. Berthoin sur le budget de 1954. Sur les 2.295 milliards de ce budget, les ressources fiscales affectées représentent 96 milliards, les cotisations de sécurité sociale 1.192,3 milliards, le reste est représenté par des ressources budgétaires, des avances de trésorerie et diverses recettes.

Enfin, on ne saurait considérer comme dépenses productives :

Les investissements concurrents en matière de transports routier et ferroviaire, consécutifs à un défaut de coordination, malgré les avis répétés du commissariat au plan ;

Les dépenses sociales dépassant la valeur du service rendu dont le récent rapport de la Cour des comptes a donné des exemples ;

Les dépenses en investissements somptuaires dont M. Mendès-France donna aussi des exemples dans divers discours précédant son investiture ;

Certains crédits ouverts au titre des comptes spéciaux du Trésor. Autrement dit, une insuffisante rigueur financière, complétant une tendance marquée à accroître plus rapidement les dépenses de consommation ou d'entraide immédiate que celles d'investissements productifs, a pesé sur l'orientation souhaitable des dépenses nationales, déjà handicapées par des obligations militaires consécutives à une politique générale hésitante.

### C. — La primauté de l'immédiat sur l'avenir.

Quel que soit le problème que l'on évoque, apparaît partout la même notion : la prédominance du court terme, comme si la vie d'une nation devait s'envisager sur une période de quelques mois ou la durée d'un gouvernement de circonstance.

L'insuffisance de la recherche scientifique et technique, l'inadaptation de notre système d'enseignement et de formation professionnelle aux besoins de l'industrie, une politique financière fiscale, économique, freinant les investissements et l'expansion de la production au lieu de les favoriser, un déficit persistant de nos échanges extérieurs nous plaçant sous la dépendance de l'étranger, un effort inadapté pour le développement économique et social des pays d'outre-mer, apparaissent à cet égard comme les traits caractéristiques et permanents de la situation française.

#### I. — L'insuffisance de la recherche scientifique et technique.

L'inadaptation de notre système d'enseignement et de formation professionnelle aux besoins de l'économie.

Dans un siècle caractérisé par l'accélération du progrès, la recherche scientifique et technique est fondamentale. Le retard de notre pays dans ce domaine est alarmant.

Alors que l'Angleterre dispose de près de 50.000 chercheurs, nous arrivons à peine à 12.000 en totalisant ceux des secteurs public, semi-public et privé. En chimie, nous avons quinze fois moins de chercheurs que les Etats-Unis, cinq fois moins que l'Angleterre, quatre fois moins que l'Allemagne de l'Ouest. Au total les sommes que nous consacrons à la recherche sont trois fois moindres qu'en Angleterre, cent fois moindres qu'aux Etats-Unis.

La comparaison du nombre de brevets déposés en France et à l'étranger, l'examen de la balance d'échanges techniques, traduisent l'insuffisance des moyens en personnel et en matériel affectés à la recherche.

Evolution des recettes et des dépenses en devises occasionnées par l'exploitation des brevets sous licence « achats et ventes » redevances de fabrication.

(En millions de dollars, chiffres arrondis.)

1950: recettes, 10; dépenses, 20. — Déficit, 10.

1951: recettes, 13; dépenses, 23. — Déficit, 10.

1952: recettes, 13; dépenses, 35. — Déficit, 22.

1953: recettes, 14; dépenses, 39. — Déficit, 25.

1954: recettes, 15; dépenses, 45. — Déficit, 30.

1955 (1): recettes, 20; dépenses, 50. — Déficit, 30.

En supposant que les moyens matériels deviennent suffisants, nous risquons de manquer de personnel qualifié dans les prochaines années.

D'une manière générale, l'enseignement en France était et se trouve encore conçu de façon à développer les connaissances littéraires et juridiques au détriment des connaissances scientifiques et techniques.

Evolution des effectifs des étudiants dans les différentes facultés depuis 1900.

1900: droit, 9.709; médecine et pharmacie, 12.176; sciences, 3.857; lettres, 3.476.

1920: droit, 17.090; médecine et pharmacie, néant; sciences, 11.000; lettres, 7.000.

1930: droit, 19.586; médecine et pharmacie, 21.478; sciences, 15.289; lettres, 16.928.

1938: droit, 22.091; médecine et pharmacie, 22.724; sciences, 11.000; lettres, 18.720.

1950: droit, 39.056; médecine et pharmacie, 36.747; sciences, 25.306; lettres, 35.279.

1955: droit, 40.300; médecine et pharmacie, 37.670; sciences, 35.700; lettres, 41.200.

N'est-il pas pénible de constater que, malgré le développement de l'industrie et la complexité croissante des techniques, nos grandes écoles ne forment actuellement pas plus d'ingénieurs qu'il y a 40 ans, soit environ 3.000 par an, alors que les Etats-Unis en forment plus de 60.000 et que l'Union soviétique fait un effort plus colossal encore.

Nous commençons à souffrir de cette grave imprévoyance et il est à craindre que l'expansion industrielle ne soit freinée du cours des prochaines années si un effort considérable n'est pas entrepris pour former davantage de techniciens et de scientifiques.

L'adoption rapide d'une véritable réforme de l'enseignement apparaît donc à maints égards beaucoup plus essentielle pour l'avenir que le vote d'urgence de récentes dispositions sociales qui s'inscrivent une fois de plus dans le cadre des satisfactions immédiates parce qu'elles ne sont pas accompagnées de moyens aptes à promouvoir la production en conséquence.

### II. — La politique financière, fiscale et économique.

a) La politique financière n'a pas échappé à l'inertie et à la facilité :

P plutôt que d'être orientée vers des investissements à rentabilité nationale mais peut-être plus lointaine et moins sûre en apparence, elle a joué jusqu'en 1914 la stabilité politique mondiale : entre un tiers et la moitié de l'épargne française a été pendant plus de 20 ans placée à l'étranger et en bonne partie elle y a été engouffrée sans profit au détriment des placements dans l'Union française ; entre les deux guerres, l'inflation, en diminuant l'esprit d'épargne, a ralenti considérablement l'expansion des émissions financières et par conséquent les possibilités d'accroissement de notre potentiel industriel. La période 1930-1939 a été marquée à cet égard par un grave amenuisement de notre capital national.

A la Libération, il a fallu à la fois rattraper le retard pris au cours des 10 années qui ont précédé la guerre et réparer les ruines de la guerre et de l'occupation. Une stricte discipline nationale s'imposait pour faire face à ces charges sans porter atteinte à la monnaie. Comme nous avons, dès le 15 septembre 1954, préféré la facilité, le même processus inflationniste a continué jusqu'en 1952. S'il a cessé depuis trois ans, c'est pour faire face à des émissions massives d'emprunts d'Etat, conséquences d'un déficit budgétaire croissant.

En aspirant une part excessive des disponibilités nationales pour faire face à des dépenses de plus en plus souvent improductives, l'Etat empêche de les affecter à des emplois productifs et contribue à maintenir à un taux élevé le coût du crédit.

Les charges moyennes d'emprunt se sont situées l'une dans d'autre depuis 10 ans à un taux réel moyen atteignant souvent 9,5 p. 100. Quand il s'agit de financer par l'emprunt des investissements considérables, amortissables en 10 ans, selon une prévision raisonnable du fait de l'évolution technique, le remboursement du capital emprunté double le coût de l'amortissement et aboutit à un point tel qu'il faut une marge anormale d'autofinancement dans les prix pour rendre l'opération viable.

Emprunter à 9,50 p. 100 pour réaliser une opération qui rapportera moins (et un profit de 7 à 8 p. 100 sur un investissement dont est déjà non négligeable) équivaut en effet à s'engager dans une opération perdante.

Pour éviter de tels risques dans les industries vitales, la puissance publique a dû prévoir, dans la loi de finances, des taux limités à 4,5 p. 100, c'est-à-dire garantir en fait la différence entre ce taux artificiel et le taux classique sous le couvert d'une subvention indirecte.

Bien que la nécessité ait été reconnue, notamment par la commission de financement du plan d'abaisser le coût des emprunts à long terme, les progrès accomplis au cours des récentes années ont été extrêmement lents. En 1955, l'émission d'un emprunt à long terme coûtait encore environ 8,5 p. 100 à l'entreprise emprunteuse.

Les industries de transformation, sur lesquelles devait porter l'effort principal du plan, restent défavorisées et ne bénéficient que très rarement de taux réduits, contrairement à tous les autres secteurs de l'économie.

Il n'y a rien d'étonnant dans ces conditions à ce que — le rapport du commissaire général au plan et celui de la commission des comptes de la nation font ressortir — le volume des investissements dans les industries de transformation reste très inférieur à ce qui serait indispensable.

Selon le dernier rapport de la commission des comptes de la nation les investissements bruts en capital fixe n'ont progressé que de 23 p. 100 de 1949 à 1955, alors que le produit national brut s'est élevé de 30 p. 100.

La part du produit national réservée aux investissements a été en France de 16,5 p. 100 en 1953, 17,1 p. 100 en 1954 contre 22,2 p. 100 pour 100 et 22,7 p. 100 en Allemagne occidentale au cours des

(1) Estimation calculée sur la base des chiffres du premier semestre.



mêmes années. Il ne faut pas chercher ailleurs la cause essentielle du redressement si rapide de l'Allemagne. En d'autres termes, depuis la guerre, l'Allemagne se prive pour acheter des équipements qui lui permettront à la fois de vivre mieux dans l'avenir et d'exercer une pression économique et politique sur ses voisins.

Dans le même temps, nous préférons acheter des machines-outils classiques à l'étranger plutôt que de concentrer des usines disposant de trop faibles moyens; importer des quantités importantes de produits chimiques plutôt que de monter rapidement de puissantes unités de carbochimie et de pétrochimie; acheter du caoutchouc naturel, de la laine, du coton, plutôt que de construire les usines de caoutchouc synthétique, de fibre de synthèse, de rayoné.

#### Les importations françaises de matières premières de l'étranger en 1955.

Combustibles: quantités, 135.931.629 quintaux métriques; valeur, 89,5 milliards.

Pétrole: quantités, 216.614.199 quintaux métriques; valeur, 182,2 milliards.

Cuivre: quantités, 1.715.214 quintaux métriques; valeur, 55 milliards.

Etain: quantités, 95.678 quintaux métriques; valeur, 6,9 milliards.

Zinc (minerai et en masse): quantités, 1.720.109 quintaux métriques; valeur, 4,8 milliards.

Manganèse (minerai): quantités, 4.366.675 quintaux métriques; valeur, 4,8 milliards.

Caoutchouc: quantités, 1.354.415 quintaux métriques; valeur, 35,8 milliards.

Coton: quantités, 2.230.531 quintaux métriques; valeur, 69,7 milliards.

Laine: quantités, 1.498.276 quintaux métriques; valeur, 77,5 milliards.

Pâtes à papier: quantités, 8.421.090 quintaux métriques; valeur, 33,2 milliards.

Soufre: quantités, 7.688.390 quintaux métriques; valeur, 6,8 milliards.

Total: 566,2 milliards.

#### b) Les mécanismes fiscaux:

En face de charges publiques sans cesse croissantes, l'insuffisance de la production nationale et l'exonération systématique d'une large part de produits agricoles et de certaines catégories de production ont conduit à une élévation considérable des taux de l'impôt.

Le souci de l'équilibre budgétaire théorique — jamais réalisé depuis 1920 sauf au cours des années 1926-1930 — a sans cesse prévalu sur celui de l'accroissement à terme des recettes en favorisant délibérément l'investissement.

L'impôt indirect, quel que soit sa forme, est passé de 6 p. 100 en 1936 à 16,85 p. 100 en 1953 et à 19,5 p. 100 en 1955. Sans doute, sous la forme dite de la « taxe à la valeur ajoutée », les investissements ne sont-ils plus frappés à deux reprises, mais sous la pression des traditionnels fraudeurs et de « ceux qui ne savent pas tenir une comptabilité », les exonérations accordées à toute la distribution au stade de détail et à tout le commerce des produits alimentaires ont été compensées par une élévation considérable du taux de la taxe, laissant à l'industrie, en plus du complexe grave d'une pénalisation sur le plan psychologique, la charge fiscale indirecte pendant tout le processus de transformation et de stockage avant vente. D'où une propension à ne pas fabriquer d'avance pour répondre à une demande accrue et dès lors à accroître les prix.

L'impôt direct, bien qu'ayant augmenté dans une proportion relativement moindre s'est lui aussi très sensiblement accru. Faute d'une assiette conçue de manière à favoriser l'amortissement accéléré et le réinvestissement productif — ce qui est pratiqué dans tous les grands pays industriels — la hausse des taux de l'imposition directe a eu pour effet de freiner la recherche technique, et plus généralement les investissements intellectuels et matériels. Le rapport du groupe « Fiscalité » du commissariat au plan a évoqué cette situation en termes excellents.

Quelles batailles ne fallut-il pas livrer tout récemment pour faire voter certains dégrèvements favorables à la recherche pétrolière et à la recherche minière:

Il est résulté de notre politique fiscale un accroissement simple des diverses formes d'impôts, de façon uniforme, quels que soient l'origine des fonds et leur emploi, tout en dégrèvant à des titres divers des catégories nombreuses de contribuables, et sans pour autant les inciter à accroître leurs recettes et apporter une contribution accrue à l'économie française.

Ainsi le prélèvement fiscal — dont il ne faut pas méconnaître la nécessité évidente en raison des besoins accrus de l'Etat du fait même de l'extension de son rôle — est passé de 17 p. 100 du revenu national en 1913 à 19 p. 100 en 1938 et à 28,6 p. 100 en 1955 ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous.

#### Pression fiscale par rapport au revenu national.

1913: 17,20 p. 100 (1); 1938, 19,30 p. 100 (2); 1950, 28,55 p. 100 (2); 1955, 28,65 p. 100 (3).

Pour échapper à cet accroissement de la pression fiscale, le contribuable a préféré, à la souscription de titres non cotés émis par

(1) Chiffre extrait de l'inventaire de la situation financière.

(2) Chiffres extraits du rapport de la commission de réforme fiscale instituée par M. Pinay en 1952.

(3) Pourcentage calculé selon les indications contenues dans le rapport de la commission des comptes de la nation.

Impôts: 3.564 milliards; revenu national: 12.140 milliards.

des entreprises constituées pour le lancement de techniques nouvelles, soit l'achat d'or, non générateur d'intérêts et dès lors stérile mais de valeur à peu près sûre, soit l'achat de titres spéculatifs en Bourse, permettant des profits non taxables, ou encore se placer dans une catégorie protégée, soit légalement, soit illicitement.

Ainsi, une part de l'épargne française a-t-elle été stérilisée et les souscriptions aux actions et aux obligations se sont-elles réduites dans des proportions considérables depuis 1929.

Enfin, pour s'assurer une apparente stabilité politique dans la masse des petits commerçants — ce qui n'empêcha nullement la pénible dégradation de leur situation personnelle — on préféra à leur reconversion progressive, raisonnée, admise par eux, une pénalisation fiscale des commerces concentrés: « magasins à succursales multiples, grands magasins, prix unifiés. »

On crut même de bonne politique de rendre libre l'ouverture des fonds de commerce en 1946, alors que nous étions en période de pénurie.

Nous avons payé ces deux mesures d'intérêt électoral immédiat d'une inflation grave nuisant aux investissements productifs qui eussent permis d'augmenter les ressources nationales, puis de la révolte de ceux que nous n'avons pas incités, il y a 10 ans, à s'orienter dans d'autres directions.

#### c) La politique économique passive:

La pression de clientèles syndicales et de puissants groupements d'intérêts que cependant le Parlement devrait ignorer, à défaut, réfréner, a rendu inertes les pouvoirs publics, non pas qu'une action n'ait été tentée, que des mesures utiles n'aient été souvent prises, ainsi que les derniers décrets-lois de redressement économique le montrent, mais parce que les responsables ont eu peur de faire le choix dans toute leur rigueur et n'ont pas eu la possibilité de mener une action continue. Quelques exemples illustrent cette constatation:

Le ralentissement de la production betteravière devait signifier le développement vigoureux de cultures de remplacement, souvent difficiles à amorcer, ainsi que la mise en œuvre de mécanismes de financement appropriés: inversement, le maintien de la même production à un niveau élevé eût signifié la liberté des prix au delà du tonnage minimum nécessaire aux sucreries et l'implantation d'une puissante industrie chimique de l'alcool qui ne pouvait s'envisager sans une entente étroite entre les producteurs d'alcool d'origine végétale, la carbochimie et la pétrochimie.

L'instauration de la taxe dite d'encouragement des textiles nationaux eût eu son plein sens si un choix décisif avait été fait entre les produits envisagés, naturels et de synthèse: politique de la laine nationale si les prix et les moyens en personnel qualifié le permettaient; révision de l'aide aux rouisseurs-teilleurs; construction de puissantes unités fabriquant des fibres synthétiques. Dans le même temps, on laissait filer les bergers vers les Etats-Unis, l'Argentine et l'Uruguay, et la recherche technique, comme les crédits nécessaires à la production de synthèse, était mesurée;

Les subventions économiques croissaient, les taxes parafiscales s'étendaient, tandis que de partout on cherchait à colmater les dépenses publiques;

Les prix soumis au contrôle de la puissance publique étaient fixés au niveau du producteur le moins bien placé, notamment dans l'agriculture, ce qui empêchait les reconversions souhaitables qui seules eussent rendu confiance à une main-d'œuvre inquiète et maintenait la disparité entre prix français et prix étrangers;

L'outre-mer faisait l'objet de déclarations les plus sympathiques des gouvernements, mais rien n'était changé aux structures politiques et administratives, voire même à la cadence de certains investissements économiques ou sociaux ou à leur priorité;

Les délégués de la France à l'O. N. U. demandaient la coordination de tous les transports internationaux, tandis que rien n'était fait dans ce sens à l'échelle nationale;

La réduction de l'éventail des zones de salaires était demandée par ceux-là même qui souhaitent élever l'emploi là où il est insuffisant, mais rien n'était fait pour différencier les prix à la consommation, ce qui eût constitué la meilleure solution de ce problème.

Les entreprises nationalisées, nées en 1945 et 1946, qui auraient dû être par leur dynamisme le levain de l'industrie nationale, se virent imposer un statut du personnel et un contrôle administratif qui pouvaient satisfaire les aspirations sentimentales de l'époque mais qui ont surtout nui, à terme, à l'épanouissement de leur potentiel.

Trouvant difficilement leur équilibre financier, soumises à une série stérilisante de contrôles dont seul le nombre les rend plus supportables du fait de l'inefficacité de chacun, ces entreprises nationales, en dépit de succès indéniables, souffrent d'un complexe d'infériorité qui les oppose souvent les unes aux autres et nuit à l'harmonisation de leurs efforts: témoin les discussions Gaz de France, S. N. P. A., R. A. P., en matière de gaz naturel, les oppositions entre Electricité de France et Charbonnages de France en matière de centrales thermiques.

Alors que la Société nationale des chemins de fer français fut créée en vue de coordonner les activités des réseaux de chemin de fer, on a depuis laissé se constituer un parc de camions faisant double emploi avec les wagons de marchandises, et dont l'exploitation libre fait subir une lourde perte à la Société nationale des chemins de fer français.

Leur statut pèse enfin sur le sort même de ces entreprises en gênant leurs associations d'intérêts avec l'industrie privée pour le lancement de techniques et fabrications nouvelles ou encore en les empêchant de s'y lancer seules, en raison des surcharges salariales qui leur sont imposées.

Dans le domaine des ententes, que de bruit ne fit-on pas dans certains milieux afin de mettre un terme, par la loi, aux concentrations d'intérêts sans se préoccuper des répercussions favorables qu'elles auraient, à terme, sur les prix de revient. Ne fallait-il pas, avant certains congrès, satisfaire les troupes assoiffées de « réalisations » ? On ne se rendait guère compte que ce faisant on accroissait le complexe d'infériorité de nos entreprises devant la concurrence étrangère.

Sans doute y a-t-il une limite à la concentration du pouvoir économique dans le domaine des activités industrielles ou agricoles et faut-il la rechercher, dans chaque cas, par une étude approfondie des conditions techniques optima de fonctionnement. Mais à prendre des positions systématiques on a créé un complexe de crainte au sein des grandes entreprises publiques et privées, tandis que chez nos voisins, la concentration rationnelle, en général, croît avec la spécialisation.

Autrement dit, et pour arrêter là une énumération qui serait fastidieuse, la divergence constante entre les objectifs et les moyens pour les atteindre a paralysé toute action cohérente et continue.

### III. — Les relations extérieures et la dépendance de l'étranger.

Depuis 1900, la balance commerciale de la France avec les pays étrangers est à peu près constamment déficitaire. Il en va de même de la balance des paiements depuis 1930.

L'analyse de cette situation a déjà été faite à maintes reprises par la commission des finances et, en dernier ressort, par une large part de ses membres.

Rien ne permet de prévoir une amélioration réelle de cette situation à défaut de mesures de tous ordres, d'origine gouvernementale et législative, arrêtant à court terme le courant d'importations ruineuses en devises fortes ou rares, développant les produits français de substitution, naturels ou de synthèse, ainsi que nos exportations de produits manufacturés.

Le déficit de nos échanges extérieurs nous a rendu étroitement tributaires de l'étranger.

Qui eût osé se poser la question de savoir si la couverture de notre déficit en devises, voire même en francs — quand la contrepartie de l'aide Marshall finançait les investissements publics — ne risquait pas de rendre très difficile une politique en Indochine, en Afrique et en Europe, conforme à l'intérêt national et à la liberté de manœuvre de la France ?

Témoin le mal éprouvé en 1955 pour reprendre — malgré les règles des comités « Cocom » et « Chincom » — des relations économiques suivies avec l'Est européen et l'Asie.

Témoin aussi le prolongement de la guerre d'Indochine.

De même, pour satisfaire aux slogans d'une opinion américaine mal informée et nous assurer des dollars, on crut devoir instituer le Pool Charbon-Acier, sans avoir réalisé aucun des préalables nationaux et d'ordre conventionnel international que le Parlement ne cesse de réclamer. La leçon n'ayant pas porté, nous risquons de commettre la même erreur avec l'« Euratom », à moins de lui donner un sens limité qui ne nuise pas à nos intérêts nationaux et à notre indépendance technique.

Ce faisant, nous avons nui de nous-même à la création d'une Europe équilibrée, dynamique, pacifique et confiante qui put nous aider à asseoir nos intérêts en Afrique, à développer nos investissements dans cette zone et à reprendre avec confiance un dialogue interrompu avec l'Est.

### IV. — L'outre-mer.

Nous avons déjà, à plusieurs reprises, comme M. Paul Bernard au conseil économique, fait ressortir l'importance qu'il convenait d'attacher au développement économique des pays d'outre-mer de l'Union française.

Néanmoins, au fur et à mesure que les années passaient, faute d'avoir préféré une action économique intense, faute d'avoir mis en œuvre les structures juridiques qui eussent permis d'associer des tiers aux plus coûteux et utiles investissements, faute d'avoir réalisé les réformes profondes qui conditionnaient le développement économique de ces pays, faute d'avoir insufflé à chaque Français le sens d'une ample politique du « Bien commun » entre la métropole et l'outre-mer, la situation s'est dégradée.

Péniblement ont démarré certaines productions africaines :

Mines de fer freinées par l'attirance traditionnelle des sidérurgistes français pour le minerai pauvre lorrain auquel ils sont financièrement intéressés ;

Production de minerai de plomb, de zinc, de manganèse en Afrique du Nord ;

#### Evolution des principales productions minières de l'Afrique du Nord. (en tonnes).

Phosphates : 1938, 4.406.600 ; 1949, 5.783.200 ; 1954, 7.615.813.  
 Minerai de fer : 1938, 4.117.171 ; 1949, 3.573.000 ; 1954, 4.207.028.  
 Minerai de cuivre : 1938, 105 ; 1949, 1.300 ; 1954, 3.360.  
 Minerai de plomb : 1938, 65.264 ; 1949, 76.800 ; 1954, 170.890.  
 Minerai de zinc : 1938, 22.631 ; 1949, 27.878 ; 1954, 122.359.  
 Antimoine : 1938, 2.362 ; 1949, 5.702 ; 1954, 8.849.  
 Manganèse métallique : 1938, 79.543 ; 1949, 221.873 ; 1954, 357.011.  
 Manganèse chimique : 1938, 5.814 ; 1949, 11.948 ; 1954, 43.433.  
 Pyrites de fer : 1938, 43.900 ; 1949, 35.802 ; 1954, 36.104.  
 Production de coton, sisal, cacao, huiles végétales dans les territoires d'outre-mer.

#### Exportation des territoires d'outre-mer (en tonnes).

Colon fibre : 1938, 16.517 ; 1954, 36.000.  
 Sisal : 1938, 16.976 ; 1954, 11.500.  
 Cacao : 1938, 94.610 ; 1954, 118.000.  
 Arachides, coques : 1938, 378.793 ; 1954, 39.000.  
 Arachide décortiquée : 1938, 180.593 ; 1954, 256.700.  
 Tourteaux d'arachide : 1938, 13.779 ; 1954, 127.500.  
 Huile d'arachide : 1938, 5.681 ; 1954, 406.722.  
 Palmiste : 1938, 127.505 ; 1954, 116.115.  
 Coprah : 1938, 40.424 ; 1954, 57.175.

N. B. — Les chiffres que nous avons donnés ci-dessus sont des chiffres d'exportation, car pour ces productions, la majeure partie des producteurs étant des autochtones, il s'avère extrêmement difficile d'obtenir les chiffres globaux de production, et ne sont donc seules susceptibles d'un contrôle que les exportations.

Mais dans le même temps, les errements du début du siècle ont continué : la part des investissements consacrés à l'amélioration des conditions de vie des populations autochtones, spécialement dans l'agriculture, est restée insuffisante ; les exportations françaises vers l'outre-mer ont consisté en biens de consommation parfois néfaste ou inutiles et à des prix élevés, tandis qu'étaient freinés, sauf exceptions, au nom d'un nationalisme chaotique mais stérile, les concours étrangers qui pouvaient apporter leur part au financement d'investissements onéreux permettant d'augmenter la production locale, de développer l'emploi et d'améliorer le niveau de vie.

On a autrement, en impénitents juristes, davantage insisté sur l'assimilation politique officielle que sur un épanouissement économique découlant progressivement de la modernisation de l'agriculture indigène et de l'implantation d'industries nouvelles.

Ce n'est sans doute pas ailleurs que l'on doit rechercher l'une des raisons essentielles des graves difficultés que nous rencontrons outre-mer.

Ceci dit, le bilan de nos réalisations outre-mer est loin d'être négligeable et ceux qui nous combattent ont beaucoup moins que nous à proposer.

Il suffirait d'une intégration effective du plan d'équipement de l'outre-mer dans le plan national et de sa stricte application pour changer le climat et renverser la tendance, quel que soit demain le statut juridique et institutionnel de chaque territoire. Mais c'est là parler d'une véritable interprétation d'intérêts eurafriens sous inspiration française.

En sommes-nous encore capables ? Nos querelles politiques intérieures nous laisseraient sceptiques à cet égard, si certains signes de coopération effective ne se manifestaient, témoin la constitution d'une grande société européenne pour l'étude de l'industrie de l'aluminium ou encore les projets ayant trait à Fort-Gouraud.

Mais un tel processus d'industrialisation collective et de développement économique — qui s'inscrit dans le cadre de la politique que nous ne cessons de recommander à l'O.N.U. — devrait être sérieusement accéléré si nous ne voulons pas perdre à la fois notre influence politique en Afrique et une bonne part de nos intérêts matériels dans les territoires extramétropolitains.

### D. — L'insuffisance de l'information économique, statistique, comptable.

A la veille de la dernière guerre, l'inventaire de l'équipement national était à peu près nul. Seules les industries énergétiques, sidérurgiques et minières pouvaient présenter un tableau approximatif de leur potentiel et de leur faculté d'expansion.

Ceux qui ont vécu quelques mois au ministère de l'Armement se rappellent les terribles colères de M. Dautry, obligé de lancer des « ukases » presque exagérés, afin de forcer les réticences, d'obtenir quelques informations sur les possibilités réelles de chacun, compte tenu de l'outillage existant, et de prévoir des programmes d'investissement clairs.

Il fallut attendre les monographies clandestines établies pendant l'occupation pour connaître, à peu près, la structure exacte et le potentiel des industries ressortissant des principales professions.

De tout cela il ne resta rapidement plus rien ; l'information professionnelle précise qui put servir de moyen d'action de la puissance publique étant considérée, au nom d'une fausse liberté retrouvée, comme une séquelle de la période honnie.

Evidemment, ces monographies jetaient une lumière très crue sur les déficiences de l'industrie nationale. Le fait de les avoir cachées au pays n'a nullement empêché les occupants de connaître, sur le tas, ces déficiences et d'en tirer, pour la reprise d'activité de l'Allemagne, dès 1948, la conclusion qu'il y avait peu à craindre, sauf exceptions, d'un concurrent conservateur à la manière des gardiens de musée.

Nous n'avions donc pas d'inventaires des moyens de production avant la guerre, et ce qui avait été établi fut mis soigneusement de côté, comme le furent les monographies de l'industrie américaine rapportées des Etats-Unis par la mission de la production industrielle en 1946.

Il ne fallait pas que le pays sache où l'avait conduit vingt-cinq ans de capitalisme faussement libéral et devenu souvent étriqué.

La pénurie de 1945 à 1950 ne changea rien à cet état d'esprit. La pénurie même, quand le Gouvernement déposa un projet de loi sur les statistiques et le caractère obligatoire, ce fut un tollé. Comment, dirent les juristes, on allait « fouiller dans la vie privée de chacun », dévoiler ses secrets, obliger l'industriel à laisser la profession connaître son outillage, ses moyens ? Aussitôt des amendements rendirent inefficaces les textes finalement votés.

De même, furent abandonnées dès la Libération — et sauf pour les entreprises publiques — toutes les études faites minutieusement sur l'instauration de plans comptables professionnels et obligatoires. C'était pourtant la seule mesure qui, appliquée à tous, industriels, commerçants, artisans, banquiers, eût évité une taxation uniforme et aveugle, pesant sur les seules entreprises bien gérées et le personnel salarié des administrations et sociétés.

Il en résulte que l'administration des finances peut difficilement différencier les profits du commerce et de l'industrie, les revenus du travail de ceux du capital dans les petites et moyennes entreprises, ou encore l'investissement productif de l'investissement somptuaire. Ainsi se trouve-t-elle conduite à laisser croître indûment l'impôt sur les sociétés et les entreprises publiques.

On comprend dès lors les discussions sur le stock-outil, sa valeur comptable, sa valeur de remplacement, sur le calcul de la plus-value ou moins-value fiscale, sur les cadences d'amortissement optima.

Et quand fut instituée la commission des comptes économiques de la nation, on ne put tirer des excellents travaux des auteurs des rapports annuels que des vues générales sur le volume des profits ou celui de l'épargne, ou sur les investissements. Rien, si ce n'est la connaissance imparfaite de certains, ne peut dès lors permettre de déterminer avec précision l'orientation à donner aux investissements, par nature de produits à fabriquer, ou d'outillage à implanter, ou par régions à satisfaire, à favoriser ou à défavoriser.

Des recensements industriels périodiques seraient pour les pouvoirs publics et les chefs d'entreprise eux-mêmes d'un intérêt vital. Il est permis de s'étonner que les syndicats professionnels ne l'aient pas encore compris et n'aient pas mis tout en œuvre pour pallier cette lacune.

Notre commission s'élève contre cette carence et demande instamment au Gouvernement de procéder rapidement à un recensement industriel attendu depuis vingt ans.

Notre collègue, M. Rochereau, a d'ailleurs longuement analysé l'ensemble de ces problèmes dans son chapitre sur l'information économique.

Il nous paraît donc inutile d'y insister à notre tour si ce n'est pour nous étonner du peu de crédits qu'ont rencontrés auprès du Gouvernement les services essentiels de statistiques du ministère des finances et de l'économie nationale que dirigent de hauts fonctionnaires qualifiés et conscients du bien public.

## DEUXIEME PARTIE

### DU PREMIER AU TROISIEME PLAN DE MODERNISATION ET D'EQUIPEMENT. — BILAN ET PERSPECTIVES

M. Armengaud, rapporteur.

#### I. — Le premier plan de modernisation. Les conditions dans lesquelles il s'est réalisé.

On prétendait, à la Libération, d'ailleurs avec justesse, que l'insuffisance de nos investissements avait retardé la modernisation de nombreuses industries nationales; réserve faite d'une industrie bien organisée à tous égards comme celle des producteurs et distributeurs d'électricité, qui avaient su profiter chaque fois de la conjoncture financière et monétaire, et de celle de l'automobile de tourisme animée par des dirigeants actifs, ou encore certaines usines mécaniques qui avaient bénéficié à des titres divers de facilités d'équipement pendant la période d'occupation, les autres professions françaises ne s'étaient, en général, pas relevées de la crise de 1929; les années passaient sans qu'elles trouvent dans leurs débouchés et sur le marché financier les éléments nécessaires à leur développement rationnel.

D'où l'idée d'un premier plan de modernisation et d'équipement, née dès 1942, conçue dans l'hypothèse où le manque de matières premières et les besoins massifs de la reconstruction immobilière et industrielle conduiraient à orienter les travaux dans deux voies parallèles, l'une aboutissant à une restauration harmonieuse, même à un niveau très modeste, de l'économie française, l'autre conduisant à un rajeunissement profond de notre équipement industriel, agricole, intellectuel, en vue de libérer notre économie de ses sujétions essentielles.

Le premier plan fut marqué surtout par un effort de reconstitution du potentiel des industries métropolitaines fondamentales et des moyens de transport, dont il était aisé de connaître les besoins traditionnels.

Ainsi, limité à l'équipement énergétique, sidérurgique, naval et ferroviaire, et à certains besoins agricoles, le premier plan laissa de côté deux aspects essentiels de la tâche imposée à notre économie:

D'une part, un plan de rénovation impliquait que ses prémisses fussent fondées, non point sur le niveau d'activité de chaque profession en 1938 et en 1929, mais sur l'évolution respective de l'Union française et des principales grandes nations dans le domaine économique et social. Cette évolution se caractérisait par une profonde opposition:

A l'étranger, progrès constants, du fait de politiques économiques dynamiques et rigoureuses pendant la période de dépression de 1930 à 1939 et en raison du développement massif d'activités nouvelles nées de la guerre;

Dans notre pays, situation sérieusement dégradée par quinze ans d'isolationnisme technique, cinquante années de malhousianisme industriel et agricole et d'aularcie larvée strictement métropolitaine, de décades de paternalisme colonial indifférent au potentiel de richesses inexploitées nécessaires à l'Europe, et de dépendance

totale des zones dollar et sterling pour notre ravitaillement en matières premières essentielles.

D'autre part, pouvait-on envisager de lancer un plan de modernisation et d'équipement sans tenir compte à l'échelle nationale et à l'échelle européenne des interactions des différents secteurs de l'économie et des à-coups brutaux qui résulteraient d'une discordance entre politiques monétaires et salariales ou d'oppositions entre demandes de biens d'investissements et biens de consommation?

Toute une série de questions préalables étaient dès lors posées:

Politique impériale, européenne, ou atlantique, ou combinaison de chacune d'elles ou de deux d'entre elles; — orientation des productions essentielles en vue de satisfaire aux besoins nationaux et aux exportations des surplus probables ou certains, ou, au contraire, liberté laissée aux producteurs eu égard aux marchés intérieurs ou extérieurs; — spécialisation fortement orientée des entreprises de production, ou liberté d'action de l'entrepreneur; — fiscalité appuyée sur des données exactes, permettant de canaliser l'épargne vers des fins productives par le jeu de taux et d'assiettes appropriés, ou au contraire arbitraire et demeurant indifférente à l'emploi des profits; — couverture de nos besoins insatisfaits par la voie classique des importations ou par le développement des productions nationales, naturelles ou de synthèse et des arbitrages entre produits; — maintien ou levée des obstacles d'avant guerre à la construction; — aménagement optimum du territoire en décentralisant l'industrie jusqu'en Afrique française et la rapprochant des centres de production d'énergie ou, au contraire, accroissement de la concentration industrielle dans les grands centres urbains et essentiellement la région parisienne; — services publics payés à leur prix aux lieux d'utilisation ou soumis à des péréquations égalitaires; — maintien d'activités parasites ou transferts au profit des secteurs productifs, etc.

Les réponses aux questions que postulaient ces choix étaient importantes, décisives: par exemple, si le redressement de la situation défavorable de notre commerce extérieur pouvait être recherché dans la voie d'un accroissement notable de nos exportations, il y avait lieu, par priorité, d'entreprendre et de réussir des négociations délicates avec nos voisins, les Etats-Unis, ou encore l'Est européen, afin d'arriver à un certain ajustement des opérations commerciales extérieures et, en conséquence, de mettre en œuvre une politique économique intérieure comprimant les prix de revient et allégeant les charges de tous ordres pesant sur les entreprises.

Au contraire, s'il s'agissait, comme il était plus probable, d'accroître au niveau nécessaire à nos besoins les productions nationales déficientes, il convenait d'orienter la nation vers l'austérité indispensable au lancement d'opérations à rentabilité souvent éloignée, mais donnant à l'Union française la puissance et le sens du Commonwealth.

De même, en matière d'équipement national: l'expansion souhaitée de la production devait-elle se réaliser en laissant l'entrepreneur libre et l'épargne s'investir sans intervention de la puissance publique, ou au contraire en se fondant sur un inventaire précis de l'équipement national dans toutes les activités autres que celles des biens de consommation non fondamentaux et sur la valeur économique respective d'investissements effectués dans tel ou tel secteur de l'économie.

Dans la première hypothèse, l'emploi optimum des capitaux disponibles eût abouti à une politique de concurrence internationale, non perfectionniste, écartant toute demande de subventions ou d'aide de la puissance publique.

Dans la seconde, les concours financiers ne pouvaient être assurés — dans le cadre d'une économie plus rigide mais tenant compte à la fois des données nationales révélées par l'inventaire et des données étrangères — que dans la mesure où il ne s'agissait pas d'un suréquipement dans une profession donnée ou dans une entreprise relevant des activités soumises au contrôle de l'Etat.

L'évolution profonde du capitalisme traditionnel avait modifié aussi profondément le comportement de l'épargnant que l'honnêteté ou la malhonnêteté de l'Etat emprunteur. La séparation, était nous l'avons déjà relevé, devenue décisive, exception faite de quelques industries familiales évoluées, entre la possession du capital et la gestion de l'entreprise, sous le signe du développement constant de la société anonyme.

Le prêteur — sauf pression des organismes collecteurs de fonds privés — devenait plus enclin à la souscription d'actions, lui assurant au moins un droit à l'actif net de l'entreprise en le protégeant contre les dévaluations, qu'à celle de bons d'Etat ou d'obligations classiques, non participantes, tout en s'intéressant assez peu aux détails de la gestion, pourvu qu'elle soit honnête.

Ce fait aurait dû avoir une répercussion sur la politique de financement des investissements, chaque fois qu'il ne s'agissait plus d'emprunts à relativement court terme destinés à des opérations traditionnelles dans les activités nationales classiques.

Mais ce ne fut point le cas: l'extension des activités industrielles de l'Etat créait à ce dernier des obligations lourdes nouvelles, sans qu'il put compter sur un large concours de l'épargne, en raison des conditions souvent maladroites qui présidèrent aux nationalisations et de la dégradation constante de la monnaie, sous l'effet des diverses formes d'inflation.

Et bien vite se développa un conflit permanent entre l'Etat, désireux de s'assurer une trésorerie assez large pour couvrir ses besoins, dans la mesure où des recettes publiques n'y suffiraient point, les entreprises emprunteuses à la recherche de prêteurs de capitaux devenus exigeants, les détenteurs d'épargne désireux de protéger leurs avoirs contre les dévaluations.

Ce conflit eut un triple effet:

Tout d'abord, l'accroissement du taux de l'argent retira à l'investissement toute rentabilité chaque fois que l'annuité d'amortissement du capital investi devint trop lourde eu égard à la cadence

d'amortissement du matériel nouveau acquis et à sa part dans le prix de revient de la fabrication, et cela au point d'arrêter net la propension du détenteur de monnaie à investir ou à prêter pour l'investissement.

Ensuite, il tarit pendant longtemps le marché financier et, au moment où ce dernier devint plus large, incita le public davantage à la spéculation qu'aux placements à long terme dans des entreprises nouvelles.

Enfin, il donna naissance à un mythe: quand les fonds privés sont défailants, les fonds publics assurent entièrement le relais; d'où un slogan: il suffit donc de diminuer l'épargne privée pour développer sans frein l'épargne impôt.

Pourtant la somme de l'épargne impôt et de l'épargne privée est constante pour un produit national et un revenu national donnés et dans le cadre d'une structure économique et d'une politique de prix déterminées.

L'oubli de cette notion, cependant évidente, a rendu la gestion du budget indifférente à l'interaction des dépenses publiques et privées selon leur volume et leur nature.

L'investissement est dès lors devenu en quelque sorte une fin en lui-même, alors qu'il est destiné à accroître l'emploi, non pas tant pendant la période des dépenses qu'il entraîne, mais surtout du fait de la production nouvelle vendable qu'il dégage ultérieurement.

Ainsi, peu à peu, s'est perdu la notion de l'investissement judicieux et s'y est substituée, déformant ainsi le sens de l'expression « plein emploi », celle de « l'accumulation du capital », sans qu'on se préoccupât de l'emploi optimum de ce capital pour l'économie.

3° Le déficit budgétaire entretenu depuis la Libération, malgré le maintien de l'emploi à un niveau très élevé, a conduit à élever la charge fiscale dans des conditions de perception, de taux et d'assiettes qui ont freiné le développement de la production des biens durables de consommation et de la construction, ainsi que l'apparition de productions fondamentales nouvelles qui eussent constitué des réserves d'emploi.

Dès lors, le financement d'une large part des investissements par l'épargne-impôt, retirant au revenu des particuliers une partie de ce qu'ils auraient consacré à des dépenses de consommation de produits industriels ou de souscriptions d'actions et s'effectuant en période de quasi plein emploi, n'a pas fait jouer le coefficient multiplicateur de l'investissement en période de sous-emploi.

Par ailleurs, l'accroissement du taux de l'impôt direct a tendu à rapprocher son incidence sur les prix de celle des impôts indirects en poussant à un autofinancement souvent excessif qu'encourageait déjà la dégradation permanente de la monnaie de 1944 à 1952. Dès lors qu'aucune règle n'était fixée pour cet autofinancement, il devenait anarchique et s'orientait aisément dans la voie des investissements somptuaires ou des stocks excédentaires: la dépense importait moins, du moment que le client, l'Etat, et au besoin l'actionnaire, assuraient une part importante de la charge.

Si la part réservée à l'autofinancement est moindre que celle qui a prévalu en Allemagne, où elle paraît avoir atteint pendant la même période presque l'équivalent du budget de l'Etat, elle n'en a pas moins prélevé sur la collectivité une somme appréciable d'autant plus lourde que le taux de l'impôt indirect était déjà élevé; elle a nui ainsi à une politique bancaire rationnelle et entreprenante et à une utilisation rationnelle des disponibilités. Au surplus, elle a engendré des conflits entre les producteurs et l'administration des finances, cette dernière critiquant certains autofinancements et tendant à réincorporer des dépenses dans les profits taxables, les banques, par opposition, estimant souvent trop faibles les réserves ou provisions de renouvellement d'outillage pour faire des avances substantielles en vue de la modernisation des entreprises.

4° L'importance du choix des investissements, du point de vue de leur rentabilité est d'autant plus grande que leur influence sur la productivité moyenne est plus certaine.

Il dépend donc considérablement de leur opportunité et de ce que l'entreprise, la maîtrise et le personnel peuvent en tirer. Cet aspect des choses fut quelque peu négligé.

Sous l'influence d'une certaine démagogie sentimentale, d'origine américaine d'ailleurs, assimilant trop aisément productions d'Europe et d'outre-Atlantique, oubliant que les industries mettant en œuvre d'énormes capitaux et responsables de la vie matérielle d'une masse ouvrière importante, soumises aux exigences d'une recherche technique de plus en plus coûteuse, ne peuvent se livrer une concurrence acharnée, les ententes parurent toutes maléfiques. Dès lors, s'estompait partout l'organisation professionnelle dans ce qu'elle contenait comme germes d'une action constructive, résolument tournée vers l'avenir, vers l'accroissement de l'emploi, vers l'investissement raisonné et optimum.

Les programmes d'investissements, au nom de la « libre entreprise », devenant le signe de ralliement officiel du patronat européen comme il est celui, prétendu, du patronat américain, portèrent dès lors la marque d'un profond désordre, au détriment de la coordination des efforts et de l'emploi opportun des capitaux d'investissements.

L'amélioration de la productivité est évidemment un facteur d'expansion si elle dégage des ressources financières pouvant être réemployées là où leur besoin se fait sentir. Mais elle n'a de sens que dans la mesure où l'utilisateur bénéficie des résultats qu'elle apporte au stade où elle s'exerce.

A négliger ce fait, il en est résulté que toute amélioration de la productivité à l'échelon du producteur a été absorbée par une hausse corrélative des prélèvements du circuit de la distribution, ou dans le cas de matières premières produites hors de la métropole, par celle des prélèvements de la puissance publique ou des collectivités locales (ce fut longtemps par exemple le cas du nickel de Nouvelle-Calédonie).

5° Les mécanismes de sécurité sociale, sous la forme de salaire différé donné aux intéressés, ont alourdi les prix sans constituer un

réel transfert des plus favorisés vers les moins favorisés. Au surplus, la profonde différence entre le mode d'application des conventions internationales sur les salaires masculins et féminins ne favorisait pas la France, laissant à cette dernière une marge de profits plus serrée nuisible aux investissements neufs.

La réduction des différences entre zones de salaires, faute d'une politique de prix des produits alimentaires discriminatoires suivant leur éloignement des centres de production et de conventions collectives régionales différenciées, a nui à la fluidité de la main-d'œuvre, comme la politique du logement a développé le sens de l'immobilité, faute d'habitations là où l'ouvrier trouverait une occupation plus rémunératrice.

Autrement dit, la préférence accordée à la « sécurité sociale totale non discriminée et à la retraite accélérée » par rapport à la « sécurité sociale limitée et discriminatoire en fonction des rémunérations et de l'accroissement de la production », le manque de rigueur dans la politique des prix à la distribution en fonction de critères géographiques, juridiques, économiques ont, dans une large mesure, empêché que conscience soit prise de la proche disparition (sans l'influence du progrès technique) de nombreuses activités traditionnelles et de la nécessité d'une large reconversion de la main-d'œuvre et du capital.

Et peu à peu, un mauvais emploi de la main-d'œuvre nationale s'est confondu avec le plein emploi et a empêché à la fois sa réorientation et les investissements opportuns dans les branches déficitaires.

6° Il manquait enfin, comme nous l'avons déjà dit, un inventaire sérieux des ressources nationales en biens d'équipement, valables ou non, dispersés ou concentrés, et des ressources potentielles qu'offraient des richesses sous-jacentes inexploitées ou les techniques de substitution.

C'est sous le signe de tels facteurs, souvent contradictoires et d'une insuffisante information économique, technique et financière, que le premier plan fut entrepris.

Pressé par le Gouvernement désireux de calmer l'opinion par des espoirs à court terme — formulant des objectifs généraux nationaux limités aux industries fondamentales — soumis aux tiraillements entre membres d'aéropages dont presque chacun ne voyait que son cas d'espèce — n'ayant qu'un pouvoir insuffisant au sein de l'administration et sur les producteurs — libéral dans la forme et dans la pensée, alors que les règles sévères de répartition dans tous les domaines, financiers et matériels, eussent dû présider à toute l'œuvre, le commissariat au plan put tout au plus:

Établir un échéancier à l'échelle nationale métropolitaine des projets des grandes entreprises publiques sans pouvoir toujours les coordonner entre eux;

Faire, par ses commissions spécialisées, des recommandations généralement raisonnables;

Préparer pour le Gouvernement des projets de lois relatifs aux crédits d'équipement du fonds de modernisation et d'équipement.

Et cela dans la quasi-indifférence des départements ministériels plus désireux de conserver toutes leurs attributions et prérogatives, voire même leurs clientèles, que de participer effectivement à une politique harmonisée, délibérée d'un commun accord, sous l'autorité du président du conseil, mis à même de faire les choix entre les options ou arbitrer les oppositions.

Bien qu'indéniables, les progrès réalisés n'ont pas, de loin, répondu aux espoirs.

Limitant ses études aux activités dites « de base », le plan put faire ouvrir les crédits appropriés à l'équipement des charbonnages, des entreprises gazières et électriques, des usines sidérurgiques, des chantiers navals, des producteurs d'engrais de synthèse, des raffineries de pétrole.

Mais sous le signe de la production à tout prix, de la bataille des indices d'accroissement d'activité par rapport à la référence 1938, tous les arbitrages entre moyens de production concourant à des fins voisines (fuel, charbon, énergie hydraulique, par exemple), ou entre programmes industriels d'usines homologues (par exemple, utilisation des dérivés du pétrole), furent retardés.

Et nous en étions arrivés, à l'orée du deuxième plan, même dans le domaine restreint des activités fondamentales, à des situations déraisonnables:

Suréquipement de mines de charbon pauvres ou dangereuses, et sous-emploi du charbon extrait;

Querelles entre tenants du gaz naturel et producteurs de gaz industriel;

Concurrence désordonnée entre le fuel et le charbon et que ne règle nullement un rapport arbitraire de leurs prix de vente;

Recherche de subventions plus ou moins déguisées à certains emplois de charbon domestique ou industriel pour écouler des stocks excédentaires;

Conflits entre thermiciens et hydrauliciens du point de vue équipement électrique;

Opposition entre le surplus de capacité de certaines unités de productions homologues et les déficits dans les fabrications des produits essentiels ou les disponibilités en matières premières (fibres textiles et caoutchouc de synthèse, produits minéraux solides et liquides autres que le charbon).

Par ailleurs, dans les industries de transformation, laissées sans direction, mais soutenues dans leurs habitudes protectionnistes, sous le couvert de la défense de l'emploi statique, le suréquipement quantitatif ou l'équipement trop dispersé déjà marqués avant guerre dans de larges branches de la mécanique, du textile, de la chimie se sont encore accrues sous l'effet d'une politique de prix favorable aux entreprises communément appelées marginales, opposées à la spécialisation des moyens et à la normalisation des éléments fondamentaux des productions de masse.

Ainsi, limité dans sa vocation, n'ayant qu'une action insuffisante sur les structures économiques et les moyens de financement



le commissariat au plan, malgré ses efforts méritoires, ne put assurer l'emploi optimum de la main-d'œuvre et des capitaux et empêcher que se creuse encore le fossé séparant, du point de vue de l'évolution économique et sociale, les régions industrialisées surpeuplées, mais démunies de logements, et les régions pauvres en voie de dépeuplement.

Ceci dit, il serait injuste de ne pas reconnaître que les résultats d'ensemble obtenus dans le secteur de l'énergie, des industries lourdes fondamentales et des transports sont loin d'être négligeables.

De 1917 à 1953, les dépenses d'investissement ont atteint pour l'ensemble des activités couvertes par le premier plan la somme de 5.836 milliards de francs. La part des fonds publics a été de 45,8 p. 100 de 1917 à 1951, de l'ordre de 40 p. 100 en 1952 et 1953. La contre-valeur en francs de l'aide Marshall dont les rapports n° 953 (année 1949) et n° 816 (année 1951) de M. Longchambon ont longuement fait état, a représenté une proportion importante du financement public des investissements au cours de cette période. Grâce à cet effort incontestable, bien que trop partiel selon nous, les goulots d'étranglement dans les industries de base avaient disparu et les auteurs du deuxième plan pouvaient envisager d'engager le pays dans la voie d'un effort nouveau, s'étendant à toutes les productions essentielles, à condition de créer le climat approprié et de mettre fin, par la coordination des moyens financiers et matériels, à l'inflation permanente qui avait amenuisé les ressources des entreprises et s'opposait à toute expansion générale et continue.

## II. — Le deuxième plan de modernisation et d'équipement.

### Remarques générales :

Le deuxième plan a, dans une large mesure, tenu compte des imperfections du premier, en évoquant l'ensemble des problèmes auxquels nous sommes confrontés, en ne laissant de côté aucun des secteurs d'activité industrielle et agricole fondamentaux, en proposant des mesures souvent excellentes en matière de financement des investissements, de fiscalité, d'emploi, de balance des paiements, d'équilibre entre les productions.

Mieux même, il a évoqué la corrélation entre notre politique d'équipement et celle des autres pays d'Europe.

Cependant, il souffre d'une hypothèque fondamentale, savoir une interprétation optimiste de la théorie keynésienne et une vue trop globaliste du problème de l'emploi et du produit national. On ne peut en effet appliquer à la France, pays de plein emploi de fait et de sous-emploi technologique et inconscient, le même raisonnement qu'à la Grande-Bretagne où le chômage endémique des 20 ans d'avant guerre, reconnu et craint par toutes les organisations syndicales ouvrières et patronales, rendait inéluctable et consenti par chacun un important transfert d'activités et des investissements sélectifs importants réamorçant l'emploi.

Par ailleurs, il ne suffit pas d'accroître de 25 à 30 p. 100 la production industrielle, de 60 p. 100 l'activité du bâtiment, de 20 p. 100 la production agricole, pour augmenter de 25 p. 100 le revenu national d'ici 1957.

En effet, le circuit « salaires-production » ne se ferme que lorsque la production est vendue et payée. Un accroissement uniforme de 25 p. 100 de la production industrielle ne changera rien aux distorsions actuelles : les déficits et excédents demeureront, multipliés par le coefficient 1,25.

L'augmentation du revenu national sous le signe d'un accroissement de la production n'a de sens que si ce dernier porte sur des biens réclamés par les acheteurs ou qui correspondent à des besoins, non exprimés à ce jour, mais dont on sait qu'ils existent, aussitôt que les produits considérés sont disponibles à un prix incitant à l'achat ou encore antérieurement importés.

Autrement dit, cet accroissement en volume de 25 p. 100 de la production doit être la moyenne pondérée de réductions sensibles sur certains postes traditionnels et d'augmentations très notables d'autres, voire même la création de nouveaux, notamment du fait de l'arbitrage entre importations classiques et productions nationales de remplacement (par exemple une partie du pétrole brut ou du cuivre), ou de substitution (par exemple : orlon ou rylsan national au lieu de laine, rayonne au lieu de coton).

Ainsi on ne peut assimiler à une politique du plein emploi, celle consistant, d'une part, à maintenir des productions vendues à perte mais conservant leur personnel en activité, d'autre part, à occuper du personnel à la production de biens d'investissement ou de consommation d'une technique périmée mais protégée par des droits élevés frappant les importations concurrentes ou encore d'une technique moderne mais obtenue à des prix élevés du fait de la duplication inutile des moyens mis en œuvre.

Par ailleurs, contrairement à ce qui a été la marque du premier plan, limité à certaines activités dites « de base », le deuxième plan étend ses investigations et ses suggestions jusqu'à des industries dont la caractéristique est qu'elles ne peuvent s'accommoder de la moindre programmation, tant elles sont saisonnières ou soumises aux fluctuations de la mode.

C'est, nous semble-t-il, faire œuvre accessoire que d'insister sur l'avenir de ces industries et les investissements qu'elles nécessitent, alors qu'elles trouvent naturellement des débouchés dans un ensemble prospère et qu'au surplus cette prospérité est conditionnée par le développement optimum des activités dites de base, relevant des secteurs nationalisés, et de celui des grandes productions fondamentales industrielles et agricoles que l'Etat doit orienter par sa politique de crédits, de répartition de certains moyens de fabrication, de réactions fiscales, ou encore de prix (par exemple, sidérurgie, engrais, acide sulfurique et chlorhydrique, colorants, fibres textiles de synthèse, fibres papetières, machines-outils, gros matériel électrique, gros matériel agricole).

Il résulte de ces observations que les accroissements de production envisagés paraissent théoriques, notamment en matière de produits agricoles, exportables en particulier, et de fabrications industrielles traditionnelles.

Du fait de l'insuffisance de la comptabilité nationale, lors de l'établissement du deuxième plan, le terme « investissements » a conservé, en fait, un sens élargi confondant moyens de production nouveaux, constructions d'immeubles, achats de stocks dépassant largement le stock-outil de l'entreprise. Et, faute de plans comptables professionnels — plus ou moins poussés suivant l'importance de l'entreprise — fut-il au plus possible de déterminer les équipements bruts et les variations des volumes de stocks sans réellement apprécier le volume des investissements productifs nets, utiles ou non, dans chaque catégorie d'activité.

De même ont apparu au titre d'investissements des opérations en capital de l'Etat et des collectivités locales dont la détermination exacte est incertaine, du fait même du mode de présentation budgétaire.

Sans aucun doute, les comptes économiques de la nation établis en 1954 ont-ils permis, par différence et grâce aux comptes d'échanges interindustriels, de mieux serrer l'emploi des ressources dites d'investissement pour déterminer ce qu'elles couvrent. Il restait cependant d'énormes progrès statistiques à faire pour arriver à une connaissance exacte de nos moyens financiers et de nos investissements réels qui permette d'accroître effectivement le produit national de façon équilibrée.

En conséquence, pas plus dans le nouveau plan que dans l'ancien, n'apparaît une orientation décisive de la production nationale qui infléchisse plutôt dans un sens que dans l'autre. Comment, en effet, peut-elle se dessiner sous l'impulsion du plan sans qu'une position claire eût été prise, à l'échelon du Gouvernement, sur notre structure économique, les facteurs lourds de nos prix de revient, dus essentiellement aux décisions déjà trentennaires de la puissance publique, au maintien de nos charges militaires et civiles, à nos obligations vis-à-vis des territoires sous-développés dont la France a la charge, sur nos rapports économiques avec les autres pays d'Europe dans l'hypothèse d'une construction européenne continue.

Autrement dit, on a laissé se développer des investissements insuffisamment définis, strictement nationaux, maintenant des rentes aux éléments malsains de la production et aux éléments improductifs de la distribution ; assurant la survie de productions inutiles et subventionnées au détriment de l'épargne sous toutes ses formes ; indifférents à la structure nouvelle des courants commerciaux qui découle de l'intervention politique puissante des pays sous-développés dans les instances internationales ; confondant le plein emploi dans le vrai sens du terme, c'est-à-dire l'emploi optimum des capitaux, des biens de productions et de la main-d'œuvre, avec l'emploi obligatoire de chacun, même s'il est improductif et pèse sur l'économie.

Ceci est d'autant plus regrettable que les recommandations du plan dans toute une série de domaines sont à la fois sages, marquées d'un esprit très réaliste et conscient des nécessités à long terme.

D'après le fort intéressant rapport annuel du commissariat général au plan, on peut résumer comme suit les opérations réalisées à ce jour :

a) Les dépenses d'investissements effectives dans les secteurs de base : énergie, communications, agriculture, sidérurgie et mines de fer se sont élevées à environ 600 milliards par an, soit au total 2.400 milliards depuis 1951 ;

b) Les dépenses globales d'investissement en 1954 dans l'ensemble des secteurs de la métropole et de l'outre-mer couverts par le deuxième plan se sont élevées à environ 1.685 milliards, dont 280 pour l'énergie, 220 pour les communications et le tourisme, 170 pour l'agriculture, 260 pour l'industrie, 540 pour la construction et la reconstruction, 70 pour l'équipement scolaire, 5 pour l'équipement hospitalier, 160 pour l'Afrique du Nord, 62 pour l'outre-mer ;

c) Les moyens employés pour financer ces dépenses d'investissement en 1954, ont été, en pourcentage, les suivants :

Auto-financement : 39,4 p. 100, marché financier : 10,7 p. 100, subventions budgétaires : 10,6 p. 100, dommages de guerre : 9,7 p. 100, versements du fonds d'expansion économique : 18,6 p. 100, crédits bancaires : 11 p. 100.

Bien que ces chiffres traduisent dans leur ensemble un redressement sérieux, on peut être frappé de la modicité des progrès réalisés dans certains secteurs eu égard à ceux de la période antérieure à 1930 et de ceux connus sur l'expansion allemande ou anglaise.

On comprend dès lors l'intérêt qui s'attache aux recommandations de tous ordres faites dans le cadre du deuxième plan dans le but de modifier profondément les fondements de notre économie.

Nous avons donc estimé utile de faire l'inventaire des plus importantes d'entre-elles, de les commenter, de préciser chemin faisant le sort qui a été réservé par le Gouvernement et le Parlement à ces demandes.

En conclusion, au début de l'an 1956, notre pays est loin d'avoir atteint le niveau d'activité qui serait nécessaire pour faire face à ses obligations de tous ordres.

Malgré la stabilité apparente de la monnaie et des prix depuis 1952, votre rapporteur ne peut s'empêcher de partager entièrement les inquiétudes exprimées dans l'ouvrage de MM. Divisia, Dupin et Roy *A la recherche du franc perdu* et dont les tableaux suggestifs font apparaître la grave stagnation globale de la production.

Le produit national français ne s'est pas accru depuis vingt-cinq ans beaucoup plus que la population.



Qu'en serait-il si le commissariat général au plan — seul élément stable gouvernemental depuis dix ans — n'avait pu, mois après mois, exercer son action silencieuse mais persévérante auprès de ministères aux dirigeants provisoires et mouvants soumis aux pressions les plus contradictoires. Dans cet esprit, depuis le début du deuxième plan, le commissariat a pu étendre sa compétence, élargir ses commissions. Ce faisant, il a amorcé l'orientation nécessaire de l'économie française et accumulé les suggestions et recommandations utiles.

Votre rapporteur tient, avec la commission tout entière, à l'en remercier.

### III. — Le troisième plan.

D'après le projet de loi qui porte approbation du deuxième plan, le Gouvernement doit soumettre au Parlement et au pays avant mars 1957 un troisième plan de modernisation et d'équipement.

Notre commission n'a pas vocation pour lui imposer d'avance les contours ou les objectifs. Mais il a paru nécessaire à la large majorité de ses membres de dessiner les lignes d'effort qu'elle souhaite, dans l'optique, claire, nouvelle, d'une France libérée des pressions extérieures et intérieures et capable d'avoir sa propre politique.

Autrement dit, certaines hypothèses doivent être levées afin que chacun ses sentant conforté, voyant sa tâche définie, apporte sa contribution sans arrière pensées.

Le prochain plan doit donc satisfaire à cette obligation. Divers impératifs en découlent. Ils sont d'ordre politique, financier, économique et technique, social, moral.

#### A. — Dans le domaine politique.

1° Le prochain plan devra d'abord tenir le plus grand compte des incidences de l'évolution de la situation politique tant en Europe qu'en Afrique.

Sans rompre nos liaisons politiques et économiques traditionnelles vis-à-vis de l'Europe occidentale, il paraît très souhaitable que la coopération économique, financière, technique entre la France et les pays européens soit, à l'avenir, conçue au sens le plus large et sans limitation d'ordre géographique ou politique.

En Afrique, les charges assumées par la France pour le développement économique des pays et territoires d'outre-mer devront vraisemblablement continuer à l'être quel que soit le statut de ces territoires et la nature de leurs liens avec la métropole.

Il conviendra cependant d'associer plus étroitement à cette coopération économique les autres pays d'Europe également acheteurs et fournisseurs dans la zone franc extra-métropolitaine, faute de quoi l'augmentation prévisible de nos charges devra être compensée soit par une élévation sensible des ressources nationales, soit par une réduction du niveau de vie métropolitain.

Dans l'hypothèse la plus grave d'une sécession plus ou moins marquée en Afrique, le volume des investissements ne devra pas être réduit pour autant. Ceux-ci devront être faits en France pour pallier les graves incidences qu'entraînerait une réduction des échanges entre la métropole et l'outre-mer.

Il importe donc que sur ces problèmes fondamentaux des directives précises soient données en temps voulu par le Gouvernement à ceux qui ont la tâche redoutable d'établir le troisième plan.

2° La puissance publique, responsable de l'avenir de la nation, doit avoir effectivement prise sur les intérêts particuliers, non pas dans un esprit de brimade, mais dans le sens du bien commun national et de l'expansion désirée par chacun.

Il convient donc de lui laisser prendre, dans le domaine de l'économie, les décisions nécessaires, en s'appuyant sur des entités existantes ou en en créant d'autres, de sa propre autorité. Les 2 millions de chômeurs latents et la phalange de un million de jeunes gens mis sur le marché du travail d'ici dix ans ne peuvent attendre le seul bon vouloir d'entrepreneurs jusqu'à présent soumis aux caprices d'une concurrence dont nous avons nous-mêmes faussé les données à notre détriment.

Cela impliquera une transformation de structure de l'économie et de choix dans son orientation, à l'échelon des productions fondamentales mettant en œuvre une large main-d'œuvre concentrée, des capitaux considérables, des techniques en constante évolution et dans lesquelles tout retard constitue un lourd handicap.

D'où la nécessité, dans le cadre même du plan et des textes législatifs qui lui donneront vie, de :

a) Etablir et institutionnaliser l'inventaire, exact et tenu à jour, de l'outillage national et de son emploi (parc de machines-outils, appareils de levage, moteurs fixes, puissance installée, nombre d'heures de travail annuel de chaque machine, consommation d'énergie, combustible consommé par nature, etc.);

b) Etablir et institutionnaliser le plan comptable professionnel obligatoire, plus ou moins étendu suivant le volume des entreprises;

c) Promouvoir le cadre juridique facilitant la constitution de sociétés nouvelles d'économie particulière, chaque fois :

ou qu'elles permettraient d'associer, à des fins productives d'intérêt national, entreprises publiques entre elles ou capitaux publics, semi publics ou privés;

Qu'il s'agit d'entreprises largement subventionnées par l'Etat sans qu'il ait pu en orienter la politique (par exemple, constructions navales);

Que l'industrie privée ne pourvoiera pas seule, dans le délai prévu au plan, au développement d'activité assigné.

Les domaines ci-après pourraient être ceux d'élection de telles entreprises :

Energie nucléaire, énergie solaire, certaines grandes centrales thermiques;

Extraction de minerais, production de métaux et de certaines substances minières;

Extraction et transport de combustibles minéraux solides, liquides et gazeux;

Valorisation des charbons, du pétrole et production de leurs dérivés;

Production de fibres synthétiques et de résines (caoutchouc de synthèse, etc.);

Production d'engrais;

Sidérurgie et semi-produits ferreux, métallurgie des métaux;

Transports de gaz naturel ou non, transports par eau, mer, terre ou air, exploitation des ports;

Production de machines-outils et de puissants matériels mécaniques;

Matériel d'armement;

Mise en valeur de grandes zones géographiques;

d) Créer les entités nouvelles ayant — sous le contrôle de la puissance publique responsable des accords commerciaux — la responsabilité financière et technique du commerce extérieur avec les pays dont l'économie est rigoureusement planifiée, afin de répondre aux besoins des cocontractants.

#### B. — Sur le plan financier, économique et technique.

I. — La réduction des dépenses improductives, essentiellement militaires et des subventions économiques, doit être poursuivie. Nous en avons vu les limites quand nous avons traité des impératifs politiques principaux.

Mais un effort sensible peut néanmoins être fait pour une utilisation meilleure du potentiel national. En tous cas, des textes législatifs nouveaux, insérés dans le cadre même du plan, devrait peu à peu aboutir :

a) Compte tenu de l'inventaire des moyens de production ci-dessus visés, à l'interpénétration étroite des moyens de fabrication et des centres de recherches civiles et militaires;

b) A la limitation des subventions économiques aux seules entreprises industrielles et agricoles dont le maintien en vie est estimé utile à la nation et pour la durée où cette utilité est reconnue;

c) Grâce à une incitation fiscale appropriée, à une forte décentralisation administrative et industrielle accompagnée d'un aménagement des zones de salaires et de mesures frappant la distribution inorganisée en vue de revitaliser certaines régions et diminuer les charges de la concentration administrative sur la capitale;

d) A octroyer la priorité des crédits et des réfections fiscales aux entreprises satisfaisant aux programmes prioritaires définis par la puissance publique;

e) A l'institution de règles fiscales appropriées favorisant de façon décisive l'épargne investie dans la recherche technique et scientifique, dégageant en particulier les profits réinvestis dans ce domaine ou dans des activités reconnues prioritaires par l'Etat, dans le cadre du plan, poussant à l'évolution moderne du commerce de gros et de détail et aux nécessaires concentrations et spécialisations;

f) A établir le bilan des moyens de formation professionnelle et des besoins quantitatifs et qualitatifs au niveau de l'ouvrier qualifié, des cadres et techniciens moyens et supérieurs, ainsi que des propositions précises en vue d'adapter rapidement la formation aux besoins de l'économie.

II. — Le programme d'investissements devra de son côté porter essentiellement sur :

Les industries permettant d'économiser des devises et d'introduire en France des productions jusqu'à présent délaissées et dont l'insuffisance entraîne des importations sans contrepartie;

Les industries de transformation, permettant une exportation de produits élaborés en vue de compenser les importations de matières premières considérées essentielles pour des raisons d'équilibre commercial avec les pays fournisseurs, ou bien assurant l'utilisation optimum de produits naturels ou de synthèse nationaux;

Les techniques de substitution de produits.

A ce titre, il nous apparaît essentiel, au premier chef, de prévoir à côté du programme prévu dans le domaine de l'énergie atomique, les opérations suivantes :

a) Charbon :

Programme de cokeries libérant largement la France d'importations étrangères;

Développement considérable de la carbochimie par utilisation des gaz de fours pour la fabrication d'engrais, de matières plastiques filables (textiles) et non filables, d'alcools supérieurs, de carburants liquides à haute valeur (essence d'aviation);

Développement du chauffage aux bas charbons (par exemple centrales minières, foyers domestiques ou industriels munis de chaudières appropriées).

b) Pétrole :

Programme accru de forages grâce à la formation d'équipes nouvelles et l'extension des permis de recherches;

Développement de la pétrochimie et des industries du gaz naturel.

c) Sidérurgie :

Extension de capacité d'environ 3.000.000 T/an, à condition de rendre les nouvelles unités directement accessibles à la mer tant pour leur ravitaillement en matières premières (minerais africains et fines) que pour l'écoulement des produits.

En amont, mise en chantier de Fort Gouraud, puis de Tin Doul et utilisation, le moment venu, des minerais de seconde qualité de l'Ouzenza.

En aval, expansion importante de la construction métallique, pour usines, ponts, bâtiments d'habitation et bureaux, sous l'effet de prises de participations majoritaires dans les entreprises de ce secteur; installation d'un nouveau train à froid près de Denain.

Concentration accrue des usines du Centre autour des aciéries de la Loire.

## d) Bâtiment:

Industrialisation de la construction et concentration des entreprises de manière à réduire la demande de main-d'œuvre. Suppression du monopole de fait des architectes.

Développement sensible de la construction métallique (voir *supra*).

## e) Chimie:

De synthèse: par une action conjointe en matière de carbochimie et de pétrochimie, allant jusqu'à l'association d'intérêts dans des entreprises communes, promouvoir un développement massif de la production de matières premières de synthèse remplaçant celles achetées à l'étranger sans aucun motif valable, ou se substituant aux matières premières naturelles traditionnelles;

Traditionnelle: regroupement de certaines usines de superphosphates, d'engrais, de colorants.

## f) Mécanique:

Au besoin, sous l'autorité de l'Etat, faute d'accord des intéressés, regroupement, spécialisation des entreprises et réduction des types afin de renforcer les bureaux d'études et les moyens de recherches, de réduire les prix de revient dans les domaines ci-après: gros matériel électrique, matériel de forge, construction d'automobiles et de tracteurs, matériel agricole, création d'une puissante société d'économie mixte pour la construction de machines-outils spéciales.

## g) Electrochimie:

Développement des usines franco-étrangères en Afrique et des usines des Alpes autour de Serre-Ponçon.

## h) Mines métalliques:

Développement des recherches de minerais jusqu'à présent importés et expansion prioritaire de l'extraction de minerais d'uranium.

## i) Electronique:

Ajustement équilibré de commandes privées et publiques de télécommunications (radars notamment pour aérodromes et avions) et accroissement de la capacité des laboratoires.

## j) Agriculture, industries agricoles et alimentaires.

Mise en œuvre d'une politique d'orientation de la production agricole basée sur la réduction des productions végétales excédentaires à long terme (blé, avoine, vigne) et le développement des productions animales, notamment de la viande, produit pour lequel il existe des débouchés tant sur le marché intérieur qu'en dehors de nos frontières;

Mise en œuvre d'un programme prioritaire d'aménagement des régions d'herbages et pacages pour en faire des centres d'élevage à haute rentabilité;

Equiper de certaines régions en industries alimentaires: aliments du bétail, abattoirs industriels, beurreries, fromageries, conserveries de fruit, de fabrication de jus de fruit;

Assainissement des circuits de distribution des denrées alimentaires et organisation de marchés régionaux;

Développement des recherches sur l'utilisation industrielle des matières premières agricoles, le bois notamment;

Implantation prioritaire d'industries et de centres de formation professionnelle dans les régions à surpeuplement agricole.

III. — Certaines industries nécessitent pour se développer et conserver le niveau technique optimum un large marché international.

Il appartient au Gouvernement, dans le cadre du plan, de prévoir les accords commerciaux essentiels avec les partenaires, notamment ceux d'Europe, afin de rendre effective la coordination des tâches et de faire cadrer le volume des investissements avec l'ampleur du marché.

La conclusion d'accords entre firmes françaises et étrangères de même puissance ou de même standing technique, aux statuts publics, devra être recherchée dans les domaines suivants: constructions navales et aéronautiques, entreprises de transport international par air, route, eau, fer, entreprises de production et transport d'électricité et de gaz ou encore de certains éléments essentiels de l'industrie atomique.

IV. — Le plan devrait également affirmer que la construction de l'Europe — étendue ou non comme nous l'avons dit — comme celle d'une Union française renouvée quel que soit son statut, ne peut être assurée avec succès par le seul choix des entrepreneurs, mais par des moyens industriels, économiques et financiers permettant une planification raisonnée à l'échelle des professions, mais ne s'étendant pas aux entreprises, sauf nécessité.

D'où l'obligation de faire ressortir dans le cadre du plan la nature et la portée des négociations à entreprendre à l'échelle européenne en matière de conventions fiscales, sociales, douanières, financières, techniques, etc., à peine de voir s'amorcer une rigoureuse, pénible et peu souhaitable politique d'autarcie.

## C. — Sur le plan social.

Parler de transferts sans financer les charges sociales autrement que par des majorations imposées aux prix des produits nous paraît une aussi mauvaise plaisanterie que de dire que la France possède le système social le plus parfait du monde.

Il y a transfert quand le produit redistribué n'est pas prélevé à l'intérieur des prix payés par tous sur la plupart des objets achetés. Votre commission se permet, à cet égard, d'attirer l'attention de chacun sur une considération fondamentale qui pourrait servir de fondement à une étude dont la publication et la diffusion ne sauraient être différées.

Le revenu national est distribué à raison de 59 p. 100 aux salariés, de 36 p. 100 aux entreprises personnelles dont les 9/10 sont redistribués aux familles, de 5 p. 100 aux sociétés. Autrement dit, les « Profits capitalistes » (ce terme s'appliquant aussi bien aux bénéfices des sociétés de capitaux privés qu'à ceux des entreprises publiques) ne peuvent subir de nouvelles ponctions s'ils doivent,

selon leur destination fondamentale, être réinvestis dans le financement des nouvelles activités sans lesquelles les générations montantes se trouveront à court d'emploi.

Votre commission se demande dès lors si ce n'est pas sur les autres postes que devraient s'opérer les ponctions constituant à la fois des transferts et si une réduction sérieuse des dépenses improductives subies par les consommateurs ne devrait pas être poursuivie notamment par un allègement et un assainissement profond du circuit de distribution, celui des produits alimentaires en particulier.

Mais, dès maintenant, votre commission met en garde le Gouvernement contre toute initiative qui aboutirait à accroître, aux fins de financement d'un fonds quelconque, le coût de l'énergie ou des produits de base ou qui ne modifierait pas en faveur de la seule production l'état existant; l'expansion est en effet le seul moyen d'alléger le poids que représente pour l'économie le financement des charges sociales de la nation.

## D. — Sur le plan moral.

De tous c'est le plus important, nous l'avons dit en débutant. Rien ne se fait dans la tristesse et la tiédeur des sentiments.

Il faut rendre aux Français l'envie, le désir, le goût de la recherche et du nouveau, l'amour de la réussite non point pour soi-même mais pour ce qu'elle permet de construire pour soi en même temps que pour les autres, enfin le sens de la pérennité nationale.

Ce n'est pas en pénalisant le succès, en favorisant la clandestinité des profits, en prônant l'amateurisme et le système D, que le travail est honoré et que la joie naît.

Il faut donner à ce pays des objectifs qui lui fassent clairement comprendre que, sans eux, c'en est fini, mais que par eux c'est la fin d'un long cauchemar.

Un plan dont les objectifs et les actions passionnent les éléments sains de la nation pourra seul permettre de tenter cette rénovation.

## TROISIEME PARTIE

## LE FINANCEMENT DU DEUXIEME PLAN DE MODERNISATION ET D'EQUIPEMENT

M. Coudé du Foresto, rapporteur.

La commission de financement, elle-même fractionnée en quatre groupes: fiscalité — fonds publics — fonds privés — équilibre, a travaillé avec les mêmes données et les mêmes personnes qui avaient proposé la réforme fiscale devant substituer la taxe à la valeur ajoutée à une série d'autres taxes telles que la taxe à la production, la taxe sur les prestations de service, les taxes uniques sur certains produits et les taxes parafiscales, la taxe de transaction et peut-être même la taxe locale dans l'esprit de certains auteurs du système.

Il est donc beaucoup moins surprenant que ne le souligne le rapport de la commission de financement qu'il y ait identité de vues, étant donné l'identité des personnes.

Cependant, au hasard des discussions gouvernementales et parlementaires, le champ d'application de la T. V. A. fut singulièrement rétréci. Comme les ressources ne devaient pas diminuer, la plupart des autres taxes — sauf la taxe à la production — substituèrent, ce qui n'a pas manqué d'accumuler les défauts des unes et des autres.

En fait, et en face des problèmes posés par l'évolution du rôle et des modalités de la fiscalité, deux grands problèmes se trouvent posés: l'un, d'une redoutable généralité consiste dans la coexistence d'une économie libérale tempérée par une demi-planification et celle d'une économie socialiste à base de nationalisations ou d'organismes semi-publics dans lesquels l'Etat a des intérêts plus ou moins importants allant jusqu'à la gestion directe.

Le second, qui n'est qu'un corollaire du premier, alimente les controverses entre les partisans de l'auto-financement et les partisans de l'emprunt, qu'il soit à la base de fonds publics ou de fonds privés.

## I. — Coexistence de deux systèmes économiques.

Notre but n'est pas de prendre partie pour ou contre les théories socialistes ou capitalistes. Il s'agit là d'un problème économique au plus haut degré, mais coiffé par un postulat de politique doctrinale qui n'a rien à voir avec ce débat.

Il nous appartient, en revanche, de rechercher les avantages s'ils existent de cet état de fait, de l'en souligner les inconvénients et de rechercher les moyens de remédier à ceux-ci.

L'un des seuls avantages de la coexistence est de donner plus de souplesse au système et de permettre la confrontation de deux régimes économiques en permettant, au surplus, certains transferts de classes ou d'activités.

Mais cet avantage est immédiatement compensé par un inconvénient dont peu d'auteurs ont, jusqu'à présent, souligné le mécanisme:

La matière imposable étant ce qu'elle est, les dépenses publiques s'étant révélées, jusqu'à maintenant, comme incompressibles, sinon dans des limites très étroites, les charges de l'Etat augmentent régulièrement dans certains secteurs quand elles diminuent dans d'autres.

Le système capitaliste exigerait que chacun fût imposé de façon aussi équitable que possible; le système marxiste donnant la totalité des profits et des charges à l'Etat, l'égalité à l'échelon personnes morales est automatiquement atteinte; seuls des transferts fiscaux de charges affectées à des personnes physiques peuvent être envisagés.

Or, la coexistence des deux systèmes nous donne à la fois :

a) La tentation de limiter les profits des entreprises (fussent-elles nationalisées) par une législation sur les prix destinée à maintenir artificiellement à un niveau déterminé le coût moyen de l'existence;

b) A diminuer par des législations de circonstance les charges fiscales de certaines entreprises collectives faisant directement concurrence soit à des entreprises privées, soit même — et ce n'est pas le moindre paradoxe — à des organismes publics ou semi-publics (banques populaires ou crédit agricole, par exemple, opposées aux banques nationalisées ou privées; coopératives d'approvisionnement opposées au commerce local; entreprises mixtes dans lesquelles l'Etat n'est pas le principal actionnaire mais, en fait, le principal bailleur de fonds et dont le profit sert, en majeure partie, à des capitaux privés français ou même étrangers, etc.).

Si ces opérations n'avaient pour objet final que d'opérer les transferts de revenus, dont nous avons parlé plus haut, nous ne pourrions que les approuver en faisant simplement des réserves sur les méthodes employées et sur la définition des transferts mais, en fait, il n'en est pas ainsi et ce sont parfois les mêmes personnes qui ont la faculté de bénéficier des deux systèmes en optant pour celui qui leur paraît le plus favorable.

Au gré des influences, telle forme d'activité obtient des dégrèvements que n'aura pas l'autre, et comme le volume global de la charge non seulement ne diminue pas mais augmente, il faut bien que d'autres payent pour ceux qui ne payent plus ou qui payent moins.

Si nous ajoutons à cela un grand nombre de maladresses dues à ce que nous n'avons pas toujours compris que la fiscalité n'est pas un simple exercice d'arithmétique mais touche à la psychologie, nous expliquons très facilement certaines révoltes, certains excès et certaines fraudes, dont l'étude ne constitue pas l'objet de ce rapport, mais qui n'en ont pas moins une influence directe sur le financement de nos plans de modernisation et d'équipement.

## II. — La fausse querelle de l'autofinancement.

Les critères donnés par la commission de financement du plan pour admettre l'autofinancement sont assez flous. L'autofinancement ne doit pas peser sur les prix, il ne doit pas être consacré à des investissements jugés inutiles, voire dangereux, mais bien à des investissements productifs.

La encore, il faudrait s'entendre!

La commission de financement a mis l'accent sur les différences de durée existant entre les amortissements financiers et les amortissements techniques dans l'hypothèse du financement des investissements par l'emprunt.

Nous faisons les plus expresses réserves sur les conclusions optimistes à ce sujet de la commission, que n'alarme pas cette différence.

Par suite du blocage des prix, et malgré des taxes protectionnistes diverses, l'un et l'autre étant rendus inductibles par des prix de revient plus élevés en France qu'ailleurs, les plus grosses entreprises, qu'elles soient nationalisées ou privées, se sont trouvées accablées à réduire ou annuler leur marge d'autofinancement.

Nous avons déjà démontré la nocivité de ce système dans le rapport n° 259 (année 1955), que nous avons publié au sujet de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

Les charbonnages de France, faute de dotation en capital,

La sidérurgie française, faute de marge d'autofinancement, ont dû avoir recours aux emprunts, garantis ou non, indexés ou non; pour améliorer leur équipement ou leur productivité.

Leurs charges financières s'en sont accrues de façon très sensible jusqu'à 29,5 milliards par an à fin 1955 pour les charbonnages (+ 4 milliards de charges intercalaires) et à 23 milliards par an pour la sidérurgie (1956).

Comment ne pas constater que l'importance de ces chiffres commence à constituer un véritable autofinancement générateur de hausses comme le redoutait la commission de financement?

Et comment ne pas rapprocher cette politique d'autant plus dangereuse qu'elle se fait dans le cadre d'un marché commun dans lequel nos partenaires ne partagent ni nos conceptions sociales, ni nos conceptions de prix, de celle qui a été beaucoup plus intelligemment appliquée dans le domaine des combustibles liquides?

La protection de raffinage, qui revient à un véritable autofinancement, a permis un développement remarquable de nos raffineries.

Nous savons bien que, dans ce dernier cas, le prix de revient du produit fini est peu de chose par rapport au prix de vente affecté de taxes sans commune mesure avec la valeur du produit lui-même et que, dans cette sorte de guerre psychologique entre contribuables et fisc, l'augmentation du prix des combustibles liquides s'accepte plus facilement, mais le raisonnement n'en est pas faussé pour autant.

De plus, pour un très grand nombre d'industries, les progrès de la technique se précipitent à tel point que les amortissements techniques doivent être de plus en plus rapides: et il n'en est pas de même pour les amortissements financiers. Il en est ainsi, par exemple, de la carbochimie, de la pétrochimie, des industries annexes de l'industrie nucléaire (appareil de mesure par exemple).

Cette accélération n'est-elle pas en elle-même de l'autofinancement inévitable?

Nous croyons donc que la querelle de l'autofinancement n'évoque qu'un faux problème et qu'il vaudrait mieux s'attaquer à d'autres éléments du prix de revient.

Et, à ce propos, nous ne pouvons que constater que si nous pouvons, à juste titre, être fiers de certaines de nos réalisations sociales, nous ne pouvons que regretter de ne pas avoir été suivis sur ce

terrain par les autres nations d'Europe occidentale, ce qui affecte gravement la comparaison de nos prix de revient et nous contraint soit à des primes diverses à l'exportation, soit à des blocages de prix intérieurs artificiels et dont nous avons déjà évoqué les graves inconvénients.

## III. — L'orientation souhaitable du système de financement.

Ces deux considérations une fois examinées, il nous paraît plus aisé d'examiner maintenant quelle doit être l'orientation de notre système de financement dans l'achèvement du deuxième plan et peut-être dans l'exécution du troisième plan.

Remarquons, en passant, que le financement a pu faire appel, en 1954 et 1955, pour une plus large part à l'épargne: les émissions sur le marché financier (actions, obligations, fonds d'Etat) ont été de 390 milliards en 1954 et de 410 milliards en 1955.

Il est incontestable que cette amélioration est due à la stabilité artificielle des prix intérieurs, qui a prouvé ainsi son efficacité momentanée, et à une dévaluation camouflée sous le voile pudique de l'aide à l'exportation. Mais cette situation nous apparaît comme singulièrement précaire. En effet, le Trésor public a trouvé aisément depuis plus d'un an ses ressources dans les excédents de dépôts:

Dans les caisses d'épargne, 179 milliards en 1953, 231 milliards en 1954, 267 milliards en 1955.

Dans les chèques postaux, 48 milliards en 1953, 83 milliards en 1954, 113 milliards en 1955.

Dans les dépôts bancaires, 233 milliards en 1953, 305 milliards en 1954, 314 milliards en 1955.

Que la conjoncture vienne, sinon à se retourner, à tout le moins à se modifier par suite de circonstances défavorables internes ou externes, que l'expansion économique vienne à dépasser le seul qui a été prévu par les plans successifs, que l'un ou l'autre de ces phénomènes ou les deux à la fois amènent, par conséquent à des retraits de dépôts, l'Etat, impuissant à réduire des charges que les événements extérieurs contribuent à augmenter, sera dans l'obligation de compenser les besoins du Trésor par une budgétisation plus importante d'où une pression fiscale accrue ou par une réduction du déficit de certaines entreprises nationales (sécurité sociale comprise).

Comme parallèlement, certaines mesures socialement heureuses concourent, sans augmentation de la production, à une augmentation des charges des entreprises — y compris celles de l'entreprise-Etat — la pression sur les prix prend une tournure inflationniste, et si cette pression peut être contenue pendant quelques semaines ou quelques mois encore, il est à redouter qu'elle ne puisse être maintenue à l'automne dans les limites actuelles.

Tout désordre dans les prix — et par désordre nous entendons, bien entendu, toute tendance à la hausse plus ou moins marquée — entraîne un certain nombre de conséquences.

Elle réduit le fardeau des charges de capital des entreprises qui ont eu recours à l'emprunt pour une part très importante de leurs investissements, et cela soit aux dépens des fonds publics, soit aux dépens des fonds privés. Nous ne croyons pas être malveillants en disant que cette perspective ne déplaît pas à tous et qu'elle risque pour cet avantage immédiat, de masquer les inconvénients ultérieurs.

Toute dévaluation officielle, rendue inévitable par une hausse interne des prix, permettrait d'alléger momentanément la charge de l'aide à l'exportation, et cette idée n'est pas pour déplaire à d'autres.

Mais comment se feraient alors les investissements prévus au deuxième ou troisième plan?

Reprenons les différents modes de financement prévus au deuxième plan:

### A. — L'épargne.

L'expérience prouve qu'en période inflationniste, l'épargne boicote les valeurs à revenus fixes, auxquelles nous revenions peu à peu, et s'investit soit en valeurs indexées, soit en biens de consommation, et cette dernière forme entretient et grossit la boule de neige de l'inflation.

D'autre part, le recours obligatoire de l'Etat à une pression fiscale accrue, très probablement sur les revenus des entreprises, détournerait de celle-ci les capitaux disponibles.

N'oublions pas que le leit-motiv de la commission de financement du deuxième plan est fondée sur la stabilité monétaire.

La garantie de l'Etat donnée aux emprunts serait insuffisante à attirer le public, pas plus que ne le deviendraient les bonifications d'intérêt allégeant les charges des entreprises en maintenant des revenus suffisants aux capitaux investis.

Que deviendraient alors les facilités données pour favoriser les assurances sur la vie, comment trouverait-on l'argent à introduire dans les sociétés d'investissements?

### B. — Les capitaux étrangers.

Ceux-ci ne seraient-ils pas tentés de demander et fondés à obtenir des garanties incompatibles avec le maintien de notre indépendance économique?

### C. — Intervention du système bancaire.

Alors que les banques ne font déjà pas leur métier et se refusent à prendre quelque risque que ce soit, alors que les banques américaines par exemple, dans leurs rapports avec le Small Business, admettent que ces risques doivent être pris, compte tenu des profits attendus de prêts très nombreux faisant jouer la loi des grands nombres, pense-t-on que devant de l'argent devenant de plus en

plus cher, elles seraient plus tentées que maintenant d'épauler des affaires, mêmes saines, de moyenne ou faible importance, mais en difficultés momentanées, pour trouver l'argent nécessaire à leur expansion.

Tout ces dangers, malheureusement plausibles dans l'immédiat, étant invoqués, quelles sont les conclusions auxquelles peut nous conduire l'examen de l'évolution du financement du deuxième plan ?

Le groupe de travail « Equilibre » avait prévu sur la base 100 en 1951 une expansion moyenne de 6 p. 100 en 1954 se répartissant en 104 pour les industries de biens consommables, 108 pour les industries d'outillage et 110 pour l'industrie du bâtiment. Le rapport sur les comptes de la nation nous donne, pour 1954, 106 pour la moyenne de la production intérieure brute, mais 8,5 p. 100 pour l'industrie du bâtiment.

Pour 1957, les indices prévus par rapport à 1952 étaient les suivants :

Alimentation, 120; biens de consommation, 129; biens d'équipement, 126.

Or, le rapport de la commission des comptes indique une augmentation de la production intérieure brute de 1955 par rapport à 1952 de 15 p. 100 avec :

17 p. 100 pour la production agricole;  
17,5 p. 100 pour les denrées alimentaires d'origine animale;  
8,5 p. 100 seulement pour les autres denrées alimentaires;  
33 p. 100 pour l'énergie et matière premières;  
13 p. 100 pour les produits des industries mécaniques et électriques;

11 p. 100 pour les textiles et cuirs;  
26 p. 100 pour les produits industriels divers;  
20 p. 100 pour les bâtiments et travaux publics.

Les investissements bruts en capital fixe ont progressé de 18 pour 100 de 1952 à 1955, alors que le produit national brut s'est élevé de 13 p. 100 seulement. Deux causes peuvent concourir à cet état de choses :

Un retard dans la rentabilité des investissements dû à la lenteur de réalisation de certains projets;

Ou bien, un manque de discernement dans le choix des investissements.

Les investissements productifs ont, en effet, progressé moins vite que les investissements administratifs et de logements.

Les opérations financières se sont soldées par les fluctuations suivantes :

Masse monétaire: 259 milliards de francs courants en 1952, 300 milliards de francs courants en 1955 (soit plus de 16 p. 100).

Les dépôts: 248 milliards de francs courants en 1952, 380 milliards de francs courants en 1955 (soit plus de 53 p. 100).

L'épargne, évaluée en 1952 à 2.807 milliards de francs courants, en 1955 à 2.795 milliards de francs courants (soit moins 0,5 p. 100).

Les placements, évalués en 1952 à 1.038 milliards de francs courants, en 1955 à 1.026 milliards de francs courants (soit plus de 27,6 p. 100).

La commission de financement n'a, en fait, pas établi de prévision de répartition entre les différents modes de financement. Nous en comprenons les raisons. Les moyens dépendent étroitement de l'état du marché et varient par conséquent d'une année à l'autre. Mais cela nous prive de précieux éléments de comparaison.

Les investissements bruts globaux représentent 17 p. 100 du produit national en 1951. Si nous admettons que 6 p. 100 des investissements ne sont pas productifs au sens du plan, nous constatons que les investissements productifs représentent 11 p. 100 environ du produit national.

Le manque d'information sur les investissements nets consacrés à l'augmentation des capacités de production ne permet malheureusement pas d'apprécier leur rentabilité.

#### IV. — Conclusions.

La fragilité actuelle de notre économie, due pour une large part aux perspectives d'une aggravation de nos charges militaires et aux certitudes d'augmentation de nos charges sociales dans une Europe en retard sur nos progrès sociaux, risque de compromettre la réalisation de la fin du deuxième plan, comme le lancement du troisième.

##### Fiscalité.

Un impôt, même lourd, est plus supportable s'il est payé par tous. D'autre part, la fiscalité peut encourir pour une part importante à l'orientation de l'investissement.

Parlant de ces deux principes, nous souhaitons l'établissement d'un régime fiscal dans lequel les exemptions viendraient à disparaître — exception faite des dispositions prévues dans les conclusions de M. Armengaud — ce qui, psychologiquement comme matériellement, se traduirait par un allègement pour tous.

Nous souhaitons aussi une refonte de notre politique fiscale en matière d'investissements :

a) Sur leur durée. Certains investissements accélérés doivent être tolérés et même encouragés pour la recherche, pour les industries nouvelles en rapide évolution;

b) Sur leur nature. Les investissements productifs doivent être encouragés et détaxés au détriment d'investissements administratifs ou somptuaires à taxer rigoureusement.

Les contributions de l'industrie ou du commerce à la formation professionnelle, depuis l'apprentissage jusqu'aux subventions aux écoles spécialisées dans la formation des cadres techniciens ou des ingénieurs, doivent pouvoir être admises dans les frais généraux dans une certaine mesure à définir libéralement;

c) Enfin, notre fiscalité doit éviter de transformer en collecteurs d'impôts les petits et moyens industriels et commerçants qui n'ont pas les moyens (ou alors ce serait au détriment de leur productivité) de tenir des comptabilités compliquées.

Sans nous prononcer sur une réforme fiscale véritable nécessitant de grosses études, l'extension des systèmes de forfait ou de règlement à certains goulots d'étranglement (matières importées en particulier) nous paraît souhaitable.

##### Epargne:

Il est bien certain que toute dévaluation, de même que toute hausse généralisée des prix entraînée par quelque motif que ce soit, auraient des répercussions directes sur l'épargne et détournerait celle-ci des investissements les plus souhaitables et des valeurs à revenus fixes.

Dans ces conditions, toute aggravation des charges qui ne seraient pas couvertes par une extension simultanée de l'expansion économique risquerait d'entraîner des conséquences redoutables. Notre économie ayant actuellement atteint le point de rupture, cette condition est impérative pour permettre de continuer à financer par l'épargne une partie importante de nos investissements.

##### Système bancaire:

Notre système bancaire a pris l'habitude d'ignorer les risques et de ne prêter à court terme et très cher qu'aux entreprises déjà en l'état de produire d'une façon satisfaisante.

Nous demandons que notre appareil bancaire s'inspire des méthodes américaines concernant le financement du « small business » de manière à permettre des investissements à moyen terme à un taux raisonnable, bien entendu, à la condition d'orienter ces investissements.

##### Fonds publics:

Les fonds publics peuvent s'investir de différentes manières: Soit par des garanties d'emprunt pour des affaires importantes publiques, semi-publiques ou privées;

Soit par la création de sociétés d'économie mixte englobant des capitaux français ou étrangers pour de vastes ensembles internationaux;

Soit par des bonifications d'intérêts accordées dans le cadre de la décentralisation ou de la reconversion ou, enfin, pour l'amélioration de la productivité. A ce propos, nous déplorons que les méthodes envisagées pour la décentralisation ou la reconversion et pour l'équipement des régions économiquement pauvres, permettent plus facilement l'implantation d'industries nouvelles dans une région que l'extension, la reconversion totale ou partielle des industries existant dans cette région.

Prenant acte de ce que très peu d'industriels ou de commerçants ont fait appel, jusqu'à présent, aux facilités données par l'Etat, notre commission considère que ce demi-échec provient en grande partie des faits ci-dessus et de la lourdeur des formalités administratives à accomplir pour obtenir les facilités de crédit. Elle souhaite un allègement considérable de ces facilités.

##### Entreprises nationalisées:

Il convient: de revoir la dotation en capital des Charbonnages de France, de façon à éviter que l'Etat ne soit amené à combler des déficits que l'absence de tout capital social rend inévitables;

De permettre le lancement d'opération à long terme par l'octroi de prêts à taux variable limitant les charges de capital des sociétés nationalisées ou des grandes entreprises de base pendant la période intercalaire et augmentant ce taux dès qu'est atteinte la période de productivité.

Compte tenu de ces observations et aussi du fait que le deuxième plan est déjà exécuté pour l'essentiel, votre commission des finances estime ne pas devoir proposer l'amendement et elle émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi qui vous est soumis.

## ANNEXE N° 354

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 15 mars 1956.)

AVIS présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre en Algérie un programme d'expansion économique, de progrès social et de réforme administrative et l'habilitant à prendre toutes mesures exceptionnelles en vue du rétablissement de l'ordre, de la protection des personnes et des biens et de la sauvegarde du territoire, par M. Pellenc, sénateur, rapporteur général (1).

NOTE. — Ce document a été publié au *Journal officiel* du 16 mars 1956. (Compte rendu *in extenso* de la séance du Conseil de la République du 15 mars 1956, page 368, 2<sup>e</sup> colonne.)

## ANNEXE N° 355

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 15 mars 1956.)

PROPOSITION DE LOI tendant à définir et réglementer la profession d'expert agricole et foncier, présentée par MM. Marignan et Vincent Delpuech, sénateurs. — (Renvoyée à la commission de l'agriculture.)

### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, la proposition de loi qui est soumise à votre approbation a un double but:

D'abord, consacrer par un texte légal une situation de fait:

a) L'existence d'une profession libérale, celle des experts agricoles et fonciers, dont le rôle est devenu de nos jours de plus en plus

(1) Voir: Assemblée nationale (3<sup>e</sup> législ.), nos 896, 1043 et in-8° 36; Conseil de la République, nos 314 et 319 (session de 1955-1956).

important, étant donné les difficultés que, quotidiennement, doit résoudre le monde agricole. D'ailleurs une reconnaissance officielle indirecte de cette profession a déjà été effectuée par le décret du 14 octobre 1954, créant la caisse d'allocation vieillesse des géomètres-experts et des experts agricoles et fonciers, par l'arrêté interministériel du 15 avril 1955, instituant une commission pour l'étude du mode de détermination du revenu cadastral, et par le décret du 26 mai 1955, instituant un comité supérieur consultatif d'aménagement foncier, cet arrêté et ce décret désignant un expert agricole et foncier comme membre de ces commissions;

b) Ensuite définir ladite profession et en codifier les conditions d'exercice, afin de donner toutes garanties de compétence, d'honorabilité et d'indépendance, aux personnes ou aux collectivités ayant besoin de faire appel aux connaissances et aux services des experts agricoles et fonciers.

L'article premier apporte une complète définition et nomenclature des activités et travaux habituels aux experts agricoles et fonciers.

On peut se rendre compte ainsi de l'utilité de cette profession mais il reste indispensable du fait de la gravité et de la complexité des problèmes soumis aux experts agricoles et fonciers, que cette profession ne comprenne que des spécialistes éprouvés non seulement en ce qui concerne les questions relevant de la pure technique agricole mais aussi en ce qui concerne les incidences juridiques qu'entraîne la résolution desdites questions.

L'article deuxième précise les limites devant exister entre deux professions voisines, car elles ont toutes deux à se pencher sur les problèmes fonciers: les experts agricoles et fonciers d'une part, les géomètres-experts d'autre part.

Tandis que les géomètres-experts ont à définir les limites des biens fonciers, le rôle des experts agricoles et fonciers est d'établir ce qui se trouve à l'intérieur de ces limites.

En apportant les précisions nécessaires, l'article deuxième tend à supprimer au maximum les conflits d'attribution entre géomètres-experts et experts agricoles et fonciers.

En effet, si l'on prenait à la lettre le paragraphe 2 de l'article 1<sup>er</sup> et l'article 2 de la loi du 7 mai 1946, seul le géomètre D. P. L. G. serait l'homme omniscient et le seul technicien valable non seulement pour fixer les limites d'un bien, mais encore pour évaluer, gérer, constater et dresser les procès-verbaux de tout ce qui est enfermé dans lesdites limites.

En réalité, le législateur avait simplement voulu laisser aux géomètres le soin de dresser les plans qui fixent les limites de la propriété foncière. Sur cette interprétation réelle du monopole, tout le monde est d'accord.

Si l'on suivait à la lettre, en faisant fi de son esprit, le texte de la loi du 7 mai 1946, toutes les interprétations excessives seraient permises, et immédiatement on se trouverait en opposition absolue avec les articles 302 et suivants du code de procédure civile traitant de l'expertise judiciaire, avec les articles 1003 et suivants du code de procédure civile relatifs à l'arbitrage, avec les articles 429 et suivants du code de procédure civile portant sur la procédure devant les tribunaux de commerce, et avec plusieurs dispositions de la loi du 13 avril 1946, sur le statut du fermage et du métayage.

Suivre aveuglément la loi du 7 mai 1946, serait faire litige des compétences, des ingénieurs agronomes, des ingénieurs agricoles, des diplômés de facultés, des architectes, des métrologues-verificateurs et de tous les techniciens éprouvés des problèmes agricoles et fonciers.

Cependant, s'il est normal est raisonnable, de voir confier aux géomètres-experts les travaux concernant les limites de la propriété foncière, et l'établissement des plans desdites limites, il est tout au moins raisonnable de permettre aux experts agricoles et fonciers, d'illustrer par des plans annexés à leurs rapports, les constatations et les évaluations qu'ils ont faites à l'intérieur des limites.

Napoléon ne disait-il pas qu'un long discours était souvent éclairé par un petit croquis.

Aussi, pour éviter toutes ambiguïtés, et toutes contestations, l'article 2 précise-t-il les cas spéciaux dans lesquels seulement les experts agricoles et fonciers peuvent également dresser et annexer des plans, l'ensemble du monopole restant donc acquis aux géomètres-experts.

Les experts agricoles et fonciers en contact permanent avec le monde rural, dont ils connaissent parfaitement les soucis et les besoins, sont souvent appelés du fait de la confiance qu'inspirent leurs connaissances et leur honorabilité à donner leur avis lors de partages de famille ou d'expropriations. Il semble donc logique qu'ils soient, de ce fait, agés conformément au décret du 30 avril 1955 pour les travaux relevant des cas précisés à l'article 2 de la présente proposition de loi.

L'article 3 fixe les conditions d'âge de technicité, de moralité et d'indépendance. Il laisse aux tribunaux le libre choix et le contrôle des experts.

Il exige l'inscription à la patente et à la caisse d'allocations vieillesse des géomètres-experts et des experts agricoles et fonciers, car il est naturel que des citoyens exerçant une profession légalement reconnue, supportent leur part des charges communes.

L'article 4 est la conséquence des obligations imposées aux techniciens, car l'on ne saurait admettre l'existence d'experts indépendants, qui ne seraient soumis à aucun contrôle.

L'article 5 organise avec beaucoup de souplesse et de libéralisme les dispositions transitoires, afin de ne pas léser les droits acquis de ceux exerçant réellement à l'heure actuelle la profession d'expert agricole et foncier, et qui n'entreraient pas pour une raison quelconque dans le cadre de la loi.

C'est pourquoi nous vous demandons, mesdames et messieurs, de bien vouloir prendre en considération cette proposition de loi et de voter le texte qui vous est proposé.

## PROPOSITION DE LOI

Art. 1<sup>er</sup>. — Est expert agricole et foncier le technicien qui, en son propre nom et sous sa responsabilité personnelle, exerce d'une façon constante la profession libérale comportant tout ou partie des activités suivantes:

1<sup>o</sup> Procéder aux entrées et sorties des exploitations agricoles, Dresser les états des lieux;

2<sup>o</sup> Etablir les comptes de fermage et de métayages;

3<sup>o</sup> Evaluer le montant des fermages;

4<sup>o</sup> Prévoir et évaluer les améliorations culturales et forestières;

5<sup>o</sup> Procéder à toutes opérations techniques aux fins d'évaluer les préjudices et dommages causés aux propriétés;

6<sup>o</sup> Evaluer la valeur vénale des terres et leur valeur culturale; évaluer les récoltes, les plantations, les locaux agricoles et ruraux, les cheptels vifs et morts, et ce en vue de mutation, partage, adjudications, expropriations et échanges de cultures;

7<sup>o</sup> Assurer la gestion des biens agricoles et fonciers et exercer la surveillance des travaux nécessaires;

8<sup>o</sup> Procéder aux évaluations de loyers;

9<sup>o</sup> Conseiller les parties dans les règlements de différends de voisinage;

10<sup>o</sup> Conseiller les usagers dans les aménagements et les estimations forestières et foncières;

11<sup>o</sup> Conseiller techniquement les parties et les usagers dans les différents problèmes ruraux et fonciers.

Art. 2. — Les experts agricoles et fonciers et les géomètres-experts ayant des champs d'activité assez proches, il est précisé:

a) Les géomètres-experts ont le monopole de l'établissement des plans, tel que le définit la loi du 7 mai 1946;

b) Les experts agricoles et fonciers, à titre spécial et particulier, sont également autorisés à adresser et à annexer des plans, mais dans les cas précis ci-après:

Etats des lieux de sorties ou d'entrées d'exploitations agricoles;

Organisation de plantations et améliorations culturales.

Echanges de cultures.

Evaluations pour partages de famille.

Expropriations pour cause d'utilité publique.

Missions judiciaires.

Les experts agricoles et fonciers sont également habilités à effectuer les travaux prévus par le décret du 30 avril 1955 sur la réorganisation foncière, et peuvent solliciter l'agrément prescrit pour les cas précisés ci-avant.

Art. 3. — Nul ne peut porter le titre d'expert agricole et foncier s'il ne remplit pas les conditions suivantes:

1<sup>o</sup> Etre de nationalité française d'origine ou naturalisé depuis 10 ans.

2<sup>o</sup> N'avoir subi aucune condamnation pour des faits contraires à la probité et aux bonnes mœurs, n'avoir été ni déclaré en faillite ni mis en état de liquidation judiciaire, n'avoir jamais été condamné pour profits illicites, ne pas avoir été fonctionnaire révoqué ou officier ministériel destitué pour faits contraires à la probité et aux bonnes mœurs.

3<sup>o</sup> Etre âgé de 30 ans révolus.

4<sup>o</sup> Etre titulaire:

Soit d'un diplôme d'ingénieur agronome, d'ingénieur agricole ou ingénieur d'une école d'agriculture régie par l'Etat.

Soit un diplôme de licencié ès sciences ou de licencié en droit délivré par une faculté de l'Etat.

Ou bien:

Soit avoir exercé un stage de cinq ans chez un expert agricole et foncier et dans ce cas satisfaire aux épreuves d'un certificat d'aptitude délivré par le ministre de l'Agriculture après examen dont le programme sera établi par le ministre de l'Agriculture et le ministre de l'Éducation nationale;

Soit avoir exercé pendant dix ans les fonctions de directeur ou d'administrateur d'une collectivité agricole.

5<sup>o</sup> Etre agréé:

Soit par la cour d'appel ou le tribunal administratif;

Soit par le tribunal civil dont dépend le domicile principal de l'expert.

6<sup>o</sup> Avoir satisfait aux obligations militaires.

7<sup>o</sup> Etre patenté soit comme expert agricole et foncier, soit comme expert judiciaire, soit comme expert pour le partage et l'estimation des propriétés.

8<sup>o</sup> Etre inscrit et cotiser à la caisse d'allocations vieillesse des géomètres-experts et des experts agricoles et fonciers, instituée par le décret du 8 octobre 1954.

9<sup>o</sup> Ne pas appartenir à un corps de fonctionnaires de l'Etat d'un département ou d'une commune, ou assimilé, ni en être retraité, ni être officier ministériel en exercice.

Art. 4. — Quiconque portera illégalement le titre d'expert agricole et foncier, ou en assurera illégalement les fonctions telles qu'elles sont définies à l'article premier, sera passible des peines portées à l'article 259 du code pénal.

Art. 5. — A titre transitoire, toute personne répondant aux conditions formelles des paragraphes 1, 2, 6 et 9, et qui justifiera qu'à la date de la promulgation de la présente loi, elle portait depuis deux ans d'une façon habituelle le titre d'expert agricole et foncier et que depuis le même laps de temps elle était agréée par le tribunal et était patentée comme dit au paragraphe 7 de l'article 3, pourra continuer sa vie durant de porter le titre d'expert agricole et foncier et d'exercer ladite profession.



## ANNEXE N° 356

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 15 mars 1956.)

PROPOSITION DE RESOLUTION tendant à inviter le Gouvernement à apporter une aide efficace aux exploitations familiales agricoles du Sud-Ouest, en étendant aux semences d'orge la prime accordée aux blés de printemps, pour assurer les réensemencements dans les régions qui, comme tant d'autres, ont été ravagées par le froid, présentée par MM. Brégégère, Sempé, Paul-Emile Descomps, Méric, Suran et les membres du groupe socialiste et apparentés, sénateurs. — (Renvoyée à la commission de l'agriculture.)

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, depuis plusieurs années la situation de la paysannerie était délicate. La conjoncture économique rendait de plus en plus difficile la vie des exploitations familiales. La dégradation de celles-ci était constante. La situation est nettement aggravée cette année par le désastre causé aux cultures par les gelées de février. Ce n'est plus non seulement la trésorerie paysanne qui est atteinte, bien souvent c'est le capital lui-même qui a disparu.

M. le secrétaire d'Etat à l'agriculture a pris certaines mesures, toutes bienvenues, pour aider les agriculteurs à assurer les réensemencements en blé de printemps.

Malheureusement, dans les régions du Sud-Ouest, dont 80 p. 100 des emblavures sont complètement perdues, il est techniquement impossible de réensemencer du blé sur les champs dévastés par le gel.

Ces réensemencements ne peuvent donc être assurés que par de l'orge de printemps et de l'avoine.

Déjà les semences d'orge sont particulièrement recherchées et les prix d'achat, soumis à une certaine spéculation, deviennent astronomiques.

En conséquence, nous sommes assurés que par tous les moyens, devant cette situation exceptionnelle, il faut apporter des mesures exceptionnelles, c'est-à-dire :

1° Que la prime de 1.200 F par quintal de blé de semence soit étendue aux semences d'orge ;

2° Que tous les moyens soient mis en œuvre pour assurer la solidarité nationale et la continuité des exploitations familiales.

C'est pour ces raisons, mesdames et messieurs, que nous vous invitons à voter la proposition de résolution suivante :

## PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Conseil de la République, conscient du désastre qui s'est abattu sur les exploitations agricoles, invite le Gouvernement :

1° A assurer l'approvisionnement des régions du Sud de la Loire, plus particulièrement, en semences d'orge de printemps ;

2° A attribuer à ces semences la même prime que celle qui a été accordée aux semences de blé, soit 1.200 F par quintal ;

3° A étudier d'urgence la création d'une caisse nationale pour les calamités agricoles.

## ANNEXE N° 357

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 15 mars 1956.)

PROPOSITION DE RESOLUTION tendant à inviter le Gouvernement à prendre les mesures indispensables pour permettre aux exploitants agricoles et aux collectivités locales du département de la Creuse ravagé par le froid comme bien des régions de France, de faire face, à la fois à leurs besoins immédiats et à ceux de leur rééquipement, présentée par M. Chazette, Pauly, et les membres du groupe socialiste et apparentés, sénateurs. — (Renvoyée à la commission de l'agriculture.)

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, le froid particulièrement rigoureux et persistant qui vient de s'abattre sur l'ensemble du territoire a notamment provoqué des dommages considérables aux diverses cultures du département de la Creuse.

Les pertes peuvent être considérées comme un véritable désastre.

Non seulement toutes les cultures ont été touchées, mais certaines d'entre elles concernant notamment les arbres fruitiers, subiront dans les années à venir les conséquences du désastre.

En outre, les installations collectives, les adductions d'eau en particulier, les édifices publics, les abattoirs, etc. ont beaucoup souffert des rigueurs de la température.

Ces circonstances exceptionnelles commandent aux auteurs de la proposition de demander aux pouvoirs publics des mesures en rapport avec l'étendue des dégâts, en précisant que des secours immédiats doivent être complétés par des solutions à long terme.

En conséquence, ils invitent leurs collègues à voter la proposition de résolution suivante :

## PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Conseil de la République, désireux d'exprimer sa solidarité envers les exploitants agricoles victimes des grands froids du mois de février 1956, invite le Gouvernement :

1° A supprimer immédiatement le quantum sur le prix du blé,

2° A accorder des secours de première urgence aux particuliers et aux collectivités ayant subi des dommages particulièrement graves,

3° A envisager des prêts à court terme et à intérêt réduit, soit par la caisse de crédit agricole pour les particuliers, soit par la caisse des dépôts et consignations pour les collectivités, prêts susceptibles de permettre aux uns et aux autres de se procurer les sommes nécessaires pour remettre en état rapidement leurs diverses installations,

4° A étudier enfin la création d'une caisse nationale contre les diverses calamités agricoles,

5° Dans l'immédiat, à ajourner jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 1956, époque à laquelle quelques commercialisations de produits auront pu être faites, la majoration des cotisations d'assurances sociales,

6° A dégager un crédit exceptionnel permettant de faire remise ou d'alléger considérablement la cotisation des allocations familiales dues au titre du premier semestre 1956.

## ANNEXE N° 358

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 15 mars 1956.)

AVIS présenté au nom de la commission de la défense nationale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre en Algérie un programme d'expansion économique, de progrès social et de réforme administrative et l'habilitant à prendre toutes mesures exceptionnelles en vue du rétablissement de l'ordre, de la protection des personnes et des biens et de la sauvegarde du territoire, par M. Henri Barré, sénateur (1).

Nota. — Ce document a été publié au Journal officiel du 16 mars 1956. (Compte rendu *in extenso* de la séance du Conseil de la République du 15 mars 1956, page 369, 2<sup>e</sup> colonne.)

## ANNEXE N° 359

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 15 mars 1956.)

RAPPORT fait au nom de la commission des moyens de communication, des transports et du tourisme sur la proposition de résolution de M. Alex Roubert et des membres du groupe socialiste et apparentés, tendant à inviter le Gouvernement à prendre les dispositions nécessaires pour obtenir la suppression des passeports dans les relations commerciales, par M. de Menditte, sénateur (2).

Mesdames, messieurs, le touriste est un homme qui veut se distraire en se déplaçant, qui cherche, dans son voyage, à oublier les soucis de la vie quotidienne et qui, par conséquent, risque d'être rebuté par les formalités qui s'imposent à lui, s'il veut, dans son déplacement, franchir une frontière.

Ces formalités sont multiples et aucune, il faut bien le dire, n'offre, au voyageur pressé de changer de lieux et de lieux, le moindre agrément.

Certaines, hélas, sont difficiles à supprimer. Je songe à celles qui visent les transferts de devises et dont la disparition semble être encore du domaine du rêve, ce qui ne veut pas dire qu'il ne soit pas permis d'en rêver.

Je pense aux formalités douanières, dont — j'en demande pardon à ceux de mes compatriotes qui ont parfois, rarement d'ailleurs, un penchant pour la contrebande. — je ne crois pas qu'on puisse davantage les effacer d'un trait de plume.

Par contre, il apparaît qu'on peut, sans grave inconvénient et même avec profit pour l'Etat, envisager la suppression du passeport.

La proposition de résolution présentée par M. Roubert convie le Gouvernement à entrer dans cette voie.

A vrai dire, il s'y est déjà engagé. On peut franchir, dans les deux sens, les frontières qui séparent la France de la Belgique, du Luxembourg et de la Suisse, sur simple présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport périmé.

Sur l'initiative de la France, une mesure du même genre vient d'être prise, à titre provisoire, du 15 mars au 15 juin 1956, pour les personnes se rendant de France en Italie et vice-versa.

Les passeports sont remplacés par un laissez-passer valable quinze jours, délivré gratuitement dans les préfectures, sous-préfectures et commissariats de police, sur présentation d'une carte d'identité postérieure à 1945 ou d'un passeport périmé.

Il faut améliorer et développer l'expérience.

L'améliorer, c'est-à-dire augmenter les points de délivrance. Votre commission souhaite, à ce sujet, que les gendarmeries soient autorisées à délivrer de tels laissez-passer, afin que les habitants de nos campagnes puissent bénéficier de cette facilité, sans être obligés d'aller dans les villes où se trouvent les préfectures, sous-préfectures et commissariats, alors que, dans chaque canton, existe une gendarmerie qui offre autant de garantie pour vérifier l'identité des requérants.

(1) Voir : Assemblée nationale (3<sup>e</sup> légis.), nos 896, 1043 et in-8° 30; Conseil de la République, nos 314, 319, et 354 (session de 1955-1956).

(2) Voir : Conseil de la République, no 236 (session de 1955-1956).

On doit encore, améliorer cette mesure en augmentant la durée de validité des laissez-passer. Quinze jours est un délai insuffisant pour qui veut visiter la France ou l'Italie; il nous a paru souhaitable de demander que ce délai soit porté à un mois.

Il faut, enfin, développer cette expérience.

Nous savons que des négociations sont en cours, dans le même sens, entre la France et l'Allemagne; nous espérons qu'elles aboutiront rapidement et en tout état de cause, avant l'ouverture de la prochaine saison touristique.

Le Bundestag a adopté une résolution tendant à la suppression des passeports et nous avait déjà devancés lors de la suppression du visa. Nous invitons donc le Gouvernement français à faire toute diligence dans ce sens.

Puisque nous avons parlé de visa, il est bien entendu qu'une action doit être poursuivie pour la suppression de cette pièce; il faut que notre Gouvernement intervienne au plus tôt, sans attendre la disparition du passeport, auprès des Etats qui exigent encore un visa d'entrée pour les touristes voulant franchir leurs frontières.

A vrai dire, cette formalité du visa a presque disparu. Des 17 pays faisant partie de l'O. E. C. E., seul le Portugal l'impose encore aux visiteurs français.

Parmi les pays n'ayant pas adhéré à l'O.E.C.E., seule l'Espagne, si nos renseignements sont exacts, maintient cette exigence.

Nous croyons devoir suggérer au Gouvernement d'entrer en relation avec ces deux pays afin que, dans l'intérêt bien compris du tourisme qui ne demande qu'à se développer dans ce secteur de l'Europe, disparaisse cette ennuyeuse formalité.

Mais revenons au passeport lui-même. Le ministère du tourisme, comme votre commission, comme notre Assemblée qui a toujours défendu et soutenu la cause du tourisme, est favorable à sa suppression.

Le ministère de l'intérieur et le ministère du travail sont plus réticents.

Le ministère de l'intérieur estime que le remplacement du passeport par une carte d'identité nationale ou internationale présente des inconvénients au point de vue de la sécurité.

Le passeport apparaît, en effet, pour cette administration, comme le document le mieux adapté pour permettre un contrôle aisé de l'identité et de la nationalité des personnes. Il se présente, dans tous les pays européens, sous une forme identique. Il est libellé dans les deux langues officielles du Conseil de l'Europe, en anglais et en français, et il est ainsi d'une lecture et d'un examen aisés pour les autorités de police.

Par ailleurs, il offre, quant au fond, en raison du soin apporté à sa délivrance dans chaque Etat, des garanties sérieuses en ce qui concerne l'exactitude des mentions qu'il comporte et, en particulier, de celle de la nationalité.

L'objection à sa valeur, mais nous ne pensons pas qu'elle soit déterminante. Il existe, on le sait, sur ce plan des contrôles de police, une commission internationale de police criminelle, le fameux « Interpol » dont on pourrait s'inspirer, même si cela évoque l'humour le plus noir, pour vérifier le passage aux frontières des honnêtes gens. Etant donné qu'existent des liaisons de police à police, entre bureaux centraux nationaux et par le canal du bureau international, il n'est pas impossible d'imaginer un contrôle, sur le plan de la sécurité de chaque Etat, de tous les touristes franchissant les frontières des pays ayant adhéré à cette organisation internationale.

M. Roubert préconise des négociations bi ou multilatérales, des accords dans le cadre des organisations internationales existantes, et suggère la création d'une carte d'identité nationale d'un modèle uniforme.

Tout cela est excellent et a été approuvé par votre commission.

En ce qui concerne l'objection faite par le ministère du travail elle vise la nécessité de maintenir un contrôle de l'immigration des travailleurs étrangers. Par le passeport, ce contrôle est facile. Ce document, on le sait, comporte des feuillets sur lesquels sont apposés des timbres à date, à l'entrée du territoire, par les postes frontières. On peut ainsi aisément déterminer la durée du séjour que les étrangers, entrés sous le couvert du passeport, ont effectué en France et, par suite, leur situation au regard des dispositions légales réglementant le travail des étrangers dans notre pays.

A cela on peut répondre qu'aucun document n'a jamais réussi à empêcher toutes les fraudes possibles et que, d'autre part, comme le disait M. Artaut-Macari dans le rapport qu'il a présenté au dernier congrès du tourisme à Cannes, « dans la plupart des pays d'Europe existe un régime de sécurité sociale qui rend l'emploi clandestin d'une main-d'œuvre étrangère particulièrement difficile ».

Par conséquent, les objections exprimées par le ministère de l'intérieur et par le ministère du travail n'apparaissent pas comme insurmontables.

Rien n'empêche le Gouvernement de réunir une sorte de comité interministériel qui comprendrait des représentants des trois ministères intéressés (tourisme, intérieur, travail). Nous nous permettons de lui conseiller de créer ce comité, mais en lui fixant un délai bref, un mois par exemple, pour déposer ses conclusions.

Nous ne voudrions pas, en effet, que cette suggestion retarde la réalisation de cette mesure, souhaitée par l'unanimité de notre commission.

Est-il besoin d'ajouter qu'en attendant l'adoption de ce nouveau régime, nous désirons, comme le demande M. Roubert, que le Gouvernement propose l'adoption d'un laissez-passer analogue à celui utilisé dans les relations frontalières.

Le tourisme ne pouvant que profiter de la disparition des passeports et cette mesure ne se heurtant pas à des difficultés infranchissables, comme nous croyons l'avoir prouvé dans ce rapport, nous vous proposons donc d'adopter la proposition de résolution suivante:

#### PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Conseil de la République invite le Gouvernement à prendre toutes les dispositions tant sur le plan international que sur le plan national en vue d'aboutir à la suppression des passeports dans les relations internationales, soit par voie de négociations bi ou multilatérales, soit par voie d'accord pris dans le cadre de l'O. E. C. E. ou du Conseil économique de l'O. N. U. pour l'Europe en particulier par l'adoption par tous les pays de l'O. E. C. E. d'une carte d'identité nationale d'un modèle uniforme qui serait admise par tous les pays au lieu et place du passeport pour tous les voyages touristiques de courte durée d'un mois au maximum.

En attendant l'adoption définitive de ce nouveau régime, le Conseil de la République invite le Gouvernement à proposer l'adoption, à titre provisoire, d'un titre analogue au laissez-passer utilisé dans les relations frontalières dont la validité serait d'un mois et qui serait délivré gratuitement au porteur d'une carte d'identité nationale et accepté au même titre que le passeport pour le franchissement des frontières.

### ANNEXE N° 360

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 15 mars 1956.)

PROPOSITION DE RESOLUTION tendant à inviter le Gouvernement à venir en aide aux viticulteurs girondins, victimes des calamités atmosphériques, présentée par MM. Georges Portmann, Monichon, Marc Pauzet et Brettes, sénateurs. — (Renvoyée à la commission de l'agriculture).

#### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, la vague de froid qui a sévi pendant près d'un mois représente pour l'agriculture française une véritable catastrophe. Les dégâts causés par les gelées exceptionnelles sont considérables, mais d'importance inégale suivant les régions et les cultures.

En Gironde, les abondantes chutes de neige et les températures de moins 15° à moins 28°, selon les expositions des terrains et leur dénivellation, ont détruit en grande partie un vignoble peu habitué à supporter de telles rigueurs.

La gravité de la situation réside essentiellement dans le fait qu'il ne s'agit pas seulement de la destruction d'une récolte, mais de l'anéantissement d'un capital dont les conséquences peuvent se faire sentir pendant plusieurs années.

Il convient d'examiner les moyens raisonnables d'aide à la propriété si durement touchée.

Le départ de la végétation va permettre de situer exactement l'ampleur du sinistre. Dès cet instant, pour permettre l'évaluation des dégâts, devrait être constituée dans chaque commune une commission composée de deux conseillers municipaux et deux représentants des producteurs, présidée par le maire. Elle étudierait la situation de chaque sinistré et signalerait aux pouvoirs publics l'aide dont il a besoin.

Cette aide pourrait être de deux sortes:

1° En cas de sinistre total, prêt à long terme, d'un minimum de 15 ans, à taux réduit (1 p. 100), remboursable en dix annuités, la première échue seulement à partir de la cinquième année, le vignoble reconstitué ne pouvant produire avant 5 ans;

2° En cas de sinistre partiel ne portant atteinte qu'à la partie de l'année en cours, subvention de l'Etat par hectare, égale au salaire départemental de prix-facteur (54.000 F par hectare actuellement) à verser quelle que soit l'importance de la propriété, ce qui permettrait aux petits propriétaires de bénéficier, pour cette année, d'un revenu minimum et aux employeurs de conserver leur personnel ouvrier.

M. le secrétaire d'Etat à l'agriculture a bien voulu accorder, d'autre part, la faculté d'arrachage, contre indemnité, des surfaces sinistrées. Cette mesure permettra d'indemniser certains exploitants, mais il convient cependant d'utiliser ce procédé particulièrement pour les ceps de qualité moyenne et inférieure. Il faut au contraire encourager le maintien ou la reconstitution des vignobles de qualité qui constituent une richesse nationale. Au moment où la viticulture traverse une crise inquiétante, il est indispensable de faire un effort en faveur de la qualité.

En conséquence, nous vous demandons d'adopter la proposition de résolution suivante:

#### PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Conseil de la République invite le Gouvernement à venir en aide aux viticulteurs girondins victimes des calamités atmosphériques, en accordant des subventions et prêts à taux réduit pour incluant la reconstitution des exploitations réduites.

## ANNEXE N° 361

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 15 mars 1956.)

PROPOSITION DE LOI adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux taxes d'usage des installations d'**outillage concédé** dans les ports de pêche, transmise par M. le président de l'Assemblée nationale à M. le président du Conseil de la République (1). — (Renvoyée à la commission de la marine et des pêches.)

Paris, le 15 mars 1956.

Monsieur le président,

Dans sa séance du 14 mars 1956, l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, une proposition de loi relative aux taxes d'usage des installations d'**outillage concédé** dans les ports de pêche.

Conformément aux dispositions de l'article 20 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous adresser une expédition authentique de cette proposition de loi, dont je vous prie de vouloir bien saisir le Conseil de la République.

L'Assemblée nationale a pris acte de ce que le Conseil de la République dispose, pour sa première lecture, d'un délai maximum de deux mois à compter du dépôt de cette proposition de loi sur son bureau.

Je vous prie de vouloir bien m'accuser réception de cet envoi.

Agréez, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Le président de l'Assemblée nationale,  
ANDRÉ LE TROQUER.

L'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, la proposition de loi dont la teneur suit :

## PROPOSITION DE LOI

Art. 1<sup>er</sup>. — Dans les ports de pêche, les taxes d'usage des installations d'**outillage concédé** pourront être fixées en pourcentage de la valeur des poissons et autres produits de la pêche d'origine animale débarqués.

Art. 2. — Les dispositions de la présente loi sont applicables à l'Algérie.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 14 mars 1956.

Le président.  
ANDRÉ LE TROQUER.

## ANNEXE N° 362

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 15 mars 1956.)

PROPOSITION DE RESOLUTION tendant à inviter le Gouvernement à déposer un projet de loi tendant à unifier le régime des pensions d'**invalidité** attribuées aux militaires de carrière et à leurs ayants cause, présentée par M. Le Sassi-Boisauné, sénateur. — (Renvoyée à la commission des pensions [pensions civiles et militaires et victimes de la guerre et de l'oppression].)

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, les droits des invalides de guerre et des veuves, orphelins et ascendants des combattants « morts pour la France » ont été fixés par la loi du 31 mars 1919, véritable charte des combattants victimes de la guerre, dont les dispositions sont maintenant appliquées aux combattants de 1939-1945, des T. O. E. ou des opérations d'Indochine.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi proclame un droit total à réparation par reconnaissance « envers ceux qui ont assuré le salut de la patrie ».

Les pensions qui en résultent, ne sauraient donc diminuer en rien les droits acquis ou à acquérir par les bénéficiaires dans le domaine des pensions civiles ou des retraites d'ancienneté; d'autre part, les droits du combattant ne peuvent être dissociés du grade dont il est revêtu. Les droits ainsi fondés n'ont donc à subir ni restriction, ni exception. Cependant les articles 59 et 60 de la même loi ont introduit des discriminations choquantes, peu compatibles avec les principes posés dans l'article 1<sup>er</sup> et avec l'égalité des sacrifices subis, et dont sont victimes seuls les militaires et marins de carrière. Alors que les fonctionnaires civils peuvent cumuler une pension d'invalidité calculée sur le taux du grade avec leur pension de retraite, l'article 59 accorde aux officiers de carrière et aux militaires et marins rengagés réformés pour infirmités, une pension d'ancienneté calculée proportionnellement aux années de service et au taux du grade mais la pension d'invalidité allouée dans ce cas et cumulée n'est que celle du simple soldat atteint de la même infirmité.

D'autre part, l'article 60 oblige les militaires et marins de carrière susceptibles de bénéficier d'une pension d'ancienneté proportionnelle au solde de réforme à opter entre deux régimes qui portent également atteinte à leur droit à réparation: en demandant à bénéficier de leur pension d'ancienneté, ils ne peuvent la cumuler qu'avec la pension d'invalidité réduite au taux du simple soldat, mais en réclamant la pension d'invalidité au

(1) Voir: Assemblée nationale (3<sup>e</sup> législ.), nos 227, 777 et in-8° 38.

taux de leur grade, ils doivent renoncer entièrement à la pension d'ancienneté. La plupart ont d'ailleurs opté pour la première solution qui leur est plus favorable en l'état actuel des calculs de pension.

Il semble donc équitable de faire disparaître une exception que rien ne justifie et de reviser les articles 59 et 60 de la loi du 31 mars 1919 en reconnaissant aux militaires et marins de carrière leur droit à la pension d'invalidité calculée au taux de leur grade sans préjudice de leur pension d'ancienneté, conformément aux principes qui ont inspiré la loi.

En conséquence, nous vous demandons d'adopter la proposition de résolution suivante:

## PROPOSITION DE RESOLUTION

Article unique. — Le Conseil de la République invite le Gouvernement à déposer un projet de loi tendant à modifier les articles 59 et 60 de la loi du 31 mars 1919 afin de reconnaître aux militaires ou marins de carrière titulaires d'une pension d'ancienneté, d'une pension proportionnelle ou d'une pension de réforme, ou en possession de droits à l'une de ces pensions, le droit à la pension d'invalidité, calculée au taux de leur grade, selon les règles prévues au titre I de ladite loi.

## ANNEXE N° 363

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 15 mars 1956.)

RAPPORT D'ENQUETE fait au nom de la commission des finances sur les conditions de **gestion financière de la compagnie française du Gabon** et de la **compagnie française du Cameroun**, par MM. Coudé du Foresto et Kalenzaga, sénateurs.

## AVANT-PROPOS

La mission était composée de MM. Coudé du Foresto, sénateur des Deux-Sèvres et Kalenzaga, sénateur de la Haute-Volta.

Tous deux avaient été délégués par la sous-commission de contrôle des entreprises nationalisées, mais ce contrôle ne peut, ainsi que nous l'a fait observer l'administration des finances, s'exercer automatiquement qu'à l'égard des organismes dans lesquels l'Etat possède au moins 30 p. 100 du capital social, même si, sous forme de prêts ou de garanties d'emprunts, l'Etat a financé des investissements ou accordé sa garantie pour des octrois de crédits dépassant de beaucoup le capital social. Or, dans les entreprises soumises au contrôle de la mission: Compagnie française du Gabon à Port-Gentil, Compagnie française du Cameroun à Yaoundé, la part de l'Etat dans le capital social n'excède pas 21 p. 100, alors que les prêts consentis à ces deux sociétés par le Crédit national, par exemple, avec la garantie de l'Etat, atteignent de 3 à 6 fois le capital social.

Dans ces conditions, la mission a dû demander que la commission des finances obtienne des pouvoirs spéciaux d'enquête pour pouvoir présenter son rapport sur ces deux affaires.

Par contre, la Société de gestion de la Compagnie française du Gabon dans laquelle l'Etat possède plus de 30 p. 100 du capital ne présentait pour son contrôle aucune des difficultés indiquées ci-dessus.

En dehors de son activité dans la métropole, avant son départ et après son retour, la mission, partie de Paris le 26 août 1955, est arrivée à Libreville le samedi 27 à 13 heures, légèrement retardée par des incidents mécaniques d'avion.

Son emploi du temps a été ainsi réglé:

Libreville:

27 août, après-midi. — Entretien avec le secrétaire général du territoire et le conservateur des eaux et forêts du Gabon.

Visite de l'office des bois à Owendo.

28 août, dans la matinée. — Suite des entretiens précédents, puis départ pour Port-Gentil.

Port-Gentil:

28 août, après-midi. — Entretien avec M. Bonamy, administrateur, puis avec M. Hallé, ingénieur à la Compagnie française du Gabon et ancien directeur de la Compagnie française du Cameroun (cet entretien a surtout porté sur la Compagnie française du Cameroun).

29 août, dans la matinée. — Visite de l'usine de la C. F. G.

29 août, après-midi. — Entretien avec M. Gazouneau, inspecteur général des eaux et forêts d'A. E. F. venu de Brazzaville, puis examen des bilans, comptes d'exploitation et stocks de la C. F. G.

30 août, au matin. — Suite de l'examen des comptes de la C. F. G. Visite d'un atelier de déroulage privé et du sondage de pétrole de Port-Gentil.

30 août, après-midi. — Entretien avec M. Bonamy et départ pour Libreville.

Libreville:

30 août, au soir. — Entretien avec le gouverneur Digo.

31 août. — Visite du chantier Luterma à Abine (80 kilomètres de Libreville), dîner chez le gouverneur Digo avec le général Diot).

1<sup>er</sup> septembre, matinée. — Entretien avec le gouverneur Digo et le directeur de la caisse centrale de la France d'outre-mer à Libreville, ainsi qu'avec le sénateur Gondjout.

1<sup>er</sup> septembre, après-midi. — Départ pour Douala, entretien à Douala avec M. Guidon Lavallee, administrateur régional.

2 septembre. — Visite de l'exploitation forestière de la compagnie française des bois du Cameroun et de l'usine y attenante à Ezeka, ainsi que visite du barrage d'Edea.

3 septembre, matinée. — Visite de l'ensemble industriel en démolition de la Compagnie française du Cameroun à Yansoki.

Entretien et déjeuner avec M. Roland Pré, haut-commissaire de France au Cameroun de passage à Douala. Le soir, départ pour Paris.

Nous tenons à souligner la parfaite courtoisie de la réception qui nous a été réservée aussi bien par les représentants du Gouvernement que par les différents fonctionnaires, que par la Compagnie française du Gabon ou par les différentes sociétés privées qui nous ont accueillis.

A la Compagnie française du Gabon, comme chez Luterma ou à la Compagnie des bois du Cameroun, tous les renseignements que nous avons demandés, même les plus indiscrets, nous ont été fournis à l'exception des prix de revient et des accords avec le groupe hollandais.

A la centrale d'Edea, nous avons pu sommairement juger de l'importance des travaux.

Nous avons également trouvé dans la métropole la meilleure bonne volonté à répondre à nos questionnaires, toutefois, certains documents officiels nous ont été refusés et en particulier les rapports des inspecteurs de la France d'outre-mer. Mais, en revanche, nous avons pu prendre connaissance des accords Bruynzeel.

Les différentes personnalités que nous avons rencontrées, par ordre alphabétique, sont les suivantes :

M. Alex, directeur général sortant de la Compagnie française du Gabon à Port-Gentil.

M. Arnous, inspecteur général des eaux et forêts à Douala.

M. Auzanneau, directeur général actuel de la Compagnie française du Gabon à Port-Gentil, ancien directeur de la Compagnie française du Cameroun.

M. Bellisan, directeur de l'office des bois en Afrique équatoriale française.

M. Bertrand, chef de la mission de contrôle des entreprises bénéficiant de la garantie de l'Etat.

M. Bonamy, administrateur maire de Port-Gentil.

M. Chamaille, sénateur du Cameroun.

Père Clément, chef de la mission catholique à Port-Gentil.

M. Clerc, directeur de la caisse centrale de la France d'outre-mer à Douala.

M. Combié, directeur du plan, au ministère de la France d'outre-mer, commissaire du Gouvernement à la Compagnie française du Gabon.

M. Constant, directeur adjoint des bois du Cameroun à Douala.

M. Digo, gouverneur du Gabon à Libreville.

M. Dumard, directeur des bois du Cameroun à Ezéka.

M. Durand-Réville, sénateur du Gabon.

M. Duval, délégué de l'office des bois à Owendo.

M. Gazonneau, inspecteur général des eaux et forêts d'Afrique équatoriale française.

M. Guidon-Lavallée, administrateur régional à Douala.

M. Hallé, ancien directeur à la Compagnie française du Cameroun, ingénieur à la Compagnie française du Gabon.

M. Gondjout, sénateur du Gabon.

M. de Livonnière, directeur de la caisse centrale de la France d'outre-mer.

M. Lousteau, président à la Société d'électricité de Port-Gentil.

M. Maclatchy, secrétaire général des territoires du Gabon à Libreville.

M. Minier, directeur de l'exploitation Luterma à Abou.

M. de Muizon, fabricant métropolitain de contre-plaqué, exploitant forestier au Gabon.

M. de Peyreave, président directeur général de la compagnie française du Gabon.

M. Poudevroux, chef de cabinet du gouverneur du Gabon.

M. Roland Pré, haut-commissaire de France au Cameroun.

M. Quaglio, directeur de l'usine électrique d'Edea.

M. Rabourdin, conservateur des eaux et forêts du Gabon.

M. Rougeot, administrateur de la France d'outre-mer, chef de district à Libreville.

M. Roger Rouzier, gérant des établissements Rougier, fabricant de contre-plaqué à Niort et exploitant forestier au Gabon.

M. Saller, ancien sénateur.

M. Soubrier, chef de travaux d'Enelcam (énergie électrique du Cameroun à Edea).

M. Talon, président du syndicat des fabricants de contre-plaqué.

M. Terray, banque de l'union européenne.

Nous avons eu, avec toutes ces personnalités, des entretiens assez prolongés sur les objets mêmes de notre mission.

De plus, nous avons rencontré, au cours de dîners et réceptions diverses, d'autres personnalités avec lesquelles nous n'avons fait qu'échanger des propos de caractère assez superficiel, mais présentant toujours un intérêt direct pour les objectifs que nous nous étions assignés.

Nous ferons cependant une mention spéciale pour Mme Pirambe, ancien président de l'assemblée territoriale du Gabon et pour le directeur de la société des recherches de pétrole du Gabon. La première nous a fourni des renseignements intéressants sur la structure sociale du pays, le second sur l'état des recherches de pétrole au Gabon (hors mission).

Les documents suivants ont été portés à notre connaissance :

Les différents rapports du F. I. D. E. S. ;

Les différents bilans et comptes d'exploitation des sociétés contrôlées depuis leur fondation ainsi que les rapports des commissaires aux comptes ;

Les rapports de M. Aubreville, commissaire du Gouvernement, des 6 août 1951 et août 1952 ;

Rapport de M. de Wailly, du 10 mai 1948 ;

Rapport de M. Saller, du 16 décembre 1948 sur la compagnie française du Cameroun ;

Rapport d'inspection de la compagnie générale du Cameroun par l'inspecteur général des eaux et forêts, commissaire du Gouvernement ;

Echange de lettres entre les fabricants de contre-plaqué, la compagnie française du Gabon et M. Herclé ;

Notes et études de la documentation française, concernant la forêt, la situation économique de l'Afrique, l'industrie française du bois ;

Documents fournis par la caisse centrale de la France d'outre-mer concernant les différentes affaires du Cameroun ;

Accords entre le groupe Bruynzeel et la société de gestion de la compagnie française du Gabon ;

De nouveaux accords étaient en discussion au retour de la mission entre la société de gestion de la compagnie française du Gabon et la chambre syndicale des fabricants de contre-plaqué.

Pour éviter de paraître peser sur l'évolution de ces pourparlers, la publication du rapport a été volontairement retardée.

Il sera noté, sans commentaires spéciaux, que ces pourparlers ont échoué sur le plan syndical mais semblent avoir eu un aboutissement positif quant à des accords bilatéraux.

Il convient de bien souligner que les chiffres comme les observations du rapport ne peuvent tenir compte que des constatations faites à la date du retour de la mission sauf exceptions énumérées mentionnées.

#### CONSIDERATIONS GENERALES COMMUNES AUX AFFAIRES DU GABON ET DU CAMEROUN

Notre mission avait pour objet de déterminer les conditions dans lesquelles l'Etat avait été amené à participer à la création, puis à l'exploitation de deux sociétés d'économie mixte, la compagnie française du Cameroun, actuellement en liquidation et la compagnie française du Gabon, cette dernière société s'étant vu substituer depuis 1953 une société de gestion dont notre mission devait étudier la fonctionnement et les perspectives d'avenir.

Notre mission avait également pour objectif de s'intéresser aux circonstances qui avaient présidé à la signature des marchés de fournitures de matériels, à l'implantation et à la construction des usines, ainsi qu'au choix qui avait été fait des emplacements de cette implantation. En fait, notre mission n'a pas pu se désintéresser complètement des deux autres sociétés d'économie mixte : la compagnie française des bois du Cameroun et la construction du barrage d'Edea dans la mesure où l'optique de ces deux dernières affaires contribue à expliquer ou à créer le climat dans lequel a été décidée la constitution des autres sociétés.

Toutes ces affaires C. F. G. C., F. C. et même C. F. R. C. présentent des caractéristiques communes. Elles ont été créées dans le climat d'euphorie qui a succédé à la guerre et qui semblait permettre de croire que n'importe quoi pouvait se vendre n'importe où et à n'importe quel prix. Elles n'ont été rendues possibles que par la conjonction des volontés d'hommes, souvent de très bonne foi, animés du désir noble de mettre en valeur des territoires encore arriérés, mais n'ayant pas une expérience suffisante de ce genre d'activités.

Ils étaient soucieux d'investir, mais ne surent pas faire la distinction entre l'investissement à l'état pur et l'investissement rentable soit en lui-même, soit par son influence sur l'état social ou économique du territoire.

A côté d'eux, se révélèrent des hommes d'affaires, poussés par un sens aigu des spéculations financières et très probablement soucieux, pour certains d'entre eux, de retirer avant tout des bénéfices immédiats.

Dans un climat normal avec des capitaux privés, ces affaires n'auraient jamais vu le jour, mais l'Etat était là, fournissant soit directement des capitaux, soit garantissant des prêts considérables et sans commune mesure, à l'exception près de la compagnie française des bois du Cameroun avec les capitaux privés qui s'y étaient investis.

Il serait injuste, à ce sujet, de ne pas signaler que la F. A. G. n'a pas peu contribué à faciliter ce genre d'opérations en procédant à Genève que les besoins de l'après-guerre étaient tels dans le domaine du bois que l'on pouvait développer à l'infini les industries qui s'y rattachaient.

Cette constatation n'atténue que très faiblement la responsabilité de ceux qui, dans cette aventure où l'Etat a engagé plus de 8 milliards de francs non actualisés, dont la plus grande partie semble irrémédiablement compromise, à savoir : société des bois du Cameroun, environ 1.366.000.000 métré (y compris 166.000.000 pour la route Ezéka-Poumich ; compagnie française du Cameroun, 1 milliard 755.000.000 de francs métré, sans compter le tronçon de la route Douala-Yaoundé construit spécialement pour elle sur le parcours Bonépoupa-Edea, et sans compter des garanties diverses portant ce total à plus de 2 milliards ; compagnie française du Gabon, plus de 5 milliards de francs métré (ce qui représenterait certainement plus de 12 à 13 milliards de nos francs actuels) ont péché par ignorance et n'atténue en rien la responsabilité de ceux qui ont contribué à la constitution de ces sociétés et au montage d'usines dont le prix d'installation s'est révélé hors de proportion avec ce qui se construit dans le monde et parfois hors de proportion avec la valeur réelle du matériel installé. Il faut, de l'autre part, noter que toutes ces affaires sont étroitement imbriquées les unes dans les autres, que les mêmes noms ou les mêmes organismes s'y retrouvent.

M. Giraud, ingénieur des ponts et chaussées en disponibilité, paraît avoir été l'initiateur de bonne foi de ces affaires, en s'illustrant gravement sur leurs possibilités.

M. Kagan, animateur de la banque Seligmann fut l'acheteur direct ou indirect du matériel.

Puis, chronologiquement la direction du plan à la France d'outre-mer qui poussa à la réalisation de ces entreprises et en préconisa d'autres.

Puis ensuite le port de Rosario.

Et enfin la banque de l'union européenne (groupe Schneider).

Dès l'origine, les avertissements contre les projets qui avaient été élaborés ainsi se multiplièrent. Ils provenaient, soit des territoires intéressés (administration des eaux et forêts en particulier), soit des professionnels privés installés depuis fort longtemps au titre d'exploitants forestiers dans les territoires, et traitant des grumes dans la métropole; tous ces avertissements furent écartés ou méconnus. On les jugea partiaux, émanant d'esprits rétrogrades, n'ayant pu se mettre au rythme d'une évolution que l'on supposait foudroyante ou représentant des intérêts privés mesquins, redoutant la concurrence et hostiles à toute modernisation pour eux et pour les autres. On décida d'aller vite et de réaliser à tout prix.

Les devises, les prêts si chichement mesurés pour d'autres activités pourtant plus sûres, ne furent guère marchandés. Pour gagner du temps, aucun appel à la concurrence pour les travaux les plus importants ne fut effectué et ces travaux, comme les achats, furent confiés à des sociétés composées des mêmes personnes que les affaires ainsi créées.

La société camerounaise de travaux publics dont le gérant statutaire était la société Hersent, se vit confier la majeure partie des travaux, en régie contrôlée.

Des liens étroits unissent la société Hersent devant exécuter les travaux du génie civil avec les maîtres de l'œuvre. La société Hersent fait partie du groupe qui comprend Hersent, la société de construction des Balignolles, Desplats et Lefèvre, et Citra. La rémunération de la société camerounaise était ainsi fixée: sur achats plus transports des charpentes métalliques, tôles et ciments 13 p. 100, sur impôts, taxes et droits de douane 10 p. 100, sur autres dépenses 19 p. 100. La location du matériel de chantier appartenant à l'entrepreneur s'effectuait selon le barème de la fédération nationale des travaux publics, diminué de 20 p. 100 pour le matériel flottant et de 10 p. 100 pour le reste.

Une réduction de 50 p. 100 de ces chiffres était prévue pendant la période de cheminement. Rien n'était prévu pour le matériel en mauvais état.

Quant aux achats, ils furent confiés, à la suite d'un contrat avec l'U. S. Plywood sur lequel nous reviendrons, à la Technical Precision Corporation dont le président était le beau-frère de M. Kagan, M. Eittingon. Cette société réunissant moins de sept actionnaires et, par conséquent, non soumise à la publication de ses bilans, était constituée au capital de 100.000 dollars.

Entendons-nous bien: nous ne prétendons pas que des conditions meilleures eussent été obtenues par appel à la concurrence ni que des bénéfices scandaleux soient résultés de ces marchés.

Par exemple, pour la société camerounaise, les entreprises la composant se sont partagés 33.200.000 francs C. F. A. sur 832 millions de francs C. F. A. de travaux effectués à Port-Gentil, soit environ 4 p. 100 ce qui n'apparaît pas comme excessif.

En même temps, les groupes actionnaires de la C. F. G. et comprenant directement ou indirectement les trois entreprises ayant participé à la construction de l'usine, ont engagé dans cette affaire:

280 millions de francs C. F. A. en capital, 164 millions de francs C. F. A. en crédit, sans recevoir ni bénéfices ni intérêts. Mais il faut mettre en face de ce sacrifice certain celui de l'Etat qui a engagé et perdu des sommes autrement considérables.

Enfin nous tenons à signaler que s'il est impossible de contrôler les comptes qu'il serait pourtant fort intéressant d'analyser de la Technical Precision Corporation, l'union européenne industrielle et financière nous a spontanément offert la possibilité de vérifier tous les comptes de la société camerounaise de travaux publics.

Cela précisé, il n'en est pas moins vrai que la pratique qui consiste pour des affaires engageant gravement les crédits de l'Etat à traiter des marchés sans appel à la concurrence avec des sociétés liées aux actionnaires privés est condamnable en elle-même comme prêtant le flanc à des critiques qu'il est ensuite difficile sinon impossible de complètement réfuter.

D'autre part, les fondateurs privés des affaires que nous avons contrôlées et qui se trouvaient ainsi être, par sociétés alliées, les fournisseurs de ces mêmes affaires, ont trouvé dès l'abord, soit dans des bénéfices dont nous avons déjà dit qu'ils n'apparaissent pas comme scandaleux soit dans des commissions pour ceux qui furent chargés des achats, une certaine rémunération de leurs apports. Ils étaient ainsi loin de se trouver à parité avec l'Etat actionnaire et prêteur ou garant et, finalement, perdant à coup sûr. Nous nous garderons cependant d'assimiler les uns aux autres les différents groupes financiers qui se sont intéressés dès l'abord à ces affaires. Nous signalerons en particulier que l'union européenne industrielle et financière n'a pas hésité à investir des capitaux importants et à en réinvestir sous différentes formes pour tenir de sauver à la fois la compagnie française du Gabon et bien entendu sa propre position dans cette entreprise. Cette conception n'a malheureusement pas toujours été partagée.

Il est possible de concevoir des investissements et surtout des investissements outre-mer pour différents motifs:

1° Valorisation des matières premières quelles qu'elles soient, produites dans le territoire (énergie comprise) par une élaboration de produits semi-finis ou finis. Mais il ne faut pas oublier, dans une étude de ce genre, que les frais généraux sont plus élevés en général hors de la métropole qu'en France, et cela est particulièrement vrai en Afrique équatoriale française.

Les sujétions de ravitaillement en pièces et de rechange et de produits consommables coûtent fort cher. Les frais de premier établissement sont infiniment plus élevés; la main-d'œuvre, compte tenu des salaires élevés des cadres métropolitains, du climat, de la nécessité d'instruire une main-d'œuvre autochtone mal formée, est plus onéreuse qu'en France.

Par conséquent, pour que l'entreprise devienne rentable, il est nécessaire que la différence de prix de transport de l'Afrique équatoriale française à la métropole entre la matière brute et les produits élaborés permette de compenser ces handicaps.

Or, le prix du bois ne rentre en Afrique équatoriale française que pour environ 38,26 p. 100 du prix de revient du contre-plaqué, taxe fiscale sur les grumes comprise. Le transport des grumes, malgré le prix du fret des déchets ainsi transportés ne revient qu'à 3.500 F à 4.000 F mètre de plus que le prix du fret des bois contre-plaqués (frais compris et le tout ramené au mètre cube de contre-plaqué) soit environ 7 p. 100 du prix de revient du contre-plaqué.

De plus, les affréteurs préfèrent transporter des grumes que des placages ou du contre-plaqué pour des raisons d'arrimage, ce qui ne simplifie pas la recherche des navires destinés à transporter le tonnage fabriqué.

Dès lors, la bataille n'est plus égale et la valorisation n'est pas rentable dans des conditions normales d'exploitation, d'amortissement du matériel et des charges fiscales ou douanières.

2° Utilisation de main-d'œuvre surabondante. Des considérations sociales, voire même de sécurité publique, peuvent alors exiger des méthodes d'emploi artificielles et parfois irrationnelles de cette main-d'œuvre. On peut également évoquer à ce sujet les profits indirects que procure à l'économie de l'Union française une exploitation industrielle quelle qu'elle soit. Ces profits peuvent se calculer ou s'évaluer et contribuer à l'étude de rentabilité.

On pourrait, à l'extrême rigueur, invoquer cette raison au Cameroun. Il n'en est certainement pas ainsi au Gabon, territoire peu peuplé et, d'entrée de jeu, il a fallu aller chercher de la main-d'œuvre au Tchad. Cette remarque n'est au surplus pas péjorative, l'utilisation de cette main-d'œuvre surabondante au Tchad donc dans l'Afrique équatoriale française, prise comme entité économique étant utile mais fatalement plus onéreuse et d'adaptation plus lente.

3° Amélioration de la production réellement vendable de l'Union française (métropole plus outre-mer) et non pas seulement amélioration du potentiel économique.

Nous entendons par là que la production supplémentaire ainsi jetée sur le marché commun de l'Union française ne doit pas simplement avoir pour but, hormis le cas d'une amélioration notable de la productivité, de se substituer à une production existant déjà dans cette Union française (dans la métropole ou dans les territoires d'outre-mer), ce qui n'aurait pour effet que d'effectuer une permutation d'activités, d'affaires anciennes sur des affaires nouvelles, mais au contraire doit toucher des marchés qui ne sont pas déjà couverts par la production.

Or, pour les contre-plaqués, la métropole suffisait non seulement à ses besoins, mais vendait déjà à l'exportation une partie importante de sa production et, dès le départ, la Compagnie française du Gabon se limitait en se bloquant le marché américain par son contrat léonin avec l'U. S. Plywood. D'autre part, faute de service commercial, elle ne réussissait à s'implanter sur aucun autre marché étranger. Enfin sa productivité se révélait singulièrement faible.

Il devait en résulter fatalement un simple déplacement d'activités à l'intérieur de l'Union française, au bénéfice de personne, au détriment de tous, et il est compréhensible que cette opération ait entraîné la méfiance des industriels et exportateurs français qui, eux, n'avaient pas fait appel aux fonds d'Etat pour financer leurs installations.

Comme nous venons de le voir, aucun des motifs pouvant justifier des créations incriminées ne résiste à un examen sérieux. Il est regrettable de constater que personne parmi les fondateurs n'ait recherché les raisons pour lesquelles les exploitants forestiers gabonais, qui sont pour la plupart des industriels chevronnés, dynamiques, soucieux de leurs intérêts, ayant des possibilités financières importantes et qui usinent leurs bois en France, n'avaient pas eu l'idée plus tôt de s'installer sur place au lieu d'implanter leurs usines dans la métropole. Là aussi on a préféré croire que ces industriels étaient enroulés dans une routine surannée ou simplement mus par de sordides intérêts particuliers.

Cependant, si une telle étude n'avait été faite, la simple prudence eût certainement incliné les promoteurs des sociétés que nous avons contrôlées, à plus de modestie et eût évité un gaspillage infiniment regrettable des deniers de l'Etat.

Dès le départ, aucune étude de marché, aucune étude sérieuse de prix de revient. A cet handicap, devait s'ajouter l'incompétence de ceux qui concurent les installations.

Les lieux d'implantation des usines furent mal choisis; les études de bâtiments furent conduites à Paris, par des architectes n'ayant jamais fait de voyage; les terrains ne convenaient pas aux constructions; les centrales électriques, dont l'établissement était indispensable dans un pays dépourvu d'énergie, étaient désuètes avant leur naissance. De plus, le matériel d'exploitation était totalement inadapté à la forêt équatoriale et parfois périmé avant son installation (Compagnie française du Cameroun).

Dans ces conditions, il est évident que même si la gestion de l'exploitation avait été parfaite, ce qui semble d'autant moins démontré qu'une seule société, la Compagnie française du Gabon a connu treize directeurs généraux en l'espace de neuf ans, le fonctionnement de telles entreprises pouvait être, dès le départ, considéré comme fatalement et fortement déficitaire. Nous devons même ajouter que pour celle d'entre elles qui, depuis le début était le mieux gérée (la Compagnie française des bois du Cameroun ayant à sa tête les frères Vetter), le petit équilibre sans amortissement n'est même pas encore atteint.



En résumé, de telles affaires n'auraient jamais dû naître :

L'une, la Compagnie française du Cameroun, a disparu et a laissé un trou qui atteindra probablement 2 millions de francs métré environ, compte tenu du montant de la liquidation ;

L'autre, la Compagnie française du Gabon a englouti plus de 5 milliards de francs non actualisés avant de donner naissance à une société de gestion qui a pratiquement repris le passif pour zéro avec pour seul objectif optimiste, un remboursement annuel sur des bénéfices encore hypothétiques ;

La troisième, la Compagnie française des bois du Cameroun se débat pour atteindre le petit équilibre.

Qu'il nous soit cependant permis d'ajouter que les projets grandioses du plan prévoyaient cinq installations de sciage et non pas deux au Cameroun : l'une est mort-né après avoir englouti cent millions de francs C. F. A. ; les deux autres ne sont heureusement jamais nées.

### Compagnie française du Gabon.

#### 1° La forêt gabonaise.

La forêt au Gabon s'étend sur un territoire de l'ordre de 25.700.000 hectares sur lesquels 25.000 hectares seulement, soit 0,09 p. 100 appartiennent au domaine classé soumis à un régime restrictif concernant l'exercice des droits d'usage des indigènes et des exploitants.

Le classement, s'il permet de dégager un domaine forestier permanent sur lequel il ne peut y avoir de contestation ni en droit, ni en superficie, devrait s'accompagner de reboisement et d'enrichissement pour pallier les défauts d'une exploitation irrationnelle et d'un défrichement par le feu, dont les indigènes sont coutumiers et qui risquent, l'un ou l'autre, de mettre en péril la forêt elle-même.

Or, les surfaces enrichies ou reboisées au Gabon ne représentent que 5.000 hectares, soit moins de 0,02 p. 100 de la surface non désertique du territoire.

La forêt se présente pour une grande part, sous forme de forêt dense, à couvert étroitement fermé, constituée d'un mélange d'arbres de tous âges et de toutes tailles réunis entre eux par des lianes, dont certaines d'entre elles atteignent des diamètres respectables.

Les essences exploitables et surtout l'okoumé peuvent y atteindre des dimensions importantes (fûts de 20 à 30 mètres de hauteur avant frondaison) mais sont peu nombreuses et limitées en surface. L'okoumé, cantonné dans la forêt gabonaise et la Guinée espagnole, constitue depuis fort longtemps une essence idéale pour la fabrication des bois de placage et des contre-plaqués. Sa croissance normale demande 60 à 70 ans, encore qu'il nous ait été affirmé que par la sélection et un reboisement judicieux la durée de croissance pourrait être réduite d'une dizaine d'années. Il s'agit d'un bois mi-tendre présentant souvent de nombreux défauts, peu dense à l'hectare (parfois pas plus de 3 à 4 unités et le plus souvent pas plus de 1 à 2). Cette densité s'abaisse encore très fortement quand on veut n'exploiter, pour le contre-plaqué, par exemple, que des bois de toute première qualité, comme l'a fait la Compagnie française du Gabon dans ses débuts.

Cependant, sa prépondérance d'emploi est telle, au Gabon, que sur 90.462 arbres abattus pour bois d'œuvre en 1953, 87 p. 100, soit 79.573, étaient des okoumés, le reste étant constitué par des acajous de diverses variétés (assez rares), du Bubinga, du Zuigana, de l'Ozigo et diverses essences de bois durs ; 9,910 arbres ont été abattus comme bois de service, ce qui porte le total à 108.402 arbres, sur lesquels le bois d'œuvre représentait 83 p. 100 du total.

Sur cette production, pour la même année 1953, 6.757 mètres cubes ont été consommés sur place en sciage, 202 mètres cubes en contre-plaqué, 1.000 mètres cubes en placage, soit au total 7.959 mètres cubes. Si l'on songe que l'exploitation a dû fournir à peu près 500.000 mètres cubes, le taux de consommation du Gabon n'est guère que de 1,6 p. 100 et tout le reste doit se transporter soit sous forme de contre-plaqués, agglomérés ou placage, soit après traitement chimique encore à l'état d'avant-projet (hydrolise, pâte à papier, etc.).

#### 2° Les concessions forestières.

Les concessions sont, en fait, de trois sortes. Les premières, de beaucoup les plus importantes, sont constituées par des lots de 500, 2.500 et 10.000, 25.000 hectares.

Elles font l'objet de permis d'exploiter mis à l'adjudication et celles-ci donnent parfois lieu à des compétitions sévères.

Les lots ont été prospectés au préalable par les entreprises qui désirent soumissionner. Chacune cherche à avoir les meilleurs prospecteurs et parfois à soudoyer ceux du voisin. Les montants auxquels atteignent ces adjudications constituent une sorte de patente donnant simplement le droit d'exploiter. Ils peuvent aller de 1,5 million, par exemple pour une exploitation de 2.500 hectares, jusqu'à près du double. L'administration met également en adjudication des lots classés « réserves » et sur lesquels les pieds d'okoumé ont été recensés. Il n'y a donc plus aucune surprise pour les adjudicataires et les prix de ces lots atteignent des totaux infiniment plus élevés que les premiers.

Notons également qu'il est d'usage d'accorder des permis d'exploitation d'importance double de celle du permis d'exploitation.

Une fois la concession obtenue, l'adjudicataire, qui a déjà une notion relativement précise de la quantité d'okoumé existant sur son permis, entreprend une prospection plus serrée, en traçant une véritable grille sur le terrain. Puis la période d'exploitation commence avec l'établissement de routes, parfois, de voies ferrées, de façon à rejoindre, soit le centre d'exploitation proprement dit, soit une rivière. A titre d'exemple, nous pouvons indiquer que sur un permis de 10.000 hectares adjugé 6,2 millions (lors d'une dernière adjudication) et permettant de sortir une moyenne de 50.000 tonnes

d'okoumé, soit 12½ F la tonne sur pied, le prix de revient FOB de la grume est de l'ordre de 2.500 à 3.500 F la tonne, sans amortissement du matériel (environ 1.000 à 1.500 F). (En francs C. F. A.)

Egalement, à titre de renseignement, sans que les chiffres n'aient rien d'absolu, nous pouvons indiquer que la construction d'une route sommaire, sur terrain latéritique, revient à environ 180.000 F le kilomètre pour une voie permettant le croisement et à 84.000 F le kilomètre pour une voie simple.

Il n'est pas rare qu'une exploitation doit disposer de plus de 35 à 40 kilomètres de routes pour desservir un modeste permis de quelques milliers d'hectares. Tous les prix ci-dessus sont en francs C. F. A.

Le matériel employé est très puissant. Il s'agit de bull-dozers, de camions allant de 20 à 40 tonnes, de débardeurs de puissance pouvant atteindre 180 chevaux et dont les prix peuvent dépasser parfois 5 à 7 millions C. F. A. L'abattage se fait, en général, à la main et à la hache, la scie mécanique donnant de mauvais résultats sur des arbres pourvus de contreforts très puissants.

Les permis au Gabon couvrent la plus grande partie du territoire facile à exploiter. A l'heure actuelle, on envisage une seconde zone située auprès du massif cristallin et d'exploitation certainement difficile, à la fois par le relief du terrain, par l'éloignement des voies d'eau, par l'absence de toute route.

L'office des bois a, au Gabon, le monopole de la livraison de l'okoumé. Des exceptions, toutefois, ont été faites :

a) Pour les exploitants forestiers qui expédient leurs grumes en France pour y être travaillées dans leurs propres usines et que l'on convient d'appeler « les dérogataires » et, également, pour une partie de l'approvisionnement de la Compagnie française du Gabon qui a le droit de s'adresser, directement, aux exploitants forestiers pour la moitié de ses besoins. L'office des bois se charge de l'agrégation des bois, de l'acconnage et même de l'affrètement.

Il préleve une taxe de 4 à 6 p. 100 pour ces opérations. L'industrie locale est favorisée par une réduction de taxe à 2 p. 100. Il en est de même pour les dérogataires.

#### 3° Création de la Compagnie française du Gabon.

La Compagnie française du Gabon est née, très probablement de la double influence de M. Giraud et de la Banque Seligman, représentée par M. Kagan. Elle devait rapidement intéresser le plan, puis le F. I. D. E. S. L'idée qui avait présidé à sa naissance était d'utiliser sur place des grumes de deuxième choix, dont la vente ne permettait pas de supporter les frais de transport. Si l'on s'était, dès le départ, cantonné dans cet objectif, en partant d'une usine modeste de 1.000 mètres cubes/mois par exemple, se développant ou se multipliant au fur et à mesure des besoins, peut-être les résultats eussent-ils été plus heureux et c'était, semble-t-il, la solution qui était préconisée par l'administration locale des eaux et forêts. Mais il n'en fut rien et par le caractère à la fois grandiose et mal adapté de ses installations, la Compagnie n'a pu utiliser à ses débuts que des bois de première qualité, ce qui lui plaçait en état d'infériorité, les frais de transport en France ou en Allemagne, par exemple, de ces grumes étant proportionnellement moins importants que pour des grumes de deuxième ou troisième choix. Ce n'est que tout récemment que des bois de deuxième et troisième qualité purent être employés.

Finalement, passant outre à l'avis des services locaux, c'est le plan, qui prit la décision de création d'une usine unique de contre-plaqués d'une capacité de 50.000 mètres cubes/an et qui fixa le chantier d'implantation à Port-Gentil.

Toutes les études furent menées de Paris sans, et parfois contre, l'avis des administrateurs locaux. Pour n'en citer qu'un exemple, les baraquements destinés au logement du personnel de montage furent, sur des ordres venus de Paris, établis sur un terrain sec en saison sèche, mais dont les administrateurs du territoire avaient indiqué qu'ils étaient inondés en saison humide, c'est-à-dire neuf mois par an. Ces baraquements durent être démontés et transportés ailleurs avant d'avoir même servi.

D'autre part, le lieu d'implantation même de l'usine était discutable. Port-Gentil, à l'époque, ne possédait ni eau, ni routes, ni électricité, le sol était mouvant, nécessitant des précautions spéciales de construction, l'accès par voie d'eau à l'embarcadere de l'Ogoué n'était pas aménagé pour le débarquement des grosses pièces et il fallut faire appel à du matériel de guerre ayant servi au débarquement de Normandie.

En 1945, la société anonyme Compagnie française du Gabon qui s'était constituée pour une durée de 99 ans avait l'objectif suivant : « étude, création et exploitation au Gabon d'usines de transformation et de traitement des bois coloniaux, notamment d'usines de fabrication de bois contre-plaqués, de panneaux de bois défilés et de sciage, ainsi que toutes opérations commerciales, industrielles, maritimes, mobilières, immobilières, agricoles et forestières et, en général, toutes opérations se rattachant directement ou indirectement à l'objet précité, en France, dans les colonies, pays de protectorat et sous mandat et à l'étranger. »

En fait, devaient s'ajouter à l'usine de contre-plaqué d'une capacité de 50.000 mètres cubes par an, une usine de panneaux-fibres d'une capacité de 30.000 tonnes par an, les installations annexes de viabilité, urbanisme, hygiène et œuvres sociales et une centrale électrique.

L'usine de panneaux-fibres ne fut jamais montée mais le reste fut évidemment créé. Le 25 avril 1946, un arrêté du ministre des finances consacre la décision de création dans les conditions suivantes :

Le crédit national est habilité à donner la garantie de l'Etat aux emprunts contractés par la compagnie ;

Une proportion déterminée (1/6) est instituée entre le montant du capital et celui des emprunts garantis ;

La compagnie est tenue de constituer certaines garanties, de créer des parts bénéficiaires au profit de l'Etat et d'augmenter son capital social dans l'éventualité où l'Etat entendrait devenir actionnaire;

Un commissaire du Gouvernement est nommé auprès de la compagnie;

4 postes d'administrateurs sont réservés: au ministère des finances, à l'économie nationale, à la caisse centrale de la France d'outre-mer et au territoire du Gabon.

Le même arrêté accordait à la Compagnie française du Gabon une garantie pour des emprunts d'un montant de 1.300 millions de francs métropolitains et lui faisait l'obligation de porter son capital social jusqu'à 432.353.000 francs C. F. A. Mais, devant la sous-évaluation technique de son investissement et la hausse des prix, 4 augmentations des plafonds de la garantie de l'Etat et 5 augmentations successives du capital furent nécessaires. Le plafond de garantie fut porté à 2.894 millions métropolitains et le capital à 355 millions C. F. A. avec une participation de la caisse centrale de la France d'outre-mer de 75 millions C. F. A. Les 355 millions de francs C. F. A. constituant le capital se divisaient en actions de 500 francs C. F. A. chacune, toutes souscrites en espèces et réparties comme suit:

Caisse centrale de la France d'outre-mer sur les fonds du F. I. D. E. S., 21,1 p. 100;

Union européenne industrielle et financière, 24,3 p. 100;

Groupe Seligman et Co, 24,4 p. 100;

Credit américain, 5,9 p. 100;

Port de Rosario, 24,3 p. 100;

Finalement, le montant des crédits et des avances consentis à la Compagnie du Gabon se situe ainsi:

Prêt à long terme par le crédit national, 2.894 millions de francs;

Credit à court terme (loi du 3 juillet 1949. Arrêt du 11 avril 1951) avec garantie de l'Etat des 2/3, 340 millions de francs;

Crédits sur stocks, 616 millions de francs;

Lettre d'agrément du 21 mars 1952, 327.500.000 F.:

Avec son avenant n° 1 du 17 mai 1952, 300 millions de francs;

Avec son avenant n° 2 du 24 juillet 1952, 390 millions de francs;

Avec son avenant n° 3 du 30 septembre 1952, 250 millions de francs.

Total, 1.267 millions de francs.

Total des crédits et avances, 5.107.500.000 F.

Il convient de noter qu'il s'agit là de francs non actualisés dont une grande partie représente des francs de 1946 ou des dollars à 418 F.

#### 4° Construction de l'usine — Achat de matériel.

Parlant de l'arrêté du 25 avril 1946 fournissant la garantie de l'Etat, les grandes dates de l'installation à Port-Gentil sont les suivantes:

Début 1948, commencement des installations;

Décembre 1948, pose des premières ferrures;

22 juin 1950, essai de déroulage des premières lignes;

Juillet-septembre 1950, mise au point de la première chaîne de déroulage;

Octobre 1950, début de la fabrication industrielle des placages;

Février 1951, début de la fabrication des contre-plaqués;

Septembre 1951, production maximum de placages avec 2.965 mètres cubes;

Janvier 1952, production maximum des contre-plaqués avec 4.377 mètres cubes, dans le mois;

Juillet 1952, la société était en pleine euphorie en ce qui concerne la production mais constatait qu'il n'y avait plus de commande.

Ainsi, depuis l'arrêté de création jusqu'à février 1951, où la fabrication n'était pas encore au point, il aura fallu à peu près cinq ans pour la réalisation d'une usine qui aurait demandé un à dix-huit mois en France même, à cette époque. De plus, une usine de construction de contre-plaqués, en francs actuels, pour une production de 30.000 mètres cubes, coûterait en francs métropolitain, en métropole, environ 600 millions. Si nous faisons la part des frais supplémentaires créés par l'installation en Afrique équatoriale, la part également de l'augmentation due à une production prévue de 50.000 mètres cubes au lieu de 30.000, nous pouvons chiffrer à environ le double, les frais normaux; en prenant même une marge de sécurité, nous pouvons admettre le total de un milliard et demi de francs métropolitain pour une usine coûtant inévitablement plus cher qu'en France mais se situant encore dans des limites raisonnables. Or, les frais d'immobilisation s'élevaient, au bilan du 31 décembre 1953, à 1 milliard 909 millions de francs C. F. A., soit 3 milliards 800 millions de francs métropolitain. Il est compréhensible que ce soit là l'origine de l'une des très lourdes charges qui pèsent sur la société.

D'autre part, les machines à très grande vitesse: dérouleuses et massicois, qui furent commandées par la Technical Precision Corporation sur avis technique de l'U. S. Plywood se révélèrent difficiles à mettre au point en raison de l'irrégularité des billes d'okoumé. Le déchet, au début du déroulage, était déjà important; ce défaut s'aggravait d'autres défauts, crevasses, etc., qu'il était nécessaire d'éliminer au massicot, la vitesse de déroulage et le passage devant un massicot même perfectionné ne permettait pas à l'ouvrier manipulant cet appareil de tirer le meilleur parti de la feuille déroulée et les déchets en étaient simplement augmentés. Alors que le rendement contre-plaqué/grume dans une usine métropolitaine se situe normalement à 50 p. 100 au moins, il atteignait seulement 30 p. 100 en janvier 1953 et 40,9 p. 100 en novembre 1953 à Port-Gentil. Depuis quelques mois l'amélioration semble se poursuivre.

La main-d'œuvre d'origine était extrêmement importante. Le rapport de M. Aubréville, d'août 1952, qui fait déjà état d'améliorations dans la fabrication, indique que les effectifs à cette époque, atteignaient encore:

Pour les services généraux et administratifs, 41 Européens et 220 Africains;

Pour les services fabrication, 35 Européens et 458 Africains;

Pour les services généraux techniques, 58 Européens et 588 Africains;

Pour la centrale, 5 Européens et 65 Africains;

Au total: 150 Européens et 1.331 Africains, alors qu'aux Etats-Unis et à cette époque, il suffisait de 1,7 journée d'homme pour un mètre cube, ce qui, pour 160 mètres cubes donne 272 hommes et le prix total de la main-d'œuvre, 200 dollars par mois, soit environ 22 millions métropolitains à Port-Gentil, la main-d'œuvre atteignait 50 millions pour une utilisation de 70 p. 100.

M. Aubréville concluait déjà en août 1952, sur la nécessité de réduction des effectifs, et sur l'augmentation indispensable de la production.

Dans un rapport précédent daté du 6 août 1951, M. Aubréville faisait ressortir une autre des tares de la Compagnie française du Gabon.

Les métropolitains emploient normalement pour leur fabrication de contre-plaqués la moitié de bois en qualité loyale et marchande et la moitié en seconde qualité, soit en francs de l'époque, 7.500 F C. F. A. la tonne, pour la première qualité, 5.200 F C. F. A. la tonne, pour la seconde, alors que l'usine de Port-Gentil n'utilisait que des bois de première qualité. Signalons en passant que les taxes, à l'époque, pour la qualité loyale et marchande s'élevaient à 22,5 p. 100 et à 16,5 p. 100 pour la deuxième qualité. (Ces taxes sont ramenées actuellement à 15,5 p. 100 pour la première qualité et 11,5 p. 100 pour les autres.)

Toutes ces difficultés devaient rapidement mener à une situation très difficile.

#### 5° Exploitation.

Les déficits s'accumulèrent de telle sorte qu'ils s'élevaient au bilan à la fin décembre 1951, à 199 millions de francs C. F. A., dont 142 millions pour le seul compte d'exploitation 1951. A fin décembre 1952, le compte « pertes et profits » faisait ressortir une perte de 173 millions de francs C. F. A. A fin décembre 1953, il s'élevait à 900.591.000 francs C. F. A. Il est inutile de souligner que pendant cette période de nombreux directeurs avaient été successivement mis en place et que si quelques améliorations de détail avaient été enregistrées, il n'en est pas moins vrai qu'elles étaient encore insuffisantes.

Deux défauts capitaux pouvaient être enregistrés dans la gestion, en dehors des conditions même d'exploitation. Il s'agissait, dans la partie commerciale, du contrat avec l'U. S. Plywood et des débouchés possibles en dehors des U. S. A.

Les accords avec l'U. S. Plywood avaient été l'une des pierres angulaires de la création de la Compagnie française du Gabon. Ils avaient été conclus le 16 décembre 1946 et comportaient en réalité deux conventions:

a) Un accord de prestations de service pour lequel l'U. S. Plywood faisait office d'ingénieur-conseil pour l'achat de machines et également pour la formation des stagiaires.

Nous rappelons que la société « l'U. S. Plywood » était à l'époque au capital de 21.298.511 dollars, qu'elle représentait 10 à 15 p. 100 des ventes totales des contre-plaqués des U. S. A., dont 52 p. 100 produits par ses usines. Elle jouait donc un rôle très important dans l'industrie des contre-plaqués aux U. S. A. à la fois pour écouler sa propre production et comme importateur et agent général. Pour ses bons offices de technicien, la Compagnie française du Gabon lui garantissait 50.000 dollars;

b) D'autre part, et c'était la seconde partie du contrat, l'U. S. Plywood se réservait le droit d'acheter prioritairement à la C. F. G. 12 millions de pieds carrés de contre-plaqués par an, au prix l. o. b. Port-Gentil, du coût de fabrication majoré de 20 p. 100, le prix de fabrication étant lui-même défini par le prix des matières premières, plus les frais de fabrication, plus le salaire administratif. Le contrat avait été conclu pour 10 ans et l'U. S. Plywood était constitué seul distributeur pour l'Amérique du Nord et du Sud ainsi que pour la Nouvelle-Zélande. (En fait l'U. S. Plywood consentit à renoncer à ce contrat un peu avant la création de la société de gestion dont il est fait mention plus loin.)

Les défauts de ce contrat apparaissent au premier abord. L'U. S. Plywood a bien le droit absolu d'acheter prioritairement des fabrications mais elle ne s'engage nullement à les absorber. Elle n'a également aucun engagement quant au placement de ce qui pourrait n'être pas acheté directement par elle, et comme elle est distributeur unique pour les deux Amériques et la Nouvelle-Zélande, elle peut, à son gré, bloquer le marché sous des prétextes les plus divers et elle ne s'en est pas fait faute. D'autre part, on peut se demander pourquoi l'U. S. Plywood a conclu un tel accord.

Nous pensons, pour notre part, que l'U. S. Plywood pensait, soit réaliser une bonne affaire par la vente des contre-plaqués produits à bon marché, ce qui prouverait que les représentants de la C. F. G. en formation avaient été singulièrement éloquentes, ou au contraire, si ce concurrent devenait dangereux, lui interdire, par son contrat, de dépasser certaines limites de vente.

Nous soulignerons à nouveau que si l'U. S. Plywood a agi comme technicien-conseil pour l'achat du matériel, cet achat a été effectué finalement par la Technical Precision Corporation, moyennant une commission de 2 p. 100 pour toutes dépenses relatives aux achats.

Etant donné le capital social réduit à 100.000 dollars de cette société, nous pensons que cette affaire à elle seule, et sauf vérification malheureusement impossible, est suffisamment lucrative pour justifier son existence.

Une seconde difficulté commerciale ne pouvait manquer de se manifester. Le marché métropolitain étant couvert, et au delà, par les fabricants français, la Compagnie française du Gabon ne pouvait, ou bien qu'engager la lutte grâce à ses prix et à sa qualité sur le marché français, soit essayer de conquérir d'autres marchés qui ne soient ni celui d'Amérique ni celui de la France. Or, pour les raisons que nous avons exposées, les prix de revient étaient notablement plus élevés qu'en France, la qualité était souvent médiocre et ne s'est améliorée que dans les toutes dernières années; d'autre part, les marchés extérieurs et en particulier le marché anglais étaient d'une sensibilité extrême, à tel point qu'en juillet 1952 une grave crise fut enregistrée sur les contre-plaqués. Les quelques ventes qu'aurait pu réaliser la Compagnie française du Gabon étaient totalement arrêtées et les stocks qui étaient de 4.659 mètres cubes en janvier 1952, à Port-Gentil, passèrent à 5.828 mètres cubes à fin juin 1952 pendant que les prix f. o. b. du mètre cube tombaient de 40 à 45.000 F à fin décembre 1951, à 34.000 F à fin juin 1954.

Cette bourrasque secoua également les industries métropolitaines mais elles étaient mieux placées, avaient des réserves financières, très peu de stocks et dans l'ensemble, elles supportèrent plus aisément ce passage difficile. Quoi qu'il en soit, la situation devenait tragique pour la C. F. G. dans le courant de l'année 1952.

C'est à ce moment-là que M. Hérelil, directeur de la S. N. C. A. S. E. fut envoyé par le ministère des finances au Gabon pour étudier l'affaire et donner un avis sur son avenir.

M. Hérelil devait également se rendre au Cameroun mais si ses conclusions, en ce qui concerne la Compagnie française du Cameroun préconisaient la fermeture pure et simple, il considéra que malgré les défauts de la Compagnie française du Gabon, l'importance de son actif, l'avenir même de la ville de Port-Gentil qui ne vit en grande partie que par cette société, nécessitaient une dernière tentative et il s'attaqua délibérément au problème commercial.

Il considéra que devant les deux seuls clients U. S. Plywood dont les commandes étaient très irrégulières et souvent infimes avec des exigences qualificatives excessives, et les clients divers représentant une fraction très faible, il n'était pas possible de laisser l'anarchie se développer sur le territoire métropolitain grâce à des prix de dumping qui mettaient en péril, à la fois l'équilibre financier de la C. F. G., déjà fort compromis, et également l'industrie française tout entière.

M. Hérelil accomplit sa mission dans le courant d'avril 1952. Dès son retour, il rentra en contact avec la chambre syndicale des contre-plaqués de France qui accusait la C. F. G. d'avoir jeté sur les marchés anglais et hollandais, traditionnellement approvisionnés par la France, sa production à des prix de 20 à 30 p. 100 inférieurs aux prix des usines françaises et étrangères et en fait probablement inférieurs de 30 à 40 p. 100 à ses propres prix de revient. La chambre syndicale était d'autant plus ulcérée que, si l'on a déjà vu des sociétés privées se livrer à des opérations de ce genre, celles-ci sont toujours limitées et conduisent inévitablement à la faillite. Mais cette fois-ci, il s'agissait d'une société soutenue par l'Etat et la situation risquait de s'aggraver sans mesure étant donné le nombre et le volume des prêts consentis successivement avec la garantie de l'Etat.

M. Hérelil réussit à faire appel à la fois à l'intérêt professionnel de la chambre syndicale, à l'intérêt de la Compagnie française du Gabon et probablement aussi à faire ressortir des motifs de prestige français pour le maintien de cette affaire auprès de la chambre syndicale et il persuada la chambre syndicale de se porter acheteur de certaines quantités de contre-plaqués, auprès de la Compagnie française du Gabon.

La lettre du 18 juillet 1952 établit un contrat de fourniture s'étalant du 1<sup>er</sup> août 1952 au 31 juillet 1953 et porte sur une quantité totale de 25.000 mètres cubes de placage d'okoumé sur la base de 35.000 F le mètre cube C. I. F. port français.

A cet accord, deux conditions supplémentaires étaient jointes: la première précisait que les 25.000 mètres cubes constituaient un minimum, la chambre syndicale devant le porter à un niveau plus élevé. La deuxième, fort importante, précisait que la C. F. G. s'interdisait la vente de contre-plaqués en France, Algérie et Grande-Bretagne, autrement que par l'intermédiaire de la chambre syndicale. D'autre part, dans cette même lettre M. Hérelil indiquait que si le compte d'exploitation de la C. F. G. n'avait pas trouvé son équilibre au 31 juillet 1953, l'arrêt de l'exploitation serait décidé. Dans la pratique, les engagements précis ne portèrent que sur 1.000 mètres cubes par mois de contre-plaqué.

Il s'agissait, somme toute, dans l'esprit de la chambre syndicale, d'une commande de dépannage destinée à permettre le démarrage de la Compagnie française du Gabon tout en limitant son intrusion sur le marché français. Nous avons l'impression que dans l'esprit de la Compagnie française du Gabon, il s'agissait, au contraire, d'un début d'engagement ferme, qui devait lui procurer l'agrément de n'avoir pas à se préoccuper d'un service commercial, les ventes sur l'Amérique étant assurées par l'U. S. Plywood, celles sur la France, l'Algérie et l'Angleterre par la chambre syndicale. Nous avons le sentiment que cet accord permit à la Compagnie française du Gabon de s'endormir dans une douce somnolence pendant que la chambre syndicale française pensait qu'elle n'aurait pas à renouveler l'effort conclu pour un an.

Or, l'année 1952, malgré ces accords, se révéla comme l'une des plus mauvaises.

En 1953, devant la réticence de l'administration des finances à accorder de nouveaux prêts ou de nouvelles garanties ou de participer à de nouvelles augmentations de capital, une décision capitale

fut prise: il s'agit de la création d'une société de gestion qui devait se substituer purement et simplement à la Compagnie française du Gabon, en reprenant à son compte le passif de la Compagnie française du Gabon pour pratiquement zéro.

Le rapport du F. I. D. E. S. de décembre 1952 faisant adopter son départ dans les premiers mois de 1953.

### 6<sup>e</sup> Création de la société de gestion.

Tout en acceptant d'assurer l'échéance de fin novembre particulièrement lourde, ce rapport préconisait la création d'une société de gestion dont le capital comprendrait un tiers des fonds apportés par la puissance publique, cette société prendrait à bail l'ensemble de l'actif immobilier de la compagnie, en se faisant céder la totalité des matières premières approvisionnement, stocks, créances. En contrepartie, elle assurerait l'exploitation du centre industriel, prendrait en charge le règlement en bonne date, d'un nombre limité d'engagements de la compagnie, maintiendrait en bon état d'entretien les installations, en assurerait les réparations et le renouvellement régulier selon les normes admises dans l'industrie.

Après discussion, il fut admis que les bénéfices nets seraient répartis à raison de 50 p. 100 pour la Compagnie française du Gabon, 50 p. 100 pour la société de gestion. Une aide complémentaire devait être accordée sous forme de prêts de la caisse centrale avec la garantie de l'Etat, de façon à porter dans le financement des besoins de trésorerie de la société de gestion la part du F. I. D. E. S. aux deux tiers nécessaires. Le contrôle de la puissance publique était assuré par la désignation du tiers des administrateurs, la nomination d'un commissaire du Gouvernement désigné par le ministre de la France d'outre-mer et par un contrôle *a posteriori* de l'inspection de la France d'outre-mer.

Le capital de 300 millions souscrit à concurrence des deux tiers par des groupes privés et un tiers par la caisse centrale de la France d'outre-mer sur le fond du F. I. D. E. S. était ainsi réparti:

- Union européenne et financière, 121.360.000.
- Caisse centrale de la France d'outre-mer, 100 millions.
- Port de Rosario, 25 millions.
- Lyonnais des eaux, 15 millions.
- Compagnie Opma, 10 millions.
- Séligman et Co, 10 millions.
- France Hellénique des chemins de fer, 5 millions.
- Chargeurs réunis, 5 millions.
- Caouichouc d'Indochine, 5 millions.
- Divers, 640.000.

Un rapport fut fait sur la situation de l'exploitation. Il fit ressortir la nécessité de réductions du personnel et de l'amélioration du rendement. Il fit également état des difficultés rencontrées dans la trésorerie. Les objectifs à atteindre par la société de gestion furent définis en partant du principe que les techniciens étaient assurés d'établir l'équilibre d'exploitation sans amortissement industriel et financier sur la base de 1.800 mètres cubes de contre-plaqués par mois.

Ils s'estimaient, d'autre part, assurés de pouvoir produire ces 1.800 mètres cubes de contre-plaqué par mois, de 5 millimètres d'épaisseur avec 60 p. 100 de premier et deuxième choix, 40 p. 100 de troisième choix vendable, évalués à 90 millions de francs métropolitains, soit 50.000 F le mètre cube.

Le rapport était assorti d'un projet de compte d'exploitation et c'est dans ces conditions que fut décidée la création de la société de gestion qui bénéficiait d'autre part, d'un prêt d'investissement destiné à améliorer la situation de l'usine, le programme d'investissement s'élevait à 103 millions et affectait le bassin à grumes, le quai d'embarquement, la centrale, la chaîne de déroulage, la transformation des massicots automatiques, la fourniture d'appareils de contrôle pour les presses et séchoirs et différents travaux dans les bâtiments.

La situation, au moment de la création de la société de gestion, était la suivante:

a) Sur le plan financier, la Compagnie française du Gabon était pratiquement en état de cessation de paiement.

Pour en donner une idée le bilan à fin décembre 1953 faisait ressortir un actif réalisable à court terme de 14.081.925 F C. I. F. contre un passif exigible à court terme de 2.477.155.263 F.

b) Sur le plan commercial, il n'existait toujours que trois clients: l'U. S. Plywood, la chambre syndicale des constructeurs de panneaux contre-plaqués de France, représentant à eux deux plus de 90 pour 100 de la production, et divers pour environ 10 p. 100.

Or, dans sa lettre du 31 octobre 1952, M. Hérelil, amiable compositeur, avait précisé à la chambre syndicale des fabricants français que si, à l'expiration de l'année en cause, la Compagnie française du Gabon n'était pas parvenue à s'assurer un ensemble de débouchés suffisants pour pouvoir faire face elle-même à ses dépenses d'exploitation, l'Etat devrait se refuser à lui accorder de nouveaux subsides.

Il n'est cependant pas autrement surprenant que la création de la société de gestion ait amené la chambre syndicale à durcir sa position et à élever de vigoureuses protestations qui se sont traduites par un envoi de lettres adressées le 19 décembre 1952 à M. de Peyrecave et à M. Hérelil et qui ont fait l'objet, le 22 décembre, d'une réponse de M. de Peyrecave donnant un certain nombre d'apaisements à la chambre syndicale (toutes ces pièces en annexe).

Quoi qu'il en soit et malgré le climat tendu, un nouvel accord fut conclu qui portait le volume acheté par la chambre syndicale à 1.500 mètres cubes par mois.

En fait, la société de gestion comptait équilibrer son exploitation avec environ 800 mètres cubes/mois achetés par l'U. S. Plywood, 1.500 par la chambre syndicale au minimum, cette quantité pouvant être portée à 1.750 si le marché se développait, et 200 à

300 vendus à divers, soit un minimum de 2.500 mètres cubes par mois, qui aurait du, en vertu des termes mêmes du rapport au F. I. D. E. S., permettre un facile équilibre.

Malheureusement, dès l'origine, des divergences de vues se présentèrent. Des modifications furent apportées à l'administration de la société de gestion: M. Fouillet à la tête d'un groupe de spécialistes du bois avec M. Alex, comme directeur, vint s'occuper de la société de gestion.

Progressivement, l'U. S. Plywood réduisit ses commandes. La chambre syndicale exécuta ses engagements minima de 1.500 mètres cubes/mois sans faire bénéficier la S. G. C. F. G. du développement du marché, et elle fut accusée en outre par la S. G. C. F. G. de trop fractionner ses commandes; le chiffre des divers se montait aux environs de 200 mètres cubes/mois.

C'est dans ces conditions que la société de gestion arriva à fin décembre 1954 avec un bilan qui, malgré ses difficultés, faisait ressortir un compte d'exploitation créditeur de 2.879.000 F. C. F. A. après dotation de 43.585.000 F. C. F. A. au compte d'amortissement et de provision (dont environ 38 millions pour l'exécution de la convention de gérance).

L'examen de ce compte d'exploitation appelle les observations suivantes:

Les produits accessoires, qui ne sont pas en fait des produits de l'exploitation proprement dite, se montent à:

43.682.000 F. C. F. A. pour les compensations de change;  
46.430.000 F. C. F. A. pour les locations diverses;  
69.000 F. C. F. A. pour les locations diverses;  
42.298.000 F. C. F. A. pour les prestations de service S. E. P. G.;  
6.094.000 F. C. F. A. pour les autres prestations de service;  
3.463.000 F. C. F. A. autres produits accessoires.

Or, les compensations de change sont évidemment subordonnées au volume des ventes à l'étranger, surtout aux U. S. A., et celui-ci était en diminution lors de la visite de notre mission (il est, paraît-il, depuis en augmentation).

L'aide à l'exportation, qui est actuellement de 10 p. 100 en Afrique équatoriale au bénéfice de la Compagnie française du Gabon alors qu'elle atteint environ 8,5 p. 100 en France métropolitaine, doit tendre, en vertu des accords internationaux, à l'amenuisement sinon à la disparition.

Les prestations de service S. E. P. G. se trouvent aux profits mais, en fait, influencent les pertes par le fait que, comme nous le verrons plus loin au chapitre S. E. P. G., la société de gestion est dans l'obligation de couvrir le déficit de la S. E. P. G.

En gros et sans vouloir faire une balance trop exacte, on peut admettre que le petit équilibre a été atteint, sans plus.

Ce qu'il y a de plus inquiétant dans le compte d'exploitation, c'est l'augmentation du stock, augmentation qui s'est aggravée depuis le 31 décembre 1954. Les chiffres approximatifs sont les suivants:

Placages destinés aux fabrications en cours:

31 décembre 1954, 1.948 mètres cubes;  
30 juin 1955, 2.221 mètres cubes.

En cours usine:

31 décembre 1954, 1.130 mètres cubes;  
30 juin 1955, 1.230 mètres cubes.

\* choix, non emballé:

31 décembre 1954, 273 mètres cubes;  
30 juin 1955, 609 mètres cubes.

En cours d'emballage:

31 décembre 1954, 104 mètres cubes;  
30 juin 1955, 109 mètres cubes.

Stocks nouvelle fabrication:

31 décembre 1954, 3.115 mètres cubes;  
30 juin 1955, 4.636 mètres cubes.

Ancienne fabrication antérieure au 1<sup>er</sup> juillet 1954:

31 décembre 1954, 1.225 mètres cubes;  
30 juin 1955, 831 mètres cubes.

L'examen du bilan de la société de gestion au 31 décembre 1954 attire l'attention sur la situation de trésorerie:

Les dettes à court terme s'élèvent à 274.710.000 francs C. F. A.

Les valeurs réalisables s'élèvent à 263.424.000 francs C. F. A.

Il est bien certain qu'il faut ajouter à ce dernier chiffre une partie du stock dans la mesure où il est aisément réalisable.

### 7<sup>o</sup> Modification de la société de gestion.

C'est alors que la société de gestion subissait de nouveaux remous, que le groupe Fouillet envisageait, lui aussi, de se retirer. De nouvelles propositions furent alors faites pour introduire dans la société de gestion, par modification, un groupe étranger, en l'espèce un groupe hollandais.

Le comité directeur du F. I. D. E. S. fut saisi d'un rapport concernant la participation à une augmentation de capital de la société de gestion de la Compagnie française du Gabon, en date du 15 juillet 1955.

Le plan de redressement faisait état du précédent rapport du 4 août 1953 qui fixait les réalisations à effectuer à 412 millions de francs, soit:

403 millions pour les investissements nouveaux;  
27 millions pour les dépenses de gros entretien;  
482 millions pour les besoins de trésorerie pour les six mois;  
65 millions pour le reliquat des engagements de la C. F. G.;  
33 millions pour les aléas et imprévus.

Les moyens nécessaires devant être ainsi réalisés:

Trésorerie au 1<sup>er</sup> juillet 1953, 67 millions.

Vente stocks C. F. G., 90 millions.

Augmentation de capital, 255 millions souscrits par les Papeteries de l'Indochine pour 120 millions, le S. N. I. B. pour 50 millions, le F. I. D. E. S. pour 80 millions.

Total, 412 millions.

Par suite des difficultés de transferts de dommages de guerre, les Papeteries de l'Indochine ne purent satisfaire à l'augmentation de capital, qu'à concurrence de la moitié de leur engagement.

La souscription du F. I. D. E. S. a donc été réduite de 30 millions et il a manqué 90 millions à la société de gérance pour réaliser son programme. Le capital était alors de 465 millions répartis ainsi:

C. C. F. O. M. sur fonds du F. I. D. E. S., 155 millions;  
Union européenne industrielle et financière, 62,5 millions;  
Forges de Chancy-Pougny, 62,5 millions;  
Papeteries de l'Indochine, 60 millions;  
S. N. I. B., 50 millions;  
Port de Rosario, 25 millions;  
Lyonnaise des eaux, 15 millions;  
O. P. T. O. R. G. Maroc, 10 millions.  
Banque Seligmann, 10 millions;  
Divers, 15 millions.

Le rapport fait état des résultats encourageants:

Augmentation de rendement contre-plaqué grumes qui passe de 30 p. 100 en janvier 1953 à 40,9 p. 100 en novembre 1953;

Réduction des charges fixes mensuelles de 52,6 millions à 38 millions;

Augmentation de la production de 1.447 mètres cubes par mois à 2.449;

Expéditions de 1.533 mètres cubes à 2.109;

Déficit d'exploitation tombant de 37,2 millions en janvier, à 2,2 en décembre 1953.

L'amélioration s'étant continuée en 1954, sauf pour le rendement qui reste stationnaire, le déficit d'exploitation s'est transformé pour l'exercice 1954 en un solde créditeur de 80 millions qui, compte tenu des amortissements industriels, se situant entre 120 et 150 millions, se transforme en un déficit de 40 à 70 millions.

Mais le même rapport fait état de nouvelles difficultés rencontrées en 1955: baisse de la production, qui explique l'augmentation des stocks et qui est due en grande partie à la défaillance de l'U. S. Plywood et, devant ces difficultés qui engendrent bien entendu des difficultés de trésorerie, le rapport du F. I. D. E. S. conclut à la modification de la société de gestion par l'introduction d'un groupe hollandais.

### 8<sup>o</sup> Introduction d'un groupe hollandais.

Ce n'est pas une nouveauté que de constater l'intérêt que portent les Hollandais à la forêt équatoriale. Les achats de grumes par les Hollandais à l'office des bois ont toujours été très importants. D'autre part, bien avant que des pourparlers officiels ne s'engagent avec le groupe hollandais, des ventes sporadiques de contre-plaqué avaient déjà été effectuées par le comité de gestion de la Compagnie française du Gabon à des groupes hollandais.

Le rapport du comité de gestion du 18 janvier 1955 indique, en effet, une expédition de 600 mètres cubes de contre-plaqué en octobre 1954 sur la Hollande et 900 mètres cubes devaient être expédiés un peu plus tard.

Nous ne savons d'ailleurs pas si les pourparlers n'étaient pas quelque peu amorcés dès cette époque. Quoi qu'il en soit, le F. I. D. E. S. au cours de sa séance du 15 juillet 1955 a décidé de réorganiser la société de gestion, de participer à l'augmentation de capital de cette société qui devait être ainsi portée à 652,5 millions, puis après encaissement des souscriptions complémentaires des Papeteries de l'Indochine et du F. I. D. E. S. à 742,5 millions, comportant une participation étrangère de 125 millions, soit 16,8 p. 100 et une participation du F. I. D. E. S. de 247,5 millions, soit 33 p. 100.

Les fonds provenant de l'augmentation de capital devaient être utilisés pour 100 millions au titre des fonds de roulement et pour 87,5 millions à des investissements destinés à améliorer la conduite de leurs affaires.

Les 16,8 p. 100 soit 125 millions devaient être, en fait, souscrits par les Etablissements Bruynzeel, importants fabricants de contre-plaqué, possédant cinq usines en Hollande, une en Guyane hollandaise (SURINAM), une en Afrique du Sud et une en Indonésie.

Cette société, d'autre part, a rapatrié des capitaux importants d'Indonésie et dispose de circuits commerciaux très étoffés dans le monde entier, ainsi que de techniciens avertis des questions d'exploitation sous les tropiques. Mais il ne faut pas oublier que la société de gestion n'avait toujours que trois clients: U. S. Plywood, la chambre syndicale et des divers (pour 10 p. 100).

Le nouvel accord paraissait en flagrante opposition avec les dispositions qui avaient été arrêtées sous l'autorité bienveillante de M. Hérel. D'autre part, la chambre syndicale ne voyait pas, sans quelque rancœur, rentrer dans cette affaire, qu'elle avait soutenue bon gré, mal gré, avec à la fois le sentiment de défendre peut-être ses propres intérêts, mais également une cause française, une affaire étrangère qui irait très probablement à l'encontre des deux et qui, en fait, n'a pu s'établir que grâce à des investissements à fonds totalement ou partiellement perdus, fournis par l'Etat, alors que les industriels privés n'ont bénéficié d'aucune aide. C'est ainsi que les relations s'aggravèrent, au moment même où venait en discussion le renouvellement de contrats liant la chambre syndicale à la société de gestion.

A la réflexion, il faut bien avouer que la philanthropie existe assez peu dans ces sortes d'affaires. Nous avons vu que le premier et le second contrats conclus entre la chambre syndicale et la Compagnie française du Gabon, ou société de gestion, avaient pour but de ménager les intérêts de la chambre syndicale, d'éviter une concurrence qui s'était révélée désordonnée dans le passé, de permettre à la Compagnie française du Gabon des débouchés qu'elle n'avait pas et à des prix, cette fois, raisonnables, afin de maintenir une œuvre française.

On est en droit de se demander, et nombre de ceux intéressés à ces affaires n'y ont pas manqué, quels sont les intérêts qui ont pu pousser le groupe hollandais à s'intéresser à cette activité.

Plusieurs hypothèses peuvent être formulées, mais auparavant n'oublions pas que le groupe hollandais n'a que 16,8 p. 100 du capital (provisoirement 21 p. 100, en attendant les derniers transferts des Papeteries de l'Indochine), que les bénéfices, s'il y en a, après amortissement technique et financier, doivent être partagés 50 p. 100 pour l'ancienne Compagnie française du Gabon et 50 p. 100 à la société de gestion.

Le groupe hollandais ne peut théoriquement retirer de sa participation que 8,4 p. 100 du bénéfice. Si celui-ci, dans une hypothèse favorable atteint 10 p. 100, la société hollandaise ne pourrait donc recueillir que 0,84 p. 100 du chiffre d'affaires.

Les mobiles patriotiques étant bien entendu écartés, il faut chercher ailleurs l'intérêt du groupe hollandais et en particulier dans les conditions d'attribution à cette société, de bénéfices à l'intérieur de la société de gestion et à la rémunération de son concours technique.

D'autre part, le groupe Bruynzeel a droit à deux administrateurs et un membre du comité de direction.

L'entrée du groupe Bruynzeel n'a cependant pas introduit d'éléments généraux de frais généraux fixes supérieurs à ceux qui découlaient du groupe Fouillet (en dehors des participations dont nous parlons plus haut).

Il n'en est pas moins vrai que le contrat Bruynzeel est fort intéressant pour celui-ci. Il permet à ce groupe d'avoir pratiquement le contrôle commercial et technique de l'affaire, surtout après l'échec des pourparlers avec la chambre syndicale, et d'orienter cette affaire au mieux de ses intérêts propres qui peuvent ne pas coïncider avec les intérêts mêmes de l'ensemble de l'industrie du contre-plaqué en France et Union française, c'est-à-dire en fait, de l'économie française.

Il ne faut jamais oublier que les Hollandais ont au surplus soulevé des arrière-pensées politiques.

Enfin la concurrence française, la plus gênante dans le monde peut être ainsi contrôlée et en cas de besoin éliminée, grâce à des fonds publics français au profit des intérêts néerlandais.

Dans l'immédiat, l'opération permet au groupe Bruynzeel de suffire à la demande sans augmentation de ses investissements propres dans ses autres usines avec des investissements effectués aux frais de l'Etat français à la C. F. G.

Notre commission a déjà évoqué la possibilité de permettre à des capitaux étrangers de s'intéresser à des affaires situées dans nos territoires d'outre-mer. Mais elle y a toujours posé la condition qu'il s'agirait de crédits d'investissement, alors que l'opération ainsi réalisée ne vise qu'une très faible partie d'investissements nouveaux, la base des installations ayant été réalisée avec des fonds de l'Etat.

Dès qu'elle eut connaissance de ces pourparlers, la chambre syndicale demanda à se substituer au groupe hollandais dans les mêmes conditions. Par une sorte de mazochisme dont nous avons l'expérience, cette proposition fut écartée comme dangereuse; la chambre syndicale ne devant, d'après les opposants, avoir pour objectif que d'amener la destruction de la Compagnie française du Gabon. Il est curieux de penser que cette même hypothèse n'a pas effleuré une seconde l'idée des opposants dont il est question en ce qui concerne le groupe étranger, alors que le danger est du même ordre, sinon plus grand, car l'Etat a des moyens d'action sur des Français et pas sur des étrangers. Il est été, au demeurant aisé, d'imposer à la chambre syndicale d'entrée de jeu, des conditions telles qu'elles eussent donné toute garantie à la société de gestion, si celle-ci en avait eu le désir véritable.

Enfin, la chambre syndicale avait le droit de prétendre qu'elle avait en fait sauvé la C. F. G. de la disparition et qu'elle en était bien mal récompensée, aux dépens même des intérêts français.

A la suite de cette opération, la société de gestion de la Compagnie française du Gabon se trouvait ainsi composée:

Président: M. de Peyrecave René.

Administrateurs:

M. Aléaume Jean (Banque Seligman et Co).

M. Bernard Paul (Papeteries de l'Indochine).

M. Bruynzeel Willem, président des établissements Bruynzeel, Zaandam, Hollande.

M. Albarda (établissements Bruynzeel).

M. Robert Fouillet.

M. Douzamy, représentant le ministre de la France d'outre-mer.

M. Grosdemange Gilbert, représentant le ministre des finances.

M. Lasalle Edouard, représentant le ministre des affaires économiques.

M. Terray Jean, directeur général de l'union européenne industrielle et financière.

Société anonyme du port du Rosario, représentée par M. Renault.

Compagnie Optorg, représentée par M. Muzard.

Société nouvelle de l'industrie du bâtiment.

Union européenne industrielle et financière, représentée par M. Chautard.

Commissaire du Gouvernement: M. Combiér, administrateur en chef de la France d'outre-mer.

Chef de la mission de contrôle des entreprises bénéficiant de la garantie de l'Etat: M. Bertrand.

#### Avenir de la Compagnie.

La structure de la société de gestion, comme celle de la Compagnie française du Gabon laisse encore planer de sérieuses inquiétudes sur son avenir. A l'heure actuelle, la situation se présente comme suit:

Le prix de revient semble être assez voisin sur wagon départ dans la métropole et f. o. b. Port-Gentil. La qualité du contre-plaqué

paraît s'être sensiblement améliorée à Port-Gentil, mais les stocks y demeurent considérables et ne sont pas tous de qualité telle qu'ils ne doivent subir d'importantes dépréciations.

Les prix de revient de Port-Gentil sont affectés d'une part par les sujétions de frais généraux que nous avons déjà soulevées et par les prix du courant qui lui est fourni par la Société d'électricité de Port-Gentil. (Voir note spéciale à ce sujet.)

L'introduction du groupe hollandais va modifier sensiblement la structure commerciale: le contrat U. S. Plywood est venu à expiration; ce qui permet à la société de gestion de retrouver sa liberté d'action sur les marchés américains mais ce marché est difficile et elle ne peut compter pour le reprendre que sur l'action du groupe hollandais qui, aux dernières nouvelles, se révèle comme efficace. La rupture de pourparlers avec la chambre syndicale a également permis à la S. G. C. F. G. de recouvrer ainsi sa liberté d'action sur tout le marché à partir de mars. Il reste à savoir comment elle usera de cette faculté.

Tant que le marché du contre-plaqué est en hausse, le danger n'est pas grand. Qu'il y ait la moindre crise analogue à celle de 1952 par exemple, et il est bien certain que le groupe hollandais songera d'abord à sauver ses propres usines avant de sauver celle de Port-Gentil.

Nous croyons donc que l'existence même de cette affaire demeure précaire.

Il a été envisagé sur place de lui réserver des concessions d'exploitation gratuites. Cette opération, d'ailleurs difficile, étant donnée que les exploitations les plus accessibles sont déjà concédées, devrait évidemment être étendue aux autres exploitants si l'on ne veut encourir le reproche de favoriser les étrangers aux dépens des Français et si l'on ne veut faire courir à la forêt gabonaise les dangers d'une sujétion à un client favorisé et pouvant à ce titre influencer le marché dans un sens extranational.

Les risques que ferait courir à la forêt gabonaise et aux exploitants forestiers purs une concurrence désordonnée de la C. F. G. aux clients traditionnels de la forêt ne sont pas négligeables et pour produire 40 à 50.000 mètres cubes de contre-plaqué, à perte ou sans bénéfice, c'est toute l'économie du Gabon qui risquerait de se trouver compromise. C'est une inquiétude que nous avons d'ailleurs rencontrée à Libreville même.

#### Société d'électricité de Port-Gentil.

A l'origine, la Compagnie française du Gabon a été dans l'obligation de construire une usine d'électricité pour lui fournir le courant. Cette usine très ambitieuse, ne pouvait se concevoir financièrement parlant que dans le cas où elle aurait travaillé jour et nuit, à pleine puissance. Or, il n'en est rien et cette centrale qui doit fournir à la fois la vapeur dont a besoin la Compagnie française du Gabon et l'énergie électrique voit, la nuit, sa production tomber des neuf dixièmes.

Elle comprend:

Une chaufferie équipée de trois chaudières Duquenne de 15 tonnes-heure à 28 kilos prévues pour chauffer au mazout par foyers gazogènes.

Une salle des machines équipée de deux groupes turbo-alternateur à condensation à turbine radiale à double rotation système Ljungström fabrication Sautter-Harlé de 2.200 kW à 3.000 tours minute, un groupe turbo-alternateur à contre-pression Sautter-Harlé de 600 kW à 3.000 tours minute.

Un moteur Diesel Burmeister et Wain 7 cylindres 500 tours minute de 375 CV.

Deux groupes Diesel M. A. N. ont été acquis à l'énergie électrique d'Afrique équatoriale française.

Les équipements de filtration et pompage d'eau de mer pour le refroidissement des condenseurs.

Des réservoirs pour le stockage du mazout.

De convoyeurs pour l'alimentation en déchets de bois.

Les canalisations d'eau et de vapeur.

Un château d'eau.

Les cellules de départ.

Les ventes d'électricité se sont élevées en 1951 à 4.456.570 kWh dont 3.129.040 à la S. G. C. F. G. La vente de vapeur à la S. G. C. F. G. a atteint 4.600 tonnes.

Le bilan à fin décembre 1951 est annexé au présent rapport. Le solde créditeur du compte pertes et profits de 2.885.607 F. C. F. A. a été utilisé à l'apurement des amortissements différés des exercices 1951 et 1952.

Le prix du courant électrique revient à peu près cinq fois le prix du courant dans la métropole.

En 1950, pour des raisons de trésorerie et qui n'avaient rien à voir avec une réorganisation, l'usine a été rachetée par la Compagnie française du Gabon pour 780 millions de francs métro. Le capital de 100 millions de francs C. F. A. étant attribué à raison de 30 p. 100 à la C. F. G., 40 p. 100 à l'électricité d'A. E. F., 20 p. 100 de 30 p. 100 à la C. F. G., 40 p. 100 à l'électricité d'A. E. F., 20 p. 100 à la Caisse centrale de la France d'outre-mer, 40 p. 100 à divers.

La société de gestion doit obligatoirement pallier le déficit, après règlement d'un dividende de 5 p. 100 au capital. Elle doit donc, en fait, assurer les charges de l'amortissement des prêts de la Caisse centrale de la France d'outre-mer 300 millions C. F. A. en vingt-cinq ans, soit 13 millions C. F. A. par an, l'intérêt de ces prêts, le dividende, ce qui fait que, sur un total de dépenses mensuelles d'environ 10 millions, 3.560.000 F sont des charges financières. La société de gestion de trouve donc devant ce dilemme: ou bien vendre cher ses déchets à la centrale, mais le déficit augmente, ou les vendre bon marché, mais c'est le compte d'exploitation de la de la société de gestion qui en supporte les conséquences. La balance n'est pas très facile à établir et la fourniture de courant en ressort pendant ce temps à 14 francs C. F. A. le kWh en haute tension.



Signalons en passant que la société Legrand et Munich touche, dans cette affaire, à titre de dédommagement 2.400.000 francs C. F. A. par an comme ingénieur-conseil (contrat heureusement en voie de résiliation).

Soulignons combien le matériel est mal adapté à son utilisation. De nombreux déboires ont été enregistrés sur les chaudières, les turbo-alternateurs Ljungström à double rotation sont fragiles et abandonnés même dans la métropole. Enfin l'échelonnement des puissances est tel que la marche sur Port-Genil seul, quand la S. G. C. F. G. est arrêtée, se fait avec un rendement déplorable. Les administrateurs actuels de la S. E. P. G. sont les suivants:

Président: M. Loustau.  
Membres: Caisse centrale de la France d'outre-mer, Compagnie française du Gabon, Société de gestion de la Compagnie française du Gabon, le territoire du Gabon et M. Philippe Mollé, commissaire du Gouvernement et directeur des travaux publics d'A. E. F.

#### Compagnie française du Cameroun.

Le 21 mai 1945, M. Giraud, ingénieur des ponts et chaussées en disponibilité, arrivait au Cameroun avec pour objectif la mise en place d'une grande exploitation industrielle du bois, ayant elle-même ses propres chantiers. C'est la première fois que les services administratifs du Cameroun eurent connaissance de la Compagnie française du Cameroun, créée à Paris sous l'égide du plan.

L'idée première était de créer une importante fabrique de panneaux de fibre. M. Giraud qui avait séjourné au Cameroun pendant la guerre désirait installer son centre industriel près de Douala et demandait l'attribution d'un permis d'exploitation forestière au plus près de l'interland de la ville.

Le massif de Grande-Forêt situé entre Dibamba et la Sanaga, au Nord de la voie ferrée Douala-Yaoundé était fort mal connu. On savait qu'il était riche en bangossi et pauvre en essences d'ébénisterie. On savait qu'il était également situé en terrain accidenté dans sa partie Ouest et en terrain montagneux dans sa partie Est. Malgré ces circonstances défavorables, M. Giraud déposa une demande de permis et, voulant arriver à un total de 250.000 hectares, il prit le complément dans la basse vallée de la Dibamba et de la Sanaga, mais au Sud de la voie ferrée. Il s'agissait là d'une région très marécageuse.

Quelques mois plus tard, le territoire apprenait que l'objectif industriel était modifié et que la Compagnie française du Cameroun ne fabriquerait plus de panneaux de fibre mais des sciages.

Le problème devenait tout à fait différent puisqu'il s'agissait, en fait, de placer sur les marchés étrangers des essences jusqu'ici inconnues des utilisateurs et suscitant, par conséquent, leur méfiance.

M. Giraud se faisait fort, à ce moment-là, d'amener à la nouvelle société d'importants marchés de traverses de chemin de fer, de fonds de wagons et de pièces spéciales pour travaux à la mer, et effectivement des marchés importants de traverses de chemin de fer furent traités avec la S. N. C. F.

Le programme initial par la C. F. C. prévoyait 50.000 mètres cubes de sciages par an.

Le matériel de scierie fut acheté d'occasion aux Etats-Unis par l'intermédiaire de M. Kagan de la banque Seligman et, grâce aux bons offices de la Technical Precision Corporation. Mais, les conditions de rémunération de cette société étaient très différentes de celles prévues pour la Compagnie française du Gabon. Au lieu d'un taux uniforme de 2 p. 100, le montant des commissions attribuées à la Technical Precision Corporation s'élevait à 4 p. 100 sur la première tranche de 250.000 dollars, 3 p. 100 sur la deuxième tranche de 250.000 dollars, 2 p. 100 sur la troisième tranche de 250.000 dollars, 1 p. 100 au delà; soit, dès l'origine, 21.897 dollars étaient attribués à la T. P. C.

La Compagnie française du Cameroun avait acheté des camions aux Etats-Unis, par l'intermédiaire de la T. P. C., les concessionnaires locaux réclamèrent leur commission, qui leur fut payée en francs (en fait, une double commission fut ainsi payée).

La centrale fut équipée avec du matériel d'occasion, souvent fort ancien. Pour n'en citer qu'un exemple, les gazogènes qui équipaient cette centrale étaient timbrés de 1901 par la Société suisse Winterthur. Les transformateurs, dont nous avons constaté encore l'existence étaient en provenance de la Société alsacienne de constructions mécaniques. Or, cette société, de notoriété publique, a cessé la fabrication des transformateurs depuis sa fusion avec la Compagnie française Thomson Houston en 1928. Il est donc compréhensible que dès le début des difficultés considérables aient été enregistrées dans le fonctionnement de la centrale et que le rendement de celle-ci ait été fort mauvais.

Nous rencontrons d'autre part, en ce qui concerne le matériel de sciage proprement dit, les mêmes défauts qu'au Gabon, c'est-à-dire un outillage automatique à très grand débit inadapté aux bois feuillus de la forêt équatoriale: l'automatisme de la chaîne, scie de tête, déligneuse, ébouteuse, obligeait à d'importants déchets au détriment du rendement.

Enfin, une autre difficulté devait être enregistrée; la majeure partie exploitable des bois constituant la forêt au Cameroun est constituée par des essences de densité supérieure à 1, donc non flottables. L'installation de l'usine à Yansoki sur les bords de la rivière ne résolvait par conséquent, qu'une partie du problème d'approvisionnement en grumes, celles-ci ne pouvant parvenir par flottabilité que pour une faible fraction, le reste devant être acheminé par chalands ou par route sur la scierie.

Au moment de la constitution de la société, il avait été prévu qu'une route devait être construite aux frais de la C. F. C. entre Bone Poupa et Edea pour relier une partie de l'exploitation de la Compagnie française du Cameroun à l'usine et pour permettre également des relations avec la centrale d'Edea. Or, quand il s'agit de tracer une nouvelle route de Douala à Yaoundé, au lieu d'utiliser

la route existante en l'améliorant, ce qui aurait coûté environ 600 millions, le tracé fut modifié de façon à passer par Bone Poupa et ce fut l'origine de la route actuelle qui entraîna une dépense de près de 2 milliards de francs C. F. A. En même temps, un avenant était ajouté au cahier des charges de cette société, qui précisait que le nouveau tracé de la route Douala-Edea passant par Bone Poupa, la C. F. C. se trouvait déchargée de l'obligation de construire cette route. On peut donc dire sans crainte de se tromper que, au passif de la Compagnie française du Cameroun, on peut ajouter environ 1.400 millions de francs C. F. A., représentant l'augmentation du prix de la route Razel, par rapport à l'amélioration de la route existante.

Quoiqu'il en soit, la Compagnie française du Cameroun se composait, à l'origine, de la concession forestière s'élevant finalement à 256.000 hectares, d'un ensemble industriel situé à Yansoki, sur une concession provisoire dans laquelle avaient été investis 809 millions 850.056 francs C. F. A. au 31 décembre 1952, compte tenu des frais d'établissement s'élevant à 279.259.284 francs C. F. A., cet ensemble comportant des quais de déchargement, un pont roulant, une scierie, une centrale, une table de triage et des bâtiments annexes, une menuiserie, un atelier mécanique, un magasin général, un atelier de réparations navales, des bureaux et soixante cases d'habitation; enfin, un service commercial et de transit situé à Douala et servant en commun à la Compagnie française du Cameroun et la Compagnie française du Gabon.

Les pertes cumulées des deux exercices sociaux s'étant élevées à 432.536.893 francs C. F. A. et peu d'espoir subsistant de redresser la situation amiable fut décidée à la suite du voyage de M. Herail, à dater du 31 décembre 1952.

Les principales causes de l'échec de la C. F. C. peuvent se résumer comme suit:

Difficultés de commercialisation de bois encore inconnus des utilisateurs et, en particulier, de l'Azobé qui devait par la suite se révéler comme l'essence la plus précieuse;

Mauvais emplacement de la concession industrielle, excentrique par rapport à la forêt et coût élevé des transports fluviaux;

Mauvaises dispositions techniques et vétusté du matériel, spécialement celui de la centrale;

Coût exagéré et anormal des immobilisations et, bien entendu, comme pour la Compagnie française du Gabon, instabilité du personnel et manque général de coordination.

La liquidation s'est engagée sous les plus mauvais auspices. Il est bien évident que le matériel dont il s'agissait d'assurer le placement étant vétuste dès son origine, et mal adapté à la forêt équatoriale, ne pouvait trouver preneur sur place. D'autre part, son ancienneté même interdisait son transport. Les liquidateurs durent donc, en fait, vendre ce matériel au poids de la ferraille et il est vraisemblable que le montant de la liquidation n'excédera pas 100 millions de francs C. F. A.

Il s'agit là d'une affaire dans laquelle l'Etat aura englouti près de deux milliards de francs métr.

Nous joignons en annexe:

La liste des actionnaires de la Compagnie française du Cameroun;

La liste des emprunts du Crédit national;

Un exemplaire de la situation de liquidation au 31 décembre 1954.

#### Les bois du Cameroun.

Comme nous l'avons indiqué, la Compagnie française du Cameroun n'est pas la seule affaire dans laquelle aient été investis des fonds publics. Parmi celles-ci, nous pouvons mentionner les autres affaires pour lesquelles des prêts à long terme sur fonds publics ont été accordés et sur lesquels nous n'avons pas eu le loisir d'effectuer une enquête. Nous devons d'ailleurs ajouter que l'Etat n'ayant pas participé au capital, nous n'aurions pu que réclamer la nomination d'une commission d'enquête, ce que nous n'étions pas habilités à faire au moment où notre commission se trouvait au Cameroun.

En revanche, notre mission s'est intéressée à la Compagnie des bois du Cameroun qui s'est constituée toujours sur l'instigation du plan et de M. Giraud en persuadant à des industriels lyonnais, les frères Vetter, qui avaient l'intention de monter au Cameroun une affaire de sciages modeste, de s'équiper beaucoup plus amplement en profitant des facilités accordées par le plan et le F. I. D. E. S.

La Société des bois du Cameroun comporte, elle aussi, une réserve de matières premières constituée par une concession forestière de 250.000 hectares autour d'Edea, dont les principales essences exploitées sont l'azobé, pour 40 p. 100 (densité 1,4); le doussié pour 40 p. 100, l'ilomba, pour 10 p. 100, les autres essences étant principalement des acajous, l'iroko, le mauvingui, l'ekops, l'angalé, le dabéma, etc. La moyenne exploitable à l'hectare est très faible: 40 à 15 mètres carrés.

L'ensemble industriel a été créé à Ezeka et il y a été investi 590 millions de francs C. F. A.

Il comprend: un terrain en pleine propriété de 350 hectares environ, une usine comportant une scierie, une centrale, une chaîne de triage, un atelier de récupération deux séchoirs, un hangar d'expédition et des bâtiments annexes, un embranchement particulier, un atelier mécanique, un atelier de menuiserie, une cité à l'usage de bureaux et d'habitations.

La valeur du terrain avoisine 8 millions; celle des bâtiments: 350 millions; celle de l'outillage: 230 millions; enfin, un service de transit fonctionne à Douala.

Cette société, remarquablement dirigée par les frères Vetter, outillée avec du matériel moderne, ne rencontre pas moins de très grosses difficultés d'exploitation.

La première des causes est la même que pour la Compagnie française du Cameroun, c'est-à-dire: trop grand automatisme du matériel, mal adapté à l'hétérogénéité, et à la pauvreté relative de la forêt équatoriale; ainsi qu'à la multiplicité des essences à débiter.

La seconde provient de la nécessité de former sur place une main-d'œuvre indigène qui est encore peu adaptée à l'exploitation industrielle.

Enfin, les tarifs très élevés de chemin de fer entre Ezeka et Douala rendent les transports très onéreux.

Malgré ces handicaps, les frères Vetter ne perdent pas espoir. Ils y sont encouragés par les recherches qu'ils ont entreprises pour l'élargissement de l'éventail des essences commercialisables, l'augmentation du rendement, l'amélioration du conditionnement, l'augmentation du chiffre des ventes.

D'autre part, ils ont l'intention d'étendre les travaux de menuiserie qu'ils ont entrepris pour l'instant sur un mode artisanal, de façon à créer une entreprise industrielle permettant de développer les ventes sur place ou dans un rayon peu important de cases préfabriquées, du modèle de celles qu'ils ont déjà installées à Edea.

Enfin, ils envisagent le montage de dérouleuses destinées à la Société des emballages et contre-plaqué.

Ils emploient actuellement 60 Européens et 1.300 indigènes.

L'exploitation de la forêt est prévue sur cinquante ans. 75 kilomètres de routes ont été construits aux environs d'Edea pour les besoins mêmes de l'exploitation. Nous avons d'ailleurs indiqué dans notre exposé général le montant auquel arrive la construction de ces routes.

Les productions de la Société des bois du Cameroun ont évolué de façon satisfaisante, ainsi qu'en fait preuve le tableau ci-joint.

La répartition actuelle du capital est indiquée par le tableau ci-joint.

Le conseil d'administration est composé de :

- Cinq représentants des groupes privés ;
- Deux représentants de la C. C. F. O. M. ;
- Un représentant du ministère ;
- Deux représentants du territoire du Cameroun.

Malgré la bonne gestion de la Société des bois du Cameroun, malgré la disparition de la Compagnie française du Cameroun qui lui a permis de bénéficier des marchés en cours avec les chemins de fer, le bilan à fin décembre fait ressortir des insuffisances de trésorerie telles que les dettes à court terme s'élèvent à 118.671.750 F C. F. A. contre un montant réalisable de 31.800.207 F, auquel on peut ajouter le stock, c'est-à-dire 135 millions de francs C. F. A.

Les pertes et profits à fin décembre 1953 faisaient ressortir un solde débiteur de 172.614.701 francs C. F. A. et le bilan provisoire à fin décembre 1954 enregistrait une augmentation de ce solde débiteur le portant à 217.549.191 F.

Les frères Vetter envisagent une augmentation de capital en faisant appel à d'autres fonds privés, en particulier à la Banque de l'Union européenne, au groupement hollandais Bruynzeel et à M. Paul Bernard.

#### Centrale d'Edea.

Il n'était évidemment pas dans les objectifs de la mission de s'occuper de la centrale d'Edea.

Nous n'en dirons que quelques mots.

Cette centrale qui avait été conçue, à l'origine, d'une façon pléthorique pour alimenter à la fois la Compagnie française du Cameroun et la ville de Douala, a vu son ampleur se développer d'une façon considérable par l'intention de fabriquer de l'aluminium à partir de bauxites importées de France.

Or, une étude sommaire a indiqué que la rentabilité du projet ne pouvait être assurée qu'avec du courant à 0,50 F le kWh ; comme le prix réel du courant doit ressortir aux environs de 0,90 F, l'Etat a consenti des prêts de plusieurs milliards sans intérêt pour arriver à ce chiffre.

Nous ne voulons pas nous prononcer sur la valeur de cette opération qui est peut-être intéressante au point de vue stratégique et également au point de vue de l'utilisation d'une certaine main-d'œuvre au Cameroun mais nous craignons que la découverte de nouveaux gisements en Afrique et de sites mieux adaptés que le site d'Edea à la production d'énergie électrique à bon marché, n'amènent, là aussi, d'ici quelques années, des mécomptes et nous tenons dès maintenant, sans avoir en aucune manière approfondi le sujet, à faire quelques réserves sur l'avenir de cette affaire.

#### Conclusions.

La commission des finances n'a pu juger qu'avec beaucoup de sévérité la légèreté avec laquelle se sont engagées les affaires contrôlées par la mission d'enquête. Elle pense qu'au moment où, plus que jamais il est utile de prévoir des investissements directement ou indirectement productifs dans les territoires d'outre-mer, de telles affaires risquent de jeter un discrédit immérité sur des opérations parfaitement saines. Elle déplore qu'il ne lui soit pas possible d'étendre ses investigations auprès des sociétés étrangères intéressées à la création des entreprises contrôlées pour déterminer comment ont été réalisées les opérations d'achat de matériel.

Elle a, au surplus, pensé que pour la Compagnie française du Gabon et pour Les Bois du Cameroun il convenait de ne pas entraîner les tentatives de redressement, à la condition qu'elles se poursuivent dans le sens des intérêts généraux de l'Union française, et non pas aux dépens de l'une de ses parties.

Mais notre commission exige qu'à tout le moins cette cruelle et coûteuse expérience serve à éviter le renouvellement de telles erreurs qui, outre qu'elles contribuent à dilapider les deniers de l'Etat, empêchent d'affecter les mêmes crédits à des entreprises plus saines dans les territoires d'outre-mer.

Considérant que l'Etat n'a pas pour tâche de faire bénéficier de ses largesses certaines catégories de citoyens aux dépens d'autres catégories, partageant l'avis critique de la cour des comptes publié après le retour de la mission, notre commission présente les observations et formule les demandes suivantes :

#### Sur un plan général.

a) Constatant qu'aucun compte n'a été tenu des avertissements reçus lors de la création de ces affaires, elle estime à la lumière des résultats de cette grave erreur qu'aucune affaire de ce genre ne devrait voir le jour sans une enquête et un rapport faisant ressortir non seulement, l'avis du territoire, mais aussi celui d'experts publics et privés.

b) La présentation au comité directeur du F. I. D. E. S. du rapport prévoyant l'apport du groupe hollandais à la société de gestion, n'ayant pas fait mention expresse des conditions exactes de cet apport, elle estime, sur un plan général, nécessaire de combler cette lacune. Elle risque en effet, et cela n'a pas manqué de se produire, d'abuser les membres du comité souvent saisis fort tard d'un rapport ainsi incomplet sur la portée exacte des accords et sur les pensées qui l'ont inspiré. Notre commission demande que, dorénavant, tous les éléments d'appréciation soient fournis au comité directeur, soit par écrit, soit s'il s'agit de contrats privés, par communication verbale spontanée.

c) Notre commission constate, une fois de plus, que la multiplicité des contrôles sans responsabilité aboutit à annihiler ces contrôles. Elle demande au Gouvernement de rechercher une formule permettant d'établir la responsabilité des fonctionnaires détachés auprès des sociétés dans lesquelles l'Etat possède une participation au capital ou a accordé sa garantie pour des emprunts, de manière à ce que des sanctions puissent être prises à l'encontre de ceux qui ne sauraient pas, par leurs rapports, ou éventuellement leur démission, attirer avec éclat l'attention des pouvoirs publics sur les défauts qu'ils n'ont pas pu manquer de constater. Elle pense qu'il conviendra de reconsidérer le problème des représentants du Gouvernement : contrôleurs d'Etat ou commissaires du Gouvernement, de manière à rendre leur contrôle peut-être moins permanent mais plus efficace.

d) Elle demande que la sous-commission de contrôle des entreprises nationalisées soit habilitée à exercer automatiquement son contrôle, non seulement sur les affaires dans lesquelles l'Etat détient plus de 30 p. 100 du capital, mais aussi sur celles à qui l'Etat a accordé sa garantie ou des subventions pour des emprunts dont le montant, ajouté à la participation au capital, représente 75 p. 100 ou plus du capital social.

Elle demande également que le Crédit national ne puisse obtenir la garantie de l'Etat que pour 80 p. 100 au plus des prêts qu'il accorde, de façon à donner plus de poids aux avis qu'il pourrait émettre à la suite des enquêtes auxquelles il procéderait soirement.

#### Sur le plan de la Société de gestion de la Compagnie française du Gabon.

e) Notre commission estime souhaitable de développer la collaboration européenne dans les territoires d'outre-mer, mais cette collaboration ne doit être envisagée que :

1° Si la participation française est insuffisante, défailtante ou dangereuse. Or, des offres françaises assorties de clauses de variation automatique des quantités vendues avec l'évolution du marché auraient pu être soumises aux fabricants français (ce qui n'a pas été le cas) au lieu de prévoir seulement une participation de simple principe de 50 millions avec deux administrateurs, ce que malgré tout, la chambre syndicale a eu tort de refuser ;

2° S'il s'agit de produits que la France importe (ce qui n'est pas le cas), ou dont le marché d'exportation est en expansion (ce qui est le cas actuel) ;

3° Si les capitaux ainsi associés s'appliquent à des investissements nouveaux (ce qui n'est certainement pas le cas).

Ainsi, il est peut-être été possible avec des résultats analogues au moyen d'un contrat étudié avec clauses de sauvegardes précises, et en se gardant des maladresses qui ont présidé de part et d'autre à des pourparlers hâtivement rompus, d'éviter l'intrusion d'une société étrangère dans une affaire où les investissements ont été effectués par l'Etat français.

f) Notre commission ne saurait accepter le risque de voir s'instaurer le désordre sur les marchés étrangers par une concurrence à l'exportation entre firmes nominale françaises, mais dont l'une est animée par un groupe étranger, et le ministre de la France d'outre-mer doit prendre toutes précautions dans ce sens.

Notre commission a constaté que l'accord commercial venu à expiration entre la chambre syndicale des fabricants de contre-plaqué et la S. G. C. F. G. avait sauvé cette dernière du désastre, et elle a enregistré avec satisfaction l'éventualité de la conclusion de nouveaux accords commerciaux entre la majorité des fabricants français et la S. G. C. F. G. Tout en souhaitant vivement que le maximum de compréhension intervienne dans les rapports entre fabricants français de la métropole ou d'outre-mer, pour assurer un développement parallèle des activités métropolitaines et d'outre-mer, elle considérerait comme anormal et amoral que la S. G. C. F. G. ne fasse, cette fois-ci au profit d'un groupe étranger que profiter de ce nouvel accord pour gagner du temps et asseoir sa position concurrentielle en France et dans le monde aux dépens de l'intérêt national. Cette crainte étant d'autant plus légitime que ces accords sont de courte durée, et leur dénonciation à l'expiration de cette nouvelle aide de l'industrie métropolitaine risquerait alors de réduire au chômage, par une concurrence maladroite au profit d'intérêts en grande partie étrangers, un nombre très important d'ouvriers français.

Notre commission demande au ministre de la France d'outre-mer de veiller soigneusement à éviter cette manœuvre et, pour sa propre part, elle compte bien s'informer régulièrement de la situation dans l'avenir.

g) Dans le même esprit, toutes précautions doivent être prises pour éviter que le groupe étranger n'acquière directement, ou indirectement, la majorité dans la S. G. C. F. G.

h) Notre commission exige que, conformément aux engagements répétés même à la tribune du Conseil de la République, l'Etat n'apporte plus sous aucune forme de soutien financier nouveau aux sociétés survivantes: C. F. G. ou S. G. C. F. G. et Bois du Cameroun qui doivent maintenant faire uniquement appel à des fonds privés.

## ANNEXE N° 364

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 15 mars 1956.)

PROPOSITION DE LOI tendant à proroger le mandat des députés élus dans les départements d'Algérie en 1951, présentée par M. de Rocca-Serra, sénateur. — (Renvoyée à la commission du suffrage universel, du contrôle constitutionnel, du règlement et des pétitions.)

### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, l'article 52 de la Constitution, troisième alinéa, dispose qu'en cas de dissolution les élections générales ont lieu vingt jours au moins, trente jours au plus après la dissolution.

Après le décret de dissolution du 1<sup>er</sup> décembre 1955 est intervenu le décret du 12 décembre qui est basé sur la force majeure et l'impossibilité d'organiser des élections en Algérie et par laquelle celles-ci ont été renvoyées *sine die*.

Parce que les élections n'ont pas eu lieu en Algérie dans les délais prévus par la Constitution, et qu'il est actuellement impossible de les organiser, la dissolution ne peut s'appliquer aux représentants des départements d'Algérie à l'Assemblée nationale. Il y a lieu, en ce qui les concerne, de proroger le mandat de 1951, jusqu'à la date fixée par l'article 3 de la loi n° 54-839 du 21 août 1954.

Nous faisons observer qu'il ne peut s'agir d'une cooptation de mandat puisqu'il n'y a pas dérogation aux règles habituelles de l'élection mais une impossibilité de procéder à des élections et que, au surplus, nous sommes avant l'expiration des pouvoirs.

D'autre part, on ne peut admettre que l'Assemblée nationale puisse continuer à siéger en l'absence des élus d'Algérie sans ignorer notre constitution et notamment l'article 1<sup>er</sup> qui proclame que la France est une République indivisible, l'article 5 relatif à l'unité de la représentation parlementaire et l'article 6 qui prévoit que les deux Chambres sont élues sur une base territoriale.

Enfin, nul ne contestera que politiquement l'absence de représentants de l'Algérie dans la nouvelle Assemblée nationale est infiniment regrettable. La prorogation du mandat des élus d'Algérie à l'Assemblée nationale viendra, dans les graves circonstances que nous vivons, confirmer hautement le caractère indissoluble des liens qui unissent l'Algérie à la France.

Elle permettra de lutter avec plus d'efficacité contre les causes de troubles que constituent le doute, l'inquiétude, le découragement qui ont pu se manifester au sein de certains éléments de la communauté franco-musulmane.

En fait, elle contribuera à faciliter l'effort de pacification qui est l'objectif que se propose d'atteindre le Gouvernement par les pouvoirs spéciaux.

En conséquence, nous vous proposons d'adopter la proposition de loi suivante:

### PROPOSITION DE LOI

Les députés des départements d'Algérie élus le 17 juin 1951 siégeront à l'Assemblée nationale jusqu'à la date fixée par l'article 3 de la loi n° 54-839 du 21 août 1954.

## ANNEXE N° 365

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 20 mars 1956.)

AVIS présenté au nom de la commission de la justice et législation civile, criminelle et commerciale sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à modifier l'article 795 du code rural relatif au droit de préemption pour les baux ruraux, par M. Delalande, sénateur (1).

Mesdames, messieurs, le statut des baux ruraux a instauré, en cas de mise en vente d'un fonds rural, un droit de préemption au profit du preneur en place. Cette mesure, destinée à faciliter l'accession du preneur à la propriété de la terre qu'il exploite, a été l'une des plus marquantes du statut du fermage. Son importance est indéniable.

(1) Voir: Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), n°s 10009, 10294, 10907, 11274, 11667 et in-8° 2163; Conseil de la République, n°s 134 et 339 (session de 1955-1956).

Lors de la modification du statut, en avril 1946, le législateur a cru devoir ajouter, pour le cas où le preneur en place ne ferait pas usage de son droit, un droit de préemption subsidiaire au profit de tout professionnel de l'agriculture et même de toute personne ayant pris l'engagement d'exploiter le fonds à la cessation du bail en cours.

Ce droit de préemption subsidiaire a soulevé de nombreuses difficultés d'application.

D'une part, en l'absence de tout délai de préavis, le preneur en place, dont la ferme est vendue dans les tous derniers mois de son bail, ne peut empêcher l'acquéreur d'exercer son droit de reprise dès l'expiration du bail. La garantie qu'il pensait tirer de l'absence de congé et de son droit au renouvellement du bail pour neuf ans est vaine. Il n'aurait eu d'autre moyen d'empêcher son expulsion hâtive que d'acheter lui-même sa ferme et, s'il ne l'a déjà fait, c'est la plupart du temps qu'il n'en avait pas les moyens.

D'autre part, ce droit de préemption va être exercé par un « professionnel de l'agriculture », création du nouveau droit rural, qui peut être non seulement un cultivateur authentique, mais aussi un étranger à la profession qui aura simplement déclaré avoir la vocation agricole. Le bénéficiaire de ce droit a donc de nombreuses chances d'être beaucoup moins intéressant, sur le plan social et professionnel, que le preneur en place qu'il va cependant expulser sans délai.

Les fermiers et métayers se sont plaints de l'extension jurisprudentielle excessive du droit de reprise du propriétaire. L'exercice du droit de préemption subsidiaire des professionnels de l'agriculture ne fait qu'accroître encore les cas de reprises abusives.

Pour mettre fin à ces abus, dans l'intérêt bien compris des exploitants, une proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale, tendant à supprimer purement et simplement le droit de préemption subsidiaire des professionnels de l'agriculture. Elle a été adoptée par l'Assemblée nationale, le 15 novembre 1955, à une très large majorité.

Cependant, la commission sénatoriale de l'agriculture, émue d'ailleurs des abus que comportait l'exercice de ce droit, a préféré le maintien en essayant de pallier les inconvénients qu'il présentait.

D'une part, elle a voulu définir de façon plus serrée le « professionnel de l'agriculture » en renvoyant, en somme, aux conditions mises par l'article 793 du code rural pour l'exercice du droit de préemption du preneur en place.

D'autre part, elle a institué un délai de préavis de dix-huit mois au minimum au profit du locataire.

Ces mesures sont apparues à votre commission de la justice comme procédant d'excellentes intentions, mais comme n'étant pas susceptibles de pallier les graves inconvénients que suscite le principe même du droit de préemption subsidiaire.

D'abord, si l'on conçoit le bénéfice d'un droit prioritaire au profit d'un preneur en place, c'est qu'il y a lieu, non seulement de faciliter l'accession à la propriété, mais aussi d'assurer la stabilité de la famille paysanne sur la terre qu'elle exploite.

Si le preneur en place n'exerce pas ce droit, qui constitue pour lui un avantage considérable, c'est qu'il se trouve dans l'impossibilité économique de le faire.

Mais l'institution d'un droit de préemption pour l'ensemble des agriculteurs, assorti de l'obligation d'expulser le preneur en place qui n'a pas eu les moyens d'acquiescer, apparaît, en réalité, comme une éviction imposée au plus faible, en tout cas cette mesure va systématiquement à l'encontre de la stabilité que le statut du fermage avait voulu accorder aux fermiers et métayers.

Par contre, l'avantage concédé aux « professionnels » qui veulent se porter acquéreurs est mince. En instituant une concurrence particulière entre eux, on risque de favoriser l'accroissement du prix des terres comme cela s'est déjà manifesté dans certaines régions.

D'ailleurs, si l'on veut organiser un véritable droit de préemption au profit des professionnels de l'agriculture, il devient nécessaire d'informer l'ensemble des bénéficiaires de la mise en vente de chaque fonds rural.

Ceci supposerait une publicité et un affichage obligatoires avant toute mise en vente et le droit pour tous ceux qui se prétendraient « professionnels » de venir en justice discuter les droits de leurs concurrents. Sinon, c'est limiter l'exercice de la préemption à ceux qui, au hasard de leurs relations, ont appris l'intention de vendre du propriétaire. On voit, ainsi jusqu'à quelles mesures extrêmes il faut aller, si l'on veut réellement organiser un droit de préemption pour tous les cultivateurs.

Or, de telles mesures sont apparues tellement excessives que la commission de l'agriculture n'a pu les adopter.

Votre commission de la justice estime que les droits des professionnels de l'agriculture ne seront nullement méconnus et que ces derniers auront toujours la possibilité d'acquiescer s'ils le veulent et dans la plus complète liberté.

Pour encourager, dans un climat de confiance réciproque et de liberté, l'accession à la propriété paysanne, il est, semble-t-il, des mesures plus efficaces que le règlement autoritaire des rapports entre vendeurs et acquéreurs, entre propriétaires et fermiers: c'est, notamment, le développement du crédit agricole par des prêts effectifs et importants pour l'acquisition de terres. C'est plutôt par ce moyen et d'autres mesures d'aide et d'encouragement qu'on parviendra à assurer, dans la stabilité, l'installation de la famille paysanne sur la terre qu'elle exploite.

Votre commission de la justice s'est donc trouvée dans l'impossibilité de se rallier aux conclusions de la commission de l'agriculture. Elle dépose un amendement reprenant purement et simplement le texte de l'Assemblée nationale tendant à l'abrogation des trois derniers alinéas de l'article 795 du code rural.

Mais il importe, cependant, que les acquisitions faites sous l'empire de la loi actuelle et comportant l'obligation et le droit pour l'acquéreur de reprendre la ferme louée à l'expiration du bail

en cours, réçoivent leur pleine application. Ces acquisitions ont eu lieu en vertu d'une ordonnance du président du tribunal paritaire; même si la reprise de la ferme par l'acquéreur ne doit intervenir qu'après la publication de la loi actuelle, cette reprise, condition de validité de la vente, est un droit acquis au nouveau propriétaire, en vertu des principes juridiques les plus certains. Il y a lieu de le rappeler, sans qu'il soit cependant nécessaire de compléter le texte de loi par une disposition expresse qui serait surabondante. C'est dans ces conditions que votre commission de la justice vous demande de vouloir bien adopter l'amendement qui vous est distribué par ailleurs.

## ANNEXE N° 366

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 20 mars 1956.)

**RAPPORT** fait au nom de la commission de la justice et de législation civile, criminelle et commerciale sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux **infractions** commises à l'égard des **victimes d'accidents**, par M. de La Gontrie, sénateur (1).

Mesdames, messieurs, personne n'ignore que les victimes d'accidents de droit commun sont de plus en plus sollicitées soit par circulaires, soit par la publicité dans les journaux, soit, immédiatement après l'accident, par des visites dans les cliniques et les hôpitaux, par des intermédiaires qui recherchent âprement leur clientèle.

Ces intermédiaires qui utilisent souvent un véritable réseau de démarcheurs, s'efforcent d'être chargés soit des transactions auxquelles l'accident pourrait donner lieu auprès de son auteur ou des compagnies d'assurances, soit de la direction d'un éventuel procès. Cette publicité et ces démarches sont d'autant plus répréhensibles qu'elles s'adressent, la plupart du temps, à des victimes inexpérimentées, ignorant leurs droits réels, commotionnées, isolées, souvent désespérées des conséquences possibles de l'accident et chez qui la dépression physique et morale exclut tout libre arbitre.

Elles le sont davantage encore lorsqu'il s'agit de veuves et d'enfants accablés par le malheur.

C'est pour mettre fin à ces pratiques que l'Assemblée nationale a adopté, sans la moindre opposition, la proposition de loi qui vous est soumise.

Du reste, des dispositions analogues ont déjà été prises, en matière d'accidents du travail: l'article 80 de la loi du 30 octobre 1946 punit en effet d'une amende de 12.000 à 2 millions de francs tout intermédiaire convaincu d'avoir offert ses services, moyennant émoluments convenus à l'avance, à une victime d'accident du travail ou à ses ayants droit en vue de leur assurer le bénéfice des prestations et indemnités prévues par la législation sur les accidents du travail et les maladies professionnelles.

Il en est de même des offres de service rémunérées, faites à un ancien salarié, en vue de l'obtention de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (art. 5, § 3 de l'ordonnance du 2 février 1945, modifiée par la loi du 23 août 1948).

Mais il ne suffit pas d'interdire les offres de service moyennant émoluments convenus à l'avance, car les victimes d'accidents peuvent se laisser prendre à une publicité trompeuse et, sans convenir à l'avance d'une rémunération, être amenées à payer par la suite des émoluments que rien ne justifie.

Afin d'éviter l'exploitation des personnes qui ont été victimes d'accidents de droit commun, il convient d'interdire et de sanctionner de telles publicités, ainsi que la délivrance de mandats portant pouvoir de percevoir les indemnités qui leur sont versées ou d'en donner quittance.

Une loi validée du 3 avril 1942 avait déjà tenté de mettre fin à cette exploitation; mais l'expérience a rapidement prouvé qu'en raison de l'imprécision et de l'insuffisance de son texte, de nombreux intermédiaires avaient facilement découvert plusieurs moyens de la tourner, de telle sorte que les tribunaux, malgré leur désir de sanctionner des agissements qu'ils réprouvaient, étaient parfois désarmés.

La proposition de loi que nous vous demandons d'adopter est plus complète et plus précise: elle permettra, nous l'espérons du moins, d'atteindre efficacement le but que le législateur a recherché depuis de nombreuses années.

Nous tenons cependant à préciser que, bien qu'il ne laisse aucun doute à ce sujet, le texte proposé ne vise évidemment pas les courtiers, entreprises d'assurances et organismes de défense ou de recours qui, à la condition qu'il s'agisse de contrats proposés et conclus avant la réalisation du risque, et moyennant le versement de primes régulières, prennent la charge de la défense de leurs assurés en cas d'accident et ne retiennent aucun émoulement spécial sur l'indemnité obtenue par la victime.

D'autre part, il est bien évident que l'article 409 *ter* ne s'applique pas aux avoués, agréés et avocats régulièrement inscrits à un barreau qui, en leur qualité d'auxiliaires de la justice, sont légalement habilités à recevoir des fonds destinés à leurs clients.

Nous vous demandons, cependant, d'ajouter au texte adopté par l'Assemblée nationale un article 409 *quinquies*. Il nous est apparu en effet que, dans l'esprit des auteurs de la proposition de loi, les interdictions prévues et réprimées ne devaient pas s'appliquer aux accidents n'ayant entraîné, pour la victime d'un accident de droit commun, que des dégâts strictement matériels. Cet article nouveau n'a pas d'autre but que d'apporter cette précision.

(1) Voir: Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), nos 9577, 11897 et in-8° 2230; Conseil de la République, n° 208 (session de 1955-1956).

Enfin nous estimons, comme l'a déjà fait l'Assemblée nationale, que, pour assurer une protection plus efficace, les dispositions de la présente proposition de loi doivent être intégrées dans le code pénal.

C'est pourquoi votre commission de la justice vous propose d'adopter la proposition de loi dans le texte suivant:

### PROPOSITION DE LOI

Art. 1<sup>er</sup>. — La section II du chapitre II du titre II du livre III du code pénal est complétée par un paragraphe 2 *bis* ainsi conçu: « § 2 *bis*. — Infractions commises à l'égard des victimes d'accidents.

« Art. 409 *bis*. .. sera puni d'une amende de 21.000 à 1 million de francs tout intermédiaire convaincu soit d'avoir convenu à l'avance avec la personne qui a été victime d'un accident de droit commun ou ses ayants droit, le montant de la rétribution afférente à ses services tendant à faire engager ou poursuivre une procédure ou à transiger sur les indemnités auxquelles l'accident peut donner lieu, soit d'avoir exigé ou reçu la rétribution ainsi convenue.

« Sera puni de la même peine l'intermédiaire convaincu d'avoir adressé ou fait adresser à la personne qui a été victime d'un accident ou à ses ayants droit, directement ou par personne interposée, des offres personnelles de service aux mêmes fins, même dans le cas où aucune rétribution ne serait fixée à l'avance.

En cas de récidive, l'amende sera décuplée et un emprisonnement d'un à six mois pourra en outre être prononcé.

« Sont nulles de plein droit et de nul effet les obligations contractées envers les intermédiaires pour rémunération de leurs services ou de leurs avances dans les conditions prévues par l'alinéa premier.

« Art. 409 *ter*. — Sera puni des peines prévues à l'article précédent tout intermédiaire convaincu d'avoir sollicité ou accepté de la personne qui a été victime d'un accident de droit commun ou de ses ayants droit un mandat portant pouvoir de percevoir des fonds versés à titre d'indemnité ou d'en donner quittance.

« Est nul et de nul effet tout mandat de la nature mentionnée ci-dessus, et les versements effectués à une personne autre que la victime ou ses ayants droit n'ont pas de caractère libératoire.

« Art. 409 *quater*. — Dans tous les cas visés aux articles 409 *bis* et 409 *ter*, le tribunal pourra ordonner la publication d'un extrait du jugement dans un ou plusieurs journaux et son affichage à la porte du ou des bureaux de l'intermédiaire pendant un mois, le tout aux frais du condamné.

« La suppression, la dissimulation ou la laceration totale ou partielle de ces affiches, opérée volontairement par le condamné, à son instigation ou par son ordre, entraîne contre lui l'application des peines prévues à l'article 409 *bis*, alinéa 3, et il sera procédé de nouveau à l'exécution intégrale des dispositions relatives à l'affichage, aux frais du condamné.

« Art. 409 *quinquies* (nouveau). — Les articles 409 *bis*, 409 *ter* et 409 *quater* s'appliquent non seulement aux accidents ayant causé un préjudice corporel, mais à ceux ayant entraîné, à la fois, pour la victime, un préjudice corporel et des dégâts matériels. Ils ne s'appliquent pas aux accidents qui n'ont causé à la victime que des dégâts purement matériels. »

Art. 2. — Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi et, notamment, la loi validée du 3 avril 1942 prohibant la conclusion des pactes sur le règlement des indemnités dues aux victimes d'accidents et la loi n° 55-306 du 18 mars 1955 portant extension à l'Algérie et aux départements d'outre-mer de la loi validée du 3 avril 1942 prohibant la conclusion des pactes sur le règlement des indemnités dues aux victimes d'accidents.

Art. 3. — La présente loi est applicable à l'Algérie, dans les territoires d'outre-mer, au Cameroun et au Togo.

## ANNEXE N° 367

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 20 mars 1956.)

**RAPPORT** fait au nom de la commission de l'intérieur (administration générale, départementale et communale, Algérie) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à modifier la loi n° 52-432 du 28 avril 1952 portant **statut général du personnel des communes** et des établissements publics communaux, par M. Waldeck L'Huillier, sénateur (1).

Mesdames, messieurs, la proposition de loi n° 204 soumise à vos délibérations est importante.

Le statut du personnel des communes a fait l'objet d'une première proposition de loi en 1948. Ce n'est qu'en 1951 que les deux assemblées discutèrent longuement de ce statut qui fut enfin promulgué le 28 avril 1952.

Il intéresse les employés des collectivités locales et intercommunales des 38.000 communes de France, des départements d'outre-mer et de l'Algérie.

Ce statut s'efforce d'assurer d'une part la reconnaissance des intérêts légitimes des agents communaux et d'autre part le respect de l'autonomie communale. Toutefois, il a semblé nécessaire d'y apporter des modifications afin que l'application en soit plus rationnelle; c'est le but de ce rapport qui doit permettre la mise en vigueur d'une loi jusqu'ici partiellement appliquée et cela quatre ans après sa promulgation. Il faut reconnaître que cette loi envisage

(1) Voir: Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), nos 4575, 4605, 5612, 6106, 4108, 4998, 8519, 11564 et in-8° 2223; Conseil de la République, nos 40 (année 1952) et 204 (session de 1955-1956).

des procédures particulièrement complexes et que plusieurs modifications étaient demandées, soit par les organisations syndicales du personnel, soit par les municipalités.

Mais il est regrettable que la non-application du statut des agents communaux résulte, sans aucun doute, dans le fait que le comité paritaire national prévu à l'article 92, n'a pu encore être mis en place. C'est pour permettre l'application immédiate du statut et répondre ainsi à l'attente des employés communaux que votre commission vous propose d'adopter l'ensemble des dispositions votées par l'Assemblée nationale, dispositions qu'elle a modifiées sur certains points.

Les propositions qui vous sont soumises peuvent se résumer comme suit :

#### 1° Comité paritaire national consultatif.

Alors que sa composition comprenait 54 membres : maires, représentants du personnel et délégués du ministre de l'intérieur, le nombre de ses membres a été réduit sensiblement et son caractère est maintenant véritablement paritaire.

#### 2° Rémunérations.

Le comité paritaire dénommé maintenant « Commission paritaire » sera consulté par le ministre de l'intérieur avant que celui-ci détermine, d'une part, les échelles de traitement du personnel qui deviendront obligatoires, et d'autre part, à titre purement indicatif, un tableau type des emplois communaux, compte tenu de l'importance respective des différentes communes.

#### 3° Titularisation des employés auxiliaires.

La proposition de loi ouvre un nouveau délai de six mois à compter de la promulgation de la loi pendant lequel les personnels en fonction dans un emploi permanent et à temps complet pourront être titularisés dans leur emploi.

D'autre part, un article additionnel n° 95 bis prévoit une reconstitution de carrière en faveur des auxiliaires titularisés depuis le 1<sup>er</sup> mars 1946.

#### 4° Caisse d'assurance.

Personne n'ignore que certaines communes peuvent être placées dans une situation financière véritablement critique lorsqu'un ou plusieurs de leurs agents décèdent, sont atteints d'une longue maladie ou sont victimes d'un accident de travail.

Il est institué une caisse d'assurance qui assurera la compensation des charges financières pouvant résulter de ces risques.

#### 5° Agents à temps partiel.

Le statut s'appliquera aux agents exerçant leurs fonctions dans plusieurs communes à condition qu'ils assurent 45 heures de travail par semaine au total.

Enfin des dispositions spéciales ont été prévues pour que l'application du statut soit assurée plus convenablement à l'Algérie.

A ce sujet, un comité paritaire consultatif sera créé pour l'Algérie. Votre commission a modifié le texte voté par l'Assemblée nationale.

Le tableau comparatif suivant, assorti de brefs commentaires, vous permettra de saisir clairement la portée de ces modifications.

### TABLEAU COMPARATIF

portant sur les articles modifiés par votre commission.

#### Article 1<sup>er</sup>.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Les articles 17 (dernier alinéa), 19 (les trois derniers alinéas), 21 (1<sup>er</sup>, 5<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> alinéas), 22, 24 (dernier alinéa), 26, 28 (2<sup>e</sup> alinéa), 29, 31 (2<sup>e</sup> alinéa), 33 (dernier alinéa), 34 (3<sup>e</sup> alinéa), 50 (dernier alinéa), 52 (dernier alinéa), 59, 69, 70, 86 (dernier alinéa), 92, 93 et 96 de la loi n° 52-432 du 28 avril 1952 portant statut général du personnel des communes et des établissements publics communaux sont modifiés comme suit :

« Art. 21 (4<sup>e</sup> alinéa). — Un arrêté du ministre de l'intérieur fixera, après avis de la commission paritaire prévue à l'article 92, la liste des diplômes et des programmes des concours pour l'accès à certains emplois administratifs ou techniques dont il détermine les échelles de traitement en application de l'article 22.

« (5<sup>e</sup> alinéa). — Supprimé.

« (8<sup>e</sup> alinéa). — Par dérogation aux dispositions de l'alinéa 3, les emplois de secrétaire général, secrétaire général adjoint ou secrétaire de mairie, directeur général des services techniques et de direction de services autres qu'administratifs peuvent être pourvus par la voie de recrutement direct parmi les personnes justifiant des conditions de diplômes ou de capacités qui seront fixées par l'arrêté du ministre de l'intérieur prévu à l'alinéa 4.

« Les agents recrutés dans ces conditions pourront être dispensés de stage par le maire s'ils occupaient, au moment de leur nomination, un emploi équivalent dans l'une des administrations soumise au présent statut. »

Texte proposé par votre commission :

Les articles 17 (dernier alinéa), 19 (les trois derniers alinéas), 21 (1<sup>er</sup>, 5<sup>e</sup>, 7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> alinéas), 22, 24 (dernier alinéa), 26, 28 (2<sup>e</sup> alinéa), 29, 31 (2<sup>e</sup> alinéa), 33 (dernier alinéa), 34 (3<sup>e</sup> alinéa), 50 (dernier alinéa), 52 (dernier alinéa), 59, 69, 70, 86 (dernier alinéa), 92,

93 et 96 de la loi n° 52-432 du 28 avril 1952 portant statut général du personnel des communes et des établissements publics communaux sont modifiés comme suit :

« Art. 21 (4<sup>e</sup> alinéa). — Conforme.

« (5<sup>e</sup> alinéa). — Supprimé.

« (7<sup>e</sup> alinéa). — Peuvent, en outre, être dispensés de concours, examens et stages, les candidats qui justifient avoir exercé, pendant deux ans au moins, un emploi équivalent dans une autre administration où les conditions de recrutement sont identiques à celles de la nouvelle administration.

« (8<sup>e</sup> alinéa). — Par dérogation aux dispositions de l'alinéa 3, les emplois de secrétaire général, secrétaire général adjoint ou secrétaire de mairie, directeur des services techniques ou administratifs peuvent être pourvus par la voie de recrutement direct parmi les personnes justifiant des conditions de diplômes ou de capacités qui seront fixées par l'arrêté du ministre de l'intérieur prévu à l'alinéa 4.

« (9<sup>e</sup> alinéa). — Conforme.

La commission, devant les difficultés rencontrées lors du recrutement des cadres supérieurs de l'administration communale a jugé nécessaire d'étendre la dérogation prévue par le 8<sup>e</sup> alinéa aux directeurs des services administratifs.

D'autre part, elle vous propose de modifier le 7<sup>e</sup> alinéa par l'adjonction des mots « et stages ».

Texte voté par l'Assemblée nationale :

« Art. 22. — La rémunération des agents comprend le traitement, l'indemnité de résidence, les prestations familiales obligatoires et toutes autres indemnités instituées par texte législatif ou réglementaire.

« Le ministre de l'intérieur, après avis du ministre chargé du budget et de la commission prévue à l'article 92, fixe par arrêté les échelles de traitement susceptibles d'être attribuées aux titulaires de certains emplois administratifs ou techniques; de même, après avis de la commission prévue à l'article 92, il établit à titre indicatif un tableau type des emplois communaux, compte tenu de l'importance respective des différentes communes.

« Dans les limites fixées par ces arrêtés, les conseils municipaux déterminent l'effectif des différents emplois communaux et les échelles de traitement des différentes catégories de personnel. Leurs délibérations sont soumises à approbation dans les conditions prévues à l'article 1<sup>er</sup>.

« L'échelon le plus bas de la première catégorie des emplois communaux devra comporter un traitement net qui ne pourra être inférieur à 120 p. 100 du minimum vital.

« En aucun cas la rémunération totale de l'agent célibataire débiteur, titulaire et employé à temps complet, ne peut être inférieure au salaire minimum interprofessionnel garanti. »

Texte proposé par votre commission :

« Art. 22 (1<sup>er</sup> alinéa). — Conforme.

« Le ministre de l'intérieur, après avis du ministre chargé du budget et de la commission prévue à l'article 92, fixe par arrêté les échelles de traitement applicables aux titulaires de certains emplois administratifs ou techniques; de même, après avis de la commission prévue à l'article 92, il établit à titre indicatif un tableau type des emplois communaux, compte tenu de l'importance respective des différentes communes.

« Dans les limites fixées par ces arrêtés, les conseils municipaux déterminent l'effectif des différents emplois communaux. Leurs délibérations sont soumises à approbation dans les conditions prévues à l'article 1<sup>er</sup>.

« 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> alinéas. — Conformés. »

Par la suppression du deuxième alinéa des mots : « susceptibles d'être » la commission propose que la rémunération soit rendue obligatoire par arrêté du ministre de l'intérieur après avis de la commission prévue à l'article 92.

Cette disposition est d'ailleurs conforme au vœu voté lors du dernier congrès des maires de France.

Elle permettra la revalorisation de la fonction d'employé communal et permettra un meilleur recrutement.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

« Art. 86 (dernier alinéa). — Le conjoint et les orphelins mineurs des agents soumis au présent statut décédés en service auront droit au paiement du reliquat des appointements du mois en cours et du capital-décès prévu par le régime de sécurité sociale applicable aux fonctionnaires. Ce capital est calculé sur le montant des appointements soumis à retenue, à l'exclusion de tout supplément. »

Texte proposé par votre commission :

« Art. 86 (dernier alinéa). — Le conjoint, les ascendants en ligne directe et les orphelins mineurs des agents soumis au présent statut décédés en service auront droit au paiement du reliquat des appointements du mois en cours et du capital-décès prévu par le régime de sécurité sociale applicable aux fonctionnaires. Ce capital est calculé sur le montant des appointements soumis à retenue, à l'exclusion de tout supplément. »

La modification apportée prévoit que les ascendants en ligne directe pourront bénéficier des avantages accordés aux conjoints et aux orphelins mineurs.

Cette disposition existe déjà dans un certain nombre de communes.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

« Art. 92. — Une commission paritaire du personnel communal, créée au sein de la 3<sup>e</sup> section du conseil national des services publics départementaux et communaux institué par l'ordonnance du 24 février 1943, est consultée sur tous les textes réglementaires intéressant l'application du présent statut. Elle participe à l'établissement des règles générales de fonctionnement des services,



notamment au point de vue du recrutement, de l'avancement et de la discipline. Elle peut procéder à toutes études sur l'organisation et le perfectionnement des méthodes de travail des services municipaux. Elle constitue une documentation et des statistiques d'ensemble concernant la fonction publique locale.

- « La commission paritaire du personnel communal comprend :
- « Le président de la section du personnel du conseil national des services publics, président ;
- « 6 maires élus, par l'ensemble des maires des communes soumises au statut, à la majorité relative ;
- « 4 maires désignés par l'association des maires de France ;
- « 6 représentants du personnel élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle (suivant le système dit du plus fort reste) ;
- « 4 représentants du personnel désignés par les organisations représentatives de personnel (la répartition des sièges étant effectuée à la représentation proportionnelle suivant le système dit de la plus forte moyenne, le résultat des élections de la catégorie ci-dessus étant pris pour base de calcul) ;
- « 2 maires et 2 représentants du personnel choisis par le ministre de l'intérieur parmi les membres de la section du personnel du conseil national des services publics ;
- « 6 délégués de l'administration désignés par le ministre de l'intérieur seront en outre adjoints à la commission, à titre consultatif.
- « La commission peut s'adjoindre d'autres membres, mais à titre consultatif seulement.
- « La durée du mandat des membres de la commission est de trois années.
- « Toutefois, lorsque les élections ont lieu au cours d'une période d'une durée maximum de six mois avant ou après le renouvellement général des conseils municipaux, la durée des fonctions des membres élus peut être prolongée ou réduite d'une même période par arrêté du ministre de l'intérieur.
- « Un règlement intérieur précisera les conditions de fonctionnement de la commission.
- « Un arrêté du ministre de l'intérieur fixera les modalités d'élection des représentants des maires et du personnel.

Texte proposé par votre commission :

- « Art. 92 (1<sup>er</sup> alinéa). — Conforme.
  - « La commission paritaire du personnel communal comprend :
  - « Le président de la section du personnel du conseil national des services publics, président ;
  - « 6 maires élus, par l'ensemble des maires des communes soumises au statut à la majorité relative ;
  - « 4 maires désignés par l'association des maires de France ;
  - « 6 représentants du personnel élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle (suivant le système dit du plus fort reste) ;
  - « 4 représentants du personnel désignés par les organisations représentatives du personnel (la répartition des sièges étant effectuée à la représentation proportionnelle suivant le système dit de la plus forte moyenne, le résultat des élections de la catégorie ci-dessus étant pris pour base de calcul) ;
  - « 8<sup>e</sup> alinéa. — Supprimé.
  - « 3 délégués de l'administration désignés par le ministre de l'intérieur seront en outre adjoints à la commission, à titre consultatif.
  - « La commission peut s'adjoindre d'autres membres, mais à titre consultatif seulement.
  - « La commission nationale paritaire se réunit sur convocation de son président ou sur demande d'un tiers de ses membres.
  - « La durée du mandat des membres de la commission est de trois années.
  - « Toutefois, lorsque les élections ont lieu au cours d'une période d'une durée maximum de six mois avant ou après le renouvellement général des conseils municipaux, la durée des fonctions des membres élus peut être prolongée ou réduite d'une même période par arrêté du ministre de l'intérieur.
  - « Les membres de la commission peuvent, en cas d'absence, déléguer par écrit leur droit de vote.
  - « Le reste sans changement. »
- Votre commission a supprimé dans le texte de l'Assemblée nationale le paragraphe qui introduisait dans la commission paritaire nationale deux maires et deux représentants du personnel choisis par le ministre de l'intérieur.

Cette disposition qui n'existe pas dans le statut voté en 1952, supprime toute parité réelle.

Cette suppression avait d'ailleurs été demandée par le congrès des maires de France.

Les autres modifications précisent des modalités de fonctionnement de la commission qu'il est nécessaire de fixer dans la loi.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

- « Art. 93. — Les personnels en fonction dans un emploi de début, permanent et à temps complet, pourront être titularisés dans leur emploi dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi n° du
- « Ils bénéficieront, lors de leur titularisation, d'un reclassement permettant l'attribution d'un traitement au moins égal à celui perçu au titre d'auxiliaire. »

Texte proposé par votre commission :

- « Art. 93. — Les personnels actuellement en fonction dans un emploi permanent et à temps complet, pourront être titularisés dans leur emploi dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi n° du
- « 2<sup>e</sup> alinéa. — Conforme. »

La commission a voulu préciser que cet article vise les personnels actuellement en fonction et qu'il n'est pas en contradiction avec l'article 21 du statut.

Cet article étend en même temps la faculté de titularisation à des employés qui ne sont pas débutants.

### Article 3.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

- « Art. 86 bis. — Il est créé une caisse d'assurance dont la gestion est confiée à la caisse des dépôts et consignations. Le but de cet organisme est de couvrir les charges financières incombant aux communes adhérentes de la métropole et des départements d'outre-mer du fait de l'attribution du capital décès et des avantages prévus aux articles 50, 51, 52 et 67.
- « Un règlement d'administration publique fixera les conditions de fonctionnement de ladite caisse.

Texte proposé par votre commission :

- « Art. 86 bis (1<sup>er</sup> alinéa). — Conforme.
- « Un règlement d'administration publique pris après avis des commissions de l'intérieur et des finances de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République fixera les conditions de fonctionnement de ladite caisse.
- « La création d'une caisse d'assurance destinée à couvrir les charges financières incombant aux communes du fait des avantages prévus dans les articles précédents est une mesure souhaitée par les administrateurs des collectivités locales.
- « Toutefois, comme les conséquences financières de cette création peuvent être importantes, la commission de l'intérieur propose que le règlement d'administration publique prévu par cet article soit pris après avis des commissions des finances et de l'intérieur des deux Assemblées.

### Article 4.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

- « Art. 94. — La présente loi est applicable aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin, de la Moselle et à l'Algérie. En ce qui concerne l'Algérie, cette application se fera dans les conditions prévues par les articles 94 à 94 G. »

Texte proposé par votre commission :

- « Art. 94. — La présente loi est applicable aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin, de la Moselle et de l'Algérie. En ce qui concerne l'Algérie, cette application se fera dans les conditions prévues par les articles 94 à 94 G. »

Modification de pure forme.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

- « Art. 94 G. — Il est créé un comité paritaire consultatif algérien des services municipaux dont les attributions sont les mêmes que celles attribuées à la commission paritaire prévue à l'article 92.

« Ce comité comprend :

- « Un président de conseil de préfecture désigné par le gouverneur général de l'Algérie, président ;
- « 5 maires élus par l'ensemble des maires des communes de plein exercice et des chefs des centres municipaux d'Algérie ;
- « 2 maires désignés par l'association des maires d'Algérie ;
- « 7 représentants du personnel, élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle ;
- « 3 membres, désignés par le gouverneur général de l'Algérie, à titre consultatif.
- « Le comité peut s'adjoindre d'autres membres, mais à titre consultatif seulement.
- « La durée du mandat des membres du comité est de trois années. Toutefois, lorsque les élections ont lieu au cours d'une période d'une durée maximum de six mois avant ou après le renouvellement des conseils municipaux, la durée des fonctions des membres élus peut être prolongée ou réduite d'une même période par arrêté du gouverneur général.
- « Un arrêté du gouverneur général fixera les modalités d'élection des représentants des catégories élus.
- « Le comité fixera, dans son règlement intérieur, les conditions de son fonctionnement. »

Texte proposé par votre commission :

- « Art. 94 G. — Il est créé un comité paritaire consultatif algérien des services municipaux dont les attributions sont les mêmes que celles attribuées à la commission paritaire prévue à l'article 92.
- « Ce comité comprend :
- « Un président de tribunal administratif désigné par le gouverneur général de l'Algérie, président ;
- « 5 maires élus par l'ensemble des maires des communes de plein exercice et des chefs des centres municipaux d'Algérie ;
- « 2 maires désignés par l'association des maires d'Algérie ;
- « 7 représentants du personnel, élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle ;
- « 3 membres, désignés par le gouverneur général de l'Algérie, à titre consultatif.
- « Le reste sans changement. »

Modification de pure forme.

### Article 5.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

- « L'article 95 de la loi n° 52-132 du 28 avril 1952 est complété par le nouvel alinéa suivant :
- « Les agents qui désirent bénéficier des dispositions de l'alinéa précédent, devront, à peine de forclusion, en saisir par écrit l'autorité investie du pouvoir de nomination dans le délai d'un an à compter de la promulgation de la loi n° du

Texte proposé par votre commission :

Article supprimé.

Votre commission a décidé la suppression de ce nouvel alinéa estimant qu'il constitue une restriction par rapport aux dispositions de la loi du 26 avril 1952.

#### Article 6.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Il est inséré dans la loi n° 52-432 du 28 avril 1952 un article 95 bis ainsi rédigé :

« Art. 95 bis. — Les agents soumis au présent statut qui ont été titularisés entre le 1<sup>er</sup> mars 1946 et la date d'application de la loi n° du , mais uniquement pour ceux recrutés conformément aux règles normales de recrutement, bénéficieront d'une reconstitution de carrière.

« Il sera procédé à cette reconstitution sur la base du reclassement qui aurait été attribué à chacun des intéressés si leur titularisation était intervenue un an après leur recrutement.

« Pourront bénéficier de la reconstitution de carrière les agents qui, promus à des grades supérieurs, ont été reclassés à la suite de ces propositions dans des conditions moins favorables que celles prévues à l'article 29 du présent statut.

« Les mesures intervenues dans le cadre du présent article ne pourront, en tout état de cause, avoir d'effet pécuniaire antérieur à la promulgation de la loi n° du . »

Texte proposé par votre commission :

Il est inséré dans la loi n° 52-432 du 28 avril 1952 un article 95 bis ainsi rédigé :

« Art. 95 bis. — Les agents soumis au présent statut qui ont été titularisés entre le 1<sup>er</sup> mars 1946 et la date d'application de la loi n° du , bénéficieront d'une reconstitution de carrière.

« Le reste sans changement. »

Le premier alinéa de cet article risque de créer un contentieux délicat et de grosses difficultés d'application, c'est pourquoi la commission propose de supprimer les termes :

« mais uniquement pour ceux recrutés conformément aux règles normales de recrutement. »

#### Article 7.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Il est inséré dans la loi n° 52-432 du 28 avril 1952 un article 95 ter ainsi rédigé :

« Art. 95 ter. — Les agents qui, antérieurement à la loi du 28 avril 1952, avaient été appelés à remplir des fonctions, soit électives, soit d'un caractère communal ou intercommunal, dont les statuts particuliers ne prévoyaient pas le détachement et les avantages y afférents et qui ont dû, pour remplir leurs fonctions, solliciter leur mise en disponibilité, bénéficieront d'une reconstitution de carrière permettant la prise en compte de leurs années tant au point de vue validation pour leur retraite, à dater du 4<sup>er</sup> octobre 1946. »

Texte proposé par votre commission :

Il est inséré dans la loi n° 52-432 du 28 avril 1952 un article 95 ter ainsi rédigé :

« Art. 95 ter. — Les agents qui, antérieurement à la loi du 28 avril 1952, avaient été appelés à remplir des fonctions, soit électives, soit syndicales, soit d'un caractère communal ou intercommunal, dont les statuts particuliers ne prévoyaient pas le détachement et les avantages y afférents et qui ont dû, pour remplir leur fonction, solliciter leur mise en disponibilité, bénéficieront d'une reconstitution de carrière permettant la prise en compte de leurs années tant au point de vue avancement de classe qu'au point de vue validation pour leur retraite, à dater du 4<sup>er</sup> octobre 1946. »

La commission a estimé que les fonctions syndicales doivent être protégées au même titre que les fonctions électives.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission de l'intérieur vous propose de modifier le texte voté par l'Assemblée nationale en le rédigeant comme suit :

#### PROPOSITION DE LOI

Art. 1<sup>er</sup>. — Les articles 17 (dernier alinéa), 19 (les trois derniers alinéas), 21 (4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup>, 7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> alinéas), 22, 24 (dernier alinéa), 26, 28 (2<sup>e</sup> alinéa), 29, 31 (2<sup>e</sup> alinéa), 33 (dernier alinéa), 34 (3<sup>e</sup> alinéa), 50 (dernier alinéa), 52 (dernier alinéa), 59, 63, 70, 86 (dernier alinéa), 92, 93 et 96 de la loi n° 52-432 du 28 avril 1952 portant statut général du personnel des communes et des établissements publics communaux sont modifiés comme suit :

« Art. 17 (dernier alinéa). — Les commissions paritaires communales pourront, en pareil cas, demander l'avis de la commission prévue à l'article 92.

« Art. 19 (les trois derniers alinéas). — Toutefois, les conditions énumérées dans l'alinéa précédent n'excluent pas la nomination de jeunes Français âgés de plus de 16 ans ;

« S'il ne remplit pas les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction et s'il est reconnu, soit indemne de toute affection tuberculeuse, cancéreuse ou mentale, soit définitivement guéri.

« Les candidats devront justifier de leur aptitude à remplir l'emploi qu'ils postulent.

« Des conditions d'aptitudes spéciales à certains emplois pour ront en outre être exigées.

« Art. 21 (4<sup>e</sup> alinéa). — Un arrêté du ministre de l'intérieur fixera, après avis de la commission paritaire prévue à l'article 92, la liste des diplômés et des programmes des concours pour l'accès à certains emplois administratifs ou techniques dont il détermine les échelles de traitement en application de l'article 22.

« (5<sup>e</sup> alinéa). — Supprimé.

« (7<sup>e</sup> alinéa). — Peuvent, en outre, être dispensés de concours, examens et stages, les candidats qui justifient avoir exercé, pendant deux ans au moins, un emploi équivalent dans une autre administration où les conditions de recrutement sont identiques à celles de la nouvelle administration.

« (8<sup>e</sup> alinéa). — Par dérogation aux dispositions de l'alinéa 3, les emplois de secrétaire général, secrétaire général adjoint ou secrétaire de mairie, directeur des services techniques ou administratifs peuvent être pourvus par la voie de recrutement direct parmi les personnes justifiant des conditions de diplômes ou de capacités qui seront fixées par l'arrêté du ministre de l'intérieur prévu à l'alinéa 4.

« Les agents recrutés dans ces conditions pourront être dispensés de stage par le maire s'ils occupaient, au moment de leur nomination, un emploi équivalent dans l'une des administrations soumises au présent statut.

« Art. 22. — La rémunération des agents comprend le traitement, l'indemnité de résidence, les prestations familiales obligatoires et toutes autres indemnités instituées par texte législatif ou réglementaire.

« Le ministre de l'intérieur, après avis du ministre chargé du budget et de la commission prévue à l'article 92, fixe par arrêté les échelles de traitement applicables aux titulaires de certains emplois administratifs ou techniques; de même, après avis de la commission prévue à l'article 92, il établit à titre indicatif un tableau type des emplois communaux, compte tenu de l'importance respective des différentes communes.

« Dans les limites fixées par ces arrêtés, les conseils municipaux déterminent l'effectif des différents emplois communaux. Leurs délibérations sont soumises à approbation dans les conditions prévues à l'article 1<sup>er</sup>.

« L'échelon le plus bas de la première catégorie des emplois communaux devra comporter un traitement net qui ne pourra être inférieur à 120 p. 100 du minimum vital.

« En aucun cas la rémunération totale de l'agent célibataire débutant, titulaire et employé à temps complet, ne peut être inférieure au salaire minimum interprofessionnel garanti.

« Art. 24 (dernier alinéa). — Les éléments pour la détermination des notes seront fixés par la commission prévue à l'article 92.

« Art. 26. — Pour l'ensemble ou pour une partie des personnels communaux, il pourra être procédé, sur le plan départemental, par la commission paritaire intercommunale, à une péréquation générale des notes.

« Un représentant du maire et un représentant du personnel, désignés par chaque commission paritaire communale, participent avec voix délibérative aux travaux de péréquation.

« Art. 28 (2<sup>e</sup> alinéa). — Le maximum et le minimum du temps susceptible d'être passé dans chaque échelon sont fixés, pour chaque catégorie d'emplois, par le conseil municipal ou le comité du syndicat de communes; ces assemblées doivent tenir compte de l'ancienneté minima arrêtée par le ministre de l'intérieur pour l'accès aux échelons moyen et terminal de chacun des grades ou emplois dont il détermine les échelles de traitement.

« Art. 29. — Quand un concours n'est pas prévu pour un grade considéré, l'avancement de grade a lieu exclusivement au choix d'après la liste d'aptitude dressée selon les dispositions prévues à l'article 32.

« Le ministre de l'intérieur fixe l'ancienneté minima exigée pour l'accès aux emplois dont il détermine les échelles de traitement maxima.

« L'agent bénéficiant d'un avancement de grade à la suite soit d'un concours ou examen, soit de son inscription sur la liste d'aptitude dans sa commune, ou après nomination dans une autre collectivité, est classé, dans son nouveau grade, à l'échelon comportant un traitement égal ou, à son défaut, immédiatement supérieur à celui dont il bénéficiait dans son ancien grade.

« Toutefois, lorsque cette promotion n'apporterait pas à l'agent un avantage pécuniaire au moins égal à celui qui aurait résulté d'un avancement d'échelon dans l'ancien grade, son ancienneté dans ledit échelon sera reprise en compte dans le nouveau grade.

« Art. 31 (2<sup>e</sup> alinéa). — Lorsqu'un agent est affecté dans les conditions prévues à l'article 50 sans avancement de grade, d'un service à un autre dans lequel son grade n'est pas prévu, il conserve, à titre personnel, le bénéfice de son grade et de son échelon. Il ne peut bénéficier, cependant, d'un avancement dans son ancien grade ni conserver les indemnités ou avantages accessoires qui y étaient attachés.

« Art. 33 (dernier alinéa). — La commission prévue à l'article 92 fixera, pour chacune des sanctions prévues aux paragraphes 1<sup>o</sup> à 7<sup>o</sup>, les délais à l'expiration desquels les sanctions prononcées seront radiées si, au cours de ces délais, l'agent en cause n'a pas été l'objet d'une nouvelle mesure disciplinaire.

« Art. 34 (3<sup>e</sup> alinéa). — En aucun cas, le conseil de discipline ne doit comprendre des agents d'une catégorie inférieure à celle de l'agent déféré devant lui. Il doit comprendre au moins un agent de sa catégorie ou d'une catégorie équivalente lorsqu'il n'existe qu'un emploi d'un grade donné.

« Lorsque le conseil de discipline ne peut, en raison du grade de l'agent, comprendre trois représentants du personnel, le président fait appel aux membres du personnel siégeant dans d'autres commissions paritaires du département.

« Art. 50 (dernier alinéa). — Quand un agent a été atteint d'une maladie longue et sérieuse ou susceptible de rechute ou se trouve en état d'invalidité partielle ou de diminution physique permanente ne lui permettant pas d'assurer son emploi, le maire peut l'affecter à un service moins pénible, sur avis de la commission de réforme.

« Art. 52 (dernier alinéa). — En outre, lorsque l'intéressé demande le bénéfice de la prolongation prévue au deuxième alinéa du présent article, la décision doit être prise après avis du comité médical supérieur relevant du ministre de la santé publique.

« Art. 53. — Les agents pourront obtenir, sur leur demande, leur détachement :

- « a) Auprès d'une administration publique ;
- « b) Auprès d'un organisme d'intérêt communal ou intercommunal ;
- « c) Auprès d'une entreprise privée, pour y effectuer des travaux nécessités par l'exécution du programme de recherches d'intérêt national défini par le conseil supérieur de la recherche scientifique ;
- « d) Pour remplir une fonction publique élective ou un mandat syndical.

« Dans ce dernier cas, le détachement est accordé de plein droit.

« Art. 59. — La mise en disponibilité sur demande de l'intéressé ne peut être accordée que dans les cas suivants :

- « a) Accident ou maladie grave du conjoint ou d'un enfant : la durée de la disponibilité ne peut, en ce cas, excéder trois années, mais est renouvelable une fois pour une durée égale ;
- « b) Etudes ou recherches présentant un intérêt général : la durée de la disponibilité ne peut, en ce cas, excéder trois années, mais est renouvelable une fois pour une durée égale ;
- « c) Pour convenances personnelles : la durée de la disponibilité ne peut, en ce cas, excéder un an, mais est renouvelable une fois pour une durée égale ;
- « d) Pour contracter un engagement dans une formation militaire : la durée de la disponibilité ne peut, en ce cas, excéder trois années, mais peut être renouvelée une fois pour une durée égale.

« Art. 70. — La disponibilité peut être également prononcée, sur la demande de l'agent, pour exercer une activité relevant de sa compétence, dans une entreprise publique ou privée, à condition :

- « a) Qu'il soit constaté que cette mise en disponibilité est compatible avec les nécessités du service ;
- « b) Que l'intéressé ait accompli au moins dix années de services effectifs dans l'administration ;
- « c) Que l'activité présente un caractère d'intérêt public à raison de la fin qu'elle poursuit, ou de l'importance du rôle qu'elle joue dans l'économie nationale ;
- « d) Que l'intéressé n'ait pas eu, au cours des cinq dernières années, soit à exercer un contrôle sur l'entreprise, soit à participer à l'élaboration ou à la passation de marchés avec elle.

« La disponibilité prononcée en application de cet article ne peut excéder trois années. Elle peut être renouvelée une fois pour une durée égale.

« Art. 86 (dernier alinéa). — Le conjoint, les ascendants en ligne directe et les orphelins mineurs des agents soumis au présent statut décédés en service auront droit au paiement du reliquat des appointements du mois en cours et du capital-décès prévu par le régime de sécurité sociale applicable aux fonctionnaires. Ce capital est calculé sur le montant des appointements soumis à retenue, à l'exclusion de tout supplément.

« Art. 92. — Une commission paritaire du personnel communal, créée au sein de la 3<sup>e</sup> section du conseil national des services publics départementaux et communaux institué par l'ordonnance du 24 février 1945, est consultée sur tous les textes réglementaires intéressant l'application du présent statut. Elle participe à l'établissement des règles générales de fonctionnement des services, notamment au point de vue du recrutement, de l'avancement et de la discipline. Elle peut procéder à toutes études sur l'organisation et le perfectionnement des méthodes de travail des services municipaux. Elle constitue une documentation et des statistiques d'ensemble concernant la fonction publique locale.

« La commission paritaire du personnel communal comprend :

- « Le président de la section du personnel du conseil national des services publics, président ;
- « 6 maires élus, par l'ensemble des maires des communes soumises au statut, à la majorité relative ;
- « 4 maires désignés par l'association des maires de France ;
- « 6 représentants du personnel élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle (suivant le système dit du plus fort reste) ;
- « 4 représentants du personnel désignés par les organisations représentatives du personnel (la répartition des sièges étant effectuée à la représentation proportionnelle suivant le système dit de la plus forte moyenne, le résultat des élections de la catégorie ci-dessus étant pris pour base de calcul) ;
- « Trois délégués de l'administration désignés par le ministre de l'intérieur seront en outre adjoints à la commission, à titre consultatif.

« La commission peut s'adjoindre d'autres membres, mais à titre consultatif seulement.

« La commission nationale paritaire se réunit sur convocation de son président ou sur demande d'un tiers de ses membres.

« La durée du mandat des membres de la commission est de trois années.

« Toutefois, lorsque les élections ont lieu au cours d'une période d'une durée maximum de six mois avant ou après le renouvellement général des conseils municipaux, la durée des fonctions des membres élus peut être prolongée ou réduite d'une même période par arrêté du ministre de l'intérieur.

« Les membres de la commission peuvent, en cas d'absence, déléguer, par écrit, leur droit de vote.

« Un règlement intérieur précisera les conditions de fonctionnement de la commission.

« Un arrêté du ministre de l'intérieur fixera les modalités d'élection des représentants des maires et du personnel.

« Art. 93. — Les personnels actuellement en fonction dans un emploi permanent et à temps complet, pourront être titularisés dans leur emploi dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi n° du

« Ils bénéficieront, lors de leur titularisation, d'un reclassement permettant l'attribution d'un traitement au moins égal à celui perçu au titre d'auxiliaire.

« Art. 95 (premier alinéa). — Cessent d'être applicables aux agents soumis au présent statut, sous réserve des dispositions de l'article précédent.

« Art. 2. — Les articles 1<sup>er</sup>, 62 et 68 de la loi n° 52-132 du 28 avril 1952 sont complétés par les dispositions suivantes :

« Art. 1<sup>er</sup> (alinéa nouveau). — Il s'applique également aux agents intercommunaux, c'est-à-dire exerçant leur fonction dans plusieurs communes, sous réserve que la durée totale de leur service correspondante à la durée de service des agents des collectivités locales tributaires de la présente loi.

« Art. 62 (alinéa nouveau). — Un détachement de longue durée prononcé sur la demande de l'agent dans le cas prévu à l'article 59 c ne peut être renouvelé qu'à titre exceptionnel et pour une seule période de cinq ans.

« Art. 68 (alinéa nouveau). — Toutefois, si, à l'expiration de la troisième année de disponibilité, l'agent est inapte à reprendre son service mais qu'il résulte d'un avis du comité médical visé à l'article 49 qu'il doit normalement pouvoir reprendre ses fonctions avant l'expiration d'une nouvelle année, la disponibilité pourra faire l'objet d'un troisième renouvellement.

« Art. 3. — Il est inséré dans la loi n° 52-132 du 28 avril 1952 les articles 59 bis, 65 bis et 86 bis suivants :

« Art. 59 bis. — Dans le cas prévu à l'article 59 c, il pourra être mis fin au détachement sur la demande du ministre chargé de la recherche scientifique.

## CHAPITRE II bis.

### Hors cadre

« Art. 65 bis. — L'agent comptant au moins quinze années de services effectifs accomplis en position d'activité ou sous les drapeaux dans un emploi conduisant à pension de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, détaché :

« 1<sup>o</sup> Soit auprès des administrations dans un emploi ne conduisant pas à pension du régime général des retraites ou à pension d'un des régimes fixés à l'article L 72 du code des pensions civiles et militaires de retraites ;

« 2<sup>o</sup> Soit auprès d'un organisme d'intérêt communal ou intercommunal ;

pourra, dans le délai de trois mois suivant son détachement être placé, sur sa demande, en position hors cadre.

« Dans cette position, il cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite.

« La mise hors cadre est prononcée par arrêté du maire. Elle ne comporte aucune limitation de durée.

« L'agent en position hors cadre peut demander sa réintégration dans son cadre d'origine ; celle-ci est prononcée dans les conditions prévues à l'article 62.

« L'agent en position hors cadre est soumis aux régimes statutaires et de retraite régissant la fonction qu'il exerce dans cette position. Les retenues de 6 p. 100 et de 12 p. 100 pour la retraite prévues au décret du 5 octobre 1949 ne sont pas exigibles.

« L'agent, lorsqu'il cesse d'être en position hors cadre et n'est pas réintégré dans son cadre d'origine, peut être mis à la retraite et prétendre soit à la pension d'ancienneté prévue à l'article 6 du décret du 5 octobre 1949, soit à la pension proportionnelle prévue à l'article 8, 4<sup>e</sup>, dudit décret.

« En cas de réintégration, ses droits à pension au regard de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales recommencent à courir à dater de ladite réintégration.

« Toutefois, dans le cas où il pourrait prétendre à pension au titre du régime de retraites auquel il a été affilié pendant sa mise hors cadre, il pourra, dans les trois mois suivant sa réintégration, solliciter la prise en compte, par la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales de la période considérée, sous réserve du versement de la retenue de 6 p. 100 correspondant à ladite période calculée sur les émoluments attachés à l'emploi dans lequel il est réintégré.

« L'organisme dans lequel l'intéressé a été employé devra également verser, sur les mêmes bases, la retenue de 12 p. 100 prévue par le décret du 5 octobre 1949.

« Les agents qui, à la date de la promulgation de la loi n° du sont en position de détachement auprès d'une entreprise ou d'un organisme visé à l'article 65 bis, pourront obtenir, avec effet du 1<sup>er</sup> janvier 1953, le bénéfice de la position hors cadre à condition qu'ils en fassent la demande dans le délai de trois mois suivant la promulgation de la présente loi.

« Art. 86 bis. — Il est créé une caisse d'assurance dont la gestion est confiée à la caisse des dépôts et consignations. Le but de cet organisme est de couvrir les charges financières incombant aux communes adhérentes de la métropole et des départements d'outre-mer du fait de l'attribution du capital décès et des avantages prévus aux articles 50, 51, 52 et 67.

## ANNEXE N° 368

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 20 mars 1956.)

RAPPORT fait au nom de la commission du suffrage universel, du contrôle constitutionnel, du règlement et des pétitions sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à certaines dispositions concernant l'élection des membres de l'Assemblée nationale, par M. Monichon, sénateur (1).

Mesdames, messieurs, le projet de loi soumis à vos délibérations a été déposé le 2 novembre 1955 par le Gouvernement, adopté le 18 novembre par l'Assemblée nationale et transmis au Conseil de la République le 22 du même mois, c'est-à-dire trop tard pour que notre assemblée ait pu l'examiner avant la dissolution de l'Assemblée nationale.

Votre commission du suffrage universel l'a examiné au cours de séances qu'elle a tenues la quinzaine dernière et elle vous en propose aujourd'hui le rejet.

Ce projet de loi constituait en quelque sorte un texte annexe à celui relatif à l'élection anticipée des membres de l'Assemblée nationale. Le 2 novembre 1955, l'Assemblée nationale avait en effet voté un projet de loi qui précisait que ses pouvoirs expireraient le 2 janvier 1956.

Le texte qui vous est soumis comprend deux parties bien distinctes.

La première, de l'article premier à l'article 5 inclus, a trait à ce que j'appellerai l'organisation administrative des élections; elle pose des principes d'ordre général valables quel que soit le mode de scrutin adopté. Il s'agit notamment :

De l'ouverture d'une période nouvelle d'inscription sur les listes électorales pour les personnes ayant atteint entre le 1<sup>er</sup> avril et le 30 novembre 1955 l'âge de 21 ans accomplis et il est clair que cette disposition, spéciale aux dernières élections du 2 janvier, serait susceptible d'être appliquée à des élections futures;

Du vote obligatoire bien que celui-ci ne soit pas assorti de la nécessité de l'inscription obligatoire sur les listes électorales;

De l'extension du vote par correspondance et corrélativement de la réduction du champ d'application du vote par procuration;

Enfin, de la suppression des deux circonscriptions électorales en Gironde reconstituée en circonscription unique, c'est-à-dire du retour à la situation antérieure à 1951 pour ce département.

La seconde partie du projet, de l'article 6 à l'article 10 et dernier, contient essentiellement des dispositions politiques que l'on peut sans aucun doute considérer comme dépassées par les événements. Ces articles traitent de la date des élections en Algérie et de la prorogation du mandat des députés algériens. Ils modifient le nombre des députés dans les territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer ainsi que leurs modalités d'élection.

Votre commission a été tout d'abord unanime pour supprimer ces articles 6 à 10, estimant qu'il revenait à l'Assemblée nationale de réexaminer l'ensemble des problèmes qu'ils posaient à l'occasion de l'élaboration d'une nouvelle loi électorale pour laquelle l'urgence a déjà été votée le 29 février 1956.

Quant aux cinq premiers articles, votre commission a pensé qu'ils contenaient des principes utiles et qu'ils devaient être examinés par le Conseil de la République, mais, pour des raisons d'efficacité et de clarté du travail législatif, elle a estimé qu'il serait plus opportun de rejeter complètement l'ensemble du projet de loi. Elle a corrélativement chargé son rapporteur de déposer une proposition de loi en son nom, reprenant, en les complétant, les données des cinq premiers articles, qui seront soumis le plus prochainement possible à votre examen.

Votre commission a pensé ainsi que notre assemblée pourrait apporter de façon utile sa contribution à l'étude d'une nouvelle loi électorale, sans encombrer l'ordre du jour de nos travaux d'un texte dont une partie devra être supprimée, comme étant dépassée par les événements.

C'est dans cet esprit et dans un souci de travail constructif que votre commission du suffrage universel vous propose de rejeter le texte du projet de loi dont la teneur suit :

## PROJET DE LOI

Art. 1<sup>er</sup>. — A titre exceptionnel, pour les élections législatives de 1955 pourront être inscrites sur les listes électorales closes le 31 mars 1955, les personnes ayant atteint, entre le 1<sup>er</sup> avril et le 30 novembre 1955 inclus, l'âge de 21 ans accomplis.

Les demandes d'inscription visées à l'alinéa précédent seront accompagnées des justifications habituelles, déposées à la mairie. Elles ne seront recevables que jusqu'au dixième jour précédant celui du scrutin.

Ces demandes seront examinées par le juge de paix qui statuera au plus tard huit jours avant le scrutin.

Les décisions du juge de paix seront notifiées dans les vingt-quatre heures de leur date, par lettre recommandée, avec accusé de réception, à la fois à l'intéressé ou à la personne qui a fait procéder à l'inscription ainsi qu'au maire de la commune d'inscription.

Celui-ci inscrira l'électeur sur les listes électorales ainsi que sur le tableau de rectification publié cinq jours avant le scrutin.

Les demandes d'inscription concernant les jeunes gens actuellement sous les drapeaux pourront être déposées, aux lieux et places des intéressés, par une personne dûment mandatée ou, à défaut, et dans l'ordre, par le conjoint, un ascendant, un frère ou une sœur.

(1) Voir : Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), n°s 11801, 11880 et in-8° 2202; Conseil de la République, n° 163 (session de 1955-1956).

« Un règlement d'administration publique pris après avis des commissions de l'intérieur et des finances de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République fixera les conditions de fonctionnement de ladite caisse. »

Art. 4. — L'article 94 de la loi n° 52-132 du 28 avril 1952 est remplacé par les articles 94 à 94 G nouveaux ci-après :

« Art. 94. — La présente loi est applicable aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin, de la Moselle et de l'Algérie. En ce qui concerne l'Algérie, cette application se fera dans les conditions prévues par les articles 94 A à 94 G.

« Art. 94 A. — Les pouvoirs dévolus au ministre de l'intérieur par les articles 21, 22, 28 et 34 sont exercés par le gouverneur général de l'Algérie.

« Art. 94 B. — La rémunération des agents comprend le traitement proprement dit, assorti de la majoration algérienne de 33 pour 100, les prestations familiales obligatoires et, le cas échéant, toutes autres indemnités instituées par texte législatif ou réglementaire.

« Le traitement proprement dit peut s'augmenter des indemnités à caractère général, quelle que soit leur dénomination, qui sont appliquées aux fonctionnaires du cadre algérien en vertu des dispositions de la loi n° 52-303 du 12 mars 1952.

« Art. 94 C. — Les personnels visés à l'article 1<sup>er</sup> du présent statut sont obligatoirement affiliés à la caisse générale des retraites de l'Algérie.

« Toutefois, les agents communaux qui bénéficiaient, à la date de la mise en application du présent statut, d'un régime de retraite plus avantageux conserveront le bénéfice de leurs avantages. Le statut leur est appliqué, compte tenu des dispositions du régime algérien des retraites.

« Art. 94 D. — Les personnels visés à l'article 1<sup>er</sup> du présent statut bénéficient du régime de sécurité sociale applicable aux fonctionnaires d'Algérie.

« Les agents retraités, les conjoints titulaires d'une pension de réversion, ainsi que leurs ayants droit, bénéficient des prestations en nature de l'assurance maladie de ce régime.

« L'Assemblée algérienne fixera les modalités d'application du présent article.

« Art. 94 E. — Les personnels visés à l'article premier du présent statut ont droit au cumul du congé statutaire sur deux années consécutives lorsque ce congé doit être pris dans la métropole.

« Les indemnités de passage sur mer qui peuvent être servies à ces personnels à cette occasion ne pourront en aucun cas être supérieures à celles servies aux personnels de l'Algérie ou des départements algériens.

« Art. 94 F. — Le président du conseil de discipline prévu à l'article 31 est le juge de paix le plus ancien de l'arrondissement administratif.

« Art. 94 G. — Il est créé un comité paritaire consultatif algérien des services municipaux dont les attributions sont les mêmes que celles attribuées à la commission paritaire prévue à l'article 92.

« Ce comité comprend :

« Un président de tribunal administratif désigné par le Gouverneur général de l'Algérie, président;

« 5 maires élus par l'ensemble des maires des communes de plein exercice et des chefs des centres municipaux d'Algérie;

« 2 maires désignés par l'association des maires d'Algérie;

« 7 représentants du personnel, élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle;

« 3 membres, désignés par le Gouverneur général de l'Algérie, à titre consultatif.

« Le comité peut s'adjoindre d'autres membres, mais à titre consultatif seulement.

« La durée du mandat des membres du comité est de trois années. Toutefois, lorsque les élections ont lieu au cours d'une période d'une durée maximum de six mois avant ou après le renouvellement des conseils municipaux, la durée des fonctions des membres élus peut être prolongée ou réduite d'une même période par arrêté du gouverneur général.

« Un arrêté du gouverneur général fixera les modalités d'élection des représentants des catégories éues.

« Le comité fixera, dans son règlement intérieur, les conditions de son fonctionnement. »

Art. 5. — . . . . .

Art. 6. — Il est inséré dans la loi n° 52-132 du 28 avril 1952 un article 95 bis ainsi rédigé :

« Art. 95 bis. — Les agents soumis au présent statut qui ont été titularisés entre le 1<sup>er</sup> mars 1946 et la date d'application de la loi n° . . . . .

du . . . . . bénéficieront d'une reconstitution de carrière.

« Il sera procédé à cette reconstitution sur la base du reclassement qui aurait été attribué à chacun des intéressés si leur titularisation était intervenue un an après leur recrutement.

« Pourront bénéficier de la reconstitution de carrière les agents qui, promus à des grades supérieurs, ont été reclassés à la suite de ces propositions dans des conditions moins favorables que celles prévues à l'article 29 du présent statut.

« Les mesures intervenues dans le cadre des dispositions du présent article ne pourront, en tout état de cause, avoir d'effet pécuniaire antérieur à la promulgation de la loi n° . . . . . »

Art. 7. — Il est inséré dans la loi n° 52-132 du 28 avril 1952 un article 95 ter ainsi rédigé :

« Art. 95 ter. — Les agents qui, antérieurement à la loi du 28 avril 1952, avaient été appelés à remplir des fonctions, soit électives, soit syndicales, soit d'un caractère communal ou intercommunal, dont les statuts particuliers ne prévoyaient pas le détachement et les avantages y afférents et qui ont dû, pour remplir leurs fonctions, solliciter leur mise en disponibilité, bénéficieront d'une reconstitution de carrière permettant la prise en compte de leurs années tant au point de vue avancement de classe qu'au point de vue validation pour leur retraite, à dater du 19 octobre 1946.

Le vote est obligatoire. Tout électeur qui ne pourra justifier de l'impossibilité de prendre part au scrutin pourra être frappé d'une amende de 10.000 F prononcée par le tribunal civil, à la requête du ministère public.

Art. 2. — L'article 2 de la loi n° 46-667 du 12 avril 1946 instituant une procédure exceptionnelle de vote par correspondance en faveur de certaines catégories d'électeurs empêchés de voter dans les conditions normales, est ainsi modifié :

« Art. 2. — Peuvent bénéficier des dispositions de la présente loi :

« 1° Les militaires et agents relevant de l'administration militaire, stationnés sur le territoire métropolitain ou en Afrique du Nord (Algérie, Tunisie, Maroc) en Allemagne et en Sarre ;

« 2° Les fonctionnaires et agents des administrations civiles et des organismes internationaux résidant dans des lieux où le délai normal de courrier est de trois jours au plus avec le lieu du bureau où ils doivent voter ;

« 3° Toutes les personnes habilitées à résider avec les électeurs visés aux deux alinéas précédents et dans les mêmes conditions ;

« 4° Les marins, marinières, artisans et salariés et les membres de leur famille habitant à bord ;

« 5° Les fonctionnaires, cheminots et agents des services publics appelés en déplacement par nécessité de leur service ;

« 6° Le personnel navigant de l'aéronautique civile ;

« 7° Les femmes en couches et les malades, infirmes et incurables en traitement ou en pension dans les établissements de soins ou l'assistance dont la liste est fixée par arrêté du ministre de la santé publique et de la population, les hôpitaux psychiatriques n'étant pas compris dans cette liste ;

« 8° Sur production d'un certificat médical, les femmes en couches et les infirmes intransportables soignés à domicile ;

« 9° A la demande des maires et sur avis du préfet, les personnes empêchées de se rendre aux lieux de vote par l'enneigement des routes ;

« 10° Les personnes absentes de leur domicile par nécessité professionnelle ;

« 11° Tous les étudiants inscrits dans un établissement scolaire situé à plus de 300 kilomètres du lieu de leur résidence habituelle.

L'absence des électeurs appartenant aux catégories ci-dessus énumérées doit être motivée soit par des obligations professionnelles ou militaires, en ce qui concerne les électeurs des catégories 1, 2, 4, 5 et 6, soit par d'impérieuses raisons de santé, en ce qui concerne les électeurs des catégories 7 et 8. »

Art. 3. — L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 46-668 du 12 avril 1946 instituant une procédure exceptionnelle de vote par procuration en faveur de certaines catégories d'électeurs, est modifié comme suit :

« Les électeurs appartenant à l'une des catégories ci-après et que des obligations légalement constatées retiennent éloignés de la commune sur la liste électorale de laquelle ils sont inscrits peuvent, sur leur demande, et à titre exceptionnel, exercer leur droit de vote par procuration dans les conditions fixées par la présente loi, lorsque le délai normal d'acheminement du courrier est de trois jours au moins avec le lieu du bureau où ils doivent voter :

« 1° Marins du commerce (inscrits maritimes, agents du service général et pêcheurs) ;

« 2° Marins de l'Etat embarqués ;

« 3° Militaires et agents de l'administration militaire stationnés hors du territoire métropolitain ou hors de l'Afrique du Nord, de l'Allemagne et de la Sarre ;

« 4° Fonctionnaires d'Etat exerçant leur profession à bord des navires câblés et de commerce ;

« 5° Fonctionnaires et agents des administrations civiles et des organismes internationaux. »

Art. 4. — 1° Il est ajouté à l'article 2 de la loi n° 46-668 du 12 avril 1946 instituant une procédure exceptionnelle de vote par procuration en faveur de certaines catégories d'électeurs le paragraphe IV suivant :

« IV. — Pour les fonctionnaires et agents des administrations civiles, les procurations sont établies devant les agents diplomatiques et consulaires dans le ressort desquels est située leur résidence. »

2° Le troisième alinéa de l'article 3 de la loi n° 46-668 du 12 avril 1946 est ainsi modifié :

« Pièces d'identité professionnelle pour les fonctionnaires de l'Etat exerçant leur profession à bord des navires câblés et de commerce et pour les fonctionnaires et agents des administrations civiles » ;

3° L'article 6 de la loi n° 46-668 du 12 avril 1946 est complété par les dispositions suivantes :

« IV. — Pour les fonctionnaires et agents des administrations civiles, la procuration est adressée par les agents diplomatiques et consulaires qui l'ont établie à l'administration dont relève le fonctionnaire intéressé. Cette administration en assure la transmission au maire de la commune sur la liste électorale de laquelle le mandant est inscrit. »

Art. 5 — I — L'article 3 de la loi n° 46-2151 du 5 octobre 1946 modifié par la loi n° 51-519 du 9 mai 1951 est modifié comme suit :

« Le vote a lieu par circonscription. Chaque département forme une circonscription, à l'exception des départements des Bouches-du-Rhône, du Nord, du Pas-de-Calais, du Rhône, de la Seine, de Seine-et-Oise et de la Seine-Maritime, qui sont divisés en plusieurs circonscriptions. »

II. — Les tableaux n° 1 et 2 respectivement annexés aux articles 3 et 12 de la loi n° 46-2151 du 5 octobre 1946 modifiée par la loi n° 51-519 du 9 mai 1951 sont maintenus en vigueur à l'exception des modifications suivantes :

1° Dans le tableau n° 1 sont supprimés les mots :

« Gironde :

« 1<sup>re</sup> circonscription : arrondissement de Lesparre et de Bordeaux (moins les cantons de Carbon-Blanc, Créon, Cadillac, Saint-André-de-Cubzac, Podensac) ;

« 2<sup>e</sup> circonscription : arrondissement de Libourne, Blaye, Langon et les cinq cantons de l'arrondissement de Bordeaux détachés de la 1<sup>re</sup> circonscription. »

2° Le tableau n° 2 est modifié ainsi qu'il suit :

Circonscriptions :

.....  
Gironde, 10 sièges.  
.....

Art. 6. — Les élections auront lieu en Algérie le cinquième dimanche qui suivra la levée de l'état d'urgence. Les députés sortants conserveront leur mandat jusqu'à la date à laquelle il sera procédé aux opérations retardées.

Art. 7. — Les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi n° 51-586 du 23 mai 1951 relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale dans les territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes :

« Les représentants à l'Assemblée nationale des différents territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer sont élus au collège unique et au suffrage universel direct et égal pour tous à raison d'un député par 700.000 habitants et fraction de 700.000 égale ou supérieure à 350.000. »

Art. 8. — Le quatrième alinéa de l'article 8 de la loi n° 51-586 du 23 mai 1951 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Quand des vacances isolées se produisent par décès, démission, invalidation ou pour toute autre cause, le suivant sur la liste sera proclamé élu. Si la liste est épuisée, il sera procédé... »

(Le reste sans changement.)

Art. 9. — L'article 9 de la loi n° 51-586 du 23 mai 1951 est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« Les circonscriptions électorales dans les territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer seront établies conformément au tableau annexé à la présente loi.

« Le territoire de Madagascar, est partagé en cinq circonscriptions dont les limites sont celles des provinces telles qu'elles ont été fixées par l'arrêté local du 3 novembre 1946 pris en exécution de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 46-2509 du 9 novembre 1946. »

Art. 10. — Le tableau annexé à la loi n° 51-586 du 23 mai 1951 est modifié comme suit :

#### TABEAU ANNEXE

Nombre de sièges attribués par circonscription électorale dans les territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer.

Saint-Pierre et Miquelon, 1 ; Etablissements français de l'Océanie, 1 ; Nouvelle-Calédonie et dépendances et Nouvelles-Hébrides (ressortissants français), 1 ; Etablissements français dans l'Inde, 1 ; Côte française des Somalis, 1 ; archipel des Comores, 1.

Afrique occidentale française :

Sénégal, 3 ; Mauritanie, 1 ; Guinée, 4 ; Soudan, 5 ; Niger, 3 ; Haute-Volta, 5 ; Côte d'Ivoire, 4 ; Dahomey, 2 ; Togo, 2.

Afrique équatoriale française :

Gabon, 1 ; Moyen-Congo, 1 ; Oubangui-Chari, 2 ; Tchad, 4 ; Cameroun (circonscription unique), 4.

Madagascar :

1<sup>re</sup> circonscription (Fianarantsoa), 2 ; 2<sup>e</sup> circonscription (Tananarive), 2 ; 3<sup>e</sup> circonscription (Tuléar), 1 ; 4<sup>e</sup> circonscription (Tamatave), 1 ; 5<sup>e</sup> circonscription (Majunga), 1.

Total, 54.

## ANNEXE N° 369

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 20 mars 1956.)

PROJET DE LOI adopté avec modification par l'Assemblée nationale dans sa deuxième lecture, après déclaration d'urgence, modifiant le régime des **congés annuels payés**, transmis par M. le président de l'Assemblée nationale à M. le président du Conseil de la République (1). — (Renvoyé à la commission du travail et de la sécurité sociale.)

Paris, le 16 mars 1956.

Monsieur le président,

Dans sa séance du 16 mars 1956, l'Assemblée nationale a adopté, avec modification en deuxième lecture, selon la procédure d'urgence, un projet de loi modifiant le régime des congés annuels payés.

(1) Voir : Assemblée nationale (3<sup>e</sup> législ.), n° 530, 129, 689 et in-8° 26, 1090, 1200 et in-8° 41 ; Conseil de la République, n° 300 et 325 (session de 1955-1956).



Conformément aux dispositions de l'article 20 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous adresser une expédition authentique de ce projet de loi, dont je vous prie de vouloir bien saisir le Conseil de la République.

L'Assemblée nationale a pris acte de ce que le Conseil de la République dispose, pour sa deuxième lecture, d'un délai maximum de quinze jours à compter du dépôt de ce projet de loi sur son bureau.

Je vous prie de vouloir bien m'accuser réception de cet envoi.

Agréz, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Le président de l'Assemblée nationale,  
ANDRÉ LE TROQUER.

L'Assemblée nationale a adopté, en deuxième lecture, selon la procédure d'urgence, le projet de loi dont la teneur suit :

#### PROJET DE LOI

Art. 1<sup>er</sup>. — Les alinéas premier, 2, 4, 6 et 9 de l'article 51 g du livre II du code du travail sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes :

« Art. 51 g. — Le travailleur qui, au cours de l'année de référence, justifie avoir été occupé chez le même employeur pendant un temps équivalent à un minimum d'un mois de travail effectif, a droit à un congé dont la durée est déterminée à raison d'un jour ouvrable et demi par mois de travail, sans que la durée totale du congé exigible puisse excéder dix-huit jours ouvrables. Lorsque le nombre de jours ouvrables ainsi calculés n'est pas un nombre entier, la durée du congé est arrondie au nombre entier de jours immédiatement supérieur.

« Pour les jeunes travailleurs et apprentis, la durée du congé fixé par l'alinéa précédent est portée à deux jours ouvrables par mois de travail accompli, avant leur dix-huitième anniversaire, pendant l'année de référence, sans que la durée totale du congé exigible puisse excéder vingt-quatre jours ouvrables. Quelle que soit leur ancienneté dans l'entreprise, les jeunes travailleurs et apprentis âgés de moins de 18 ans au 31 mai de l'année précédente et les jeunes travailleurs et apprentis âgés de 18 à 21 ans à cette même date ont droit, s'ils le demandent, à un congé fixé respectivement à vingt-quatre et dix-huit jours ouvrables. Ils ne peuvent exiger aucune indemnité de congé payé pour les journées de vacances dont ils réclament le bénéfice en sus de celles qu'ils ont acquises, à raison du travail accompli au cours de la période de référence.

3<sup>e</sup> alinéa. — Sans changement.

« La durée du congé fixée par le premier alinéa du présent article est augmentée à raison de deux jours ouvrables après vingt ans de services, continus ou non dans la même entreprise, de quatre jours après vingt-cinq ans et de six jours après trente ans, sans que le cumul de ce supplément avec le congé principal puisse avoir pour effet de porter à plus de vingt-quatre jours ouvrables le total exigible. »

5<sup>e</sup> alinéa. — Sans changement.

« Les femmes salariées ou apprenties âgées de moins de 21 ans au 31 mai de l'année précédente bénéficient de deux jours de congé supplémentaire, par enfant à charge. Le congé supplémentaire est réduit à un jour si le congé légal n'excède pas six jours. En ce qui concerne les salariées âgées de plus de 21 ans à la date précitée, le supplément de deux jours par enfant à charge est confondu avec le congé principal prévu au premier alinéa du présent article. Est réputé enfant à charge, l'enfant qui vit au foyer et est âgé de moins de 15 ans au 31 mai de l'année en cours. »

7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> alinéa. — Sans changement.

« Les dispositions qui précèdent ne portent pas atteinte aux stipulations des conventions collectives ou des contrats individuels de travail ni aux usages qui assureraient des congés payés de plus longue durée. »

II. — En aucun cas les salariés ne doivent bénéficier d'une durée totale de congé et d'une indemnité inférieures à celles qui leur étaient garanties par le régime légal antérieurement applicable.

Art. 1<sup>er</sup> bis. — Supprimé.

Art. 6. — Conforme.

Art. 9. — La présente loi est applicable aux départements d'outre-mer ainsi qu'à l'Algérie. Les attributions conférées aux ministres par la présente loi sont exercées en Algérie par le gouverneur général.

Elle est également applicable dans les territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer. Elle abroge les dispositions contraires du paragraphe 3<sup>e</sup>, de l'article 121, de la loi n° 52-1322 du 15 décembre 1952 instituant un code du travail dans les territoires et territoires associés relevant du ministère de la France d'outre-mer.

Des arrêtés des chefs de fédération pour les territoires groupés ou des chefs de territoires pour les territoires autonomes, pris après avis de la commission consultative du travail et soumis à l'approbation du ministre de la France d'outre-mer, détermineront les modalités d'application de la présente loi dans ces territoires.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 16 mars 1956.

Le président,  
ANDRÉ LE TROQUER.

## ANNEXE N° 370

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 20 mars 1956.)

PROJET DE LOI, adopté avec modification par l'Assemblée nationale dans sa deuxième lecture, relatif à la suspension des taxes indirectes sur certains produits de consommation courante, transmis par M. le président de l'Assemblée nationale à M. le président du Conseil de la République (1). — (Renvoyé à la commission des finances.)

Paris, le 16 mars 1956.

Monsieur le président,

Dans sa séance du 16 mars 1956, l'Assemblée nationale a adopté avec modification, en deuxième lecture, un projet de loi relatif à la suspension des taxes indirectes sur certains produits de consommation courante.

Conformément aux dispositions de l'article 20 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous adresser une expédition authentique de ce projet de loi, dont je vous prie de vouloir bien saisir le Conseil de la République.

L'Assemblée nationale a pris acte de ce que le Conseil de la République dispose, pour sa deuxième lecture, d'un délai maximum de cent jours à compter du dépôt de ce projet de loi sur son bureau.

Je vous prie de vouloir bien m'accuser réception de cet envoi.

Agréz, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Le président de l'Assemblée nationale,  
ANDRÉ LE TROQUER.

L'Assemblée nationale a adopté, en deuxième lecture, le projet de loi dont la teneur suit :

#### PROJET DE LOI

Article unique. — Le Gouvernement est autorisé à prononcer par décrets, en ce qui concerne les opérations effectuées jusqu'au 30 juin 1956 au plus tard et portant sur les produits de consommation courante, la suspension totale ou partielle des taxes indirectes normalement exigibles, à l'exception des taxes instituées par les articles 17 et 18 de la loi de finances n° 51-598 du 24 mai 1951, par l'article 14 de la loi n° 54-104 du 10 avril 1954 et par l'article 14 du décret n° 55-465 du 30 avril 1955.

Ces décrets, qui pourront prendre effet à partir du 1<sup>er</sup> mars 1956, détermineront les catégories de produits et la nature des opérations susceptibles de bénéficier de la mesure de suspension et ne pourront avoir pour conséquence de réduire les ressources des collectivités locales ou des fonds ou organismes bénéficiaires d'une fraction des taxes indirectes visées au premier alinéa du présent article.

Ces décrets fixeront également les dispositions transitoires nécessaires pour permettre, dès leur mise en vigueur, la répercussion dans les prix de vente aux consommateurs de la mesure de suspension édictée.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 16 mars 1956.

Le président,  
ANDRÉ LE TROQUER.

## ANNEXE N° 371

(Session ordinaire de 1955-1956 — Séance du 20 mars 1956.)

RAPPORT fait au nom de la commission de la justice et de législation civile, criminelle et commerciale sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, modifiant les articles 815, 832 et 836 du code civil, par M. Jozcau-Marigné, sénateur (2).

Mesdames, messieurs, récemment, lors de l'examen du texte qui est devenu la loi n° 55-1413 du 28 octobre 1955 tendant à compléter les articles 815 et 832 du code civil, votre commission de la justice avait, à la tribune, appelé votre attention sur les effets néfastes de cette maladie des temps modernes qui consiste à faire des lois pour des cas particuliers. Les modifications fragmentaires et incessantes que l'on apporte aux règles juridiques existantes conduisent, en effet, à une instabilité législative dont il est superflu de souligner les inconvénients multiples.

Cette loi n'est pas encore publiée, que l'Assemblée nationale votait une proposition de loi tendant à modifier une nouvelle fois les articles 815 et 832 du code civil.

Vous n'ignorez pas que, dans le souci d'éviter le morcellement des exploitations agricoles, le législateur a introduit, en 1938, dans le code civil, des dispositions qui permettent, au décès d'un propriétaire laissant plusieurs héritiers, soit le maintien de l'indivision (art. 815), soit l'attribution de l'exploitation à celui des cohéritiers qui la cultive, à charge de soulte s'il y a lieu (art. 832).

(1) Voir : Assemblée nationale (3<sup>e</sup> législ.), nos 810, 951 et in-S° 30, 1089, 1201 et in-S° 42; Conseil de la République, nos 321 et 324 (session de 1955-1956).

(2) Voir : Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), nos 10910, 11833 et in-S° 2203; Conseil de la République, n° 189 (session de 1955-1956).

La question s'est posée de savoir si ces dispositions pouvaient recevoir application dans le cas où un fonds artisanal était adjoind à l'exploitation agricole.

Et, bien que la jurisprudence n'ait pas, dans la situation particulière envisagée, refusé le maintien de l'indivision ou l'attribution préférentielle, une proposition de loi a été déposée à l'effet de consacrer une mention expresse à cette hypothèse dans les articles 815 et 832 ci-dessus rappelés.

C'est ce texte qui vous est aujourd'hui soumis, après son adoption par l'Assemblée nationale le 22 novembre 1955.

Votre commission n'a pas cru pouvoir donner son accord au vote de la mesure projetée.

Il lui a semblé, tout d'abord, que modifier une règle de droit permanente, chaque fois qu'un cas particulier n'était pas expressément visé par cette règle, procédait d'une mauvaise technique législative.

Cette opinion est d'autant plus fondée que les articles 815 et 832 du code civil soulèvent des problèmes généraux, bien plus graves que celui sur lequel l'Assemblée nationale s'est penché le 22 novembre dernier. En nous engageant dans la voie de réformes fragmentaires, nous prendrions délibérément le risque de remettre, à chaque instant, ces dispositions en discussion.

Il en résultera une telle instabilité et une telle confusion que les praticiens, eux-mêmes, ne s'y retrouveront plus.

La décade qui vient de s'écouler a suffisamment été marquée par l'inflation législative pour que nous nous montrions extrêmement circonspects.

Il va sans dire que cette attitude de votre commission n'est pas l'expression d'une position de principe hostile à toute réforme. Des problèmes sérieux se posent en matière d'attribution préférentielle, ne serait-ce que celui que commande le retour à une conception plus saine de l'égalité du partage.

Il convient de régler toutes ces questions par un texte d'ensemble et non par des dispositions fragmentaires s'échelonnant tous les trois ou quatre mois.

Au demeurant, seule une étude d'ensemble permettra de donner une vue exacte des règles nouvelles ou simplement des précisions qui méritent de trouver place dans le code civil.

Au surplus, ainsi que nous l'avons précédemment indiqué, les tribunaux n'ont pas, dans le cas particulier évoqué par les auteurs de la présente proposition de loi, rejeté l'application des articles 815 et 832, lorsqu'un fonds artisanal est joint à l'exploitation agricole.

Avant de modifier des dispositions, pour l'application desquelles le juge devra toujours conserver un large pouvoir d'appréciation, étant donné l'infinité variée des cas d'espèces, il faudrait, à tout le moins, qu'une réforme s'avère indispensable pour pallier des difficultés graves et nombreuses.

Tel n'est pas le cas.

Enfin, quant au fond même, la mesure envisagée appelle les plus expresses réserves. Le droit à l'attribution préférentielle est un avantage considérable octroyé à l'exploitant en place; l'extension ne saurait en être envisagée qu'avec prudence et pour des motifs très sérieux. Or, en suivant l'Assemblée nationale nous risquerions de dépasser le but immédiatement recherché.

Aujourd'hui, c'est la situation de cultivateur-artisan qui est présentée, demain ce sera celle de l'artisan et, plus tard, celle du commerçant. Inévitablement on glissera ainsi vers l'attribution préférentielle des établissements artisanaux et des fonds de commerce.

Le législateur de 1938 avait très opportunément limité la portée des mesures qu'il édictait aux seules exploitations agricoles « constituant une unité économique ».

Les tribunaux ont fait une sage application de ce texte, puisqu'ils ont admis qu'il pouvait jouer « même avec un fonds artisanal joint à l'exploitation agricole ».

Restons-en là, car pour reprendre une vieille formule, un peu banale, certes, mais combien vraie, le mieux est souvent l'ennemi du bien.

Pour toutes ces raisons, votre commission de la justice vous demande de vouloir bien rejeter la proposition de loi votée par l'Assemblée nationale et dont le teneur est la suivante :

#### PROPOSITION DE LOI

Art. 1<sup>er</sup>. — Le troisième alinéa de l'article 815 du code civil est ainsi modifié :

« L'indivision peut, nonobstant l'opposition d'un copropriétaire ou de ses ayants droit, être maintenue, en ce qui concerne une exploitation agricole constituant, même avec un fonds artisanal joint, une unité économique qui, tant en raison de sa superficie que des éléments mobiliers et immobiliers qui la composent, peut faire vivre une famille paysanne, aidée au besoin par un ou deux salariés permanents et peut être mise en valeur par cette famille. » (Le reste sans changement.)

Art. 2. — Le troisième alinéa de l'article 832 du code civil est ainsi modifié :

« Le conjoint survivant ou tout héritier copropriétaire d'une exploitation agricole constituant, même avec un fonds artisanal joint, une unité économique qui, tant en raison de la superficie que des éléments mobiliers et immobiliers qui la composent, peut faire vivre une famille paysanne, aidée au besoin par un ou deux salariés permanents, et peut être mise en valeur par cette famille, a la faculté de se faire attribuer cette exploitation par voie de partage, après l'estimation prévue à l'article 824, à charge de soulever, s'il y a lieu, à condition qu'il habite l'exploitation lors de l'ouverture de la succession et qu'il cultive ou participe effectivement à la culture et qu'il exploite le fonds artisanal ou participe effectivement à son exploitation. »

Art. 3. — Le premier alinéa de l'article 866 du code civil est ainsi modifié :

« Lorsque le don ou le legs d'un immeuble ou d'une exploitation agricole, même avec un fonds artisanal joint, fait sans obligation de rapport en nature, à un successible, excède la portion disponible, le donateur ou le légataire peut, quel que soit cet excédent, retenir en totalité l'objet de la libéralité, sauf à récompenser les cohéritiers en argent ou autrement. »

## ANNEXE N° 372

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 20 mars 1956.)

PROJET DE LOI, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits des pensionnés et rentiers de vieillesse aux prestations en nature de l'assurance-maladie, transmis par M. le président de l'Assemblée nationale à M. le président du Conseil de la République (1). — (Renvoyé à la commission du travail et de la sécurité sociale.)

Paris, le 19 mars 1956

Monsieur le président,

Dans sa séance du 16 mars 1956, l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, un projet de loi relatif aux droits des pensionnés et rentiers de vieillesse aux prestations en nature de l'assurance-maladie.

Conformément aux dispositions de l'article 20 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous adresser une expédition authentique de ce projet de loi, dont je vous prie de vouloir bien saisir le Conseil de la République.

L'Assemblée nationale a pris acte de ce que le Conseil de la République dispose, pour sa première lecture, d'un délai maximum de deux mois à compter du dépôt de ce projet de loi sur son bureau.

Je vous prie de vouloir bien m'accuser réception de cet envoi.

Agréé, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Le président de l'Assemblée nationale,  
ANDRÉ LE TROUQUER.

L'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, le projet de loi dont la teneur suit :

#### PROJET DE LOI

Article unique. — Les quatre premiers alinéas de l'article 72 modifié de l'ordonnance n° 45-2454 du 19 octobre 1945 fixant le régime des assurances sociales applicables aux assurés des professions non agricoles sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Les titulaires d'une pension ou rente de vieillesse qui n'effectuent aucun travail salarié ont droit et ouvrent droit aux prestations en nature prévues à l'article 22 a sans limitation de durée pour tout état de maladie; toutefois, en cas d'hospitalisation d'eux-mêmes, de leur conjoint ou de leurs ascendants visés à l'article 23 ci-dessus, la prise en charge des frais est subordonnée à un contrôle effectué dans des conditions qui seront fixées par le règlement général d'administration publique.

« Au décès du pensionné ou du rentier, ces avantages sont maintenus à son conjoint si celui-ci remplit, par ailleurs, les conditions prévues à l'article 76 ci-après.

« Les titulaires d'une pension de vieillesse substituée à une pension d'invalidité, en application de l'article 62 ci-dessus, bénéficient pour eux-mêmes et leurs ayants droit des prestations en nature sans limitation de durée. Toutefois, en ce qui concerne leur conjoint et leurs ascendants visés à l'article 23 ci-dessus, la prise en charge des frais d'hospitalisation intervient dans les conditions prévues à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

« Les prestations sont servies par la caisse primaire de sécurité sociale du lieu de la résidence du titulaire de la pension ou rente. »

Délibéré en séance publique, à Paris, le 16 mars 1956.

Le président,  
ANDRÉ LE TROUQUER.

## ANNEXE N° 373

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 20 mars 1956.)

PROPOSITION DE LOI tendant à la nomination directe dans le corps des attachés d'administration centrale, et à titre de constitution initiale de ce corps, de certains secrétaires d'administration centrale, présentée par M. Edmond Michelet, sénateur. — (Renvoyée à la commission de l'intérieur [administration générale, départementale et communale, Algérie].)

#### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, la proposition de loi qui vous est soumise est le complément logique de la loi de finances n° 55-366 du 3 avril 1955 (article 6), qui permet la nomination directe dans le corps des attachés d'administration centrale, et à titre de consti-

(1) Voir: Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), nos 10930, 11102, 11153, 11155, 11774; (3<sup>e</sup> législ.), nos 892, 820, 1000, 1132 et in-8° 40.

tution initiale de ce corps, des secrétaires d'administration centrale issus de l'admissibilité à l'école nationale d'administration et des concours interministériels des années 1945, 1946 et 1947.

Les attachés d'administration centrale constituent un corps créé par la loi de finances n° 53-46 du 3 février 1953 (article 2) et classé par le décret n° 55-1648 du 16 décembre 1955 (article 1<sup>er</sup>) dans la catégorie « A » prévue à l'article 24 de la loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires. En conséquence, le recrutement normal de ce corps devra s'effectuer principalement par la voie d'un concours interministériel dont les modalités sont précisées aux articles 4 et suivants du décret susvisé du 16 décembre 1955.

De plus, et dans la limite du 1/10 des postes pourvus par concours, pourront également être nommés les candidats admissibles à l'école nationale d'administration qui rempliront certaines conditions (article 4 du décret du 16 décembre 1955).

Enfin, dans la limite du 1/9 de l'ensemble des titularisations ainsi effectuées, des fonctionnaires appartenant à un cadre « B », remplissant certaines conditions d'âge et d'ancienneté de service, pourront être nommés attachés (article 4, 3<sup>e</sup> alinéa, du même décret).

Cependant, avant que le recrutement ci-dessus décrit soit mis en œuvre, et afin de procéder à la constitution initiale du corps, la loi n° 55-366 du 3 avril 1955 (article 6) a prévu que les premières nominations d'attachés d'administration seraient faites au profit de certains secrétaires d'administration et dans les conditions suivantes.

Tout d'abord seront nommés directement attachés les secrétaires d'administration dont l'admissibilité antérieure à un concours d'entrée à l'école nationale d'administration avait permis la titularisation dans le corps des secrétaires en vertu de dispositions réglementaires constituant statut de ce corps. Cette possibilité d'admission directe dans le corps des attachés figurait seule dans le projet devenu loi du 3 avril 1955 (article 6).

Le législateur a cependant estimé opportun de nommer également directement dans le corps des attachés tous les secrétaires recrutés par la voie des concours interministériels des années 1945, 1946 et 1947 sous le seul prétexte que certains d'entre eux avaient été induits en erreur en ce qui concerne les avantages de carrière offerts qui se sont révélés par la suite moins intéressants que ceux de certains corps analogues.

Les autres secrétaires ne pouvant bénéficier ainsi d'une nomination directe devront se soumettre à un concours interministériel spécial pour pouvoir avoir vocation aux emplois restés vacants après la nomination de leurs collègues ainsi favorisés (article 23 du décret du 16 décembre 1955).

Il est ainsi procédé à la constitution d'un corps de fonctionnaires de catégorie « A » pour lequel il est prévu, d'une part, un recrutement ultérieur normal et permanent, largement ouvert, convenant à cette catégorie d'agents de l'Etat et, d'autre part, un recrutement immédiat, transitoire, parmi les secrétaires d'administration en fonction, dont certains seront nommés directement sur titres.

Quels sont donc les titres exigés de ces agents ?

Pour les uns ce sera seulement l'admissibilité antérieure à un concours d'entrée à l'école nationale d'administration, école dont seul le diplôme de sortie donne normalement vocation à un emploi de catégorie « A ».

Pour les autres, ce sera l'admission à l'un des concours interministériels des années 1945, 1946 ou 1947 pour le recrutement des secrétaires d'administration, corps de catégorie « B », concours qui offraient cependant, de l'avis général, des difficultés peut-être inférieures à celles des concours ultérieurs.

On peut également s'étonner qu'avant de présenter le projet devenu loi n° 55-366 du 3 avril 1955 (article 6), le Gouvernement n'ait pas sérieusement analysé la structure du corps des secrétaires d'administration: il se serait ainsi rendu compte qu'il existe quelques secrétaires ayant occupé pendant plusieurs années des emplois de fonctionnaires de catégorie « A ».

Il s'agit, soit d'anciens rédacteurs auxiliaires, temporaires ou contractuels des administrations centrales titulaires de diplômes de l'enseignement supérieur, soit d'anciens officiers d'active ou fonctionnaires titulaires de catégorie « A » dont les emplois avaient été supprimés par compression budgétaire, les uns et les autres ayant été titularisés dans le corps des secrétaires en vertu de dispositions législatives et réglementaires et à la suite d'épreuves professionnelles.

Les anciens officiers ou fonctionnaires titulaires de catégorie « A » dont l'emploi a été supprimé par compression budgétaire et qui, reclassés comme secrétaires d'administration, ne peuvent actuellement bénéficier de la nomination directe dans le corps des attachés, ne sont plus, à l'heure actuelle, que six pour l'ensemble des administrations centrales. Certains ont, en effet, obtenu du conseil d'Etat l'annulation de la décision qui les avait dégagés de leur ancien cadre et ont réintégré leur emploi de fonctionnaire de catégorie « A »; d'autres, du fait de leur âge, ont pu être admis ou admissibles à l'école nationale d'administration.

Ces agents ont été titularisés dans le corps des secrétaires parce qu'ils avaient satisfait aux conditions suivantes:

Agés de moins de quarante ans;

Titularisés après concours dans un corps de catégorie « A »;

Y avoir exercé pendant plusieurs années et y avoir été bien notés;

Avant en leur emploi supprimé d'office, par mesure de compression budgétaire;

Choisis pour leur administration actuelle, en raison de leurs états de service, parmi de nombreux candidats remplissant les conditions ci-dessus;

Avoir accompli un stage probatoire d'un an et avoir obtenu une note de stage satisfaisante;

Etre reçus, en fin de stage, aux épreuves d'admission définitive subies par tous les secrétaires issus des concours interministériels et à des épreuves particulières du programme de ces concours

Ces agents provenant d'un corps de catégorie « A », n'ont été reclassés comme secrétaires d'administration (corps de catégorie « B ») que faute de vacances d'emplois auxquels ils pouvaient prétendre dans des corps de catégorie « A ».

Or, l'article 2, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi n° 47-2427 du 12 décembre 1947, avait cependant précisé que devait être considéré comme emploi correspondant à celui dont était titulaire un fonctionnaire licencié d'office par compression budgétaire, tout emploi de l'Etat auquel pouvait accéder des fonctionnaires en vertu des dispositions législatives et réglementaires en vigueur comportant la même rémunération et offrant dans l'ensemble des possibilités d'avancement et de retraite comparables.

Ces dispositions n'ont pas été appliquées à ces agents qui ont ainsi subi un préjudice de carrière considérable.

Les anciens rédacteurs dont il s'agit également ont été nommés dans le corps des secrétaires d'administration entre 1945 et 1947 sous la double condition, d'une part, d'occuper un emploi de rédacteur auxiliaire temporaire ou contractuel (catégorie « A ») et de posséder un diplôme de l'enseignement supérieur (licence) et, d'autre part, de satisfaire aux épreuves d'un examen professionnel interministériel ou ministériel.

C'est, en particulier, le cas des secrétaires d'administration nommés en vertu des dispositions de l'article 13 du décret n° 45-2414 du 18 octobre 1945 modifié, portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 13 de l'ordonnance du 9 octobre 1945 relative au corps des administrateurs civils. L'examen interministériel ainsi institué constituait un recrutement transitoire de l'école nationale d'administration et était ouvert aux rédacteurs temporaires, auxiliaires ou contractuels, en fonction dans les administrations centrales au 1<sup>er</sup> janvier 1946 et titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur (licence). Parmi les admis à cet examen, seuls les 40 premiers ont été nommés administrateurs civils et les autres secrétaires d'administration, ce qui devrait conduire à assimiler ces derniers aux admissibles à l'école nationale d'administration.

Par ailleurs, certains rédacteurs auxiliaires, temporaires ou contractuels ont été titularisés secrétaires d'administration à la suite d'examen spécialement réservés, dans chaque administration, à ceux d'entre eux qui étaient titulaires d'une licence d'enseignement supérieur.

Il paraît donc peu équitable, pour tous ces anciens rédacteurs, de les pénaliser, en quelque sorte, en 1955, en les obligeant à passer un concours, alors qu'en 1945-1947, l'administration leur offrait des possibilités plus directes de titularisation, considérant qu'ils présentaient plus de garanties que leurs collègues qui devaient passer les concours interministériels et dont certains, ayant réussi à l'un des trois premiers, vont devenir leurs supérieurs hiérarchiques.

Il ressort, enfin, des débats parlementaires préalables au vote de l'article 6 de la loi n° 55-366 du 3 avril 1955, que le Gouvernement a très nettement marqué son désir, amplement justifié, de n'admettre dans le nouveau corps des attachés d'administration que des agents sélectionnés avec soin.

Or, si les fonctionnaires admissibles à l'école nationale d'administration ou reçus aux concours interministériels de secrétaires de 1945, 1946 ou 1947 sont, en fait, considérés par la loi comme sélectionnés, il n'en est pas moins vrai qu'ils n'ont jamais été reçus à un concours donnant accès à un emploi de catégorie « A » et n'ont jamais occupé un emploi de cette catégorie.

Il est certain, en revanche, que leurs collègues de qui il a été exigé d'avoir occupé pendant plusieurs années un emploi de catégorie « A » ou qui possèdent une culture générale attestée par leurs diplômes, dont la qualification technique et l'aptitude à des fonctions d'encadrement ont été prouvées au cours de deux carrières déjà longues, par leurs notes et par de multiples examens et concours et qui occupent presque tous actuellement des emplois à responsabilité certaine, sont au moins aussi aptes qu'eux à être nommés directement à titre de constitution initiale, dans le corps des attachés.

Il nous paraît donc, par conséquent, opportun, légitime et équitable d'admettre, par priorité, dans le corps des attachés d'administration centrale ces fonctionnaires qui sont parmi les plus aptes à rendre immédiatement des services et qui ne peuvent que renforcer la valeur de ce nouveau corps.

Le nombre des agents intéressés est estimé à une vingtaine au maximum et la mesure proposée n'a pas d'incidence financière puisque les emplois ne doivent être pourvus que par transformation d'emplois rendus vacants (loi n° 53-46 du 3 février 1953, art. 6).

C'est pourquoi il vous est demandé de vouloir bien approuver la proposition de loi dont la teneur suit:

#### PROPOSITION DE LOI

**Article unique.** — Le deuxième alinéa de l'article 2 de la loi n° 53-46 du 3 février 1953 relative au développement des crédits affectés aux dépenses de fonctionnement des services civils pour l'exercice 1953 (finances et affaires économiques) — I. — Charges communes, est à nouveau complété ainsi qu'il suit:

« Seront nommés directement attachés d'administration centrale, à titre de constitution initiale du corps, les secrétaires d'adminis-

tration centrale en fonction à la date de publication du règlement d'administration publique précité, qui ont été titularisés dans ce corps :

« Soit du fait de leur admissibilité à l'école nationale d'administration ;

« Soit en qualité d'anciens agents titulaires d'emplois classés ou assimilés à la catégorie « A » et en application des dispositions du décret n° 49-50 du 11 janvier 1949 ;

« Soit en vertu de l'article 13 du décret n° 45-2294 du 18 octobre 1945 modifié, portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 13 de l'ordonnance du 9 octobre 1945 relative au corps des administrateurs civils ;

« Soit après avoir satisfait aux épreuves qui, en application de dispositions législatives ou réglementaires, étaient spécialement réservées aux rédacteurs auxiliaires temporaires ou contractuels des administrations centrales titulaires de diplômes de l'enseignement supérieur ;

« Soit après avoir été admis aux concours interministériels de secrétaires d'administration des années 1945, 1946 et 1947. »

## ANNEXE N° 374

(Session ordinaire de 1955-1956 — Séance du 20 mars 1956.)

**PROJET DE LOI** déclarant applicable aux départements de la **Guadeloupe**, de la **Guyane française**, de la **Martinique** et de la **Réunion** la **légalisation métropolitaine en matière pénale et de procédure pénale** intervenue entre la date de la promulgation de la loi du 19 mars 1946 et l'entrée en vigueur de la Constitution du 27 octobre 1946, présenté au nom de M. Guy Mollet, président du conseil des ministres ; par M. François Mitterrand, ministre d'Etat, garde des sceaux, chargé de la justice. — (Renvoyé à la commission de la justice et de législation civile, criminelle et commerciale.)

### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, le décret du 24 décembre 1947, qui a étendu aux départements d'outre-mer la législation en matière pénale et de procédure pénale en vigueur en France métropolitaine, a limité son effet aux textes antérieurs à la date de promulgation de la loi du 19 mars 1946.

En effet, aux termes de l'avis du conseil d'Etat du 29 avril 1947, l'article 2 de la loi du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française, a autorisé le Gouvernement à étendre dans ces territoires les lois et décrets en vigueur dans la France métropolitaine à la date de ladite loi seulement, à l'exclusion des textes postérieurs.

D'autre part, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution et en vertu de son article 73, les textes métropolitains sont applicables de plein droit aux départements d'outre-mer.

Il résulte de cette situation que les dispositions législatives et réglementaires en matière pénale et de procédure pénale intervenues dans la métropole entre la promulgation de la loi du 19 mars 1946 et le 24 décembre 1946 sont pour la plupart inapplicables dans les départements d'outre-mer en l'absence de mention expresse insérée aux textes.

Il est, semble-t-il, opportun de remédier à cette lacune et d'assimiler entièrement la législation des départements d'outre-mer à celle de la métropole en matière pénale et de procédure pénale.

Par ailleurs, il y a lieu de noter que le décret du 30 mars 1948 avait prévu une dérogation au décret précité du 24 décembre 1947 et déclaré que les dispositions législatives antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 1948 concernant l'enfance délinquante demeureraient provisoirement en vigueur dans les départements d'outre-mer.

La loi du 24 mai 1951 a étendu à ces départements, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1952, l'ordonnance du 2 février 1945 modifiée relative à l'enfance délinquante.

Il n'y a donc pas une concordance exacte entre les champs d'application respectifs du décret du 30 mars 1948 et de la loi du 24 mai 1951 ; ainsi, certains textes pénaux ou de procédure pénale propres à l'enfance délinquante et non intégrés dans l'ordonnance du 2 février 1945 modifiée pourraient faire défaut dans les départements d'outre-mer à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1952.

Le présent projet de loi constituant un texte d'ordre destiné à combler les lacunes existant dans la législation pénale applicable dans ces départements, il semble qu'il serait opportun d'y comprendre les dispositions relatives à l'enfance délinquante.

### PROJET DE LOI

Le président du conseil des ministres,

Le conseil d'Etat entendu,

Le conseil des ministres entendu,

Décrète :

Le projet de loi dont la teneur suit sera présenté au Conseil de la République par le ministre d'Etat, garde des sceaux, chargé de la justice, qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Art. 1<sup>er</sup>. — Sont déclarées applicables aux départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion, toutes dispositions législatives ou réglementaires en matière pénale ou de procédure pénale intervenues en France métropolitaine depuis l'entrée en vigueur de la loi du 19 mars 1946 tendant au classement comme département français de ces territoires, jusqu'à celle de la Constitution du 27 octobre 1946, à l'exclusion des dispo-

sitions prises pour réprimer l'inobservation d'une réglementation ou législation non exécutoire dans les départements d'outre-mer.

Art. 2. — Les dispositions relatives à l'enfance délinquante sont déclarées applicables aux départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion, à compter seulement du 1<sup>er</sup> janvier 1952.

Art. 3. — Le décret n° 48-522 du 30 mars 1948 et le deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 47-2375 du 24 décembre 1947 sont abrogés.

Fait à Paris, le 20 mars 1956.

(Suivent les signatures.)

## ANNEXE N° 375

(Session ordinaire de 1955-1956 — Séance du 20 mars 1956.)

**PROJET DE LOI** abrogeant l'article 4 de la loi du 5 juin 1875 sur le **régime des prisons**, présenté au nom de M. Guy Mollet, président du conseil des ministres, par M. François Mitterrand, ministre d'Etat, garde des sceaux, chargé de la justice. — (Renvoyé à la commission de la justice et de législation civile, criminelle et commerciale.)

### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, l'article 4 de la loi du 5 juin 1875 sur le régime des prisons dispose :

« La durée des peines subies sous le régime de l'emprisonnement individuel sera de plein droit réduite d'un quart.

« La réduction ne s'opérera pas sur les peines de trois mois et au-dessous.

« Elle ne profitera, dans le cas prévu à l'article 3 (condamnés à plus d'un an et un jour d'emprisonnement) qu'aux condamnés ayant passé trois mois consécutifs dans l'isolement et dans la proportion de temps qu'ils y auront passé ».

La pratique n'a pas justifié cette solution.

Cette disposition était inspirée par l'idée que, a priori, le régime cellulaire était plus rigoureux que l'emprisonnement en commun.

A la vérité, la « cellule » d'un établissement pénitentiaire est tout autre chose qu'un simple « cachot », et si le condamné y souffre d'une solitude qu'interrompent seuls le personnel pénitentiaire et les personnes, de plus en plus nombreuses, habilitées à visiter les détenus, il a en contrepartie l'avantage d'échapper à une promiscuité quelquefois répugnante, et aux brimades de codétenus. Il y rencontre souvent le bénéfice d'une installation plus confortable. Il n'y est pas nécessairement oisif.

L'expérience a permis de constater en France (et plus nettement encore en Belgique, où certaines catégories de condamnés après avoir été soumis au régime cellulaire, ont légalement le droit de choisir entre la continuation de ce régime et l'emprisonnement en commun) que certains détenus préfèrent la cellule, toute question de réduction mise à part, ce qui prouve que ce régime n'est pas sensiblement plus pénible.

La réduction dont on l'accompagne ne se justifie donc pas.

D'autre part, et dans la pratique, les dispositions précitées se sont révélées d'application difficile et génératrices de situations absolument contraires à la plus élémentaire équité :

1° Leur application rend impossible la fixation de la date de libération d'un condamné, si l'on connaît seulement le point de départ et la durée de sa peine.

Il est en effet nécessaire de connaître, en outre, la nature de la condamnation, la date à laquelle celle-ci est devenue définitive, le classement du point de vue cellulaire des établissements successifs de détention et les périodes de temps respectivement passées dans chacun d'eux.

Malgré l'abondance et la minutie de la réglementation qui a été édictée en la matière, des erreurs d'interprétation peuvent être souvent commises en raison de la complexité que présentent certaines situations (par exemple lorsqu'il y a commutation ou confusion des peines, ou pluralité de titres de détention).

Il est certain en tout cas, que les détenus intéressés ne comprennent pas en général la façon dont est fixée la date de leur libération et sont tentés de la considérer comme purement arbitraire :

2° La réduction du quart, étant accordée pendant la durée de la détention préventive, incite à la formation de voies de recours dilatoires.

Cette pratique est si générale qu'elle contribue sérieusement à la multiplication des affaires en appel ou en cassation ainsi qu'à l'engorgement des prisons du siège des cours d'appel lorsque celles-ci sont cellulaires ;

3° Au regard des détenus ayant à subir plus d'un an et un jour d'emprisonnement la réduction du quart de leur peine apparaît non pas encore comme la contrepartie d'un régime plus rigoureux mais comme un bénéfice gratuit. Lorsqu'ils invoquent l'application de l'article 3 de la loi de 1875, ils ne le font nullement pour demander leur maintien en cellule, mais uniquement pour solliciter leur libération anticipée.

L'administration dispose ainsi d'une sorte de droit de grâce que rien ne justifie mais dont elle pourrait faire un large usage si elle consentait à en faire profiter les condamnés à de fortes peines correctionnelles ;

4° Le principe même de l'équivalence entre l'exécution d'une peine subie en cellule et l'exécution d'une peine plus longue subie en commun est des plus discutables.

Il importe d'ailleurs d'observer que les condamnés de certaines catégories doivent également subir leur peine à un régime strictement individuel, sans pouvoir prétendre à une réduction de ce fait; ainsi les condamnés aux travaux forcés sont soumis à une épreuve cellulaire d'une, deux ou trois années en vertu de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 17 juin 1938;

5° Pour les condamnés à moins d'un an et deux jours, le bénéfice de l'emprisonnement individuel résultera du lieu de son incarcération.

Bien mieux, il sera ou non considéré comme étant soumis à ce régime, suivant qu'il se trouvera dans un établissement classé ou non comme « cellulaire » et cela quel que soit le mode de détention effectivement subi.

Ainsi, un détenu d'un établissement non classé cellulaire ne bénéficiera jamais de la réduction du quart de sa peine, même s'il est constamment séparé de ses co-détenus.

A l'inverse, un détenu d'un établissement classé « cellulaire » en bénéficiera, même dans le cas où il partagerait sa cellule avec plusieurs autres détenus (ce qui arrive fréquemment en raison de l'encombrement des prisons cellulaires qui ont le plus souvent leur siège dans les grandes villes) voir même dans le cas où il travaillerait sur un chantier extérieur.

Il semblerait aisé d'échapper à ces inconvénients en décidant que les dispositions de l'article 4 de la loi de 1875 visent uniquement les détenus « effectivement » soumis au régime de l'emprisonnement individuel, mais une telle solution serait dans la pratique d'une application extrêmement délicate et risquerait d'entraîner de graves abus.

En effet, lorsque le nombre de cellules d'un établissement est inférieur au nombre des détenus, certains doivent obligatoirement être réunis. Ils perdraient alors le bénéfice de la réduction du quart.

La direction de la prison, en désignant les détenus à grouper dans le quartier de désencombrement ou à employer dans les services, aurait la faculté de modifier à son gré la date de libération des intéressés. Et ce seraient les détenus les moins bien notés qui profiteraient de la réduction du quart.

Par ailleurs, un détenu est susceptible de quitter temporairement l'établissement où il est soumis au régime cellulaire soit pour recevoir dans un hôpital ou une maternité les soins que comporte son état, soit pour travailler dans un chantier extérieur. Si la durée de sa peine s'en trouvait allongée, ce serait assez inhumain dans le premier cas et certainement inopportun dans le second.

En effet, cela ferait apparaître comme une sanction redoutable l'envoi dans un chantier extérieur alors qu'il s'agit d'une mesure de faveur, réservée aux condamnés les plus méritants.

En réalité le temps assigné par l'autorité judiciaire à l'exécution de la peine, bien qu'il constitue un des éléments essentiels de la condamnation et sans doute le plus important aux yeux du délinquant, de sa famille et de l'opinion publique, est devenu une notion instable et imprécise en raison de l'application de l'article 4 de la loi du 5 juin 1875.

Ces variations s'expliqueraient, à la rigueur, si elles étaient fondées sur une différenciation de régimes pénitentiaires mais, en réalité, elles reposent sur une fiction et il n'est pratiquement pas possible, quelque soit le système envisagé, qu'il en soit autrement.

Dans la pensée des auteurs de la loi de 1875, l'application des dispositions de l'article 4 correspondait à une situation temporaire en attendant l'aménagement sur le modèle cellulaire de toutes les maisons d'arrêt.

Il ne semble pas maintenant que cet état de choses puisse cesser dans un proche avenir, car l'aménagement sur le modèle cellulaire de toutes les maisons d'arrêt, de justice et de correction ne pourra intervenir rapidement.

A l'heure actuelle, sur 175 de ces établissements, une cinquantaine seulement sont affectés à l'emprisonnement individuel et l'absence de crédits suffisants, comme les difficultés matérielles de reconstruction, interdisent d'envisager la transformation des autres pour le moment.

Il est d'autre part à noter que l'augmentation de la population pénale qui résulterait de la suppression de la réduction du « quart cellulaire » serait largement compensée du point de vue pénitentiaire par une meilleure répartition de cette population.

En définitive, la réduction du quart met à la disposition de l'administration pénitentiaire, en dehors de toute forme légale, le moyen d'approcher ou d'éloigner la date de libération d'un détenu. Cette réduction ne se justifie pas, car elle correspond pas à une aggravation appréciable des conditions de détention, et elle ne peut être appliquée avec équité, quelque effort que l'on fasse en ce sens, parce que des difficultés matérielles insurmontables s'y opposent. Or, rien n'est aussi nuisible à l'éventuel redressement des condamnés que de souffrir d'une injustice, fût-elle involontaire et inévitable.

En conséquence, et pour ces nombreuses raisons, il importe d'abroger l'article 4 de la loi du 5 juin 1875.

#### PROJET DE LOI.

Le président du conseil des ministres,  
Le conseil d'Etat entendu,  
Le conseil des ministres entendu,

Décrète:

Le projet de loi dont la teneur suit sera présenté au Conseil de la République par le ministre d'Etat, garde des sceaux, chargé de la justice, qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique. — L'article 4 de la loi du 5 juin 1875 est abrogé.

Fait à Paris, le 20 mars 1956.

(Suivent les signatures.)

## ANNEXE N° 376

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 20 mars 1956.)

PROPOSITION DE LOI tendant à hâter l'application aux personnels militaires des dispositions des lois n° 48-1251 du 6 août 1948 et n° 51-1124 du 26 septembre 1951, relatives au statut des déportés et internés de la résistance et aux bonifications d'ancienneté pour les personnes ayant pris une part active et continue à la résistance, présentée par M. Edmond Michelet, sénateur. — (Renvoyée à la commission de la défense nationale.)

#### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, l'article 8 de la loi n° 48-1251 du 6 août 1948 modifié par la loi n° 50-729 du 21 juin 1950 a précisé les avantages de carrière auxquels peuvent prétendre les fonctionnaires anciens déportés et internés de la résistance.

Par ailleurs, la loi n° 51-1124 du 26 septembre 1951 a institué des bonifications d'ancienneté au profit des personnes ayant pris une part active et continue à la résistance.

Ces deux textes législatifs prévoyaient explicitement que leurs dispositions seraient applicables aux personnels militaires. Mais dans la pratique, l'administration militaire s'est heurtée à des difficultés tenant au caractère tout à fait particulier du statut militaire notamment en matière des règles d'avancement très différentes de celles des fonctionnaires civils auxquels s'appliquaient parfaitement les dispositions législatives rappelées ci-dessus. Il en est résulté que, si les fonctionnaires civils ont pu bénéficier rapidement de ces mesures, il a fallu pour les militaires rechercher une formule d'application. Tel a été l'objet du règlement d'administration publique n° 53-545 qui n'a vu le jour que le 5 juin 1953.

La procédure fixée par le règlement d'administration publique constitue pour les départements des trois armées une tâche assez malaisée. Par ailleurs, l'octroi de bonifications de carrière conduit inévitablement à un remaniement des listes d'ancienneté. D'où, la tendance de ces départements à attendre les dossiers des retardataires de manière à pouvoir procéder à un travail d'ensemble. C'est qu'en effet, si le règlement d'administration publique du 5 juin 1953 a fixé des dates limites pour le dépôt et la constitution des dossiers, il n'a imposé, pas plus que les textes législatifs, de délais d'exécution.

A l'heure actuelle, aucun des militaires intéressés n'a encore bénéficié des droits qui lui ont été formellement reconnus par la loi. Pour un très grand nombre d'entre eux, atteints par la limite d'âge et rayés des contrôles, la non-application de la loi a déjà constitué un préjudice certain.

Il apparaît qu'un tel état de choses ne saurait se prolonger plus longtemps. C'est pourquoi nous vous proposons d'inviter le Gouvernement à accélérer la liquidation des droits en cause, en estimant que ce travail pourrait être terminé pour le 31 décembre 1956.

Toutefois, quelques dossiers litigieux pouvant demander un certain délai dépassant celui fixé ci-dessus, nous vous proposons d'admettre dans ce cas que le délai imparti au ministre pour prendre sa décision ne devrait pas dépasser trois mois après que les dossiers auront été examinés par la commission centrale prévue par l'article 3 de la loi du 26 septembre 1951.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

#### PROPOSITION DE LOI

Article unique. — Les décisions portant application aux personnels militaires des dispositions de l'article 8 de la loi n° 48-1251 du 6 août 1948 modifié par la loi n° 50-729 du 21 juin 1950, fixant le statut définitif des déportés et internés de la résistance et par la loi n° 51-1124 du 26 septembre 1951 instituant des bonifications d'ancienneté pour les personnes ayant pris une part active et continue à la résistance et prévoyant des dérogations temporaires aux règles de recrutement et d'avancement dans les emplois publics, devront être prises par le ministre de la défense nationale et des forces armées et rendues publiques:

Avant le 31 décembre 1956 pour les personnels militaires dont les dossiers auront été examinés avant le 1<sup>er</sup> octobre 1956 par la commission centrale prévue par l'article 3 de la loi du 26 septembre 1951. Dans les trois mois qui suivent leur examen par la commission susvisée pour les dossiers pour lesquels ladite commission émettra son avis postérieurement au 1<sup>er</sup> octobre 1956.

## ANNEXE N° 377

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 20 mars 1956.)

PROPOSITION DE LOI modifiée par l'Assemblée nationale tendant à réglementer le marquage des ovins, transmise par M. le président de l'Assemblée nationale à M. le président du Conseil de la République (1). — (Renvoyée à la commission de l'agriculture).

Monsieur le président,

Paris, le 20 mars 1956.

Dans sa séance du 20 mars 1956, l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, avec modification, une proposition de loi, adoptée par le Conseil de la République, tendant à réglementer le marquage des ovins.

(1) Voir: Conseil de la République, nos 125 (année 1955) et 152 (session de 1955-1956); Assemblée nationale (3<sup>e</sup> législ.), nos 77, 942 (rectifié) et in-8° 43.



Conformément aux dispositions de l'article 20 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous adresser une expédition authentique de cette proposition de loi, dont je vous prie de vouloir bien saisir le Conseil de la République.

L'Assemblée nationale a pris acte de ce que le Conseil de la République dispose, pour sa deuxième lecture, d'un délai maximum de cent jours à compter du dépôt de cette proposition de loi sur son bureau.

Je vous prie de vouloir bien m'accuser réception de cet envoi. Agrérez, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

*Le président de l'Assemblée nationale,*  
ANDRÉ LE TROQUER.

L'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, la proposition de loi dont la teneur suit :

#### PROPOSITION DE LOI

Art. 1<sup>er</sup>. — Le chapitre 1<sup>er</sup> du titre II du livre II du code rural est complété par un article nouveau 201-1, ainsi conçu :

« Art. 201-1. — L'emploi de goudron et de tous produits détériorant la laine ou la peau ou ne s'éliminant pas lors du lavage industriel de la laine est interdit pour la marquage des moutons.

« Nul ne peut fabriquer, mettre en vente ou vendre des produits destinés au marquage des moutons si ces produits n'ont pas été, au préalable, agréés. »

Des arrêtés conjoints des ministres chargés de l'agriculture et de l'industrie et du commerce préciseront les modalités d'application de l'article 201-1 qui entrera en vigueur un mois après la publication desdits arrêtés.

Art. 2. — Il est inséré dans le titre IX du livre II du code rural un article nouveau 326-1, ainsi conçu :

« Art. 326-1. — Les infractions aux dispositions de l'article 201-1 seront punies d'une amende de 1.400 à 2.400 F.

« En cas de récidive de l'infraction aux dispositions du premier alinéa dudit article, l'amende sera de 4.000 à 12.000 F.

« En cas de récidive de l'infraction aux dispositions du deuxième alinéa dudit article, le délit sera porté devant le tribunal correctionnel et puni d'une amende de 24.000 F à 1 million de francs. »

Délibéré en séance publique, à Paris, le 20 mars 1956.

*Le président,*  
ANDRÉ LE TROQUER.

#### ANNEXE N° 378

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 20 mars 1956.)

RAPPORT fait au nom de la commission du suffrage universel, du contrôle constitutionnel, du règlement et des pétitions sur la proposition de résolution de MM. Georges Pernot, Borgeaud, Michel Debré, Peschaud, Alain Poirer, Rogier, Alex Roubert et Zéle, tendant à demander à l'Assemblée nationale d'ouvrir d'urgence la deuxième phase de la procédure de révision constitutionnelle qui a fait l'objet de la résolution votée à la majorité absolue par les deux assemblées, les 24 mai et 19 juillet 1955, par M. Marcihacy, sénateur (1).

Mesdames, messieurs, la proposition de résolution qui fait l'objet de ce rapport demande à l'Assemblée nationale de procéder d'urgence au vote du projet de loi, prévu par l'article 90 de la Constitution, constituant le deuxième « temps » de la procédure de révision constitutionnelle déjà ouverte par le vote d'une résolution par les deux assemblées du Parlement.

L'Assemblée nationale a, en effet, voté le 24 mai 1955, par 404 voix contre 210, une résolution prévoyant la réforme des articles 17, 49, 50, 51 et 90 de la Constitution, ainsi que du titre VIII relatif à l'Union française.

Le Conseil de la République, le 19 juillet de la même année, a voté cette résolution sans la modifier, par 245 voix contre 70.

Le premier temps de la nouvelle révision constitutionnelle est ainsi achevé.

Cette révision porte sur l'article 90 qui organise la procédure de révision, l'article 49 qui concerne la question de confiance, l'article 50 qui vise la motion de censure et l'article 51 relatif à la dissolution de l'Assemblée nationale.

L'article 17 est également visé, qui concerne le droit d'initiative en matière de dépenses.

Enfin, la révision du titre VIII relatif à l'Union française est également prévue.

Le champ de cette révision est donc assez étendu.

Les maux dont souffrent nos institutions seront-ils atténués par le vote de cette réforme ?

Sans doute, mais il ne faut pas se dissimuler que deux des points critiques essentiels ne sont pas, et ne peuvent pas être améliorés par la voie d'une révision constitutionnelle. Je veux parler des méthodes du travail parlementaire, actuellement inadaptées à l'évolution rapide de la situation internationale ou intérieure, et surtout du mode de scrutin utilisé pour l'élection de l'Assemblée nationale.

Cependant, dans le cadre d'une révision de la Constitution, tout ce qui pourra être fait pour renforcer le pouvoir exécutif servira incontestablement les intérêts du pays.

C'est une nécessité qu'ont soulignée, lors de leur discours d'investiture, de nombreux présidents du conseil, et notamment M. Guy Mollet, et sur laquelle tous les groupes sont d'accord.

(1) Voir: Conseil de la République, n° 288 (session de 1955-1956).

Nous ne pensons pas que l'Assemblée nationale puisse s'emouvoir de l'initiative que le Conseil de la République prendra en votant la résolution qui vous est soumise.

Sans doute l'article 90 de la Constitution réserve-t-il à l'Assemblée nationale le droit d'élaborer en premier lieu le projet de réforme constitutionnelle. Mais le Conseil de la République est une assemblée politique et rien de ce qui concerne la vie politique de la nation, en l'occurrence il s'agit peut-être de la vie tout court, ne peut lui demeurer étranger.

Il est, me semble-t-il, de son devoir d'inviter l'Assemblée nationale à aborder d'urgence l'examen de ce projet de réforme. Du 19 juillet 1955 à aujourd'hui trop de temps a déjà été perdu.

Pour ces raisons, votre commission du suffrage universel vous demande de voter la proposition de résolution suivante :

#### PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Conseil de la République,

Convaincu de l'urgence nécessaire d'une réforme profonde de la Constitution destinée à renforcer la stabilité du pouvoir exécutif et à affermir l'autorité de l'Etat,

Rappelant qu'une résolution décidant que divers articles de la loi constitutionnelle seront soumis à révision a été votée à la majorité absolue par les deux assemblées et qu'ainsi la première phase de la procédure réglementée par l'article 90 de la Constitution est définitivement terminée,

Demande à l'Assemblée nationale d'ouvrir d'urgence la deuxième phase de cette procédure en élaborant un projet de loi portant révision de la Constitution.

#### ANNEXE N° 379

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 20 mars 1956.)

PROPOSITION DE RESOLUTION tendant à inviter le Gouvernement à déposer un projet de loi tendant à exclure des mesures de licenciement prévues par la loi n° 46-195 du 15 février 1946 certains militaires de carrière précédemment dégages des cadres par les lois du 19 septembre 1940, présentée par M. Edmond Michelet, sénateur. — (Renvoyée à la commission de l'Intérieur [administration générale, départementale et communale, Algérie].)

#### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, la loi du 15 février 1946 a prévu des mesures de dégageement des cadres par compression budgétaire dans les administrations publiques.

Alors que les ordonnances concernant l'épuration administrative s'adressaient à des fonctionnaires ayant eu une conduite considérée comme répréhensible sous l'occupation, la loi du 15 février 1946 sur les réductions des effectifs des personnels de l'Etat a, par une interprétation littérale d'un texte ambigu, frappé, par priorité, des agents au patriotisme irréprochable, qui avaient eu seulement la malchance d'avoir été recrutés par l'administration de l'Etat de fait pendant la période 1940-1944.

L'article 9 de la loi du 15 février 1946 est ainsi rédigé :

« Les ministres devront commencer par mettre à la retraite les fonctionnaires nommés par le gouvernement de fait dit de l'Etat français et ceux qui ont fait l'objet d'une sanction quelconque pour leur attitude antipatriotique. »

Malheureusement, la formule du législateur n'autorise aucune interprétation subjective ni aucune restriction (circulaire d'application n° 40 et 41/B/A du 28 février 1946, pages 1783 et suivantes du *Journal officiel* du 1<sup>er</sup> mars 1946).

Le cas type des fonctionnaires frappés injustement par cette mesure d'éviction prioritaire est celui des ex-militaires de carrière dégages de l'armée par les lois du 19 septembre 1940, reclassés immédiatement par l'Etat dans certaines administrations et dégages à nouveau de ces administrations par la loi du 15 février 1946, prescrivant de licencier par priorité, sans distinction d'origine, les fonctionnaires nommés par Vichy et avant même ceux qui avaient été sanctionnés par l'épuration.

Résultat de l'armistice et de l'occupation, les lois du 19 septembre 1940 sur la réduction de nos effectifs militaires licenciaient une partie des cadres officiers et sous-officiers de carrière. Quoiqu'il en soit, le contrat qui liait l'Etat aux militaires de carrière, en recueillant ceux-ci dans ses administrations civiles, l'Etat leur donnait justement la compensation du préjudice causé.

Nommés « sur titres militaires » à des places auxquelles ils pouvaient prétendre par leurs aptitudes, cette forme de reclassement pouvait se justifier; les hostilités avaient interrompu les concours d'emplois réservés aux militaires de carrière.

Dans ce reclassement, les intéressés voyaient l'espérance d'une nouvelle carrière où ils continueraient à servir l'Etat et celui-ci conservait des employés éprouvés.

La réalisation d'un nouveau licenciement quelques années plus tard, plus pénible que le premier, dans la forme et dans le fond, pour des fonctionnaires irréprochables du point de vue national et professionnel, constituait une injustice très grave. D'autant plus qu'après ce dernier licenciement, il n'était plus possible à ces agents, dont la plupart avaient alors atteint l'âge de quarante ans, soit de se présenter aux concours des emplois réservés repris seulement en 1950 avec limite d'âge fixée à 40 ans, soit de prétendre à un reclassement éventuel par les soins du ministère du travail, selon les conditions prévues par la loi du 3 septembre 1947 qui dégageait

de nouveaux fonctionnaires mais leur accordait des avantages tels que bonifications de service dans le décompte de leur pension ou rattachement dans une autre administration.

Il fut même précisé dans une circulaire n° 12736/B/A du 31 décembre 1947, article 1<sup>er</sup> (J. O. du 2 janvier 1948, p. 42) que les dégages de la loi du 15 février 1946 étaient exclus des avantages prévus par la loi du 3 septembre 1947, marquant ainsi à la loi de 1946 un véritable caractère d'épuration.

Pourtant le dégageant des cadres en vertu d'une loi de compression budgétaire ne constitue pas, en lui-même, une sanction disciplinaire ni une mesure d'épuration administrative et, en conséquence, ne peut motiver l'application — en faveur des fonctionnaires recrutés par Vichy et sans reproches par ailleurs — de la loi d'amnistie du 6 août 1953.

Les anciens militaires de carrière qui, bien qu'ayant eu une attitude patriotique irréprochable, ont subi en 1940 et en 1946 deux préjudices de carrière successifs, sont bien défavorisés par rapport aux collaborateurs de l'ennemi.

En conséquence, et tenant compte de ce que certaines imperfections de la loi du 15 février 1946 ont déjà été effacées par l'article 18 de la loi de finances n° 53-1314 du 31 décembre 1953 qui exclut certaines catégories de fonctionnaires des mesures de dégageant, tels que les déportés et internés de la Résistance, les engagés volontaires des deux guerres 1914-1918 et 1939-1945, nous pensons qu'il serait équitable et opportun, afin d'établir la justice au profit de ceux qui ont été ainsi gravement atteints moralement et matériellement, de voter une disposition législative modifiant la loi du 15 février 1946, en excluant des mesures de dégageant qu'elle édicte, et sous réserve qu'ils n'aient fait l'objet d'aucune sanction disciplinaire ni de mesure administrative d'épuration au cours de leur passage dans l'administration, les militaires de carrière dégages des cadres de l'armée par application des lois du 19 septembre 1940 consécutives à l'armistice et dont la nomination de ce fait dans l'administration pendant la guerre constituait de toute évidence une mesure de sauvegarde de nos cadres militaires.

C'est pourquoi nous soumettons à votre approbation la proposition de résolution suivante :

#### PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Conseil de la République invite le Gouvernement à déposer un projet de loi tendant à exclure des mesures de licenciement, prévues par la loi n° 46-195 du 15 février 1946, les militaires de carrière rayés des cadres en 1940 et nommés, sur titres militaires, dans les services de l'Etat ou des collectivités et entreprises publiques, sous réserve qu'ils n'aient pas fait l'objet, au cours de leur séjour dans ces services, d'une mesure disciplinaire ou d'une sanction pour leur attitude antipatriotique.

### ANNEXE N° 380

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 20 mars 1956.)

PROPOSITION DE LOI tendant à interdire la **divulgarion de nouvelles et de documents** intéressant le déroulement des **opérations militaires en Algérie**, présentée par M. de Menditte, sénateur. — (Renvoyée à la commission de la justice et de législation civile, criminelle et commerciale.)

#### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, dans le débat qui vient de se dérouler devant l'Assemblée nationale comme devant le Conseil de la République, le Parlement, dans sa très grande majorité, a considéré qu'aucune mesure ne devait être rejetée qui pouvait gêner le retour de la paix française en Algérie.

Le Gouvernement a montré une détermination analogue.

Les responsables de la nation se sont trouvés d'accord pour estimer que, dans ce combat où se joue l'avenir de la patrie, rien ne devait être négligé pour protéger au maximum la sécurité et le moral de nos soldats et pour leur donner tous les moyens nécessaires pour vaincre, au plus tôt, une révolte dont nous savons quel est l'enjeu pour ceux qui ont pris les armes contre nous.

La première protection à apporter à nos troupes, la première précaution à prendre dans un pareil conflit, consiste dans le black-out le plus complet sur tout ce qui touche au déroulement des opérations militaires.

Publier les déplacements de nos unités, indiquer l'importance des forces dont nous disposons, donner des précisions sur les armes que nous possédons, sur nos projets, sur nos intentions dans la conduite du combat, tout cela ne sert qu'à renseigner l'adversaire, qu'à faciliter sa tâche, par conséquent, qu'à compliquer celle de nos troupes.

Nous n'avons pas le droit, alors que nos soldats risquent leur vie pour la survie de la France, d'accroître de cette manière les risques qu'ils courent, de laisser tuer un seul soldat français par suite d'une indiscrétion.

Telle est la raison majeure pour laquelle nous demandons, par la présente proposition de loi, que soit interdite la publication de toute information concernant le déroulement des opérations militaires en Algérie.

Nous proposons, comme sanctions, celles prévues à l'alinéa 2 de l'article 83 du code pénal, c'est-à-dire, un à cinq ans d'emprisonnement et une amende de 240.000 à 2.400.000 F.

Nous demandons également, qu'en cas d'urgence, le Gouvernement puisse procéder à la saisie administrative des écrits ou imprimés qui diffusent des informations dangereuses pour nos armées.

La presse, qui est patriote et consciente de son rôle et de sa responsabilité, acceptera — nous en sommes sûrs — cette limitation provisoire d'une liberté qui ne peut être entière pour les civils, alors que les soldats français qui se battent sur un territoire français ont fait le sacrifice total de leur.

Les vrais démocrates ne s'insurgeront pas contre de pareilles mesures, s'ils pensent que le sort de la démocratie est en jeu, comme celui de la France.

C'est pourquoi nous pensons que vous accepterez, mesdames et messieurs, l'adoption de la proposition de loi dont la teneur suit :

#### PROPOSITION DE LOI

Art. 1<sup>er</sup>. — Il est interdit de divulguer, de diffuser, de publier ou de reproduire par un moyen et sous une forme quelconque les informations militaires de toute nature, non rendues publiques par le Gouvernement, relatives au déroulement des opérations en Algérie.

Art. 2. — Ceux qui divulguent, diffusent, publient ou reproduisent les informations visées à l'article précédent et ceux qui leur en fournissent les moyens, sont punis des peines prévues à l'article 83, paragraphe 2 du code pénal.

Art. 3. — A titre préventif et s'il y a urgence à éviter la diffusion de l'information, il peut être procédé à la saisie administrative des écrits ou imprimés qui la publient ou la reproduisent.

### ANNEXE N° 381

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 21 mars 1956.)

RAPPORT fait au nom de la commission du travail et de la sécurité sociale, sur le projet de loi, adopté avec modification par l'Assemblée nationale dans sa deuxième lecture, après déclaration d'urgence, modifiant le régime des **congés annuels payés**, par Mme Marcelle Devaud, sénateur (1).

Nota. — Ce document a été publié au *Journal officiel* du 22 mars 1956. (Compte rendu *in extenso* de la séance du Conseil de la République du 21 mars 1956, page 453, 1<sup>re</sup> colonne.)

### ANNEXE N° 382

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 21 mars 1956.)

RAPPORT fait au nom de la commission du travail et de la sécurité sociale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits des **pensionnés et rentiers de vieillesse aux prestations en nature** de l'assurance-maladie, par M. Méric, sénateur (2).

Nota. — Ce document a été publié au *Journal officiel* du 23 mars 1956. (Compte rendu *in extenso* de la séance du Conseil de la République du 22 mars 1956, page 498, 1<sup>re</sup> colonne.)

### ANNEXE N° 383

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 21 mars 1956.)

PROPOSITION DE RESOLUTION tendant à inviter le Gouvernement à prendre toutes mesures pour venir en **aide aux agriculteurs de Seine-et-Oise** victimes des **gelées** du mois de février 1956, présentée par M. Lachèvre, sénateur. — (Renvoyée à la commission de l'agriculture.)

#### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, le gel qui a sévi sur la France au cours du mois de février constitue pour l'agriculture une catastrophe presque sans précédent. En ce qui concerne le département de Seine-et-Oise, il est possible d'apporter les précisions suivantes :

Sur 80.000 hectares de blé, il en restera peut-être 4.000 qui mériteront d'être conservés, tout le reste devra être ressemé ; Les colzas sont eux aussi en grande partie perdus (50 p. 100 au moins) ;

Les orges d'hiver sont atteints dans des proportions identiques à celles du blé ;

Les cultures légumières de plein champ sont anéanties et il est à craindre que les arbres fruitiers soient également touchés.

Devant l'ampleur du désastre, un certain nombre de mesures s'imposent dont voici un bref résumé :

Fixation avant le 30 mars du prix du blé de la récolte 1956, en tenant compte du prix de revient résultant des frais de réensemencement et d'un rendement médiocre, par attribution d'une prime de difficultés exceptionnelles revenant au fermier ;

(1) Voir : Assemblée nationale (3<sup>e</sup> législ.), nos 530, 129, 685 et in-8° 26, 1090, 1200 et in-8° 41 ; Conseil de la République, nos 300 et 325 (session de 1955-1956), 369 (session de 1955-1956).

(2) Voir : Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), nos 10930, 11102, 11153, 11155, 11774. (3<sup>e</sup> législ.), nos 802, 820, 1000, 1132 et in-8° 40 ; Conseil de la République, n° 372 (session de 1955-1956).

Suppression immédiate du *quantum* et de la colisation de ré-sorption;

Versement d'une prime exceptionnelle de réensemencement du blé;

Prix d'intervention de l'orge fixé à 2.500 F pour la prochaine campagne et organisation du financement et du stockage des orges;

Mise en place des semences de printemps au prix mondial;

Suppression de toutes formalités de titre de transport pour échanger des semences de céréales entre cultivateurs;

Adoption de mesures particulières aux cultures spécialisées détruites par le gel;

Revalorisation de toutes les productions agricoles au niveau de leur prix de revient;

Prorogation des échéances des prêts et avances consentis par le crédit agricole aux cultivateurs;

Distribution de carburant détaxé nécessaire au réensemencement;

Large dégrèvements en matière de bénéfices agricoles.

Certaines mesures préconisées ont été, en totalité ou en partie, décidées par le Gouvernement, nous souhaitons qu'il poursuive son action dans le sens indiqué

De plus, il importe de revoir maintenant la loi du 8 avril 1950, sur les calamités agricoles afin de la compléter par des mesures d'ordre plus général permettant de faire face à toutes les calamités atmosphériques et de créer dans les plus brefs délais, la caisse nationale des calamités agricoles.

Sous réserve de ces observations, je vous demande d'adopter la proposition de résolution suivante:

#### PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Conseil de la République invite le Gouvernement à prendre toutes mesures pour venir en aide aux agriculteurs victimes des gelées au cours du mois de février 1956.

### ANNEXE N° 384

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 21 mars 1956.)

AVIS présenté au nom de la commission de l'éducation nationale, des beaux-arts, des sports, de la jeunesse et des loisirs sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant approbation du **deuxième plan de modernisation et d'équipement**, par M. Chapalain, sénateur (1).

NOTA. — Ce document a été publié au *Journal officiel* du 22 mars 1956. (Compte rendu *in extenso* de la séance du Conseil de la République du 21 mars 1956, page 476, 1<sup>re</sup> colonne.)

### ANNEXE N° 385

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 22 mars 1956.)

RAPPORT fait au nom de la commission de la marine et des pêches sur le projet de loi, adopté avec modification par l'Assemblée nationale dans sa deuxième lecture, portant modification de la loi du 23 février 1941 concernant la perception de **taxes locales de péages dans les ports maritimes de commerce**, par M. Symphor, sénateur (2).

NOTA. — Ce document a été publié au *Journal officiel* du 23 mars 1956. (Compte rendu *in extenso* de la séance du Conseil de la République du 22 mars 1956, page 524, 2<sup>e</sup> colonne.)

### ANNEXE N° 386

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 22 mars 1956.)

RAPPORT fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi, adopté avec modification par l'Assemblée nationale, dans sa deuxième lecture, relatif à la suspension des **taxes indirectes sur certains produits de consommation courante**, par M. Pellenc, sénateur, rapporteur général (3).

NOTA. — Ce document a été publié au *Journal officiel* du 23 mars 1956. (Compte rendu *in extenso* de la séance du Conseil de la République du 22 mars 1956, page 496, 2<sup>e</sup> colonne.)

(1) Voir: Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), nos 8555, 8894, 9133, 9570, 9710, 10094, 10482, 10614, 10630, 10633, 10701 et in-8° 1948; Conseil de la République, nos 331 (année 1955), 309, 310, 316, 319, 329, 335, 342, 343, 347, 350 et 353 (session de 1955-1956).

(2) Voir: Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), nos 6227, 9151 et in-8° 1924, 41435, 41766 et in-8° 2222; Conseil de la République, n° 315, 522 et in-8° 476 (année 1955), 291 (session de 1955-1956).

(3) Voir: Assemblée nationale (3<sup>e</sup> législ.), nos 840, 951 et in-8° 30, 1089, 1291 et in-8° 42; Conseil de la République, nos 321 et 324 (session de 1955-1956), 370 (session de 1955-1956).

## ANNEXE N° 387

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 22 mars 1956.)

PROPOSITION DE LOI adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à créer un **comité interprofessionnel des vins des côtes de Provence**, transmise par M. le président de l'Assemblée nationale à M. le président du Conseil de la République (1). — (Renvoyée à la commission des boissons.)

Paris, le 22 mars 1956.

Monsieur le président,

Dans sa séance du 20 mars 1956, l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, une proposition de loi tendant à créer un comité interprofessionnel des vins des côtes de Provence.

Conformément aux dispositions de l'article 20 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous adresser une expédition authentique de cette proposition de loi, dont je vous prie de vouloir bien saisir le Conseil de la République.

L'Assemblée nationale a pris acte de ce que le Conseil de la République dispose, pour sa première lecture, d'un délai maximum de deux mois à compter du dépôt de cette proposition de loi sur son bureau.

Je vous prie de vouloir bien m'accuser réception de cet envoi.

Agréez, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Le président de l'Assemblée nationale,  
ANDRÉ LE TROQUER.

L'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, la proposition de loi dont la teneur suit:

#### PROPOSITION DE LOI

Art. 1<sup>er</sup>. — Il est créé, à dater de la promulgation de la présente loi, un établissement doté de la personnalité civile sous la dénomination de « comité interprofessionnel des vins des côtes de Provence » auquel sont intéressées les professions suivantes:

Les viticulteurs récoltants;

Les coopératives de vinification;

Les négociants en vins;

Les commerçants détaillants en vins;

Les courtiers et commissionnaires en vins de la région délimitée des côtes de Provence.

Art. 2. — Le comité interprofessionnel des vins des côtes de Provence est chargé, en accord avec la fédération nationale des vins délimités de qualité supérieure et le comité national de propagande en faveur du vin:

1<sup>o</sup> De développer, tant en France qu'à l'étranger, par tous les moyens appropriés, la réputation et la demande des vins des « côtes de Provence », et à cet effet, d'organiser la propagande directe ou indirecte sous toutes ses formes;

2<sup>o</sup> D'apporter aux récoltants, coopératives de vinifications, négociants, courtiers et commissionnaires, l'assistance technique et pratique nécessaire pour améliorer le vignoble et la qualité des vins des « côtes de Provence »;

3<sup>o</sup> De centraliser les statistiques et tous les renseignements d'ordre économique, technique et pratique qui seraient nécessaires à son action;

4<sup>o</sup> De faciliter les contacts entre les professions intéressées et, d'une manière générale, toute activité rentrant dans la tâche de propagande et d'assistance technique et pratique définie ci-dessus.

Art. 3. — Le comité interprofessionnel des vins des côtes de Provence est composé de la manière suivante:

12 délégués des producteurs dont 4 des coopératives désignés par le syndicat viticole le plus représentatif;

12 délégués du commerce des vins en gros et des courtiers dont 8 au moins du commerce, désignés par le ou les syndicaux les plus représentatifs;

1 délégué du commerce de détail des vins;

1 délégué de la fédération nationale des vins délimités de qualité supérieure;

1 représentant des syndicats de l'hôtellerie;

1 représentant des syndicats d'initiative.

Aucune personne exerçant la profession de négociant, commissionnaire ou courtier en vins ou une profession connexe ne pourra représenter les groupements de producteurs.

La durée du mandat des membres du conseil est de trois ans. Ils sont rééligibles.

Assistent également aux réunions du conseil, à titre délibératif, les délégués du secrétaire d'Etat à l'agriculture et du ministre des affaires économiques et financières, ainsi que les directeurs des services agricoles et des contributions indirectes du Var.

Peuvent y assister, à titre consultatif, pour les départements sur lesquels s'étend l'aire de production des « côtes de Provence »:

Les représentants du conseil général;

Les inspecteurs principaux de la répression des fraudes;

Les directeurs des services agricoles;

Les directeurs des contributions indirectes;

Les présidents des chambres d'agriculture et de commerce.

(1) Voir: Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), n° 41764, 41897, (3<sup>e</sup> législ.), 479, 685 et in-8° 44.

Art. 4. — Le bureau est composé de :  
Un président élu parmi les représentants de la viticulture et les représentants du négoce, la présidence devant échoir alternativement à la viticulture et au commerce ;  
Un premier vice-président choisi obligatoirement dans la catégorie ayant fourni le président ;  
Deux vice-présidents élus obligatoirement dans la catégorie à laquelle n'appartiennent pas le président et le premier vice-président ;

Un secrétaire général ;  
Un trésorier qui sera obligatoirement producteur si le secrétaire général est commerçant et vice-versa.

Les membres du bureau sont élus par le comité au cours de l'assemblée générale du premier semestre. La durée de leur mandat est d'une année. Ils sont rééligibles.

Le cas échéant, le remplacement des membres du bureau démissionnaires ou décédés a lieu en assemblée générale au cours du premier semestre qui suit le décès ou la démission ; toutefois le mandat des membres du bureau élus en remplacement des membres démissionnaires ou décédés expire à la date du renouvellement annuel intégral du bureau.

Art. 5. — Le rôle du bureau est :

1° D'exécuter ou de faire exécuter le programme fixé par le comité et, le cas échéant, les missions que celui-ci a pu lui confier ;

2° De préparer les ordres du jour comportant les questions et propositions à soumettre au comité ;

3° De rendre compte au comité de l'activité du bureau ;

4° D'assurer le fonctionnement administratif du comité et d'engager, rétribuer, révoquer le personnel nécessaire à la gestion de ce dernier.

Art. 6. — Un commissaire du Gouvernement désigné par le secrétaire d'Etat à l'agriculture assiste à toutes les délibérations du comité et du bureau. Il peut, soit donner acquiescement immédiat aux décisions envisagées, soit les soumettre à l'agrément du secrétaire d'Etat à l'agriculture.

Art. 7. — Le comité se réunit en assemblée générale sur convocation du président au moins une fois par semestre. Sauf en cas d'urgence dûment motivée, les convocations sont adressées aux membres du comité au moins six jours francs à l'avance.

Le comité ne peut délibérer que s'il réunit la majorité des membres ayant voix délibérante le composant.

Si ce quorum n'est pas atteint, le comité est de nouveau convoqué à huitaine ou à quinzaine, en assemblée générale. Celle-ci peut alors délibérer quel que soit le nombre des présents.

Les décisions sont prises à la majorité absolue des membres présents.

Art. 8. — Le comité établit chaque année un budget qui sera soumis à l'approbation du secrétaire d'Etat à l'agriculture et du ministre des affaires économiques et financières. Passé un délai d'un mois à compter de la notification aux ministres et en l'absence d'opposition formelle de ces derniers, le budget devient exécutoire de plein droit.

Art. 9. — Les ressources du comité interprofessionnel des vins des côtes de Provence sont assurées par des dons, des legs, des subventions et par une cotisation à l'hectolitre perçue pour le compte de cet organisme par les receveurs-buralistes au moment de la délivrance des litres de mouvement sollicités en vue de l'enlèvement à la propriété des vins de l'aire délimitée. Le montant de cette cotisation sera fixé annuellement par le comité interprofessionnel et soumis à l'homologation du secrétaire d'Etat à l'agriculture et du ministre des affaires économiques et financières.

Elle sera au plus égale à celle fixée pour les autres régions où fonctionne un comité interprofessionnel des vins. Elle sera acquittée par la personne levant le titre de mouvement, et, s'il s'agit d'un viticulteur, remboursée à elle par l'acheteur.

Les frais d'assiette et de perception sont à la charge du comité interprofessionnel. Ils sont décomptés et payés à l'administration dans les conditions réglementaires.

Art. 10. — Les fonds disponibles sont déposés au Trésor ou à la caisse régionale de crédit agricole mutuel du Var dont le comité interprofessionnel des vins des côtes de Provence est autorisé à devenir sociétaire. Ledit comité bénéficiera des dispositions prévues aux articles 16, 147 et 149 du texte annexé au décret du 29 avril 1940 portant codification des dispositions législatives régissant le crédit mutuel et la coopération agricole.

Le fonds de réserve sera constitué par des valeurs d'Etat ou garanties par lui, ainsi que par des valeurs du Trésor à court terme.

Une régie d'avance dont le montant sera fixé par le bureau exécutif pourra être confiée au directeur ou au secrétaire général, à charge pour lui de rendre compte au bureau de l'emploi des sommes ainsi déléguées.

Art. 11. — Sous les réserves ci-dessus, la représentation du comité interprofessionnel dans tous les actes où il est appelé à comparaître est assurée par son président dûment mandaté à cet effet par le bureau ou, dans les mêmes conditions, par l'un des vice-présidents.

Art. 12. — La gestion financière du comité est soumise au contrôle de l'Etat prévu par l'ordonnance du 23 novembre 1944.

Art. 13. — Un arrêté du secrétaire d'Etat à l'agriculture et du ministre des affaires économiques et financières réglera en tant que de besoin les modalités d'application de la présente loi.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 20 mars 1956.

Le président,  
ANDRÉ LE TROQUER.

## ANNEXE N° 388

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 22 mars 1956.)

PROPOSITION DE RESOLUTION tendant à inviter le Gouvernement à prendre certaines dispositions de nature à améliorer l'habitat rural, présentée par MM. Chazette, Pauly, Brettes, Marcel Boulangé, et les membres du groupe socialiste et apparentés, sénateurs. — (Renvoyée à la commission de la reconstruction et des dommages de guerre.)

### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, le Parlement s'était préoccupé le 21 juillet 1950, en validant la loi du 21 novembre 1940, d'apporter les moyens de faciliter la réalisation des améliorations indispensables à l'habitat rural.

Des crédits très variables ont été accordés, à partir de 1950 notamment. L'absence de ces crédits pour 1948 et 1949 avait apporté un sérieux retard que le milliard de 1950 et les 600 millions de 1951 n'avaient pas réussi à combler.

De plus, et pour la période actuelle, si certains crédits, pour le remboursement par exemple, ont été votés en 1955 pour trois ans, il n'en est pas de même pour les crédits afférents à l'habitat rural qui ne sont pas encore soumis au vote du Parlement pour 1956 ; ainsi le retard et les difficultés s'accroissent.

Par ailleurs, les crédits de paiement ne vont pas de pair avec les crédits d'engagement ; un retard d'un an ou deux peut se constater. C'est là une nouvelle difficulté pour la paysannerie française.

Certes, l'intéressé pourrait s'adresser à la caisse agricole pour contracter un emprunt, mais les formalités comme les frais constituent précisément un obstacle au désir du législateur de favoriser l'habitat rural.

Il importe donc de régler sans plus attendre ce décalage dans le temps entre les deux sortes de crédits, en allouant aux départements chaque année un volume déterminé de crédits de paiement. Ce volume peut être facilement établi en fonction des demandes recueillies par les services du génie rural, l'expérience démontrant que la quasi totalité des projets d'amélioration des maisons d'habitation, des bâtiments d'exploitation, de constructions de fumières et de fosses à purin, des adductions d'eau est suivie d'exécution des travaux.

Au surplus, il serait urgent que le désastre récent dont viennent d'être victimes les agriculteurs du fait du gel, incite le Gouvernement à prendre en considération notre proposition de résolution.

Ainsi les demandes présentées pourraient être instruites sans attendre, les autorisations de passer à l'exécution pourraient être données rapidement. Ce système permettrait d'honorer les factures au fur et à mesure de l'exécution des travaux.

En conséquence, nous vous demandons d'adopter la proposition de résolution suivante :

### PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Conseil de la République invite le Gouvernement à prendre d'urgence toutes dispositions pour soumettre au vote du Parlement les modalités budgétaires afférentes à l'habitat rural, à proposer un financement rationnel des travaux par la mise à la disposition des préfets des crédits de paiement permettant de régler rapidement les factures présentées.

## ANNEXE N° 389

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 22 mars 1956.)

PROPOSITION DE LOI adoptée avec modification par l'Assemblée nationale dans sa deuxième lecture, complétant l'article 103 du titre 1<sup>er</sup> du livre IV du code du travail, transmise par M. le président de l'Assemblée nationale à M. le président du Conseil de la République (1). — (Renvoyée à la commission du travail et de la sécurité sociale.)

Paris, le 22 mars 1956.

Monsieur le président,

Dans sa séance du 22 mars 1956 l'Assemblée nationale a adopté, avec modification, en deuxième lecture, une proposition de loi complétant l'article 103 du titre 1<sup>er</sup> du livre IV du code du travail.

Conformément aux dispositions de l'article 20 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous adresser une expédition authentique de cette proposition de loi, dont je vous prie de vouloir bien saisir le Conseil de la République.

L'Assemblée nationale a pris acte de ce que le Conseil de la République dispose, pour sa deuxième lecture, d'un délai maximum de cent jours à compter du dépôt de cette proposition de loi sur son bureau.

Je vous prie de vouloir bien m'accuser réception de cet envoi. Agréez, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Le président de l'Assemblée nationale,  
ANDRÉ LE TROQUER.

(1) Voir : Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), nos 4608, 3740, 6091, 10710 et in-8° 4994 ; (3<sup>e</sup> législ.), 54, 1001 et in-8° 56 ; Conseil de la République, nos 359 (année 1955), 89 et 129 (session de 1955-1956).

L'Assemblée nationale a adopté, en deuxième lecture, la proposition de loi dont la teneur suit :

### PROPOSITION DE LOI

*Article unique.* — Le deuxième alinéa de l'article 103 du titre I<sup>er</sup> du livre IV du code du travail est complété par la disposition suivante :

« 8<sup>e</sup> Vacances aux conseillers prud'hommes dont le montant minimum, fixé par décret, peut être relevé par arrêté préfectoral, pris après avis des conseils municipaux intéressés. »

Délibéré en séance publique, à Paris, le 22 mars 1956.

Le président,  
ANDRÉ LE TROQUER.

## ANNEXE N° 390

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 22 mars 1956.)

**RAPPORT** fait au nom de la commission des affaires étrangères sur la proposition de résolution de M. Maurice Walker, tendant à inviter le Gouvernement à continuer et intensifier, dans le cadre des Nations Unies, l'action traditionnelle de la France pour la **sécurité collective internationale par le désarmement progressif, simultané et internationalement contrôlé**, par M. Léo Hamon, sénateur (1).

NOTA. — Ce document a été retiré. (Erratum au Journal officiel. — Débats du Conseil de la République du 4 juillet 1956.)

## ANNEXE N° 391

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 22 mars 1956.)

**RAPPORT SUPPLEMENTAIRE** fait au nom de la commission de la justice et de législation civile, criminelle et commerciale sur la proposition de loi, adoptée avec modification par l'Assemblée nationale dans sa 2<sup>e</sup> lecture, tendant à modifier l'article 331 du code civil en ce qui concerne la **légitimation des enfants adultérins**, par M. Jozeau-Marigné, sénateur (2).

NOTA. — Ce document a été publié au Journal officiel du 23 mars 1956. (Compte rendu *in extenso* de la séance du Conseil de la République du 22 mars 1956, page 522, 2<sup>e</sup> colonne.)

## ANNEXE N° 392

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 22 mars 1956.)

**PROJET DE LOI** adopté avec modification par l'Assemblée nationale dans sa 2<sup>e</sup> lecture, portant majoration de l'allocation des **vieux travailleurs salariés, des allocations de vieillesse et de l'allocation spéciale**, transmis par M. le président de l'Assemblée nationale à M. le président du Conseil de la République (3). — (Renvoyé à la commission du travail et de la sécurité sociale.)

Paris, le 22 mars 1956.

Monsieur le président,

Dans sa séance du 22 mars 1956, l'Assemblée nationale a adopté en deuxième lecture, avec modification, un projet de loi portant majoration de l'allocation des vieux travailleurs salariés, des allocations de vieillesse et de l'allocation spéciale.

Conformément aux dispositions de l'article 20 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous adresser une expédition authentique de ce projet de loi, dont je vous prie de vouloir bien saisir le Conseil de la République.

(1) Voir: Conseil de la République, n° 95 (année 1955).

(2) Voir: Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), n°s 5674, 6991 et in-8° 4503, 9586, 10109, 10366 et in-8° 2168; Conseil de la République, n°s 449, 627, 658 et in-8° 258 (année 1954), 151 et 296 (session de 1955-1956).

(3) Voir: Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), n°s 14888, 108, 778, 1019, 1440, 2877, 3123, 3692, 5115, 5265, 5691, 5906, 6777, 6796, 7573, 8212, 8927, 9805, 10574, 10607, 10879, 3693, 7408, 9876, 9901, 10629, 10694, 11171, 11892 et in-8° 2167, (3<sup>e</sup> législ.) n°s 1040, 1205, 1258 et in-8° 59; Conseil de la République, n°s 146, 301, 302, 303, 305 et 314 (session de 1955-1956).

L'Assemblée nationale a pris acte de ce que le Conseil de la République dispose, pour sa deuxième lecture, d'un délai maximum de cent jours à compter du dépôt de ce projet de loi sur son bureau.

Je vous prie de vouloir bien m'accuser réception de cet envoi. Agréés, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Le président de l'Assemblée nationale,  
ANDRÉ LE TROQUER.

L'Assemblée nationale a adopté, en deuxième lecture, le projet de loi dont la teneur suit :

### PROJET DE LOI

Art. 1<sup>er</sup> et 2. — Suppression conforme.

Art. 3 et 3 bis. — Conformes.

Art. 4, 5 et 6. — Suppression conforme.

Art. 7. — Conforme.

Art. 8. — Supprimé.

Art. 9. — Conforme.

Art. 10. — Aucun remboursement de trop-perçu ne sera réclamé à un assujéti de bonne foi quand ses ressources, durant la période afférente aux sommes réclamées, ont été inférieures à la moitié du salaire minimum garanti.

Toute demande de remboursement de trop-perçu en matière de prestations de retraites est prescrite par un délai de trois années.

Art. 10 bis et 11. — Conformes.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 22 mars 1956.

Le président,  
ANDRÉ LE TROQUER.

## ANNEXE N° 393

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 22 mars 1956.)

**PROPOSITION DE RESOLUTION** tendant à inviter le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour accorder des **prêts à taux réduit et à long terme aux jeunes exploitants agricoles** désirant s'installer ou installés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1950, présentée par M. Droussent, sénateur. — (Renvoyée à la commission de l'agriculture.)

### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, vous connaissez tous les difficultés insurmontables auxquelles se heurtent les jeunes agriculteurs qui veulent s'installer ou qui sont installés depuis quelques années seulement. Pour ces derniers, les difficultés se sont accrues du fait du gel qui a détruit les blés qu'ils avaient semés à l'automne. Pour les débutants, les difficultés sont plus grandes encore. Pour prendre une exploitation agricole, c'est-à-dire acheter le cheptel et le matériel nécessaires, les semences, les engrais et les autres produits indispensables, il faut disposer d'un capital très élevé dont le montant varie selon l'importance de l'exploitation et qu'on peut chiffrer sans exagération à plusieurs centaines de mille francs par hectare pour les petites exploitations dont la superficie ne dépasse pas 15 hectares, par exemple.

Découragés par cette situation, de nombreux fils de petits cultivateurs désertent la campagne, des petits lopins de terre restent en friche, de petits villages se meurent.

Pour pallier ces difficultés et remédier à cette inquiétante situation dans la mesure du possible, je vous propose que les mesures suivantes soient prises :

1<sup>o</sup> Octroi, par le crédit agricole, à tous les jeunes cultivateurs désirant s'installer ou installés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1950, d'un prêt exceptionnel à taux de 2 p. 100 d'une durée de cinq ans pour les cultures annuelles et de huit ans pour les cultures arboricoles et viticoles, avec remboursement à partir de la troisième année;

2<sup>o</sup> Le montant à l'hectare de ces prêts sera étudié en tenant compte des cultures détruites, le cas échéant, et, autant que possible, de l'avis du cercle national des jeunes agriculteurs;

3<sup>o</sup> Pour l'attribution de ces prêts, il ne sera pas tenu compte des prêts antérieurement consentis.

En conséquence, je vous demande donc, mesdames et messieurs, de bien vouloir adopter la proposition de résolution suivante :

### PROPOSITION DE RESOLUTION

Pour aider les jeunes exploitants agricoles, le Conseil de la République invite le Gouvernement à prendre les mesures suivantes :

1<sup>o</sup> Octroi, par le crédit agricole, à tous les jeunes cultivateurs désirant s'installer ou installés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1950, d'un prêt exceptionnel à taux de 2 p. 100 d'une durée de cinq ans pour les cultures annuelles et de huit ans pour les cultures arboricoles et viticoles, avec remboursement à partir de la troisième année;

2<sup>o</sup> Le montant à l'hectare de ces prêts sera étudié en tenant compte des cultures détruites, le cas échéant, et, autant que possible, de l'avis du cercle national des jeunes agriculteurs;

3<sup>o</sup> Pour l'attribution de ces prêts, il ne sera pas tenu compte des prêts antérieurement consentis.



## ANNEXE N° 394

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 22 mars 1956.)

PROPOSITION DE RESOLUTION tendant à inviter le Gouvernement à venir en aide aux viticulteurs du département de la Dordogne, victimes des gelées de février 1956, présentée par M. Bréguère et les membres du groupe socialiste et apparentés, sénateurs. — (Renvoyée à la commission de l'agriculture.)

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, l'abaissement de la température pendant le mois de février a été un désastre pour l'agriculture de notre pays.

Le dégâts causés par les gelées sont excessivement importants surtout en ce qui concerne les vignobles.

C'est ainsi que dans le département de la Dordogne, notamment dans la région des grands vins: Bergerac, Monbazillac, Montravi des températures de moins 30° ont été enregistrées.

Ces températures, absolument inconnues dans ces régions, ont détruit les récoltes de cette année et de l'an prochain, mais encore ont décimé le vignoble. Une grande partie des superficies devra être remplacée, entraînant ainsi une perte très importante, non seulement des récoltes, mais d'un capital considérable.

Par tous les moyens, il faut assurer la reconstitution des vignobles. Pour cela il faut aider au maximum les exploitants, il faut leur apporter les possibilités de replanter en cépages de qualité, notamment dans les régions de grands crus. C'est d'ailleurs un problème national, car nous devons nous attacher à produire des vins de qualité qui ont toujours assuré la pérennité de la viticulture française.

En conséquence, nous demandons au Conseil de la République, de bien vouloir adopter la proposition de résolution suivante:

## PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Conseil de la République invite le Gouvernement à venir en aide aux viticulteurs de la Dordogne, victimes des gelées, en leur accordant des avantages particuliers et en leur permettant d'obtenir des prêts qui leur seront consentis pour assurer la reconstitution de leurs vignobles. Ces prêts à long terme seront remboursables qu'à compter de la 5<sup>e</sup> année et seront accordés sans intérêt pendant le même laps de temps.

## ANNEXE N° 395

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 22 mars 1956.)

PROPOSITION DE RESOLUTION tendant à inviter le Gouvernement à accorder des secours d'urgence et à prendre diverses mesures en vue de venir en aide aux habitants et aux collectivités du département de l'Aisne, victimes des inondations de la rivière de l'Oise survenues en mars 1956, présentée par M. Droussent, sénateur. — (Renvoyée à la commission de l'intérieur [administration générale, départementale et communale; Algérie].)

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, au cours des journées des 2, 3, 4 et 5 mars 1956, de graves inondations, provoquées par la crue de l'Oise, ont dévasté les régions de Guise et de Hirson, dans le département de l'Aisne.

Dans ces deux villes et dans d'autres agglomérations situées en bordure de cette rivière, la situation s'est révélée catastrophique. A Guise, notamment, les maisons étaient envahies par les flots et les habitants ont dû être évacués à l'aide de barques mises à leur disposition par la municipalité et le corps des sapeurs-pompiers auxquels il convient, une fois de plus, de rendre hommage.

Les dégâts se chiffrent par plusieurs centaines de millions, si ce n'est plus. Dans les habitations, notamment dans celles qui se trouvent au rez-de-chaussée, le mobilier a beaucoup souffert, le linge et les provisions de toutes sortes ont été partiellement ou complètement détruits. Chez les cultivateurs, les commerçants, les artisans et les industriels, les marchandises ont été perdues, les moteurs et les machines ont été détériorés.

Les immeubles, qu'ils appartiennent à des particuliers ou à des collectivités, ont été affouillés par les eaux. Il faudra remplacer ce qui a été détruit et remettre en état les immeubles, les ateliers les magasins, les cours.

C'est pourquoi je propose que les mesures suivantes soient prises:

1° Allocation de secours immédiats aux personnes les plus éprouvées;

2° Dégrèvement des impôts pour les sinistrés;

3° Attribution de prêts à taux réduit aux cultivateurs, commerçants, artisans et industriels;

4° Octroi d'une indemnité aux collectivités qui ont subi des dégâts.

En conséquence, je vous demande donc, mesdames, messieurs, de bien vouloir adopter la proposition de résolution suivante:

## PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Conseil de la République invite le Gouvernement à prendre d'urgence les mesures ci-après en vue de venir en aide aux habitants du département de l'Aisne, victimes des inondations de la rivière de l'Oise en mars 1956:

1° Allocation de secours immédiats aux personnes les plus éprouvées;

2° Dégrèvement des impôts pour les sinistrés;

3° Attribution de prêts réduits, par les caisses habilitées à le faire, aux cultivateurs, commerçants, artisans et industriels;

4° Octroi d'une indemnité aux collectivités qui ont subi des dégâts.

## ANNEXE N° 396

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 22 mars 1956.)

PROPOSITION DE RESOLUTION tendant à inviter le Gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires afin d'accorder à tous les soldats servant hors de la métropole des permissions régulières de détente bénéficiant du voyage gratuit, présentée par M. Paumelle, sénateur. — (Renvoyée à la commission de la défense nationale.)

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, vous n'ignorez pas les difficultés que rencontrent de très nombreuses familles pour essayer d'apporter un peu de mieux-être à ceux des leurs qui, loin d'elles, se trouvent actuellement dans nos territoires d'outre-mer et en particulier en Afrique du Nord.

Il est dans les habitudes d'accorder de temps à autre aux soldats qui servent dans la métropole des permissions de 24 heures, 48 heures et plus, exceptionnelles ou agricoles, dont les frais de voyage sont pris en charge par l'administration dans la proportion des 3/4 puisqu'ils payent 1/4 de place.

C'est un avantage légitime qui permet aux familles et aux soldats de se voir assez fréquemment et de pouvoir participer à différentes fêtes de famille ou autres manifestations particulières.

Il serait juste que tous ceux qui accomplissent un devoir national et humain en Afrique du Nord obtiennent les mêmes avantages qu'avaient les anciens combattants pendant leur mobilisation ou au cours de leur temps de service; c'est-à-dire des permissions appelées à l'époque « de détente » pour lesquelles ils bénéficiaient du voyage gratuit aller et retour.

C'est pour ces raisons que nous vous demandons de bien vouloir adopter la proposition de résolution suivante:

## PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Conseil de la République invite le Gouvernement à prendre toutes mesures nécessaires afin d'accorder à tous les soldats servant actuellement hors de la métropole des permissions régulières de détente bénéficiant du voyage gratuit.

## ANNEXE N° 397

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 22 mars 1956.)

AVIS présenté au nom de la commission de la famille, de la population et de la santé publique sur la proposition de loi, adoptée avec modification par l'Assemblée nationale dans sa deuxième lecture, tendant à modifier l'article 331 du code civil en ce qui concerne la légitimation des enfants adultérins, par M. René Dubois, sénateur (1).

NOTA. — Ce document a été publié au *Journal officiel* du 23 mars 1956. (Compte rendu *in extenso* de la séance du Conseil de la République du 22 mars 1956, page 523, 1<sup>re</sup> colonne.)

(1) Voir: Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), n°s 5671, 6691 et in-8° 4505, 9586, 10109, 19366 et in-8° 2168; Conseil de la République, n°s 449, 627, 658 et in-8° 258 (année 1954), 451, 296 et 501 (session de 1955-1956).

## ANNEXE N° 398

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 23 mars 1956.)

**RAPPORT** fait au nom de la commission du travail et de la sécurité sociale sur le projet de loi, adopté avec modification par l'Assemblée nationale dans sa deuxième lecture, portant majoration de l'allocation des vieux travailleurs salariés, des allocations de vieillesse, et de l'allocation spéciale, par Mme Marcelle Devaud, sénateur (1).

NOTA. — Ce document a été publié au *Journal officiel* du 24 mars 1956. (Compte rendu *in extenso* de la séance du Conseil de la République du 23 mars 1956, page 533, 1<sup>re</sup> colonne.)

## ANNEXE N° 399

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 23 mars 1956.)

**PROPOSITION DE LOI** relative au taux des honoraires alloués aux notaires pour l'établissement des contrats de prêts pour l'accès à la propriété, présentée par M. Menu, sénateur. — (Renvoyée à la commission de la justice et de législation civile, criminelle et commerciale.)

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, les chefs de famille qui désirent accéder à la propriété de leur habitation, font appel, dans la majeure partie des cas, soit au Crédit foncier (prêts normaux ou prêts spéciaux pour logements économiques et familiaux), soit aux sociétés de crédit immobilier (loi Loucheur).

Quel que soit le mode de financement choisi, le prêt hypothécaire consenti, à cet effet, doit faire l'objet d'un contrat passé devant notaire. Le taux des honoraires exigibles est actuellement fixé ainsi qu'il suit :

- 3 p. 100 de 0 à 600.000 F;
- 2 p. 100 de 600.000 à 2 millions de francs;
- 1 p. 100 au delà de 2 millions de francs.

Pour un constructeur disposant de faibles ressources et accomplissant déjà un effort important pour constituer son apport personnel, c'est une charge supplémentaire très lourde. En effet, si nous prenons pour exemple un chef de famille contractant auprès d'une société de crédit immobilier un prêt de 2 millions, le montant des frais qu'il devra régler à cette occasion s'élèvera à : frais de notaire 46.000 F, frais de constitution de dossier (à verser à la société de crédit immobilier) 30.000 F.

Plusieurs décrets sont intervenus permettant d'alléger les frais du constructeur dans des cas similaires. C'est ainsi que le décret du 8 février 1954, article 10, paragraphe 3, prévoit pour les actes d'acquisition de terrains à bâtir, la réduction de moitié du taux des honoraires de notaire. De même, le décret du 6 mai 1953, article 8, paragraphe 4, prévoit que, pour les prêts fonciers, contractés auprès des sociétés de crédit immobilier ou de crédit foncier, les salaires des conservateurs des hypothèques seraient réduits de moitié.

Certains notaires prenant en considération la situation très modeste de leurs clients et interprétant largement ces textes, avaient cru devoir prendre sur eux de réduire volontairement de moitié le taux des honoraires. Il est en effet de pratique constante que le taux des honoraires des notaires suit le sort des salaires des conservateurs des hypothèques. Cependant, d'autres notaires ayant déposé une plainte contre ceux qui pratiquaient cette réduction, le président du conseil supérieur du notariat répondait le 4 juillet 1955 que le décret du 29 septembre 1953, article 23, prévoyait bien une telle réduction aux prêts consentis dans le cadre du plan Courant. Pour les autres prêts, il ajoutait que rien n'était prévu et qu'il serait peut-être « tout à fait opportun de consentir dans certaines circonstances une réduction bienveillante d'émoluments avec l'autorisation de la chambre, pour des prêts à la construction différents de ceux visés à l'article 23 du tarif ».

Fortis de cette réponse, certains posèrent la question à la chambre des notaires de leur département et, contrairement à ce que l'on aurait pu penser, alors qu'à l'heure actuelle, tous les efforts tendent à faciliter la construction, une majorité prit position contre le principe de cette réduction.

Les notaires qui avaient voulu accomplir un geste très apprécié de leurs clients n'avaient donc plus qu'à s'incliner. La présente proposition de loi a donc pour objet de combler ce qui peut paraître comme une lacune de notre législation, et d'appliquer aux notaires une disposition existant déjà pour les conservateurs des hypothèques.

(1) Voir : Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), nos 11888, 108, 778, 1049, 1140, 2877, 3123, 3692, 5115, 5265, 5691, 5906, 6777, 6796, 7573, 8212, 8927, 9805, 10574, 10607, 10879, 3693, 7408, 9876, 9901, 10629, 10694, 11174, 11892 et in-8° 2167, (3<sup>e</sup> législ.) : 1040, 1205, 1258 et in-8° 59; Conseil de la République, nos 146, 301, 302, 303, 305 et 314 (session de 1955-1956), 392 (session de 1955-1956).

ques. Son adoption s'inscrirait donc dans le cadre de la politique d'aide à l'accès à la propriété que poursuivent depuis plusieurs années le Gouvernement et le Parlement.

C'est pourquoi nous vous proposons d'adopter la proposition de loi dont la teneur suit :

## PROPOSITION DE LOI

**Article unique.** — Lors de l'établissement de contrats de prêts de Crédit foncier ou des sociétés de crédit immobilier, en vue de l'accès à la propriété, le taux des honoraires alloués aux notaires est réduit de moitié.

## ANNEXE N° 400

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 23 mars 1956.)

**PROPOSITION DE RESOLUTION** tendant à inviter le Gouvernement à créer une société d'études de l'aménagement du bassin de la Seine, présentée par MM. Edgard Pisani, Georges Bernard, Blondelle, Bouquerel, André Boutermy, Jacques Debu-Bridel, Demis, Mme Marcelle Devaud, MM. Droussat, Jacques Gadoin, Housset, Lachèvre, Georges Laffargue, Marcel Lemaire, Mathey, M. Edmond Michelet, de Montullé, Mme Jacqueline Thome-Patenôtre, MM. Paumelle, Séné et Henry Torrès, sénateurs. — (Renvoyée à la commission de la reconstruction et des dommages de guerre.)

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, les inondations survenues en janvier 1955 dans le bassin de la Seine ont douloureusement rappelé aux pouvoirs publics et aux collectivités riveraines l'impérieuse nécessité de procéder à la régularisation du débit du fleuve et de ses principaux affluents.

Une œuvre importante a déjà été accomplie, dans ce domaine, grâce à l'initiative du département de la Seine, et l'aide technique et financière de l'Etat au titre du ministère des travaux publics. Quatre barrages ont été construits qui relèvent déjà, d'une façon satisfaisante, les basses eaux, surtout de l'Yonne et dans une faible mesure de la Marne, mais n'ont qu'une influence trop modeste sur les crues.

Une série d'ouvrages beaucoup plus volumineux fait actuellement l'objet d'une instruction technique, administrative et financière très avancée, avec des perspectives favorables de réalisation dans un proche avenir sur la Seine et la Marne, aux environs respectivement de Troyes et Saint-Dizier. Ces réservoirs permettraient d'abaisser les grandes crues d'une hauteur de plus d'un mètre à Paris et de maintenir en été à des valeurs satisfaisantes le débit de ces rivières. Le coût des travaux — une quinzaine de milliards de francs — apparaît comme relativement faible en regard de l'étendue de la partie intéressée du bassin de la Seine, de l'ordre de plusieurs centaines de milliers d'hectares, comptant parmi les plus riches et les plus peuplés, puisque riveraine de cours d'eau dont la tranquillité relative devrait être une source de richesses à l'abri de toute catastrophe.

Cependant, la réalisation de ce programme a souffert des retards sensibles. Les causes en sont d'origines diverses, mais les principales proviennent de sources étroitement liées à des circonstances strictement locales. Etant donné la platitude de la topographie, les réservoirs occupent, en effet, d'assez vastes étendues que recouvrent en général des forêts, avec dans le cas du réservoir Marne trois villages groupant trois cents habitants. D'autre part, la modification du régime hydraulique des rivières peut influencer certains modes particuliers d'exploitation agricole, notamment le traitement des berges immédiates. Au total, les projets entraînent quelques aménagements manifestement sans commune mesure avec l'importance de l'opération, mais qui ont été vivement appréhendés par les intéressés.

Les oppositions qui se sont ainsi manifestées ont conduit à la fois le département de la Seine, jusqu'ici maître de l'œuvre, et le ministère des travaux publics, son contrôleur et conseiller, à envisager les aménagements projetés sur un plan plus large et notamment à se préoccuper de l'ensemble de l'incidence des réservoirs dans tous les domaines de la vie économique du bassin de la Seine : agriculture, alimentation en eau, stabilisation des berges, hygiène générale, etc. Les premières études effectuées dans ce sens ont donné des résultats très encourageants. Essentiellement, il est apparu possible de promouvoir, à partir de la construction des réservoirs, une véritable politique de reconversion de régions très étendues, de plus en plus utilisées comme exutoire de débordement à mesure du parachèvement progressif de la canalisation des rivières, et qui, sources d'une importante production agricole, il y a une centaine d'années, sont devenues maintenant des marais marécageux de valeur économique quasi nulle. La régularisation des débits permettant de les assainir, puis, à partir d'elles, d'acquiescer de plus vastes surfaces encore, en ferait des territoires d'expansion pour la décentralisation et l'expansion économique régionale, dont la nécessité dans l'équilibre national a été maintes fois soulignée.

Cependant, ces conclusions n'ont pu jusqu'ici être formulées que de façon fragmentaire, certainement incomplète et insuffisamment assurée, faute pour les maîtres de l'œuvre précités d'avoir les moyens, les pouvoirs et surtout les raisons de s'y intéresser. Il est en effet bien certain que le département de la Seine ou le ministère des travaux publics ne peuvent, par nature, compétence et desir,

nation, ni prendre cette œuvre à leur charge, ni même y tendre autrement qu'à titre accessoire. De sorte qu'il apparait nécessaire, pour que soient pleinement exploitées les possibilités offertes par le programme entrepris de régularisation des débits, de créer un organisme spécifiquement chargé d'une mission d'aménagement de l'ensemble du bassin et non étroitement limité aux préoccupations du voisinage immédiat de Paris.

Afin d'assurer le raccordement avec la situation actuelle, il paraît souhaitable d'opérer par étapes. Les deux projets principaux, en cours sur la Seine et la Marne étant continués sous le régime en vigueur, une société d'études économiques serait créée en application des décrets, pour préparer à la fois le programme et les moyens d'action d'une future compagnie du bassin de la Seine, qui en assurerait la réalisation (cf. le rapport du Conseil économique, n° 1, du 24 janvier 1956 relatif à ce problème).

C'est pour ces raisons sommairement exposées que nous vous demandons de bien vouloir adopter la proposition de résolution suivante :

#### PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Conseil de la République invite le Gouvernement à créer, en application de l'article 9 de la loi du 24 mai 1951, une société d'études de l'aménagement du bassin de la Seine. Cette société serait chargée d'établir et soumettre au Gouvernement :

D'une part, les bases d'une politique d'aménagement des vallées du bassin de la Seine, à partir des ouvrages en cours d'étude ou de réalisation ;

D'autre part, les moyens législatifs, administratifs et financiers nécessaires pour la mettre en œuvre.

La société d'études serait administrée, dans des conditions fixées par décret du ministre de la reconstruction et du logement, par un conseil d'administration comprenant des représentants de l'Etat, des collectivités et des organismes économiques intéressés (Chambres de commerce, chambres d'agriculture et comités d'expansion).

Le commissaire à la construction et à l'urbanisme de la région parisienne pourrait être le commissaire du Gouvernement auprès de cette société d'études, dont les dépenses seraient à 51 p. 100 à la charge de l'Etat et de 49 p. 100 à la charge des collectivités territoriales et des établissements publics intéressés, au gré d'une répartition qui tiendrait compte de l'intérêt direct qu'ils ont à l'entreprise.

L'Etat et le département de la Seine prêteraient à la société d'études pour l'aménagement de la Seine l'entier concours des services intéressés.

## ANNEXE N° 401

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 23 mars 1956.)

AVIS présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi adopté avec modification par l'Assemblée nationale dans sa deuxième lecture, portant majoration de l'allocation des vieux travailleurs salariés, des allocations de vieillesse et de l'allocation spéciale, par M. Armengaud, sénateur (1).

Nota. — Ce document a été publié au *Journal officiel* du 24 mars 1956. (Compte rendu *in extenso* de la séance du Conseil de la République du 23 mars 1956, page 533, 1<sup>re</sup> colonne).

## ANNEXE N° 402

(Session ordinaire de 1955-1956 — Séance du 23 mars 1956.)

PROJET DE LOI adopté par l'Assemblée nationale, autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer, transmis par M. le président de l'Assemblée nationale à M. le président du Conseil de la République (2). — (Renvoyé à la commission de la France d'outre-mer.)

Monsieur le président,

Paris, le 23 mars 1956.

Dans sa séance du 22 mars 1956, l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, un projet de loi autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer.

Conformément aux dispositions de l'article 20 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous adresser une expédition authentique de ce projet de loi, dont je vous prie de vouloir bien saisir le Conseil de la République.

(1) Voir : Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), nos 11888, 108, 778, 1049, 4140, 2877, 3123, 3692, 5115, 5265, 5691, 5906, 6777, 6796, 7573, 8212, 8827, 9895, 10574, 10607, 10879, 3698, 7408, 9876, 9901, 10629, 10694, 11174, 11892 et in-8° 2167; (3<sup>e</sup> législ.) : 1040, 1205, 1258 et in-8° 59; Conseil de la République, nos 146, 301, 302, 303, 305 et 314 (session de 1955-1956), 392 et 398 (session de 1955-1956).

(2) Voir : Assemblée nationale (3<sup>e</sup> législ.), nos 895, 1242, 1271 et in-8° 63.

L'Assemblée nationale a pris acte de ce que le Conseil de la République dispose, pour sa première lecture, d'un délai maximum de deux mois à compter du dépôt de ce projet de loi sur son bureau.

Je vous prie de vouloir bien m'accuser réception de cet envoi. Agréés, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Le président de l'Assemblée nationale,  
ANDRÉ LE TROQUER.

L'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, le projet de loi dont la teneur suit :

#### PROJET DE LOI

##### Titre I<sup>er</sup>

#### Dispositions relatives aux réformes des institutions, des structures administratives, de l'organisation économique et sociale.

Art. 1<sup>er</sup>. — En attendant la révision du titre VIII de la Constitution, afin d'associer plus étroitement les populations d'outre-mer à la gestion de leurs intérêts propres, des mesures de décentralisation et de déconcentration administratives interviendront dans le cadre des territoires, groupes de territoires et des services centraux relevant du ministère de la France d'outre-mer.

A cet effet, des décrets pris dans les formes prévues par l'article 6 de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948, sur le rapport du ministre de la France d'outre-mer et, éventuellement, des ministres intéressés, pourront :

1<sup>o</sup> Modifier le rôle et les pouvoirs d'administration et de gestion des gouvernements généraux en vue de les transformer en organismes de coordination ainsi que modifier la composition et les attributions des grands conseils ;

2<sup>o</sup> Instituer dans tous les territoires des conseils de gouvernement et, en sus, à Madagascar, des conseils provinciaux chargés notamment de l'administration des services territoriaux ;

3<sup>o</sup> Doter d'un pouvoir délibérant élargi, notamment pour l'organisation et la gestion des services territoriaux, les assemblées de territoires, l'assemblée représentative et les assemblées provinciales de Madagascar ; pour l'exercice de leurs attributions et lorsque les décrets pris en vertu du présent article les y autoriseront, les assemblées pourront abroger ou modifier tout texte réglementaire régissant les matières entrant dans lesdites attributions ;

4<sup>o</sup> Déterminer les conditions d'institution et de fonctionnement, ainsi que les attributions des conseils de circonscriptions administratives et de collectivités rurales et les modalités d'octroi de la personnalité morale à ces circonscriptions, sans que cela puisse faire obstacle à la création de nouvelles municipalités.

Les décrets pris en vertu du présent article pourront modifier, abroger, reprendre sous forme de règlements les dispositions législatives existantes. Ils seront déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale et entreront en vigueur après un délai de quatre mois à compter de ce dépôt, s'ils n'ont pas été modifiés ou rejetés par le Parlement pendant ce délai.

Art. 2. — Sans préjudice de peines plus élevées éventuellement prévues par la législation en vigueur, les infractions à la réglementation résultant des délibérations des assemblées de groupes de territoires ou de territoires, de l'assemblée représentative et, éventuellement, des assemblées provinciales de Madagascar, sont passibles d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas trois mois et d'une peine d'amende de 200.000 F métropolitains au maximum ou de l'une de ces deux peines seulement, suivant une échelle fixée, pour chaque catégorie d'infractions, par le chef de groupe de territoires, le chef de territoire ou le chef de province, sur proposition de l'Assemblée.

Art. 3. — Le Gouvernement pourra, par décret pris en conseil des ministres sur le rapport du ministre de la France d'outre-mer et après avis du conseil d'Etat, procéder à une réforme des services publics dans les territoires d'outre-mer tendant à la définition, d'une part, des services d'Etat chargés de la gestion des intérêts de l'Etat et, d'autre part, des services territoriaux chargés de la gestion des intérêts des territoires, ainsi qu'à la répartition des attributions entre ces services. Cette réforme aura pour but :

D'une part, de faciliter l'accès des fonctionnaires d'origine locale à tous les échelons de la hiérarchie ;

D'autre part, d'instituer une réglementation autonome de la fonction publique outre-mer en ce qui concerne les services territoriaux.

A cette fin, il fixera les conditions de création de cadres territoriaux et de détermination de leurs statuts et de leurs modes de rémunération, notamment des soldes de base, tout en assurant aux fonctionnaires actuellement en service le maintien de leurs droits acquis en ce qui concerne les rémunérations, les avantages sociaux, les régimes de pensions, le déroulement normal de la carrière.

En application des alinéas précédents, et sans qu'il puisse être porté atteinte aux dispositions qu'ils prévoient, le statut général des agents des services territoriaux est déterminé par arrêté du chef de territoire en conseil de gouvernement, sur délibération de l'Assemblée territoriale.

Les statuts particuliers des différents cadres d'agents de ces services, les modalités et taux de leur rémunération, le régime des congés et avantages sociaux sont déterminés par arrêté du chef de territoire en conseil de gouvernement après avis de l'Assemblée territoriale, sans qu'il puisse être porté atteinte aux droits des fonctionnaires qui viendraient à être intégrés.

Art. 4. — Le Gouvernement pourra, dans les formes prévues à l'article 3 ci-dessus et sans qu'il puisse être porté atteinte à la loi n° 46-860 du 30 avril 1946 et aux dispositions législatives qui s'y réfèrent, prendre toutes mesures tendant à élever le niveau de vie

dans les territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer, à y favoriser le développement économique et le progrès social et à faciliter la coopération économique et financière entre la métropole et ces territoires, notamment :

Par l'organisation et le soutien des productions nécessaires à l'équilibre économique des territoires et aux besoins de la zone franc ;

Par la mise en place des formes modernes de développement rural et l'établissement d'un plan cadastral ;

Par l'organisation de structures appropriées dans le domaine du crédit et de l'épargne ;

Par toute modification en matière de législation et de réglementation financières propres à favoriser les investissements privés outre-mer, sans qu'il soit porté atteinte aux prérogatives des assemblées territoriales.

Art. 5. — Les décrets prévus aux articles 3 et 4 pourront modifier ou abroger des dispositions législatives, à l'exception de celles concernant l'organisation et la protection du travail, ou étendre aux territoires tout ou partie des dispositions législatives en vigueur dans la métropole. Ces décrets entreront en vigueur dès leur publication au *Journal officiel* de la République française, mais ne deviendront définitifs qu'après un délai de quatre mois à compter de leur dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, si pendant ce délai ils n'ont pas été modifiés ou rejetés par le Parlement.

Art. 6. — Les décrets pris en application du titre premier de la présente loi pourront prévoir, soit les peines édictées par les lois antérieures relatives aux mêmes matières sans que puissent être modifiés la qualification des infractions relevées, la nature et le quantum des peines applicables, soit les peines prévues par l'article 471, 45°, du code pénal, soit une peine d'emprisonnement n'excédant pas trois mois et une amende de 200.000 francs métropolitains au maximum ou l'une de ces deux peines seulement.

Art. 7. — Les pouvoirs conférés au Gouvernement par les articles 1<sup>er</sup>, 3, 4 et 5 de la présente loi prendront fin le 1<sup>er</sup> mars 1957.

### Titre II.

#### Dispositions relatives aux territoires sous tutelle du Togo et du Cameroun.

Art. 8. — Le Gouvernement est autorisé à définir par décret en conseil des ministres, après avis de l'assemblée territoriale et du conseil d'Etat, un projet de statut pour le Togo. Ce statut devra répondre aux objectifs définis par l'accord de tutelle ainsi qu'aux principes posés par le préambule de la Constitution française. Il précisera la répartition des compétences et des charges financières entre l'Etat et le territoire, les pouvoirs de l'assemblée locale, de l'exécutif local et des membres de ce dernier, ainsi que les droits et libertés garantis aux Togolais.

Un referendum qui sera effectué sur la base du suffrage universel des adultes et au scrutin secret, dont la date et les modalités seront fixées en temps opportun par décret en conseil des ministres, devra permettre aux populations de choisir entre le statut visé à l'alinéa précédent et le maintien du régime de tutelle prévu par l'accord du 43 décembre 1946.

Si les résultats de la consultation sont favorables à l'application du nouveau statut, celui-ci, sous réserve de l'intervention de l'acte international mettant fin au régime de tutelle, entrera en vigueur à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de la présentation à l'Assemblée nationale du décret prévu à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

Art. 9. — Compte tenu des accords de tutelle, le Gouvernement pourra, par décret pris après avis de l'assemblée territoriale et de l'Assemblée de l'Union française, procéder pour le Cameroun à des réformes institutionnelles.

Ces décrets entreront en vigueur à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de leur présentation à l'Assemblée nationale.

### Titre III.

#### Dispositions relatives à l'institution du suffrage universel et du collège unique.

Art. 10. — Dans les territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer, les élections à l'Assemblée nationale, aux assemblées territoriales, aux assemblées provinciales de Madagascar, aux conseils de circonscription et aux assemblées municipales ont lieu au suffrage universel des citoyens des deux sexes, quel que soit leur statut, âgés de 21 ans accomplis, inscrits sur les listes électorales et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi.

Les peines entraînant la non-inscription sur les listes électorales sont celles fixées par les lois en vigueur dans la métropole.

Art. 11. — Les modes de scrutin aux élections visées à l'article 10 ne pourront être modifiés que par la loi, les élections aux conseils de circonscription exceptées.

Art. 12. — L'élection des membres de l'Assemblée nationale, des membres du Conseil de la République, des membres des assemblées territoriales, des membres de l'assemblée représentative et des assemblées provinciales de Madagascar, des conseils de circonscription, ainsi que des membres des assemblées municipales des communes de plein exercice et de moyen exercice et des communes mixtes a lieu au collège unique.

Toutefois, en ce qui concerne Madagascar pour l'élection aux assemblées provinciales et à l'assemblée représentative et en ce qui concerne les assemblées territoriales, l'élection de leurs membres aura lieu au collège unique dès que les conseils de gouvernement et les conseils de circonscriptions auront commencé à fonctionner dans les territoires intéressés.

### Titre IV.

#### Dispositions diverses et transitoires relatives à l'institution du suffrage universel et du collège unique.

Art. 13. — A titre transitoire, jusqu'au prochain renouvellement de l'Assemblée nationale, des assemblées territoriales, de l'assemblée représentative et des assemblées provinciales de Madagascar, ainsi que des assemblées municipales visées à l'article 12, lorsque les électeurs et électrices étaient groupés dans deux collèges, en cas de vacance d'un siège par décès ou démission ou pour toute autre cause, il est pourvu à la vacance au suffrage universel par le collège électoral auquel ce siège était attribué.

A titre transitoire, jusqu'au prochain renouvellement des assemblées territoriales et provinciales, dans les territoires où les membres du Conseil de la République sont élus par un double collège électoral, en cas de vacance d'un siège par décès, démission ou pour toute autre cause, il est pourvu à la vacance par le collège électoral auquel ce siège était attribué.

Art. 14. — Un règlement d'administration publique organisera, en tant que de besoin, une révision extraordinaire des listes électorales, dont il aménagera les délais.

Art. 15. — Sont abrogées toutes dispositions contraires aux titres III et IV de la présente loi, et notamment l'article 3, modifié, de la loi n° 51-586 du 23 mai 1951 relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale, dans les territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 22 mars 1956.

Le président,  
ANDRÉ LE TROQUER.

## ANNEXE N° 403

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 23 mars 1956.)

PROJET DE LOI, adopté par l'Assemblée nationale, après nouvelle délibération demandée par M. le Président de la République, relatif à l'enfance délinquante en Tunisie, transmis par M. le président de l'Assemblée nationale à M. le président du Conseil de la République (1). — (Renvoyé à la commission de la justice et de législation civile, criminelle et commerciale.)

Paris, le 23 mars 1956.

Monsieur le président,

Dans sa séance du 22 mars 1956, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture et après nouvelle délibération, un projet de loi relatif à l'enfance délinquante en Tunisie.

Conformément aux dispositions de l'article 20 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous adresser une expédition authentique de ce projet de loi, dont je vous prie de vouloir bien saisir le Conseil de la République.

L'Assemblée nationale a pris acte de ce que le Conseil de la République dispose, pour sa première lecture, d'un délai maximum de deux mois à compter du dépôt de ce projet de loi sur son bureau.

Je vous prie de vouloir bien m'accuser réception de cet envoi. Agrérez, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Le président de l'Assemblée nationale,  
ANDRÉ LE TROQUER.

L'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, le projet de loi en application de l'article 36, alinéa 2 de la Constitution dont la teneur suit :

#### NOUVELLE DELIBERATION SUR LE PROJET DE LOI RELATIF A L'ENFANCE DELINQUANTE EN TUNISIE

Art. 1<sup>er</sup>. — L'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante et les lois qui l'ont modifiée ou complétée sont applicables aux mineurs de dix-huit ans justiciables des juridictions françaises de Tunisie, sous réserve des dispositions suivantes.

Art. 2. — La compétence territoriale du tribunal pour enfant est celle du tribunal de première instance.

Art. 3. — Lorsque le mineur possède la nationalité tunisienne, l'un des assesseurs du tribunal pour enfants doit être un sujet tunisien.

Art. 4. — Le mineur âgé de seize à dix-huit ans, accusé de crime, sera renvoyé devant le tribunal criminel des mineurs.

Le tribunal criminel des mineurs sera constitué conformément aux dispositions de la loi du 27 mars 1883 portant organisation de la juridiction française en Tunisie, du décret du 29 novembre 1906 et des textes qui les ont modifiés. Toutefois, l'un au moins des magistrats sera choisi parmi les juges des enfants du ressort de la cour d'appel de Tunis et désigné dans les formes prévues à l'article 202 du code d'instruction criminelle.

La procédure suivie devant le tribunal criminel des mineurs sera celle du tribunal criminel. Il sera toutefois fait application devant ce tribunal criminel des mineurs des dispositions des articles 9 (alinéa 3), 13 (alinéa 1<sup>er</sup>) et 14 de l'ordonnance du 2 février 1945 modifiée.

(1) Voir : Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), n°s 4288, 4102, 4166 et in-8° 2005. (3<sup>e</sup> législ.), 4051 et in-8° 55 ; Conseil de la République, n°s 415 (année 1955) et 64 (session de 1955-1956).

Art. 5. — A l'égard de l'accusé mineur reconnu coupable, le tribunal criminel des mineurs, suivant le cas, prendra les mêmes mesures ou prononcera les mêmes peines que la cour d'assises des mineurs instituée par l'ordonnance du 2 février 1945, modifiée.

Art. 6. — Les délégués à la liberté surveillée seront de nationalité française ou tunisienne.

Art. 7. — L'avis prévu à l'article 10, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance du 2 février 1945 sera donné à l'office tunisien des anciens combattants et victimes de la guerre.

L'habilitation prévue à l'article 39 de l'ordonnance du 2 février 1945 sera accordée par le haut commissaire de France en Tunisie.

Art. 8. — Les dispositions de l'article 3 de la loi du 27 mars 1883 modifiée, donnant compétence aux juges de paix de Tunisie en matière correctionnelle, ne seront pas applicables aux mineurs de dix-huit ans.

Art. 9. — La présente loi entrera en vigueur six mois après sa publication au *Journal officiel*.

Des décrets en détermineront les conditions d'application.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 22 mars 1956.

Le président,  
ANDRÉ LE TROQUER.

Paris, le 24 novembre 1955.

Monsieur le Président de la République  
à Monsieur le président de l'Assemblée nationale,

Monsieur le président,

Conformément à l'article 36, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de demander à l'Assemblée nationale et au Conseil de la République de délibérer à nouveau sur la loi relative à l'enfance délinquante en Tunisie.

Je constate en effet que l'article 7 de cette loi dispose que l'habilitation prévue par l'ordonnance du 2 février 1945 sera accordée « par le résident général de France en Tunisie » alors que les conventions franco-tunisiennes du 3 juin 1935 ont substitué au résident général un haut commissaire de France en Tunisie.

Dans ces conditions, il me paraît nécessaire de mettre en harmonie l'article 7 de la loi avec les termes des conventions franco-tunisiennes.

Je vous prie de bien vouloir agréer, monsieur le président, l'expression de mes sentiments de haute considération.

(Suivent les signatures.)

## ANNEXE N° 404

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 23 mars 1956.)

PROJET DE LOI adopté par l'Assemblée nationale, tendant à autoriser le Président de la République à ratifier la convention internationale pour l'unification des méthodes d'analyse et d'appréciation des vins, signée à Paris, le 13 octobre 1954, transmis par M. le président de l'Assemblée nationale à M. le président du Conseil de la République (1). — (Renvoyé à la commission des boissons.)

Paris, le 23 mars 1956.

Monsieur le président,

Dans sa séance du 22 mars 1956, l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, un projet de loi tendant à autoriser le Président de la République à ratifier la convention internationale pour l'unification des méthodes d'analyse et d'appréciation des vins, signée à Paris, le 13 octobre 1954.

Conformément aux dispositions de l'article 20 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous adresser une expédition authentique de ce projet de loi, dont je vous prie de vouloir bien saisir le Conseil de la République.

L'Assemblée nationale a pris acte de ce que le Conseil de la République dispose, pour sa première lecture, d'un délai maximum de deux mois à compter du dépôt de ce projet de loi sur son bureau.

Je vous prie de vouloir bien m'accuser réception de cet envoi.

Agrez, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Le président de l'Assemblée nationale,  
ANDRÉ LE TROQUER.

L'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, le projet de loi dont la teneur suit :

### PROJET DE LOI

Article unique. — Le Président de la République est autorisé à ratifier la convention internationale du 13 octobre 1954 pour l'unification des méthodes d'analyse et d'appréciation des vins, dont un exemplaire est annexé à la présente loi.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 22 mars 1956.

Le président,  
ANDRÉ LE TROQUER.

(1) Voir : Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), nos 41599, 41920 ; (3<sup>e</sup> législ.), nos 478, 4048 et in-8° 53.

## ANNEXE N° 405

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 23 mars 1956.)

PROJET DE LOI adopté par l'Assemblée nationale, autorisant le Président de la République à ratifier la convention d'assistance sociale et médicale et le protocole additionnel à ladite convention, signés le 11 décembre 1953 entre les pays membres du conseil de l'Europe, transmis par M. le président de l'Assemblée nationale à M. le président du Conseil de la République (1). — (Renvoyé à la commission de la famille, de la population et de la santé publique.)

Paris, le 23 mars 1956.

Monsieur le président,

Dans sa séance du 22 mars 1956, l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, un projet de loi, autorisant le Président de la République à ratifier la convention d'assistance sociale et médicale et le protocole additionnel à ladite convention, signés le 11 décembre 1953 entre les pays membres du conseil de l'Europe. Conformément aux dispositions de l'article 20 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous adresser une expédition authentique de ce projet de loi, dont je vous prie de vouloir bien saisir le Conseil de la République.

L'Assemblée nationale a pris acte de ce que le Conseil de la République dispose, pour sa première lecture, d'un délai maximum de deux mois à compter du dépôt de ce projet de loi sur son bureau.

Je vous prie de vouloir bien m'accuser réception de cet envoi.

Agrez, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Le président de l'Assemblée nationale,  
ANDRÉ LE TROQUER.

L'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, le projet de loi dont la teneur suit :

### PROJET DE LOI

Article unique. — Le Président de la République française est autorisé à ratifier la convention d'assistance sociale et médicale et le protocole additionnel à ladite convention, signés le 11 décembre 1953 entre les pays membres du conseil de l'Europe. Un exemplaire de la convention et du protocole additionnel sont annexés à la présente loi.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 22 mars 1956.

Le président,  
ANDRÉ LE TROQUER.

## ANNEXE N° 406

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 23 mars 1956.)

PROPOSITION DE RESOLUTION tendant à inviter le Gouvernement à prendre certaines mesures en faveur des écoles normales d'instituteurs et du personnel enseignant du premier degré, présentée par M. Paumelle, sénateur. — (Renvoyée à la commission de l'éducation nationale, des beaux-arts, des sports, de la jeunesse et des loisirs.)

### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, l'augmentation considérable et progressive des naissances depuis 1946 a entraîné chaque année, depuis 1952, une majoration correspondante des effectifs scolaires dans l'enseignement du premier degré.

Resentie dans les écoles maternelles dès 1950, cette poussée ne verra diminuer ses effets qu'après absorption complète des effectifs supplémentaires dans un cycle complet de scolarité, soit en 1960, à condition encore que le total annuel des naissances soit arrivé à un plafond — ce que les statistiques ne permettent pas d'affirmer. Une nouvelle poussée démographique est d'ailleurs à prévoir dès 1968, quand les jeunes qui sortiront plus nombreux de nos écoles à partir de 1960, auront, à leur tour, fondé une famille.

Envisagées au regard de la seule obligation scolaire et dans les perspectives d'une inéluctable prolongation de la scolarité, ces constatations doivent conduire les pouvoirs publics responsables et le Parlement à étudier très sérieusement la situation de l'école laïque en ce qui concerne tant les locaux scolaires que le personnel enseignant.

Le problème essentiel qui se pose dans l'immédiat est celui des moyens dont cette école doit disposer de la part de l'Etat pour remplir pleinement le rôle qui lui est dévolu par la loi.

Dans cette proposition nous limiterons aux problèmes des maîtres dont cette école a besoin.

C'est un fait dont personne ne peut plus contester l'ampleur et la gravité : l'enseignement du premier degré subit une crise de recrutement sans précédent. Quinze mille classes dépourvues de titulaires fonctionnent actuellement grâce à l'emploi d'un personnel auxiliaire dont la vocation est d'assurer le fonctionnement des classes dépourvues de titulaires, pour une raison ou une autre (création d'écoles, absence de candidatures, congé, vacance, etc.).

Cette pratique entraîne une augmentation numérique de l'effectif remplaçant hors de proportion avec les règles de gestion régle-

(1) Voir : Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), nos 40918, 41655 ; (3<sup>e</sup> législ.), nos 561, 4152 et in-8° 54.



mentalement admises: de plus de 22.000 actuellement, cet effectif peut atteindre 30.000 en 1959, soit 15 p. 100 de l'ensemble du personnel en activité, si le rythme actuel du recrutement n'est pas rompu. Cette disproportion n'est pas sans conséquence sur le fonctionnement même du service scolaire et c'est pourquoi il nous apparaît de la plus urgente nécessité de proposer un ensemble de mesures immédiatement efficaces destinées à normaliser la situation du personnel enseignant du premier degré sans pour autant compromettre l'avenir.

Il est à notre sens de la plus extrême urgence de mettre sur pied un plan quinquennal de recrutement par les écoles normales, basé sur les besoins de renouvellement d'un personnel dont l'effectif total atteindra 200.000 l'an prochain.

Nous proposons d'abord que soient inscrits au budget de 1956 et reconduits chaque année pendant cinq ans, les crédits nécessaires à la mise au concours dans les écoles normales:

De 5.500 places pour les candidats issus de la 3<sup>e</sup> des cours complémentaires, lycées et collèges, qui seront instituteurs au 1<sup>er</sup> octobre 1956;

Et de 2.000 places pour les candidats titulaires du baccalauréat qui seront instituteurs au 1<sup>er</sup> octobre 1957.

Cette décision implique la réalisation conjointe d'un programme de construction, d'agrandissement et d'aménagement des écoles normales.

D'autre part, une des conséquences — et non la moins grave — de l'importance démesurée de l'effectif remplaçant est certainement l'instabilité de ce personnel dont pâtissent surtout les écoles rurales. Dans nos villages où les conditions de vie offrent peu d'attraits, les instituteurs se succèdent à un rythme fort préjudiciable à l'enseignement.

Réduire l'importance numérique des remplaçants c'est, dans tous les départements, réduire le nombre des postes qui, chaque année, sont déclarés vacants parce que non occupés par des titulaires. C'est, du même coup, en réduisant l'éventail des mutations, donner plus de stabilité au personnel et quelques chances supplémentaires à nos écoles rurales de conserver leur instituteur.

Nous proposons en conséquence que soient appliquées à tous les départements déficitaires en personnel titulaire les dispositions du décret du 5 janvier 1955 qui, par dérogation à la loi du 8 mai 1951, permettent l'attribution d'une délégation de stagiaire aux remplaçants à la disposition de l'administration depuis au moins 3 ans et que la titularisation soit possible après 3 ans et non plus 5 ans d'auxiliaire. Il faudrait leur permettre également de passer l'examen pédagogique avant la fin de la 3<sup>e</sup> année scolaire afin qu'ils puissent éventuellement être titularisés sur place et éviter ainsi le trop grand nombre de déplacements de jeunes maîtres au moment de la rentrée scolaire.

Une telle mesure permet, en effet, de réduire très sensiblement l'effectif du personnel remplaçant en exercice sans mettre en cause pour autant le recrutement par les écoles normales; le seul que nous puissions admettre dans la perspective traditionnelle du recrutement et de la formation des maîtres de l'école laïque, de donner plus de stabilité au personnel et d'aider les maîtres dans les communes où l'instituteur remplit les fonctions de secrétaire de mairie.

Nous proposons enfin l'octroi d'une prime de fidélité aux postes ruraux justifiée par les difficultés incontestables de vie dans des localités déshéritées.

Ces propositions nous ont certes pas la prétention de constituer une solution définitive à l'angoissante crise du recrutement des maîtres de l'enseignement du premier degré.

Elles ont, à notre sens, l'incontestable mérite d'apporter une amélioration immédiate à une situation qui s'aggrave chaque jour en ménageant les nécessaires transitions vers une réelle adaptation de l'école aux conditions économiques et sociales de demain.

C'est pour ces raisons, sommairement exposées, que nous vous demandons de bien vouloir adopter la proposition de résolution suivante:

#### PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Conseil de la République, émettant le vœu que soit instaurée rapidement une grande politique de l'école, invite le Gouvernement à prendre toutes mesures nécessaires afin de développer la fréquentation des écoles normales, de favoriser la titularisation des auxiliaires, de réduire l'effectif du personnel remplaçant, de le fixer dans la mesure du possible afin d'éviter le trop grand nombre de déplacements préjudiciables à la continuité de l'enseignement, et d'octroyer une prime de fidélité aux postes ruraux.

### ANNEXE N° 407

(Séssion ordinaire de 1955-1956 — Séance du 23 mars 1956.)

**PROPOSITION DE RESOLUTION** tendant à inviter le Gouvernement à prendre toutes dispositions utiles pour que le décret déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat (application de la loi n° 55-349 du 2 avril 1955, modifiée par l'article 8 de la loi n° 55-1013 du 6 août 1955) assure le respect des droits du contrôle parlementaire, présentée par MM. Alex Roubert, Pellenc, et les membres de la commission des finances. — (Renvoyée à la commission des finances.)

#### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, l'article 13 de la Constitution a prévu, ainsi que vous le savez, que le mode de présentation du budget serait fixé par une loi organique. Les études entreprises pour satisfaire à cette disposition, et dont les principales sont dues à une

commission constituée spécialement à cet effet sous la présidence de M. le contrôleur général Jacomet, n'avaient pas encore abouti au début de l'an dernier au dépôt d'un projet de loi. Pour mettre fin à cette carence, le Parlement décida, dans le cadre de la loi du 2 avril 1955 accordant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement, que ce dernier pourrait arrêter les dispositions prévues à l'article 16, avant le 31 juillet 1955, par décret soumis à l'avis des commissions financières des deux assemblées. Le président du conseil de l'époque, M. Edgar Faure, prit toutefois l'engagement de ne publier le décret que si ce texte recueillait l'avis conforme des deux commissions (1).

Le délai du 31 juillet n'ayant pu être respecté, l'article 8 de la loi du 6 août 1955 le prorogea, tout en remaniant la procédure afin de remédier à certaines difficultés qui étaient apparues touchant le caractère obligatoire de l'avis émis par votre commission. Dans ces conditions, il fut arrêté que le décret organique relatif à la présentation budgétaire serait pris après « avis conforme des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République, selon la procédure et les modalités instituées par l'article 26 de la Constitution pour la discussion entre les deux assemblées ».

Les commissions des finances ayant procédé à leurs premières lectures respectives avant les vacances parlementaires d'été et le projet de décret ayant été transmis pour deuxième lecture à la commission des finances du Conseil de la République au moment de l'expiration de la session, le délai constitutionnel de cent jours a commencé à courir du début de la session législative 1955-1956, soit le 4 octobre 1955. Il aurait dû, dans ces conditions, prendre fin le 12 janvier 1956, mais il s'est trouvé prolongé, d'abord jusqu'au 4 avril, par suite de la dissolution de l'Assemblée nationale, puis au 29 avril, en raison de l'interruption de session correspondant aux vacances de Pâques.

Au moment de l'expiration du délai constitutionnel, la commission des finances de l'Assemblée nationale venait, à l'issue de sa neuvième lecture, de renvoyer le texte à la commission des finances du Conseil de la République; un désaccord subsistant à l'article 63 en ce qui concerne la manière dont les commissions des finances seront appelées à donner force exécutoire aux décrets de répartition de crédits proposés par le Gouvernement; par lettre du 27 avril 1956, dont copie est donnée ci-après en annexe I, le président de votre commission avait pris acte de ce désaccord.

Dès l'expiration du délai, le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, par lettre du 2 mai 1956 dont le texte vous est présenté en annexe II, transmit le projet de décret au Gouvernement aux fins de publication. Cette dernière n'est jusqu'à présent pas intervenue.

Nous examinerons ci-après, d'une manière spéciale, en lui réservant tout les développements que méritent les problèmes d'ordre juridique et d'ordre pratique posés par la décision de la commission des finances de l'Assemblée nationale dans sa dernière lecture, l'article 62, en exposant les thèses en présence et en comparant les différentes propositions qui ont été faites à ce sujet, avant l'élaboration du texte final, auquel votre commission des finances, à l'unanimité, a refusé son accord.

Pour tous les autres articles, nous vous présenterons la comparaison entre le texte qui avait été proposé initialement (le 18 juillet 1955) par le Gouvernement et le texte sur lequel les deux commissions se sont mises d'accord et auquel — il convient de le signaler — le Gouvernement a donné son adhésion par l'intermédiaire de l'administration des finances. Cette comparaison sera suivie de quelques commentaires faisant ressortir la portée du texte et celle des modifications qui lui ont été apportées; notamment à la demande de votre commission des finances.

Ces commentaires se référeront, en particulier, aux principes directeurs dont votre commission a estimé qu'il convenait de s'inspirer pour la présentation du budget, principes directeurs qui ont été portés à votre connaissance dans le rapport n° 483 sur le projet de loi collectif de 1955; nous avons la satisfaction de constater que, dans l'ensemble, le texte consacré par l'accord des deux commissions suit les grandes lignes de ces principes.

D'ailleurs, pour permettre à nos collègues de se rendre exactement compte de la position de départ de la commission des finances, nous reproduisons en annexe III au présent exposé le texte complet du « projet de décret organique » que votre commission a adopté le 21 juillet 1955 au cours de sa première lecture, celle-ci ayant eu lieu avant le premier examen par la commission des finances de de l'autre Assemblée.

Etant donné la complexité des dispositions contenues dans les différents articles, il a paru nécessaire, avant d'aborder l'analyse détaillée de ces dispositions, de présenter une vue synthétique des plus importantes. Il s'agit de celles qui définissent, d'une part, la présentation du budget dans le cadre de la comptabilité nationale et, d'autre part, la nouvelle procédure prévue pour la fixation des dotations budgétaires. Ce procédé d'exposition conduira sans doute à quelques redites, mais il est préférable avant tout d'être clair.

#### I. — Présentation du budget dans le cadre de la comptabilité nationale.

##### a) Relations entre l'économie et les finances:

Dans un Etat moderne qui voit passer dans ses caisses chaque année environ 40 p. 100 du revenu national, il existe nécessairement une connexion très étroite entre l'économie du pays et les finances de l'Etat; une présentation rationnelle du budget et des comptes du Trésor doit permettre d'apprécier et de mesurer cette interdépendance.

(1) Débats du Conseil de la République. Séance du 1<sup>er</sup> avril 1955, *Journal officiel*, page 1358, 2<sup>e</sup> col.

M. le président du conseil: « ...si je n'ai pas l'avis conforme des deux commissions, le décret ne sera pas publié... ».

L'expression de ces relations comptables a été rendue possible par les progrès faits depuis quelques années en matière de comptabilité économique, notamment sous l'impulsion de la « commission des comptes économiques de la nation ». L'économie a été divisée en un certain nombre de secteurs: producteurs, consommateurs, administrations publiques, territoires d'outre-mer, etc., et les échanges entre ces divers secteurs sont décrits dans une comptabilité en partie double selon la technique en usage dans l'industrie et le commerce. Selon le projet de décret organique, les comptes de l'Etat apparaitront désormais comme un élément des comptes de la nation (articles 1er, 2, 3 et 69) et cette règle sera valable tant pour la description des objectifs que pour la confrontation des résultats avec les prévisions.

Cette présentation permettra, en particulier — ce qui avait été bien des fois demandé par les commissions du Conseil de la République — d'établir une vue synthétique rapprochant les comptes de l'Etat — au sens juridique et étroit de ce terme — avec ceux des entreprises nationalisées et des organismes de sécurité sociale. En effet si, en droit, ces institutions constituent des personnes morales distinctes de l'Etat, on doit reconnaître qu'en fait, leurs actifs et leurs passifs communiquent avec ceux de l'Etat par de nombreux canaux; or, la comptabilité doit s'attacher à l'estimation des faits sans se laisser abuser par les fictions juridiques; c'est pourquoi il est apparu nécessaire que soit opéré un rapprochement comptable des diverses activités publiques, quelles qu'en soient les modalités juridiques.

b) Progrès dans la technique comptable:

Depuis quelques années la technique de la comptabilité de forme patrimoniale — ce qui est le cas des comptabilités des entreprises privées — a fait des progrès considérables. Le plus important d'entre eux a consisté dans l'introduction de la notion de « normalisation » (certains disent de « standardisation »); la normalisation apporte plus de rigueur dans les définitions et par conséquent dans les imputations: par son uniformisation, elle facilite les comparaisons et les synthèses; faut-il ajouter qu'elle constitue la condition indispensable d'un emploi étendu des machines comptables, hier machines mécaniques, maintenant machines électroniques? Or, cette notion féconde qui avait été introduite dans le « Plan comptable général » de 1947, lequel est obligatoire dans les entreprises nationalisées et d'un emploi très général dans toute l'économie privée, la comptabilité publique, restée trop longtemps attachée aux conceptions du décret de 1862, ne l'avait pas assimilée.

Des arrêtés du ministre des finances (article 69) préciseront les divers cadres normalisés dans lesquels seront présentés:

1° Les comptes de l'Etat (budget général, budgets annexes, comptes du Trésor);

2° Les comptes économiques de la nation.

Ces divers cadres devront évidemment être en harmonie les uns avec les autres. S'agissant des budgets annexes (articles 36 à 39) dont l'objectif est de faire ressortir les perspectives et les résultats d'une gestion industrielle ou commerciale, leurs cadres devront être établis en harmonie avec celui du « Plan comptable général » de 1947 qui précisément — mais concernant jusqu'ici seulement le secteur privé — n'a pas d'autre objet.

En résumé, le projet de décret organique vise, sur le plan de la technique comptable, à faire bénéficier le budget et les comptes de l'Etat des progrès les plus récents de cette branche de la connaissance humaine.

Cela est conforme à une conception toujours défendue par la commission des finances du Conseil de la République et sans cesse approuvée par notre Assemblée, destinée à mettre un terme à bien des inconvénients que nous n'avons cessé de signaler.

Ainsi dorénavant:

Au lieu d'examiner un budget en lui-même (et même parfois les petits fragments d'un budget désarticulé), abstraction faite de l'ensemble dont il est étroitement solidaire et que caractérise l'état de la conjoncture économique;

Au lieu d'avoir chaque année une présentation budgétaire différente, destinée bien souvent pour les esprits non avertis à masquer certaines faiblesses qui s'étaient accusées par rapport à l'année précédente, ou à exploiter les apparences avantageuses que cet artifice permettait de donner au budget;

Au lieu de recourir à des appellations ou des termes dont l'imprécision ou la signification équivoque rendent le contrôle parlementaire bien souvent illusoire en permettant aux contrôlés d'éluder un jugement définitif, à l'abri des discussions interminables qui pourraient s'instaurer de ce fait;

Au lieu de laisser se perpétuer cette situation paradoxale dans laquelle l'Etat, ne se reconnaissant plus lui-même sous les travestis divers qu'il s'est donné, ne se soucie pas de confronter avec ses dépenses administratives propres, les dépenses de ses activités industrielles et sociales, qui bien souvent sont financées pour une partie non négligeable par son propre budget,

Les dispositions nouvelles doivent permettre:

1° De situer le budget de l'Etat dans le cadre des comptes de la nation, et de mesurer ainsi exactement par rapport au revenu national escompté, la part qui en est prélevée;

2° D'obtenir une présentation désormais uniforme du budget, permettant une pleine clarté d'effectuer d'une année à l'autre toutes les comparaisons que le Parlement et l'opinion peuvent souhaiter;

3° D'instaurer une langue commune ne prêtant désormais à aucune contestation entre le contrôleur et le contrôlé;

4° De rapprocher des comptes administratifs de l'Etat, les comptes prévisionnels des principales activités industrielles et sociales qu'il gère par organismes interposés et qui représentent des sommes bien supérieures à son budget traditionnel puisqu'en 1956, elles dépassent respectivement pour les unes et pour les autres plus de 2.500 milliards.

## II. — Procédure de fixation des dotations budgétaires.

Les principes budgétaires actuels veulent, comme vous le savez, d'une part que le Parlement vote les crédits par chapitres et d'autre part que le budget soit un. Mais, si ces principes sont à peu près respectés dans leur lettre, ils ont subi dans leur esprit un certain nombre d'altérations, d'ailleurs en sens différents.

En ce qui concerne la spécialisation, la coutume s'est peu à peu établie de greffer sur les débats budgétaires des discussions sur des points certes intéressants, mais ne présentant souvent avec le chapitre examiné que des rapports assez lâches, voire même difficiles à déceler. Le nombre des séances consacrées au budget et leurs durées ont ainsi augmenté, et dans des proportions telles que, tout au moins à l'Assemblée nationale, cet accroissement a nu à travail proprement législatif et a été l'objet des plus vives critiques. En sens contraire — et ceci palliait en partie l'inconvénient précédent — la pratique s'est instaurée d'appeler globalement en séance publique les groupes de chapitres consécutifs qui ne soulevaient pas d'opposition; cette procédure est certes très louable, mais on ne peut plus dire qu'il y a réellement vote sur chaque chapitre.

Pour ce qui est de l'unité du budget, celle-ci est sauvegardée par le vote d'une loi de finances rassemblant toutes les autorisations budgétaires; le détail de ces dernières se trouve en revanche réparti entre un grand nombre de lois afférentes aux différents départements ministériels. Cette scission est favorable au travail du Conseil de la République — elle a d'ailleurs été demandée par lui — car elle lui permet de se prononcer au fur et à mesure des votes des différents budgets par l'autre Assemblée. Elle ne constitue cependant pas une solution parfaite car, lorsqu'une loi budgétaire particulière a été votée, il est très difficile de revenir sur ses dotations, même si à la fin de l'examen de tous les budgets, il apparaît nécessaire de procéder à des compressions. On a voulu antérieurement, pour éviter cette difficulté, intervenir l'ordre des opérations et fixer d'abord les grandes masses (loi des maxima), mais on s'est heurté alors à d'autres inconvénients.

Tout d'abord, il était difficile de se faire sur les grandes masses et le volume général du budget, une opinion sérieuse tant que la commission des comptes économiques de la nation, de création récente, n'avait pas mis en évidence l'importance et les composantes du revenu national. Or, ce travail n'a pu être effectué que depuis quelques années.

Par ailleurs, la rigidité d'une telle façon d'opérer permettait mal de tenir compte de la justification intrinsèque des besoins des services et des dépenses qui en étaient la contrepartie.

La vérité, c'est que la fixation d'autorisations budgétaires équilibrées est un travail d'approximations successives: il faut donc que tous les éléments à déterminer puissent faire l'objet d'un examen simultané et non que certains d'entre eux se trouvent cristallisés avant que les autres aient pu être examinés.

La nouvelle procédure envisagée par les deux commissions financières du Parlement offre les caractéristiques suivantes:

1° Elle comprend essentiellement deux phases: l'une législative, l'autre réglementaire et de contrôle;

2° Pour la phase législative, on revient en règle générale (articles 52 et suivants) à la loi de finances unique, sans lois de développement auxiliaires, mais comportant deux parties.

Les travaux débutent par une discussion générale portant sur la politique du Gouvernement et sur les moyens financiers qu'il demande pour la mettre à exécution.

Ces moyens sont appréciés dans le cadre du revenu national — lui-même mis en évidence par les comptes de la nation.

Ainsi peuvent être exactement appréciées les conditions dans lesquelles cette politique permet dans l'immédiat de satisfaire aux besoins des divers secteurs intéressés dans la répartition du revenu national et comment pour l'avenir elle permet une évolution rationnelle des divers facteurs qui interviennent dans le développement de la prospérité nationale.

La sanction de ces débats est le vote de la première partie de la loi budgétaire, qui comporte les chiffres fixant les grandes catégories de dépenses: dépenses civiles, dépenses militaires, logement, investissements, etc. (en tout 7 à 8 chiffres).

En balance, le vote comporte approbation de l'évaluation des recettes budgétaires et d'autre part des ressources d'emprunt et de trésorerie nécessaires.

A ce moment est abordé l'examen de la deuxième partie de la loi, comportant la ventilation des dotations budgétaires par titres et par ministère — ce qui doit conduire au vote de 150 postes de dépenses environ.

Bien entendu, pour que les votes dans les Assemblées aient lieu en connaissance de cause, la loi budgétaire est accompagnée de tous les documents justifiant les modifications proposées par rapport à l'année précédente.

3° Normalement (articles 57 et 58) la loi de finances, distribuée pour le 1er novembre, devrait être transmise au Conseil de la République au plus tard le 10 décembre. Elle pourrait donc être votée définitivement pour le 1er janvier dans des conditions satisfaisantes.

L'expérience nous oblige malheureusement à envisager que cet heureux déroulement puisse se trouver entravé. Il a été nécessaire, dans cette hypothèse, de prévoir un aménagement à l'application stricte de la règle de l'unité. Si donc, le 10 décembre, la loi de finances n'a pas été votée en première lecture à l'Assemblée nationale, sa première partie est détachée pour former un projet séparé qui est transmis au Conseil de la République au plus tard le 15 décembre. Le surplus de la loi est ensuite discuté selon la procédure d'urgence.

4° Il est possible d'espérer que, dans ces conditions, les deux parties de la loi de finances pourront finalement se trouver votées pour le 1er janvier; pour ne pas cependant risquer d'être déçu dans

une telle espérance; il faut régler le cas où la discussion de cette loi se prolongerait en première lecture à l'Assemblée nationale après le 31 décembre. Dans ce cas, il a été décidé par les commissions (article 63) que l'Assemblée devrait, dès lors que la demande lui en serait faite par le Gouvernement ou sa commission des finances, scinder à nouveau la loi de finances en textes correspondant chacun à un groupe de budgets et transmis successivement au Conseil. Ce dernier pourrait ainsi procéder à l'examen du budget dans des conditions convenables.

5<sup>e</sup> Bien entendu, si la loi de finances n'est pas votée pour le 1<sup>er</sup> janvier, il est indispensable pour le fonctionnement de l'administration que des crédits provisoires lui soient alloués. A cet effet, l'article 63 prévoit que le Gouvernement pourra ouvrir de telles dotations, mais en limitant cette autorisation aux services votés. C'est-à-dire, dans certaines conditions minutieusement définies, à la reconduction des crédits du budget précédent, à l'exécution de toute mesure non approuvée précédemment par le Parlement.

Indiquons en outre tout de suite, pour ne pas avoir à y revenir, que de tels crédits provisoires peuvent également et a fortiori être accordés tant que les dotations par chapitres ne sont pas fixées définitivement selon la procédure qui fait l'objet du différend avec la commission des finances de l'Assemblée nationale;

6<sup>e</sup> La phase législative étant terminée par le vote des deux parties de la loi de finances et les autorisations budgétaires arrêtées par titres et ministères, la phase réglementaire commence. Il s'agit pour le Gouvernement de répartir les crédits ainsi votés entre les divers chapitres — conformément d'ailleurs aux indications fournies dans les documents annexés au budget, ou aux engagements pris en séance sur tel ou tel point particulier. Il s'agit d'autre part pour les commissions d'exercer leur pouvoir de contrôle sur la répartition et l'utilisation qui est faite de ces crédits globalement votés.

Dans ce but, le Gouvernement prépare des décrets qu'il soumet à l'accord des deux commissions financières.

C'est en ce qui concerne la suite du processus que s'est élevée la divergence de vues entre les commissions financières des deux Assemblées — divergence qui fera l'objet d'un examen spécial ci-après:

*La répartition des crédits budgétaires entre les chapitres et le litige entre les commissions financières des deux assemblées.*

Afin de bien préciser la nature et la portée du différend existant entre les commissions financières des deux Assemblées, il convient de fournir à nos collègues des explications détaillées permettant de mesurer exactement les conséquences d'ordre juridique et d'ordre pratique de l'article 62 du projet, s'il restait dans la forme que lui a donnée la commission des finances de l'Assemblée nationale. Ces conséquences sont particulièrement graves du point de vue des prérogatives non seulement des commissions parlementaires mais également des Assemblées, en matière de contrôle de l'exécutif, de discussion et de vote du budget.

Rappelons une fois encore que l'article 62 correspond à la seconde phase de fixation du budget: la fixation des dotations de chaque chapitre budgétaire qui, à l'heure actuelle, est effectuée par le Parlement lui-même, mais qui devrait dorénavant, dans la procédure alléguée visée par les dispositions nouvelles, s'effectuer par décrets.

C'est donc le Gouvernement qui aura l'initiative de cette répartition; mais il ne devra évidemment la faire que dans le cadre défini à la loi par ses propositions budgétaires et les annexes explicatives qui doivent les accompagner d'une part, et d'autre part en conformité avec les votes intervenus et les directives qui lui auront été données ou les engagements qu'il aura pris au cours des discussions devant les Assemblées.

Il importe donc que cette répartition des crédits par chapitre s'effectue ensuite sous le contrôle des commissions financières, afin que celles-ci puissent s'assurer de la conformité de ces crédits avec la volonté des Assemblées.

C'est sur les modalités d'exercice de ce contrôle que se sont manifestées les divergences entre les deux commissions des finances.

*Position de la commission des finances de l'Assemblée nationale.*

La position de votre commission des finances semble être la plus logique et paraissant la moins discutable.

Elle se fonde sur cette considération que plus on allège la phase législative, plus on doit renforcer les dispositions destinées à assurer l'efficacité du contrôle.

La conception qui a présidé à ses travaux était dès lors la suivante:

On a vu que dans son exposé des motifs, dans les documents annexés au projet de loi, le Gouvernement définissait une politique, marquait ses intentions quant aux mesures propres à en assurer la réalisation et présentait, à cet effet, une analyse de l'affectation qu'il comptait donner aux crédits qui lui étaient globalement attribués (7 à 8 chiffres au maximum par ministère).

Par ailleurs, au cours de la discussion publique, à la suite des interventions des commissions spécialisées ou des membres des Assemblées, usant de leurs prérogatives parlementaires normales, le Gouvernement devrait être inévitablement amené à fournir certaines précisions, donner certaines assurances, prendre certains engagements.

Il importait donc que, la phase législative terminée, les commissions des finances, chargées plus particulièrement du contrôle de l'exécution du budget puissent s'assurer de la traduction fidèle, dans les dotations des chapitres, des déclarations effectuées ou des engagements pris devant les Assemblées.

Dans cette optique, les décrets de répartition que le Gouvernement se proposait de prendre devaient être préalablement soumis aux commissions et ne devenaient exécutoires en tout ou en partie qu'après accord des deux commissions ou à l'expiration d'un délai de deux mois si ces dernières ne s'étaient pas prononcées, leur silence équivalant à acceptation.

En cas de désaccord entre l'une ou l'autre des commissions et le Gouvernement, l'objet de la contestation devrait être porté devant les Assemblées, qui tranchaient alors selon la procédure ordinaire, l'Assemblée nationale ayant le dernier mot.

Ainsi ce processus donnait l'assurance au Conseil de la République et à l'Assemblée nationale, que pour peu que leurs commissions soient vigilantes la volonté des Assemblées et les engagements pris devant elles ne pourraient rester lettre morte et seraient en tout état de cause respectés.

*Thèse du Gouvernement.*

En face de cette position, le Gouvernement défendait une conception que traduisent les articles 61 et 62 de son projet et qui, ramenée à l'essentiel, était la suivante:

Après le vote de la loi, le Gouvernement fait une répartition des crédits entre les divers chapitres par des décrets qui sont immédiatement applicables; mais les dotations qu'ils ont fixées peuvent être ultérieurement modifiées si les commissions des finances manifestent leur désaccord et si le Gouvernement s'incline devant elles. Dans le cas contraire, il saisit le Parlement, mais les décrets continuent à produire leurs effets.

On ne saurait évidemment s'étonner d'une conception qui donne; si l'on peut dire, « le bon bout » au Gouvernement. Il décide, applique; on discute ensuite et pendant tout le temps de la discussion qui peut être fort longue (puisque'il a encore la possibilité d'un recours devant les Assemblées), le Gouvernement continue à appliquer les dispositions qu'il a arrêtées.

Mais ce qu'il y a de plus grave encore, c'est que le texte gouvernemental ne reconnaît en fait qu'un opposant valable à ses décrets: c'est la commission des finances de l'Assemblée nationale. Cela réduit évidemment encore les difficultés avec lesquelles il pourrait être aux prises, au cours du contrôle dont il doit être l'objet, puisque tout désaccord avec la commission des finances du Conseil de la République n'est susceptible d'aucune suite pratique, s'il n'est pris à son compte par la commission des finances de l'autre Assemblée.

Pour construire ce système, d'une ingéniosité d'ailleurs indiscutable, le Gouvernement recourt à une extension, qui paraît abusive en la circonstance, des dispositions de l'article 40 de la loi du 3 avril 1955, dont votre rapporteur général, à la diligence de qui ce texte a été voté, précisera plus loin quel est, dans son esprit, le sens exact et la portée.

Ainsi, la conséquence la plus paradoxale de ce système et de loin la plus inadmissible du point de vue des prérogatives parlementaires, c'est qu'il suffirait que le Gouvernement fût d'accord avec la majorité de la seule commission des finances de l'Assemblée nationale pour que des mesures annoncées dans les documents parlementaires, les promesses faites ou les engagements pris au cours des discussions à la diligence des commissions spécialisées ou des membres des Assemblées, les votes même intervenus au cours des débats devant le Conseil de la République — et même devant l'Assemblée nationale — restent en fait lettre morte, parce qu'on ne leur donnerait aucune traduction dans les dotations des chapitres intéressés.

*Position de la commission des finances de l'Assemblée nationale.*

La position de la commission des finances de l'Assemblée nationale se rapproche de la position de la commission du Conseil de la République en ce qui concerne « l'automatisme de l'application provisoire des décrets ».

Ceux-ci ne seront en effet provisoirement applicables que pour les dotations des chapitres auxquels, dans les quinze jours de leur communication, aucune opposition n'aura été effectuée par l'une ou l'autre commission.

Mais pour l'essentiel: la manière dont seront traités les chapitres objet de ces oppositions, c'est la thèse du Gouvernement, qu'avec quelques modalités différentes, épouse la commission des finances de l'Assemblée nationale.

C'est son avis — et son avis seul qui doit en définitive prévaloir, lors du contrôle par les commissions des textes effectuant la répartition des crédits par chapitres.

Ainsi, comme nous l'avons dit, si la majorité de la commission de l'Assemblée nationale est d'accord avec le Gouvernement, tous deux peuvent tenir en échec, en ce qui concerne l'exécution du budget, non seulement la commission des finances du Conseil de la République et le Conseil de la République lui-même mais encore l'Assemblée nationale, si d'un commun accord ils jugent d'aventure à propos de s'écarter de la direction affirmée ou fixée par les votes au cours des débats devant les Assemblées. Bien plus, il pourrait arriver que cette majorité étant en désaccord avec le Gouvernement, elle tienne à la fois en échec non seulement la commission de la seconde Assemblée et les deux Assemblées elles-mêmes, mais de surcroît le Gouvernement, à moins que celui-ci ne juge — ce qui ne sera pas toujours le cas — que plutôt que de s'incliner, il doive porter le différend devant le Parlement. Ce n'est pas d'ailleurs que dans cette seule et unique éventualité qu'une discussion publique pourra s'instaurer en pleine lumière, permettant vraiment au Parlement d'user de ses prérogatives normales en matière budgétaire en précisant lui-même sa volonté et en arrêtant lui-même pour qu'on s'y conforme, le montant du chiffre contesté.

On avouera qu'il semble bien que ce soient là des pouvoirs quelque peu exorbitants que se verrait attribuer la commission de l'Assemblée nationale si son point de vue était adopté et, d'autre part, que cela apporierait des restrictions inadmissibles aux prérogatives essentielles du Parlement.

Ce sont ces deux conceptions qui, au cours de neuf navettes successives, se sont affrontées, sous des formules diverses qui malgré leur ingéniosité traduisaient en fait de part et d'autre le maintien des points de vue respectifs.

Au cours de ces neuf navettes, votre commission des finances s'est cependant prêtée à toutes les mesures de conciliation, à toutes les transactions concernant les divers articles. Et comme dans toutes les transactions, elle a admis sur de nombreux points la légitimité des conceptions de la commission de l'Assemblée nationale, de même que cette dernière, sur de nombreux points, s'est ralliée à la thèse de la commission du Conseil de la République.

Mais concernant l'article 62, votre commission des finances n'a pas cru pouvoir donner son adhésion à un point de vue qui aurait diminué anormalement, comme on l'a vu, non seulement les prérogatives qu'elle détenait de la loi en matière de contrôle budgétaire, mais encore les prérogatives des Assemblées elles-mêmes, enlevant toute efficacité à l'action des commissions spécialisées aussi bien que des élus et aboutissant à vider finalement sur un point fondamental tout le mécanisme du vote et de l'exécution du budget. C'est pourquoi, dans l'impossibilité de concilier, quels que soient les artifices de rédaction, deux thèses absolument inconciliables, votre commission des finances, au cours de sa dernière lecture, proposa la seule mesure qui apparaissait logique en la circonstance : faire le Parlement juge de ce différend et, puisqu'en définitive il s'agissait de ses propres prérogatives, lui laisser le soin de définir dans quelles conditions il entendait pouvoir les exercer en matière de vote et de contrôle du budget, en tranchant lui-même la question.

A cet effet, votre commission proposa pour l'article 62 une rédaction dont on trouvera le texte dans l'étude spéciale des articles (page 90), confiant à une disposition législative ultérieure le soin de fixer la procédure à suivre lorsqu'un différend surgirait entre l'une ou l'autre des commissions financières du Parlement et le Gouvernement, touchant l'exécution par ce dernier des dispositions votées par les Assemblées.

Cette proposition, dans l'esprit de votre commission des finances devait, en raison de sa sagesse, recueillir sans difficulté l'approbation du Gouvernement et de la commission de l'Assemblée nationale.

Il paraissait normal en effet que sur un point mettant essentiellement en cause les prérogatives parlementaires, le Parlement lui-même fut saisi du problème posé, qu'il discutât des répercussions sur le plan juridique et pratique, des solutions à lui donner et qu'il prit enfin sa décision en toute connaissance de cause. Il apparaissait impensable que, laissé dans l'ignorance de cette situation, il fut mis un jour devant le fait accompli — le problème se trouvant automatiquement réglé, en dehors de lui, de façon sommaire et brutale par l'arrivée du terme assigné pour la fin de la navette entre les commissions des deux Assemblées.

La proposition de votre commission des finances de saisir le Parlement de ce problème fut cependant écartée, au profit d'un texte nouveau, élaboré par la commission de l'Assemblée nationale, mais qui, une fois de plus, n'était qu'une variante rédactionnelle de la conception sur laquelle l'accord n'avait pu être réalisé.

A ce moment là, le délai d'accord arrivait à expiration et la phase des discussions entre les deux commissions des finances se trouvait normalement terminée — à moins d'un désir de la part de la commission des finances de l'Assemblée nationale de poursuivre la recherche d'une entente, auquel cas elle avait encore la faculté de prolonger les délais.

Mais la commission de la première Assemblée en décida autrement et notifia à votre commission que le texte qu'elle avait élaboré devenait définitif malgré nos observations, notre désaccord, et notre suggestion dernière de porter la question devant le Parlement.

Le président de la commission des finances du Conseil de la République, en accusant réception de cette communication, fit connaître par lettre du 27 avril 1956 (annexe I) les raisons pour lesquelles, indépendamment de toutes les considérations que nous avons pour la plupart précédemment développées, la commission des finances du Conseil de la République était en désaccord formel avec les dispositions de l'article 62 ainsi arrêtées :

« Les modalités ci-dessus rappelées créent à l'égard de la commission des finances du Conseil de la République une situation telle que les décrets en question (1) pourraient être publiés malgré un avis défavorable de sa part sur certaines parties et sans que, de ce fait, le Parlement ait pu être rendu juge du litige opposant cette commission au Gouvernement.

« Or, je crois être dans la stricte vérité en affirmant que la phase des décrets de répartition est une phase d'exécution de la loi de finances et qu'une procédure inspirée des principes relatifs à la confection des lois doit y céder la place aux méthodes prévalant en matière de contrôle de l'exécution et de contrôle budgétaire. »

Je trouve la confirmation de ce que j'avance dans l'extrait suivant de l'exposé des motifs présenté à l'origine par le Gouvernement :

« Dès l'intervention du vote de la loi de finances, le Gouvernement promulguerait des décrets répartissant par chapitre les crédits accordés par la loi. Mais pour que le Parlement puisse exercer son contrôle sur la ventilation ainsi prévue par l'exécutif, ces textes seraient immédiatement transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République, qui feraient connaître, dans un délai de deux mois, leur accord ou leurs observations. En cas de désaccord entre les commissions compétentes et

le Gouvernement, les points en litige seraient soumis à la sanction des Assemblées elles-mêmes par un projet de loi spécial déposé, à cet effet, par le Gouvernement. »

On doit remarquer que le Gouvernement ne faisait, ni dans l'exposé des motifs ci-dessus, ni dans son article 62 original une différence quelconque entre les pouvoirs des commissions financières.

J'ajoute que l'article 61, sur lequel l'accord s'est réalisé et qui définit les décrets de répartition, exprime nettement que l'opération à laquelle doivent se livrer les commissions est une opération de vérification et de contrôle. En effet : ... « Ces décrets ne peuvent apporter aux chapitres ou comptes, par rapport aux dotations correspondantes pour le budget précédent, que les modifications proposées par le Gouvernement dans les annexes visées à l'article 54 ci-dessus, compte tenu des votes du Parlement ».

Au surplus, si les décrets de répartition devaient être considérés comme faisant partie intégrante de la phase législative, on se trouverait en présence d'une délégation du pouvoir législatif interdite par l'article 13 de la Constitution.

Du fait qu'il s'agit donc pour les commissions de se livrer à un contrôle de l'exécution correcte de la loi de finances votée par le Parlement, il n'apparaît pas normal de prévoir une faculté de contrôle moindre pour la commission du Conseil de la République. Ni les textes visant les pouvoirs de contrôle des rapporteurs spéciaux, ni ceux visant les pouvoirs d'enquête et d'investigation des sous-commissions, ne disposent une différence quelconque en cette matière. Il serait illogique que l'exécution correcte d'une loi votée par les deux chambres ne puisse être pleinement vérifiée qu'au sein de l'une d'entre elles.

J'ajoute que le fait pour la commission du Conseil de la République de pouvoir saisir le Parlement d'un point sur lequel elle refuse son accord au Gouvernement laisse intacte la procédure législative normale et respecte l'esprit comme la lettre de l'article 20 la Constitution, d'après lequel aux termes des délais, l'Assemblée nationale se prononce souverainement.

Je regrette donc que l'accord n'ait pu se réaliser sur l'article 62 au risque de compromettre l'ensemble du projet de décret dont l'utilité continue à m'apparaître incontestable.

A cette lettre du président de la commission des finances du Conseil de la République, M. Paul Reynaud répondait le 2 mai 1956 par une lettre que l'on trouvera également en annexe (annexe II). Etait jointe à cette correspondance la copie d'une lettre à M. le ministre des finances lui notifiant l'expiration du délai d'accord entre les deux commissions le dimanche 29 avril 1956 à 0 heure, et faisant connaître que la commission des finances de l'Assemblée nationale : « avait décidé, en conséquence, de transmettre au Gouvernement la teneur de son avis aux fins de publication du décret dans les plus brefs délais ».

Nous ne pouvons nous empêcher de manifester quelque surprise devant le libellé de cette lettre de transmission qui, par certains côtés, semble présenter le caractère d'une injonction.

Il ne faut pas oublier en effet :

1° Que le Gouvernement n'est nullement tenu de publier le texte en question ;

2° Que même si son intention est de ne pas laisser stériles des travaux qui, sur tous les autres points, ont abouti à des mesures utiles pour l'avenir — et ceci est également l'avis de votre commission des finances — il n'y a aucune urgence particulière à prendre une décision brusquée, qui pourrait à bon droit être interprétée comme la marque d'une attitude peu soucieuse du minimum d'égards que l'on doit à une assemblée parlementaire.

Votre commission des finances a pensé qu'en tout état de cause le Conseil de la République ne pouvait pas courir le risque d'être mis devant le fait accompli, sans avoir été tenu au courant de la situation, sans avoir été à même de faire connaître son sentiment et sans avoir entendu les explications du Gouvernement, puisque somme toute le décret de présentation du budget doit résulter d'un accord tripartite sur lequel le Gouvernement lui aussi doit s'expliquer.

C'est ainsi qu'a été envisagée la procédure d'un débat public, au cours duquel pourront être exposées les thèses, débattus les divers aspects d'ordre juridique du problème posé, et très vraisemblablement trouvé — les membres de votre commission en ont du moins la conviction — une solution raisonnable à ces difficultés.

Mais il est un argument sur lequel M. le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale semble faire reposer essentiellement la décision de cette commission, et sur lequel il s'est étendu dans la correspondance du 2 mai 1956 sus-visée, pour justifier cette décision.

« C'est, dit-il, s'adressant au président de votre commission des finances à qualité, l'existence de l'article 40 de la loi n° 55-366 du 3 avril 1955, adopté par le Parlement sur votre proposition. »

Et plus loin encore : « Le jeu de cette procédure que vous avez librement choisie ne peut donc compromettre en rien l'ensemble du projet de décret ».

Cette argumentation est particulièrement sensible à votre rapporteur général, qui est en effet l'auteur de l'article 40. Mais il ne peut que s'élever contre une thèse qui voudrait rendre maintenant la commission des finances du Conseil de la République prisonnière d'un texte qu'elle n'a élaboré, au cours de ses relations avec son homologue de l'Assemblée nationale, qu'en raison d'un esprit de conciliation qu'elle voudrait bien pas avoir à regretter.

Quelle est en effet la genèse de l'article 40 de la loi précitée ? Quelle est sa portée, son champ d'application ? Et l'extension que l'on veut en faire dans le cas présent est-elle en fait et en droit véritablement fondée ?

La procédure qui correspond aux dispositions de l'article 40 de la loi du 3 avril 1955 tire son origine d'une procédure ancienne, à laquelle on recourait avant la révision de l'article 20 de la Consti-

(1) Les décrets portant répartition des crédits entre les divers chapitres des budgets de chaque ministère.



tution, depuis l'établissement de la loi budgétaire du 31 décembre 1947. Ce dernier texte avait reconduit, en effet, dans leur ensemble, sur 1948, les crédits de l'exercice précédent, en prévoyant l'aménagement par une loi ultérieure. Jusque là, les ministres ne pourraient engager qu'un certain pourcentage des dotations reconduites; mais, pour donner un peu de souplesse à ce régime, il fut décidé que ces pourcentages pourraient être dépassés par décrets, après avis conforme de la commission des finances de l'Assemblée nationale et avis de la commission des finances du Conseil de la République. Il s'agissait donc là de mesures purement transitoires et d'intérêts secondaire et non d'une délégation du pouvoir de fixer les dotations budgétaires, une telle délégation étant au demeurant interdite par l'article 13 de la Constitution.

Cette procédure fut appliquée au cours des années 1948 à 1954 à un certain nombre d'autres cas, et notamment à la réalisation en cours d'exercice de certains virements de crédits au titre des budgets militaires, d'une part, de la reconstruction, d'autre part, ces modifications n'affectant évidemment que des dotations antérieurement volées par le Parlement.

Dans le cadre du budget de 1955, le Gouvernement sollicita l'extension aux chapitres de dépenses en capital de l'Education nationale de la possibilité d'opérer de tels virements en cours d'année. La mesure ne souleva pas d'objection quant au fond, mais il apparut à votre commission des finances que la procédure antérieure ne pouvait plus s'appliquer, à la suite de la revision constitutionnelle qui venait d'être réalisée le 7 décembre 1954 et qui subordonnait désormais les décisions du Parlement en matière législative à une confrontation prolongée, en vue d'un accord des points de vue des deux assemblées.

La commission des finances du Conseil de la République avait pensé que, eu égard au caractère extra-constitutionnel des avis donnés par les commissions, il eut été normal d'être à leur égard plus rigoureux que pour les textes législatifs; dans ces conditions, les textes soumis à un tel avis auraient dû recueillir l'accord des deux commissions, un désaccord éventuel étant tranché par le Parlement lui-même.

La commission des finances de l'Assemblée nationale ne partagea pas ce point de vue et insista pour que dans l'hypothèse d'un tel désaccord, son avis conforme fut considéré comme suffisant à l'issue d'une « navette » de un mois.

Votre commission se rallia à ce point de vue, d'abord par esprit de conciliation et, ensuite, parce qu'il s'agissait en définitive de questions mineures. Cette solution, adoptée à l'occasion du budget de l'Education nationale, fut peu après, dans un but d'uniformité et de commodité, étendue aux cas semblables et c'est pour n'avoir pas à répéter dans chaque texte particulier les dispositions réglementant cette procédure, que fut élaboré un texte de référence, l'article 40 de la loi du 3 avril 1955. Mais il demeura bien dans l'esprit de votre commission qu'il ne pouvait continuer à s'appliquer qu'à des questions d'importance secondaire.

Ainsi, si l'on peut dire que ce texte, comme à peu près tous les textes législatifs d'ailleurs, revêt dans sa forme un caractère général, c'est cependant dans les conditions et les limites que nous avons ainsi précisées.

Si l'on peut employer une métaphore, sa généralité réside en ce que, en matière budgétaire, il a été conçu pour régler de manière uniforme « en gros » une masse de « petites questions identiques » mais jamais pour s'appliquer « en détail » et en particulier à telle ou telle « grosse question » pour laquelle il n'a pas été fait. Et en particulier, s'il a été conçu pour opérer selon un procédé simplifié certains ajustements budgétaires, à l'intérieur de quelques chapitres nommément désignés par le Parlement, dans le cas où ces ajustements pouvaient s'avérer indispensables en cours d'année, il n'a pas par contre jamais été conçu pour précéder à la répartition, en début d'exercice, de l'ensemble des dotations budgétaires dans les divers chapitres du budget — éventualité dont on n'avait même pas idée qu'elle puisse jamais se réaliser.

Si l'on peut employer encore une métaphore, il a été prévu pour apporter en cours d'année sur quelques points préalablement fixés du « tableau budgétaire » les quelques retouches nécessaires spécialement autorisées par le Parlement. Il n'a pas été prévu pour permettre la confection complète, hors de la vue du Parlement, d'un « tableau budgétaire complet » pouvant ne pas traduire la volonté exacte du Parlement.

Il ne peut donc être question d'étendre un tel mécanisme à des cas de l'importance de celui qui vient d'être cité.

La légitimité de ce point de vue est d'ailleurs confirmée de façon éclatante par la décision prise par le Parlement à l'occasion de l'élaboration du décret organique lui-même. Si en effet l'article 40 devait s'appliquer d'une manière générale à tous les cas d'avis donnés par les commissions des finances, la loi aurait décidé que cet article jouerait pour ledit décret organique. C'est d'ailleurs ce qu'avait, à un certain moment, prévu l'Assemblée nationale; mais elle reconnut finalement qu'en raison de l'importance du sujet une telle procédure était trop sommaire et finalement on recourut aux dispositions prévues à l'article 20 de la Constitution.

C'est en demeurant fidèle aux mêmes considérations que la commission des finances du Conseil de la République n'a pu admettre que la fixation définitive des dotations budgétaires de l'ensemble des chapitres du budget fut réalisée dans le cadre de l'article 40, ou de dispositions quelconques qui s'en inspireraient.

Il est enfin important de souligner que, lorsqu'au mois de juillet 1955, le Gouvernement a voulu donner sa forme définitive au projet de décret organique qu'il allait soumettre aux commissions parlementaires, le ministre des finances, M. Pimlin, a réuni dans son cabinet les présidents et rapporteurs généraux des deux commissions des finances ainsi que les anciens ministres ou secrétaires d'Etat aux finances; à cette réunion, où notre assemblée était représentée par le président et le rapporteur gé-

ral de la commission des finances et par M. Poher, le rapporteur général a exposé le point de vue qui vient d'être décrit ci-dessus et il a eu l'impression d'être suivi par l'unanimité des présents. Il semble toutefois, la commission des finances de l'Assemblée nationale ayant adopté ultérieurement une autre solution, qu'on n'ait entendu se soit produit et que cette dernière commission ait confondu l'accord interne à réaliser entre les deux commissions avec l'accord entre l'ensemble de ces commissions et le Gouvernement, réservant à ce dernier cas le recours au Parlement.

Mais à côté de ces diverses considérations, il en est certaines autres qui ne méritent pas une moindre attention, car elles concernent directement « le climat » qui doit présider aux relations entre les deux Assemblées.

Il fut un temps où la Constitution ne donnant au Conseil de la République que la possibilité de fournir à l'Assemblée nationale un simple avis, après une lecture unique du texte soumis, les deux Assemblées, délibérant chacune de leur côté, s'isolèrent progressivement par la force même des choses, puisque rien ne les obligeait à établir les contacts humains que nécessitent toutes les discussions prolongées lorsqu'on veut y mettre un terme.

Ainsi, on s'en souvient, les Assemblées finirent par s'ignorer l'une l'autre, et bien souvent dans une incompréhension mutuelle se développa un climat d'irritation, d'opposition dont pâtissait en définitive le travail parlementaire.

Les dispositions nouvelles fixées par l'article 20 de la Constitution, à l'élaboration desquelles votre rapporteur général s'honore d'avoir contribué, astreignant par le mécanisme d'une « navette réglementée et prolongée » les Assemblées ou leurs commissions à se rapprocher en vue des transactions destinées à accélérer le vote de la loi, modifièrent entièrement le climat. Un esprit d'association, dans les responsabilités de confection de la loi se dégaugea; les élus des deux Assemblées conduits à des contacts nécessités par le jeu des navettes quasi-interminables si un accord commun n'intervenait pour y mettre fin, apprirent ainsi à se connaître, à se comprendre et à s'estimer. Et tous les textes de loi — les textes budgétaires en particulier — portent heureusement la marque, depuis cette date, de ces conditions nouvelles du travail législatif.

Or, ce qui serait grave, si les dispositions de l'article 62 du décret organique devaient subsister, c'est qu'elles finiraient par détruire ou pour le moins compromettre cette atmosphère qui a été ainsi créée, éloignant à nouveau les commissions l'une de l'autre, les replongeant dans leur isolement, laissant s'aviver les différends.

Si en effet, les « contacts humains » ne sont plus nécessaires pour trouver une solution sans laquelle tout est pratiquement arrêté, il suffit d'un « facteur » pour faire connaître à son partenaire son point de vue, et si après deux ou trois échanges de lettres, tout est terminé sans qu'une transaction soit obligatoire, il en résulte que l'un des deux est irrité d'avoir été obligé de se soumettre à un formalisme inutile pour faire prévaloir son point de vue et que l'autre est non moins irrité de voir dans quelles conditions ce point de vue lui est finalement imposé.

Ainsi peu à peu ne manquerait pas de se dégrader jusqu'à disparaître ce climat nouveau qui s'était heureusement créé.

On voit donc les raisons d'ordre à la fois juridique, pratique et psychologique qui font que l'article 62 du décret organique, dans sa rédaction actuelle, ne peut être accepté.

Si l'on veut maintenant, avant de passer à l'étude détaillée du décret organique, schématiser brièvement la réforme concédée par ce texte, on peut dire que le Conseil de la République échappera désormais au dilemme entre un budget unique discuté avec une trop grande rapidité ou un budget découpé en tranches dont la synthèse était très difficile. Le Parlement tout entier pourra faire œuvre d'économiste, et non plus seulement de comptable, en étudiant le budget dans le cadre de la conjoncture générale et en mesurant la part que prélève l'Etat pour ses besoins sur l'ensemble des revenus du pays. Enfin, la nomenclature comptable étant précisée, Parlement et Gouvernement parleront une même langue et éviteront ainsi les incompréhensions: la présentation étant uniformisée, chacun, et non plus seulement de rares spécialistes, pourra comprendre le budget et ne risquera plus de voir fausser son jugement.

Bien entendu, comme l'a fait remarquer à la commission des finances notre collègue, M. Boulemy, une telle réforme ne suffit pas pour une remise en ordre complète de nos institutions. Elle a constitué cependant un stade utile.

## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE I<sup>er</sup>

#### Définition et principes généraux.

##### Article 1<sup>er</sup>.

Texte proposé par le Gouvernement:

La loi de finances est l'acte par lequel le Parlement, informé des objectifs économiques et financiers du Gouvernement, arrête le budget de l'Etat.

Texte adopté par les deux commissions des finances:

Le budget de l'Etat prévoit et autorise, en la forme législative, les charges et les ressources de l'Etat. Il est arrêté par le Parlement dans la loi de finances qui traduit les objectifs économiques et financiers du Gouvernement.

Commentaires. — Cet article, définissant le budget de l'Etat, indique qu'il prévoit et autorise, dans le cadre de la loi de finances, les charges et les ressources de l'Etat.

Le texte finalement adopté se distingue du texte primitif sur plusieurs points. La plupart, de portée surtout rédactionnelle, ont été pris en considération sur la suggestion du conseil d'Etat, mais



l'un d'eux touche le fond. Le Gouvernement proposait que le Parlement fût informé des objectifs économiques et financiers qu'il poursuivait. Les commissions des finances, à la demande de la commission du Conseil de la République, ont prévu que la loi de finances devrait traduire les objectifs économiques et financiers du Gouvernement. Cette modification manifeste le lien étroit qui doit exister entre le budget et la politique économique et financière et conduit par conséquent le Parlement à se prononcer indirectement sur la seconde en adoptant le premier.

Il convient de signaler, à propos du présent article, que les modalités de la nomenclature budgétaire et les cadres normalisés dans lesquels sera présenté le budget et s'exécuteront les comptes de l'Etat, seront, lorsqu'ils n'auront pas été définis dans les articles ci-après du présent décret, fixés par des arrêtés du ministre des finances qui devront recueillir l'accord des commissions financières du Parlement. Cette disposition est insérée à l'article 69 ci-après.

#### Article 2.

##### Texte proposé par le Gouvernement :

Les objectifs économiques et financiers sont définis par un rapport économique et par un rapport financier.

Le budget prévoit et autorise, en la forme législative, les charges et les ressources de l'Etat.

##### Texte adopté par les deux commissions des finances :

Les objectifs économiques et financiers sont définis par un rapport économique et par un rapport financier, présentés au Parlement au plus tard avec le projet de budget.

2<sup>e</sup> alinéa : disjoint.

Commentaires. — Cette disposition, étroitement liée à la précédente, précise que les objectifs économiques et financiers du Gouvernement sont définis par un rapport économique et un rapport financier, ces rapports étant présentés au Parlement au plus tard avec le projet de budget ; ils peuvent, par conséquent, être présentés, soit en même temps que le projet lui-même, soit antérieurement, si le Gouvernement le préfère.

#### Article 3.

##### Texte proposé par le Gouvernement :

Le rapport économique est appuyé sur les comptes économiques de la nation établis dans le cadre de la comptabilité nationale. Il décrit :

Les résultats de l'année précédente ;

La situation de l'année en cours ;

Les perspectives de l'année budgétaire, les hypothèses sur lesquelles elles reposent et le programme d'action du Gouvernement.

##### Texte adopté par les deux commissions des finances :

Le rapport économique est fondé notamment sur les comptes économiques de la nation, qui, dans le cadre de la comptabilité nationale, retracent les comptes des entreprises privées, des entreprises nationales, des particuliers, de l'Etat, des collectivités locales, de la sécurité sociale, des échanges avec l'étranger et les pays d'outre-mer. Il décrit à cet effet :

Les résultats de l'année précédente ;

La situation de l'année en cours ;

Les perspectives de l'année budgétaire et des années ultérieures, les hypothèses sur lesquelles ces perspectives reposent et le programme d'action du Gouvernement.

Il fait ressortir notamment :

Les prestations sociales et les charges qui en découlent pour l'Etat, les collectivités publiques ou semi-publiques et le secteur privé, dont l'ensemble constitue le budget social de la nation ;

Les avances, les subventions et les investissements économiques et sociaux effectués par la métropole dans les territoires d'outre-mer de l'Union française.

Le rapport économique contient en annexes, classées par ministère de tutelle, les prévisions budgétaires de tous les organismes du secteur public pour lesquels il est prévu dans le projet de budget un concours financier ou une garantie de l'Etat, ainsi que les comptes qui leur correspondent pour l'année précédente et l'année en cours.

Les prévisions budgétaires et les comptes des organismes du secteur public ne recevant pas de subventions de l'Etat doivent être fournis aux commissions financières du Parlement lorsque ces dernières en font la demande.

Commentaires. — L'article 3 donne la texture du rapport économique.

Les indications figurant à cet effet dans le texte proposé par le Gouvernement étaient assez succinctes. Elles ont été très notablement précisées à la demande de votre commission des finances. Les modifications principales sont les suivantes :

1<sup>o</sup> Il est spécifié en premier lieu que la comptabilité nationale, sur laquelle doit être fondé le rapport économique, doit retracer séparément les comptes des entreprises privées, des entreprises nationales, des particuliers, de l'Etat, des collectivités locales, de la sécurité sociale, des échanges avec l'étranger et les pays d'outre-mer.

Le rapporteur général de votre commission vous avait signalé en effet (rapport n° 483, pages 84 et suivantes) que la nomenclature antérieurement prévue pour la comptabilité économique nationale ne permettait pas d'opérer facilement le raccordement nécessaire entre cette comptabilité et celle de l'Etat et avait proposé, en conséquence, de faire apparaître séparément :

D'une part, les résultats des entreprises privées et des entreprises nationales ;

D'autre part, ceux de l'Etat et des collectivités locales.

Depuis l'intervention du rapport sus-mentionné, des modifications ont été apportées aux comptes de la nation. Ce n'est point ici le lieu de discuter de ces modifications que le rapporteur général exposera au Conseil de la République dans le cadre de son prochain rapport sur les dotations définitives de 1955 ; indiquons simplement que l'article 69 ci-après examiné prévoit que les cadres normalisés dans lesquels seront désormais présentés les comptes de la nation seront fixés par des arrêtés du ministre des finances soumis à l'approbation des commissions financières du Parlement. Ces commissions seront donc à même de faire prévaloir les modalités qu'elles estimeront indispensables pour que le Parlement soit complètement éclairé sur la situation économique du pays :

2<sup>o</sup> Le rapport économique doit faire ressortir notamment :

D'une part, les prestations sociales et les charges qui en découlent pour l'Etat, les collectivités publiques ou semi-publiques et le secteur privé, dont l'ensemble constitue le budget social de la nation ;

D'autre part, les avances, les subventions et les investissements économiques et sociaux effectués par la métropole dans les territoires d'outre-mer de l'Union française.

Ces précisions ont été demandées par la commission des finances de l'Assemblée nationale et votre commission a donné son plus complet accord à cette demande ;

3<sup>o</sup> Le rapport économique doit contenir, en annexes classées par ministère de tutelle, les prévisions budgétaires de tous les organismes du secteur public pour lesquels il est prévu dans le projet de budget un concours financier ou une garantie de l'Etat ; ces prévisions budgétaires doivent être assorties des comptes qui leur correspondent pour l'année précédente et l'année en cours. Dans un but d'allègement, les prévisions budgétaires et les comptes des organismes du secteur public qui ne reçoivent pas de subvention de l'Etat dans le cadre du budget étudié n'auront pas à être présentés d'office, mais il est spécifié qu'ils devront être fournis aux commissions financières du Parlement lorsque ces dernières en feront la demande.

Cette adjonction est due à votre commission des finances et répond aux nécessités signalées par le rapporteur général (rapport n° 483, p. 77 et suiv.) concernant le contrôle effectif du Parlement sur les comptes des activités industrielles comme des activités sociales de la collectivité publique nationale. Sans reprendre dans le détail les considérations très longuement exposées à ce moment, on rappellera seulement que le total des dépenses d'exploitation des principales entreprises nationales dépasse celui des dépenses civiles de fonctionnement de l'Etat et qu'il est, dès lors, aussi illogique que dangereux que le Parlement consacre une attention soutenue aux secondes sans avoir connaissance des premières. Une telle situation serait particulièrement choquante pour les entreprises qui bénéficient d'une aide financière de l'Etat dont le montant est parfois considérable ; celles-ci doivent, en conséquence, exposer et justifier devant le Parlement les éléments de leurs déficits :

4<sup>o</sup> On précisera, pour terminer, que les cadres normalisés dans lesquels sera présenté le rapport économique devront, comme ceux de la comptabilité nationale, être fixés par les arrêtés soumis à l'approbation des commissions financières prévus à l'article 69 ci-après.

#### Article 4.

##### Texte proposé par le Gouvernement :

Le rapport financier définit, en harmonie avec les conclusions du rapport économique, les charges de l'Etat ainsi que les moyens envisagés pour leur financement. Il présente dans ce cadre :

Les résultats de l'année précédente ;

Les perspectives de l'année en cours ;

Les prévisions pour l'année à venir et, en tant que de besoin, pour les années ultérieures.

Le rapport financier expose notamment le déficit ou l'excédent des opérations budgétaires, l'évolution de la dette publique, la charge nette incombant au Trésor et les moyens prévus pour y faire face.

##### Texte adopté par les deux commissions des finances :

1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas : conformes

Le rapport financier fait ressortir notamment :

L'excédent ou le déficit des opérations budgétaires ;

L'évolution de la dette publique ;

La charge nette incombant au Trésor et les moyens prévus pour y faire face ;

Les résultats financiers ainsi que la situation de la dette des organismes appartenant au secteur public.

Commentaires. — Le rapport financier dont, comme pour le rapport économique, les cadres de présentation seront fixés par les arrêtés soumis à l'approbation des commissions financières prévus à l'article 69, définit les charges de l'Etat ainsi que les moyens envisagés pour leur financement, en les comparant avec les résultats de l'année précédente et les prévisions pour l'avenir.

Votre commission des finances, mue par le même désir de clarté que pour le rapport économique, a obtenu que le rapport financier fasse ressortir les résultats financiers ainsi que la situation de la dette des organismes appartenant au secteur public. Elle aurait désiré, en outre, qu'il fût spécifié que le même rapport indiquerait avec précision les données financières de la situation de la collectivité publique nationale dont le rapporteur général de votre commission des finances a indiqué les composantes dans son rapport n° 483 (p. 72 et suiv.) : le budget de l'Etat, en effet, ne reflète plus maintenant qu'une partie des opérations financières de la collectivité publique nationale, cette dernière étant également touchée, d'une manière extrêmement importante par les opérations des activités de caractère industriel ou de caractère social de l'Etat. A cet effet, il semblait nécessaire de faire ressortir, de manière distincte, le déficit budgétaire relatif aux opérations courantes et normales de l'Etat, ensuite la charge

nette de trésorerie de l'Etat, enfin l'endettement public, qui ajoute, à la charge de trésorerie, les opérations de toutes les activités de la collectivité publique nationale qui ne sont pas exercées par l'Etat lui-même.

La commission des finances de l'Assemblée nationale a estimé que « la notion d'endettement public, récemment introduite dans le vocabulaire financier, lui semblait assez difficile à mettre au point et qu'il ne lui paraissait, dans ces conditions, pas possible de l'introduire dans un texte organique, tant que des incertitudes demeurent sur sa portée exacte ».

Le rapporteur général de votre commission n'a pas hésité, comme il l'a d'ailleurs fait à plusieurs reprises, à reconnaître que la notion d'endettement public, si importante qu'elle lui paraisse, n'a pas encore atteint son point de perfection. Il a donc proposé à votre commission d'accepter le texte plus général de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Bien entendu, il continuera à faire tous ses efforts pour dégager, avec de plus en plus de précision, les éléments qui permettront au Parlement comme à l'opinion publique de se faire l'idée la plus exacte possible de la situation financière réelle du pays. Cette recherche devra d'ailleurs s'exercer, en tout premier lieu, lors de la rédaction des arrêtés prévus à l'article 69 et qui ont été signalés ci-dessus au titre des articles 1<sup>er</sup> et 3 ainsi que du présent article.

#### Article 4 bis.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Le rapport économique et le rapport financier résument en annexe les éléments essentiels de la situation économique et budgétaire dans les pays d'Europe, susceptibles d'être comparés à ceux de la France.

Commentaires. — Cet article, introduit à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale et qui a recueilli l'approbation de votre commission, prévoit que le rapport économique et le rapport financier contiennent, en annexe, un résumé des éléments essentiels des situations économiques et budgétaires des pays d'Europe susceptibles d'être comparés à celles de la France.

#### Article 5

Texte proposé par le Gouvernement :

Le budget englobe la totalité des charges et des ressources de l'Etat.

L'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses. Toutefois, en raison de leur corrélation, certaines dépenses et certaines recettes peuvent être directement assignées les unes aux autres.

Lorsqu'elles ne sont pas réalisées par l'inscription des recettes et des dépenses à une section particulière du budget, ces affectations spéciales prennent la forme :

- Des budgets annexes ;
- Des comptes spéciaux du Trésor ;
- Des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

1<sup>er</sup> alinéa : conforme.

L'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses. Toutefois exceptionnellement, en vertu d'une disposition législative spéciale, certaines dépenses et certaines recettes peuvent être directement affectées les unes aux autres.

Le reste sans changement.

Commentaires. — Après avoir rappelé un grand principe traditionnel du budget, celui de l'unité : « Le budget englobe la totalité des charges et des ressources de l'Etat. L'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses », l'article 5 mentionne une exception à ce principe, à savoir que certaines dépenses et certaines recettes peuvent être directement affectées les unes aux autres. Cette exception n'est pas nouvelle ; toutefois, en la prévoyant dans le cadre du présent décret, votre commission des finances a tenu à faire inscrire expressément qu'elle doit être exceptionnelle et résulter d'une disposition législative spéciale.

Le dernier alinéa précise les quatre cas d'affectation de certaines dépenses à certaines recettes et qui sont l'inscription des unes et des autres, soit à une section particulière du budget (titre VIII), soit à des budgets annexes, soit à des comptes spéciaux du Trésor, soit enfin aux chapitres normaux du budget, par la procédure des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public.

#### Article 6.

Texte proposé par le Gouvernement :

Les dotations du budget sont fixées par la loi de finances et ventilées par des décrets de répartition soumis à ratification parlementaire dans les conditions fixées à l'article 62 ci-après.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Les dotations du budget sont fixées par la loi de finances et réparties par décrets.

La loi de finances arrête, dans les conditions prévues aux articles 51 et suivants, et par référence au revenu national, les grandes catégories de dépenses et en opère la répartition par titres et par ministères.

Les décrets, soumis à ratification parlementaire dans les conditions fixées aux articles 61 et suivants, répartissent par parties et par chapitres, pour chaque ministère, les dotations fixées par titres dans la loi de finances.

Commentaires. — A la différence du précédent, l'article 6 ne se borne pas à codifier des règles budgétaires depuis longtemps en vigueur, mais innove profondément en la matière. En effet, alors

que jusqu'à présent les dotations du budget étaient nécessairement fixées par la loi, elles se trouveront désormais arrêtées par une procédure en deux stades : l'un législatif, l'autre réglementaire.

Bien que le présent article ne fixe que les principes de cette nouvelle procédure, votre commission des finances a obtenu que le texte primitif fût quelque peu explicite. Il est précisé, dans ces conditions :

D'une part, que la loi de finances fixe à la fois les grandes catégories de dépenses, par référence au revenu national, et leur répartition par titres et par ministères ;

D'autre part, que les décrets de répartition, soumis à ratification parlementaire, donnent la ventilation des crédits par parties et par chapitres pour chaque ministère.

Les détails qu'appelle cette nouvelle procédure seront vus, ci-après :

D'une part, aux articles 51 et suivants pour la phase législative ;

D'autre part, aux articles 61 et suivants pour la phase réglementaire.

#### Article 7.

Texte proposé par le Gouvernement :

Aucune recette ne peut être ordonnée ou encaissée, aucune dépense engagée ou ordonnée pour le compte de l'Etat, sans autorisation expresse de la loi.

Il doit être fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Aucune recette ne peut être ordonnée ou encaissée, aucune dépense engagée ou ordonnée pour le compte de l'Etat, sans être autorisée par la loi.

2<sup>e</sup> alinéa : conforme.

Commentaires. — Rappelant également les principes budgétaires traditionnels, le présent article interdit :

D'une part, la perception de recettes ou la réalisation de dépenses sans autorisation législative ;

D'autre part (principe de l'universalité) les contractions entre les recettes et les dépenses.

#### Article 7 bis.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Les recettes et les dépenses de l'Etat s'exécutent du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre de chaque année.

Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public.

Les dépenses de l'Etat sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle les ordonnances ou les mandats sont visés par les comptables assignataires.

Des décrets pris sur le rapport du ministre des finances en exécution de l'article 11, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi n° 53-611 du 11 juillet 1953 fixent les modalités d'application des principes qui précèdent et les conditions dans lesquelles des exceptions peuvent y être apportées, notamment en ce qui concerne les opérations de régularisation.

Commentaires. — Cet article ne figurait pas dans les propositions primitives du Gouvernement, mais les dispositions qui y sont incluses étaient prévues à différents autres articles du même projet.

Le regroupement qui a été adopté par les commissions financières, en complet accord avec le Gouvernement, a été motivé par la publication, postérieurement à la présentation au Parlement du présent décret organique, du décret n° 55-1487 du 14 novembre 1955. Ce dernier texte, pris pour l'application de l'article 11 de la loi du 11 juillet 1953, fixe les modalités de la substitution du système de la gestion à celui de l'exercice.

En raison de l'intervention de ce décret, il se révèle : D'une part, nécessaire de supprimer un certain nombre de dispositions figurant à divers articles du présent texte organique.

D'autre part, plus clair de regrouper celles qui restaient en un article unique de principe, qui est l'article 7 bis actuellement examiné.

Cet article pose dans ces conditions le principe du système de la gestion :

Exécution des recettes et des dépenses de l'Etat entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre de chaque année ;

Prise en compte des recettes au titre du budget de l'année en cours de laquelle elles ont été encaissées ;

Prise en compte des dépenses au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles ont été ordonnancées.

Le dernier alinéa renvoie, pour les modalités d'application, à des décrets dont le premier, comme on vient de le voir, est déjà intervenu à la date du 14 novembre dernier.

#### Article 8.

Texte proposé par le Gouvernement :

Aucune mesure législative ou réglementaire susceptible soit d'entraîner une dépense nouvelle, l'accroissement d'une dépense déjà existante ou une majoration de la charge nette résultant de la gestion des comptes spéciaux du Trésor, soit de provoquer une perte de recettes ou encore, soit d'accroître les charges, soit de réduire les ressources des départements et communes ou des divers régimes d'assistance ou de sécurité sociale, ne peut intervenir en cours d'année sans avoir fait l'objet, s'il y a lieu, d'une ouverture préalable de crédits et sans qu'aient été dégagées, pour un montant équivalent, soit des ressources nouvelles ne figurant pas

parmi les recettes prévues au budget, soit des économies entraînant la suppression ou la réduction d'une dépense antérieurement autorisée.

Texte adopté par les deux commissions des finances:

Conforme.

Ajouter l'alinéa suivant:

Le Gouvernement est tenu de prendre toute mesure réglementaire nécessaire par l'application des dispositions votées, dans les conditions ci-dessus, par le Parlement.

Commentaires. — Dans son premier alinéa, l'article 8 reproduit une disposition qui a été insérée chaque année depuis 1949 en tête des lois de finances, en lui donnant un caractère permanent et non plus spécial à chaque exercice, et qu'on a coutume de désigner couramment par le nom d'« article premier ».

Cet article, comme chacun le sait, interdit toute mesure législative ou réglementaire susceptible, en cours d'année, d'augmenter les dépenses ou de réduire les recettes prévues au budget, sauf si cette mesure est gagée, soit par des ressources nouvelles ne figurant pas parmi les recettes prévues au budget, soit par des économies entraînant la suppression ou la réduction d'une dépense antérieurement autorisée.

La même interdiction s'applique également pour la réduction des ressources des différents régimes d'assistance ou de sécurité sociale et aussi, à la suite d'un vote émis antérieurement par le Conseil de la République, pour la réduction des ressources des départements et des communes.

Quelle que soit la nécessité de ce texte pour éviter, en cours d'année, l'aggravation de la situation budgétaire du pays, le régime institué présentait une faille que l'expérience a fait apparaître. Il est advenu en effet que, en certaines circonstances, le Gouvernement a omis de s'opposer à l'adoption par le Parlement de mesures génératrices de dépenses: mais aucune dotation gagée n'ayant été accordée pour la réalisation de cette mesure, le Gouvernement s'est retranché derrière cette absence de crédit pour éviter de faire intervenir les décrets d'application nécessaires: la volonté exprimée par les deux Assemblées parlementaires s'est trouvée de la sorte bafouée.

Afin d'éviter le renouvellement de telles situations, votre commission des finances a obtenu l'insertion, au deuxième alinéa du présent article, d'une disposition faisant obligation au Gouvernement de prendre toute mesure réglementaire qui se révélerait nécessaire pour l'application des dispositions votées par le Parlement.

## TITRE II

### Contenu du budget.

#### CHAPITRE I<sup>er</sup>. — Les recettes.

##### Article 9.

Texte proposé par le Gouvernement:

Les recettes du budget comprennent:

- Les impôts,
- Les taxes,
- Les revenus du domaine agricole, industriel et commercial et des participations financières,
- Les produits divers.

Texte adopté par les deux commissions des finances:

Conforme.

Commentaires. — Cet article, qui n'appelle aucune observation particulière, fixe les grandes catégories de recettes budgétaires.

##### Article 10.

Texte proposé par le Gouvernement:

L'impôt ne peut être assis et perçu que s'il a été institué par une loi. Seules ses modalités de recouvrement relèvent, par leur nature, de la compétence du pouvoir réglementaire.

Aucune taxe, destinée à la rémunération des services publics, ne peut être établie et perçue si elle n'a pas été instituée par un décret en conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre des finances et du ministre intéressé.

Texte adopté par les deux commissions des finances:

L'impôt ne peut être assis et perçu que s'il a été institué par une loi.

La rémunération des services rendus ne peut être établie et perçue au profit d'un service public si elle n'a pas été instituée par un décret en conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre des finances et du ministre intéressé.

Commentaires. — Rappelant les règles traditionnelles en matière de contributions, l'article 10 dispose:

D'une part, que l'impôt ne peut être perçu qu'en vertu de la loi;

D'autre part, que la rémunération des services rendus par les services publics doit être instituée par décret en conseil d'Etat.

##### Article 11.

Texte proposé par le Gouvernement:

En dehors des cas légalement prévus, il ne peut être accordé d'exonérations ou franchises d'impôts ou de taxes, ni délivré gratuitement de produits des établissements de l'Etat.

Texte adopté par les deux commissions des finances:

Idem.

Commentaires. — Tel qu'il avait été présenté par le Gouvernement, l'article 11 interdisait, en dehors des cas légalement prévus, d'accorder des exonérations ou franchises d'impôts ou de taxes, ou de délivrer gratuitement des produits des établissements de l'Etat.

Votre commission des finances avait demandé que cette interdiction de délivrance gratuite fût étendue aux établissements semi-publics. La commission des finances de l'Assemblée nationale n'a pas cru devoir retenir cette adjonction, en estimant qu'une telle disposition ne pouvait être décidée sans examen approfondi.

Se rendant à cette observation, votre commission des finances a demandé et obtenu que fût maintenu le *statu quo*, c'est-à-dire que la disposition en cause serait, comme actuellement, insérée annuellement dans chaque loi de finances. Il sera ainsi possible, le moment venu, de prévoir dans le texte l'accroissement de garantie qui paraît désirable en ce qui concerne la gestion des établissements semi-publics.

Dans ces conditions, l'article 11 a été disjoint du présent décret.

##### Article 12.

Texte proposé par le Gouvernement:

Les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat, à des dépenses d'intérêt public, ainsi que le produit des legs et donations attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques, sont directement portés en recette au budget. Un crédit de même montant est ouvert au ministre intéressé, en addition aux crédits accordés par la loi de finances et les textes subséquents. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur.

Les produits de recettes accessoires de caractère non fiscal peuvent être assimilés par la loi à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public. Un arrêté du ministre des finances énumérera les cas particuliers d'application de la présente disposition, tels qu'ils résultent de la législation en vigueur.

Texte adopté par les deux commissions des finances:

Les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat, à des dépenses d'intérêt public, ainsi que le produit des legs et donations attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques, sont directement portés en recette au budget. Un crédit de même montant est ouvert par arrêté du ministre des finances au ministre intéressé, en addition aux crédits accordés par la loi de finances et les textes subséquents. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur.

2<sup>e</sup> alinéa: conforme.

Commentaires. — Le présent article codifie, sans y apporter de modification, la réglementation actuellement suivie en ce qui concerne les fonds de concours (fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public) ainsi que l'emploi des legs et donations attribués à l'Etat.

##### Article 13.

Texte proposé par le Gouvernement:

Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits, pendant la durée de l'exercice au cours duquel l'ordonnancement ou le mandatement a été effectué:

- a) Les recettes provenant de la restitution au Trésor des sommes payées indûment ou par erreur sur crédits budgétaires;
- b) Les recettes provenant de cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires.

L'arrêté visé à l'article 12 pourra étendre la procédure des fonds de concours aux cas de rétablissement de crédits non visés au précédent paragraphe et autorisés par la législation en vigueur.

Texte adopté par les deux commissions des finances:

Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans les conditions fixées par arrêtés du ministre des finances:

- a) Les recettes provenant de la restitution au Trésor des sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires;
- b) Les recettes provenant de cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires.

L'arrêté visé à l'article 12 pourra étendre la procédure des fonds de concours aux cas de rétablissement de crédits non prévus sous les lettres a et b du présent article et autorisés par la législation en vigueur.

Commentaires. — Comme le précédent, cet article a un objet de simple codification concernant, cette fois-ci, la procédure du rétablissement de crédits.

##### Article 14.

Texte proposé par le Gouvernement:

Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont recouvrées.

Sont autorisées jusqu'au dernier jour de février de l'année suivante:

- a) Les opérations de régularisation tendant à transporter une recette déjà recouvrée d'une ligne de recette à une autre ou d'un compte provisoire à une ligne de recette;
- b) Les rétablissements de crédits.

Texte adopté par les deux commissions des finances:

Disjoint.

Commentaires. — L'article 14 précisait les règles budgétaires à suivre en ce qui concerne la prise en compte des recettes budgétaires.

Il a été supprimé, les dispositions qu'il contenait se trouvant maintenant incluses tant dans l'article 7 bis ci-dessus que dans le décret du 11 novembre 1955 relatif au système de la gestion

## CHAPITRE II. — Les dépenses ordinaires.

## Article 15.

## Texte proposé par le Gouvernement:

Les dépenses ordinaires comprennent:  
 Les charges de la dette,  
 Les dotations des pouvoirs publics,  
 Les dépenses applicables au fonctionnement des services,  
 Les dépenses de transfert autres que celles imputées sur les crédits d'investissement.

## Texte adopté par les deux commissions des finances:

Les dépenses ordinaires comprennent:  
 Les charges de la dette,  
 Les dotations des pouvoirs publics,  
 Les dépenses applicables au fonctionnement des services,  
 Les dépenses de transfert autres que celles imputées sur les crédits d'investissement et relatives notamment aux interventions de l'Etat en matière économique, sociale et culturelle.

Commentaires. — Le présent article définit les grandes catégories des dépenses ordinaires. Ces catégories correspondent aux titres actuels du budget:

Charges de la dette (titre I<sup>er</sup>);  
 Dotations des pouvoirs publics (titre II);  
 Fonctionnement des services (titre III);  
 Dépenses de transfert autres que celles imputées sur les crédits d'investissement (titre IV).

Il a été précisé, en ce qui concerne ces dernières dépenses de transfert, qu'il convenait d'y comprendre notamment les interventions de l'Etat en matière économique, sociale et culturelle.

## Article 16.

## Texte proposé par le Gouvernement:

Les crédits mis à la disposition des ministres pour les dépenses ordinaires sont affectés à une fonction, à un service ou à un ensemble de services déterminés. Ils sont spécialisés par chapitres groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination. Toutefois, certains chapitres peuvent comporter des crédits globaux destinés à faire face à des dépenses éventuelles ou à des dépenses accidentelles.

Des crédits globaux peuvent également être ouverts pour des dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés. L'application de ces crédits aux chapitres qu'ils concernent est ensuite réalisée par arrêtés du ministre des finances.

## Texte adopté par les deux commissions des finances:

Les crédits mis à la disposition des ministres pour les dépenses ordinaires sont affectés à un service ou à un ensemble de services déterminés. Ils sont spécialisés par chapitres groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination. Toutefois, certains chapitres peuvent comporter des crédits globaux destinés à faire face à des dépenses éventuelles ou à des dépenses accidentelles.

Des crédits globaux peuvent également être ouverts pour des dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés. L'application de ces crédits aux chapitres qu'ils concernent est ensuite réalisée par arrêtés du ministre des finances, sans que la nature de la dépense puisse en être modifiée.

Commentaires. — L'article 16 rappelle le troisième grand principe budgétaire traditionnel, celui de la spécialisation. Il dispose en effet, après avoir indiqué que les crédits mis à la disposition des ministres sont affectés à un service ou à un ensemble de services, qu'ils sont spécialisés par chapitres groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination.

Il prévoit toutefois que certains chapitres peuvent comporter des crédits globaux, soit pour faire face à des dépenses éventuelles ou accidentelles, soit pour couvrir des dépenses dont la répartition par chapitres ne peut être déterminée au moment où ils sont votés (cela a été par exemple le cas, à différentes reprises, des crédits pour l'amélioration des traitements des fonctionnaires).

Les crédits globaux de la deuxième catégorie sont ultérieurement répartis par arrêtés du ministre des finances; votre commission a obtenu qu'il fût expressément précisé que cette répartition devait être faite sans que la nature de la dépense puisse en être modifiée.

## Article 17.

## Texte proposé par le Gouvernement:

Les crédits affectés aux dépenses ordinaires sont, soit évaluatifs, soit provisionnels, soit limitatifs. Ces trois sortes de crédits doivent faire l'objet de chapitres distincts.

## Texte adopté par les deux commissions des finances:

Conforme.

Commentaires. — La présente disposition indique que les crédits affectés aux dépenses ordinaires appartiennent à trois catégories dont la définition est donnée aux articles 18 à 20 ci-après et qui doivent faire l'objet de chapitres distincts. Ces trois catégories sont celles des crédits évaluatifs, des crédits provisionnels et des crédits limitatifs.

## Article 18.

## Texte proposé par le Gouvernement:

Les crédits évaluatifs servent à acquitter les dettes de l'Etat résultant de dispositions législatives spéciales ou de conventions permanentes sanctionnées par la loi.

Les crédits évaluatifs s'appliquent à la dette publique, à la dette viagère, aux frais de justice et aux répartitions civiles, aux remboursements, aux dégrèvements et aux restitutions ainsi qu'aux dépenses imputables sur les chapitres dont l'énumération figure à un état spécial annexé à la loi de finances. Elles sont payées soit au vu d'un titre permanent sans ordonnancement préalable, soit après ordonnancement.

Elles s'imputent, au besoin, au delà de la dotation inscrite, aux chapitres qui les concernent. Le montant des crédits évaluatifs est définitivement fixé lors de la constatation des dépenses réelles par la loi de règlement.

## Texte adopté par les deux commissions des finances:

Les crédits évaluatifs servent à acquitter les dettes de l'Etat résultant de dispositions législatives spéciales ou de conventions permanentes approuvées par la loi.

Le reste sans changement.

Commentaires. — L'article 18 définit les crédits évaluatifs comme étant ceux qui servent à acquitter les dettes de l'Etat résultant de dispositions législatives. Ils sont afférents à la dette, aux frais de justice, aux dégrèvements, aux restitutions ainsi qu'aux dépenses imputables sur des chapitres dont l'énumération est donnée annuellement dans un état annexé à la loi de finances. La principale caractéristique des dépenses de l'espèce est qu'elles s'imputent sur les chapitres intéressés, même si la dotation de ces chapitres se révèle insuffisante; le montant des crédits est ajusté en fin d'année, compte tenu des dépenses effectivement constatées.

La définition ainsi donnée des crédits évaluatifs ne correspond qu'à une partie de celle qui leur a été reconnue jusqu'à présent. On avait en effet l'habitude de faire rentrer sous ce vocable d'autres dépenses se réalisant sans l'intervention de l'administration. Dans un but de clarté, il est proposé de limiter, comme on vient de le voir ci-dessus, la compréhension du terme de crédits évaluatifs en donnant existence légale à une nouvelle catégorie, celle des crédits provisionnels, dont nous allons voir à l'article 19 ci-après les caractéristiques.

## Article 19.

## Texte proposé par le Gouvernement:

Les crédits provisionnels s'appliquent aux dépenses dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation inscrite au budget, soit parce qu'elles s'engagent indépendamment de l'action de l'administration, soit parce qu'elles sont effectuées pour couvrir des besoins dont l'étendue n'est pas exactement connue au moment où elles sont votées.

La liste des chapitres dont les dotations ont un caractère provisionnel est donnée, chaque année, par la loi de finances.

Les dépenses sur crédits provisionnels ne peuvent être ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. S'il est constaté en cours d'exercice que ces crédits sont insuffisants, ils peuvent être complétés par arrêté du ministre des finances par prélèvements sur le crédit global des dépenses éventuelles. Si ces prélèvements sont eux-mêmes insuffisants, des crédits supplémentaires doivent être demandés au Parlement.

## Texte adopté par les deux commissions des finances:

Conforme.

Commentaires. — Ainsi qu'on l'a indiqué à l'article précédent, la création officielle de la catégorie des crédits provisionnels est une innovation du présent décret. Ces crédits s'appliquent aux dépenses dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation inscrite au budget, soit parce qu'elles s'engagent indépendamment de l'action de l'administration, soit parce qu'elles sont effectuées pour couvrir des besoins dont l'étendue n'est pas exactement connue au moment où elles sont votées; pour couvrir toute discussion, la liste des chapitres dont les dotations ont un caractère provisionnel est donnée chaque année par la loi de finances.

A la différence des crédits évaluatifs, les dépenses sur crédits provisionnels ne peuvent être ordonnancées en excédent des crédits ouverts; mais, s'il apparaît en cours d'année que ces crédits sont insuffisants, ils peuvent être complétés par simple arrêté du ministre des finances par prélèvements sur le crédit global des dépenses éventuelles; toutefois, si le crédit pour dépenses éventuelles est insuffisant, les crédits supplémentaires nécessaires doivent être demandés au Parlement.

## Article 20.

## Texte proposé par le Gouvernement:

Tous les autres crédits sont limitatifs. Ils ne peuvent être relevés que conformément aux dispositions de l'article 64. Toutefois, dans la limite du crédit global pour dépenses accidentelles ouverts au ministre des finances, des décrets en conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre des finances, peuvent ouvrir des crédits pour faire face:

Soit à des événements calamiteux ou à des nécessités urgentes; Soit, dans la limite d'un montant maximum fixé par la loi, à des dépenses urgentes, imprévisibles lors du vote du budget et n'entraînant ni recrutement de personnel, ni transformation d'emplois, non-création de service, ni modification des rémunérations.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Tous les crédits qui n'entrent pas dans les catégories prévues par les articles 18 et 19 ci-dessus sont limitatifs.

Ils ne peuvent être relevés que conformément aux dispositions de l'article 64. Toutefois, dans la limite du crédit global pour dépenses accidentelles ouvert au ministre des finances, des décrets en conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre des finances, peuvent ouvrir des crédits pour faire face :

Soit à des événements calamiteux ou à des nécessités urgentes ;  
Soit, dans la limite d'un montant maximum fixé par la loi de finances, à des dépenses urgentes, imprévisibles lors du vote du budget et n'entraînant ni recrutement de personnel, ni transformation d'emplois, ni création de service, ni modification des rémunérations.

Commentaires. — La troisième catégorie des crédits pour dépenses ordinaires, celle des crédits limitatifs, fait l'objet du présent article. Leur définition est simple : ce sont ceux qui ne sont ni des crédits évaluatifs, ni des crédits provisionnels, au sens des articles 18 et 19, c'est-à-dire,  *grosso modo* , qui ne sont pas des crédits de dette ou de remboursements ou encore des crédits figurant dans les états spéciaux annexés à la loi de finances. Ces crédits ne peuvent être majorés en cours d'année, ainsi qu'en dispose l'article 64 ci-après, que dans des conditions fixées par les lois en vigueur ou le décret que nous examinons. A ce dernier titre il est prévu, dans le cadre du présent article 20, que les crédits limitatifs peuvent être augmentés en cours d'année par décret en conseil d'Etat, dans la limite du crédit global pour dépenses accidentelles, afin de faire face :

Soit à des nécessités urgentes ;  
Soit, dans la limite d'un montant maximum fixé par la loi, à des dépenses imprévisibles lors du vote du budget, à la condition que celles-ci n'entraînent ni création d'emploi ni modification des rémunérations.

#### Article 21.

Texte proposé par le Gouvernement :

Des virements d'autorisations de dépenses d'un chapitre à un autre à l'intérieur du même titre du budget d'un même ministère, peuvent être autorisés par arrêtés du ministre des finances, dans la limite d'un maximum annuel de 10 p. 100 du montant de la dotation des chapitres intéressés.

Toutefois, aucun virement de crédit ne pourra être effectué d'une dotation évaluative ou provisionnelle vers une dotation limitative, ni avoir pour objet d'accroître des effectifs, de transformer des emplois, de créer des services, de modifier des rémunérations.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Des virements de crédits de chapitre à chapitre à l'intérieur du même titre du budget d'un même ministère peuvent être autorisés par arrêtés du ministre des finances. Ces virements devront être maintenus dans la double limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés et de plafonds fixés en valeur absolue par la loi de finances.

Toutefois, aucun virement de crédits ne pourra être opéré d'une dotation évaluative ou provisionnelle au profit d'une dotation limitative ni avoir pour objet d'accroître des effectifs, de transformer des emplois, de créer des services et de modifier des rémunérations ou encore de régulariser un dépassement de crédit.

Commentaires. — Le principe de la spécialité budgétaire a connu, depuis quelques années, un certain nombre d'exceptions : le présent article a pour objet de codifier les règles par lesquelles peuvent être opérés des virements exceptionnels de crédits de chapitre à chapitre :

1° Ces virements ne doivent pas excéder, dans l'année, le dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés ;

2° Ils ne doivent pas excéder non plus des plafonds fixés, en valeur absolue, par la loi de finances ; cette disposition a été ajoutée à la demande de votre commission des finances qui craignait que, pour certains chapitres très importants, la limite précitée du dixième ne permette de réaliser des virements d'un montant trop considérable ; on rappellera que le montant actuellement prévu en l'espèce par la législation est de 100 millions ;

3° Aucun virement de crédit ne peut être opéré d'une dotation évaluative ou provisionnelle au profit d'une dotation limitative ;

4° Aucun virement de crédit ne peut avoir pour objet d'accroître des effectifs, de transformer des emplois, de créer des services, de modifier des rémunérations ou encore de régulariser un dépassement de crédit ; votre commission des finances a pris l'initiative de cette dernière limitation, estimant impossible d'admettre que le dépassement d'une dotation puisse être régularisé par une ouverture de crédit réalisée sans intervention du Parlement.

#### Article 22.

Texte proposé par le Gouvernement :

Les créations ou transformations d'emplois ou de services ne peuvent être opérées que par l'ouverture des crédits correspondants.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Les créations ou transformations d'emplois ou de services opérées dans le cadre du budget doivent faire l'objet d'articles spéciaux dans les décrets prévus à l'article 62 ci-après.

Commentaires. — Par le présent article 22, le Gouvernement avait proposé une simplification du régime actuellement suivi en ce qui concerne les créations ou transformations d'emplois. En effet, en application de l'article 8 de la loi du 23 décembre 1933, toute création ou transformation d'emplois nécessite l'intervention

d'une disposition législative spéciale. En conséquence, les mesures de l'espèce pour lesquelles des crédits étaient prévus aux différents chapitres du budget devaient être récapitulées dans un état annexé à chaque loi de finances. Dans la pratique, toutefois, la rédaction de cet état a donné lieu à des complications assez grandes pour que le Parlement ait accepté depuis plusieurs années qu'il ne soit pas dressé. Le Gouvernement proposait, dans ces conditions, d'institutionnaliser cette situation en faisant disposer que, désormais, les créations ou transformations d'emplois seraient opérées simplement par l'ouverture de crédits correspondants.

Votre commission des finances, tout en reconnaissant la valeur des arguments pratiques avancés par le Gouvernement, s'est cependant refusée à la suivre complètement dans cette voie, estimant que la suppression des états de création d'emplois ne permettait pas de se faire une idée suffisamment claire des modifications intervenues dans la structure de l'administration. Elle a fait décider, dans ces conditions, que les créations ou transformations d'emplois ou de services, opérées dans le cadre du budget, devraient faire l'objet d'articles spéciaux dans les décrets de répartition auxquels il a été fait allusion à l'article 6 ci-dessus. La scission de l'ancien état budgétaire unique en des états afférents aux différents départements ministériels, d'une part, et l'intervention de ces états non plus dans le cadre de la loi de finances mais postérieurement à la promulgation de cette loi, d'autre part, doivent faire disparaître la plupart des difficultés que rencontrait l'administration sous le régime précédent.

#### Article 23.

Texte proposé par le Gouvernement :

Sous réserve des dispositions prévues aux articles 24 et 26, les dépenses ordinaires s'exécutent du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre. Elles sont prises en compte au titre du budget de l'année en cours de laquelle elles sont ordonnancées ou payées s'il s'agit de dépenses acquittées sans ordonnancement préalable. Toutefois, toute ordonnance de paiement ou tout mandat émis au plus tard le 20 janvier et payé au plus tard le 31 janvier et destiné à l'acquittement d'un droit constaté au profit d'un créancier au cours de l'année précédente est imputé au budget de cette même année.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Disjoint.

Commentaires. — L'article proposé par le Gouvernement avait pour objet de fixer les modalités d'exécution des dépenses ordinaires. Ces modalités se trouvant maintenant réglées par l'article 7 bis et les décrets prévus pour son exécution, l'article 23 a été disjoint.

#### Article 24.

Texte proposé par le Gouvernement :

Les dépenses de matériel et de travaux ne peuvent être engagées sur le budget de l'année en cours après le 30 novembre. A partir du 1<sup>er</sup> novembre, des dépenses peuvent être engagées sur les chapitres de matériel et de travaux du budget de l'année suivante dans la limite du quart des crédits alloués au titre de l'année en cours. Des exceptions portant sur la date de l'autorisation d'engagement par anticipation et le montant de celui-ci pourront toutefois être prévues par la loi de finances.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Disjoint.

Commentaires. — Disposition disjointe pour les motifs exposés à l'article précédent.

#### Article 25.

Texte proposé par le Gouvernement :

Les opérations de régularisation peuvent être effectuées jusqu'au dernier jour du mois de février de l'année suivante.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Disjoint.

Commentaires. — Disposition disjointe pour les motifs exposés à l'article 23

#### Article 26.

Texte proposé par le Gouvernement :

La loi de règlement annule les crédits inutilisés à la fin de la période d'exécution d'un budget.

Toutefois, peuvent donner lieu à report par arrêtés du ministre des finances, les crédits disponibles figurant à des chapitres dont la liste est donnée par la loi de finances.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

1<sup>er</sup> alinéa : conforme.

Toutefois, peuvent donner lieu à reports par arrêtés du ministre des finances, les crédits disponibles figurant à des chapitres dont la liste est donnée par la loi de finances ainsi que, dans la limite du dixième de la dotation du chapitre intéressé, les crédits correspondant à certaines dépenses effectivement engagées mais non encore ordonnancées.

Commentaires. — Le présent article rappelle les règles suivant lesquelles la loi de règlement annule les crédits inutilisés à la fin de la période d'exécution du budget ; il détermine ensuite les modalités suivant lesquelles certains crédits peuvent être reportés.

Le texte primitif du Gouvernement a été modifié pour tenir compte d'une rectification proposée par ce dernier.



## CHAPITRE III. — Les dépenses en capital.

## Article 27.

Texte proposé par le Gouvernement:

Les dépenses en capital comprennent:

- a) Les dépenses exécutées par l'Etat en vue:  
Soit de la création et de la modernisation ainsi que, le cas échéant, de la reconstruction des biens en capital de l'Etat;  
Soit de la prise de participations ou de l'accroissement de participations au capital d'organismes publics ou privés;
- b) Les dépenses correspondant au concours financier que l'Etat accorde sous forme de subventions ou de prêts à des personnes de droit public ou de droit privé pour la réalisation d'opérations de même nature que celles visées au paragraphe a);
- c) Les dépenses de réparation des dommages de guerre.

Texte adopté par les deux commissions des finances:

Les dépenses en capital comprennent:

- a) Les dépenses exécutées par l'Etat en vue:  
Soit de la création et de la modernisation ainsi que, le cas échéant, de la reconstruction et de la reconstitution des biens de l'Etat;  
Soit de la prise de participations ou de l'accroissement de participations au capital d'organismes publics ou privés;
- b) Les dépenses correspondant au concours financier que l'Etat accorde sous forme de subventions ou de prêts à des personnes de droit public ou de droit privé pour la réalisation d'opérations de même nature que celles mentionnées ci-dessus sous la lettre a);
- c) Les dépenses de réparation des dommages de guerre.

Commentaires. — Le présent article donne la définition des dépenses en capital. Ces dépenses correspondent:  
Soit à des opérations effectuées par l'Etat;  
Soit à des opérations effectuées avec le concours financier de l'Etat;  
Soit, enfin, à la réparation des dommages de guerre.  
Ces dispositions ne comportent aucune novation par rapport à la réglementation actuellement en vigueur.

## Article 28.

Texte proposé par le Gouvernement:

Les dotations applicables aux dépenses en capital sont spécialisées par chapitre. Elles comprennent:

- a) Des autorisations de programme qui constituent la limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi;
- b) Des crédits de paiement qui constituent la limite supérieure des dépenses susceptibles d'être ordonnancées ou payées pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

Les autorisations de programme sont valables sans limitation de durée jusqu'au moment où il est procédé à leur annulation. Les crédits de paiement sont accordés chaque année.

Texte adopté par les deux commissions des finances:

Conforme.

Dernier alinéa: disjoint.

Commentaires. — Cet article pose, pour les dépenses en capital, les mêmes règles de spécialisation que pour les dépenses ordinaires; il précise, en outre, que celles-ci donnent lieu à l'ouverture, d'une part, d'autorisations de programme qui permettent aux ministres de procéder aux engagements de dépenses et, d'autre part, de crédits de paiement constituant la limite annuelle des ordonnancements.

Le dernier paragraphe a été disjoint, mais uniquement dans un but de bonne présentation, car il a été transféré au début de l'article 31 ci-après.

## Article 29.

Texte proposé par le Gouvernement:

Une même opération en capital peut être divisée en tranches. Chaque autorisation de programme doit couvrir une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et susceptible d'être mise en service sans adjonction supplémentaire.

Texte adopté par les deux commissions des finances:

1<sup>er</sup> alinéa: conforme.

Chaque autorisation de programme doit couvrir une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et susceptible d'être mise en service sans adjonction.

Commentaires. — Il est prévu, au présent article, que les opérations en capital peuvent être divisées en plusieurs tranches; à chacune desquelles sont affectées des autorisations de programme distinctes, à condition toutefois que chaque tranche constitue une unité cohérente susceptible d'être mise en service sans adjonction ultérieure.

## Article 30.

Texte proposé par le Gouvernement:

Les dispositions de l'article 21 sont applicables aux dépenses en capital tant en ce qui concerne les crédits de paiement que les autorisations de programme.

Texte adopté par les deux commissions des finances:

Conforme.

Commentaires. — La disposition ici prévue étend aux dépenses en capital les possibilités de virements de chapitre à chapitre prévues à l'article 21, en leur imposant par conséquent les limitations qui ont été précédemment indiquées.

14 CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE. — S. de 1955-1956. — 12 janvier 1957.

## Article 31.

Texte proposé par le Gouvernement:

Les dépenses en capital s'exécutent du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre. Elles sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont ordonnancées.

Les crédits de paiement disponibles sont reportés à l'exercice suivant par arrêté du ministre des finances.

Toutefois, avant l'intervention du report, les ministres peuvent, dans la limite des deux tiers des crédits disponibles sur l'exercice précédent, engager et ordonnancer des dépenses se rapportant à la continuation des opérations en cours d'exécution au 1<sup>er</sup> janvier de l'année en cours.

Texte adopté par les deux commissions des finances:

Les autorisations de programme sont valables sans limitation de durée jusqu'au moment où il est procédé à leur annulation.

Les crédits de paiement disponibles sont reportés à la gestion suivante, par arrêtés du ministre des finances.

Avant l'intervention du report, les ministres peuvent, dans la limite des deux tiers des crédits disponibles, engager et ordonnancer des dépenses se rapportant à la continuation des opérations en cours d'exécution au 1<sup>er</sup> janvier de l'année en cours.

Commentaires. — Les règles relatives au report des crédits de paiement sont prévues au présent article. Celui-ci a subi, en outre, quelques modifications:

D'une part, pour tenir compte du transfert du dernier alinéa de l'article 28, dans les conditions indiquées sous cette rubrique;

D'autre part de la suppression du premier alinéa prévu par le Gouvernement, en raison de l'adjonction de l'article 7 bis et de l'intervention du décret du 14 novembre 1955.

## CHAPITRE IV. — Les dépenses sur ressources affectées.

## Article 32.

Texte proposé par le Gouvernement:

Les dépenses effectuées sur ressources fiscales ou parafiscales affectées sont obligatoirement retracées dans la 3<sup>e</sup> section du budget.

Texte adopté par les deux commissions des finances:

Les dépenses effectuées sur ressources affectées, qu'elles aient le caractère de ressources fiscales, parafiscales ou de taxes de péréquation, sont obligatoirement retracées dans une section spéciale du budget à moins qu'elles ne fassent l'objet d'un des comptes d'affectation spéciale prévus à l'article 40 ci-après.

Demeurant en vigueur les dispositions du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 24 de la loi de finances n° 53-1308 du 31 décembre 1953 modifié par le paragraphe IV de l'article 26 de la loi de finances n° 55-22 du 27 mai 1955 et relatif aux taxes parafiscales.

Commentaires. — Dans la forme que lui avait donnée le Gouvernement, l'article 32 portait obligation de retracer toutes les opérations de dépenses effectuées sur ressources fiscales ou parafiscales dans une section spéciale du budget, qui est actuellement dénommée titre VIII. L'Assemblée nationale a ajouté à l'énumération des ressources de cette catégorie celles des taxes de péréquation.

La commission des finances du Conseil de la République a considéré, au contraire, qu'il ne lui était pas possible d'accepter une telle disposition, qui constituait une novation importante par rapport aux règles actuellement suivies. En effet, certaines ressources affectées, telles que celles du fonds forestier ou du fonds de l'affectation scolaire, sont actuellement retracées dans des comptes spéciaux; le Parlement ayant été saisi, au cours des années précédentes, de propositions tendant à les inclure dans le budget s'y est opposé formellement. Il est apparu impossible de revenir sur une telle décision par la voie d'un décret. En conséquence, votre commission a demandé qu'il fut précisé que les dépenses effectuées sur ressources affectées ne seraient pas retracées dans le budget lui-même, lorsqu'elles faisaient l'objet d'un compte d'affectation spéciale. Enfin, votre commission a jugé opportun de faire préciser, dans un dernier alinéa — encore que la question n'ait pas fait l'objet de contestation — que les dispositions qui viennent d'être analysées ne porteraient, en aucune manière, avoir pour conséquence d'affaiblir le contrôle prévu par la législation actuelle en ce qui concerne les taxes parafiscales. Il est mentionné expressément, dans ces conditions, que les textes législatifs concernant ce contrôle demeurent en vigueur.

La commission des finances du Conseil de la République a considéré, au contraire, qu'il ne lui était pas possible d'accepter une telle disposition, qui constituait une novation importante par rapport aux règles actuellement suivies. En effet, certaines ressources affectées, telles que celles du fonds forestier ou du fonds de l'affectation scolaire, sont actuellement retracées dans des comptes spéciaux; le Parlement ayant été saisi, au cours des années précédentes, de propositions tendant à les inclure dans le budget s'y est opposé formellement. Il est apparu impossible de revenir sur une telle décision par la voie d'un décret. En conséquence, votre commission a demandé qu'il fut précisé que les dépenses effectuées sur ressources affectées ne seraient pas retracées dans le budget lui-même, lorsqu'elles faisaient l'objet d'un compte d'affectation spéciale. Enfin, votre commission a jugé opportun de faire préciser, dans un dernier alinéa — encore que la question n'ait pas fait l'objet de contestation — que les dispositions qui viennent d'être analysées ne porteraient, en aucune manière, avoir pour conséquence d'affaiblir le contrôle prévu par la législation actuelle en ce qui concerne les taxes parafiscales. Il est mentionné expressément, dans ces conditions, que les textes législatifs concernant ce contrôle demeurent en vigueur.

## Article 33.

Texte proposé par le Gouvernement:

Dans la limite des sommes recouvrées, des arrêtés du ministre des finances peuvent, au cours de l'exécution du budget, majorer les crédits applicables aux dépenses effectuées sur ressources affectées.

Des arrêtés du ministre des finances peuvent également, en cours d'exécution, procéder à des virements de crédits entre chapitres de dépenses couvertes par une même ressource affectée.

Texte adopté par les deux commissions des finances:

Conforme.

Commentaires. — A titre de codification des règles actuellement suivies, le présent article dispose que, dans la limite des sommes recouvrées, des arrêtés du ministre des finances peuvent:

D'une part, ajuster aux ressources affectées constatées les crédits applicables aux dépenses correspondantes;

D'autre part, procéder à des virements entre les chapitres de dépenses couvertes par les mêmes ressources affectées.

## Article 34.

## Texte proposé par le Gouvernement:

Les dépenses sur ressources affectées s'exécutent du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre. Elles sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont ordonnancées. Les crédits de la 3<sup>e</sup> section inutilisés à la fin de la période d'exécution du budget, sont reportés à l'exercice suivant, par arrêté du ministre des finances.

## Texte adopté par les deux commissions des finances:

1<sup>er</sup> alinéa: disjoint.

Les crédits applicables aux dépenses sur ressources affectées inutilisés à la fin de la période d'exécution du budget, sont reportés à la gestion suivante par arrêtés du ministre des finances.

Commentaires. — L'article 34, tel qu'il est actuellement rédigé, permet le report des crédits applicables aux dépenses sur ressources affectées.

Le premier alinéa du texte présenté par le Gouvernement a été disjoint pour les motifs exposés à l'article 7 bis.

## CHAPITRE V. — Les budgets annexes.

## Article 35.

## Texte proposé par le Gouvernement:

Les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas doté de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à la production de biens ou de services donnant lieu au paiement de prix peuvent faire l'objet de budgets annexes. Les créations ou suppressions de budgets annexes sont opérées par la loi.

## Texte adopté par les deux commissions des finances:

Les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas doté de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix peuvent faire l'objet de budgets annexes. Les créations ou suppressions de budgets annexes sont opérées par la loi.

Commentaires. — L'article 35 permet de créer des budgets annexes pour retracer les opérations financières des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à la production de biens ou de services. Il précise toutefois que les créations et suppressions de budgets annexes doivent être opérées par la loi.

## Article 36.

## Texte proposé par le Gouvernement:

## Les budgets annexes comprennent:

- a) Les recettes et les dépenses d'exploitation;
- b) Les dépenses de premier établissement et de renouvellement et les ressources spéciales affectées à ces dépenses.

## Texte adopté par les deux commissions des finances:

## Les budgets annexes comprennent:

- a) Les recettes et les dépenses d'exploitation;
- b) Les dépenses d'investissement et les ressources spéciales affectées à ces dépenses.

Commentaires. — En application de la présente disposition, les budgets annexes doivent comprendre:

D'une part, les dépenses et les recettes d'exploitation;

D'autre part, les dépenses d'investissement et les ressources corrélatives.

Le texte du Gouvernement indiquait que devaient figurer dans la deuxième catégorie les dépenses de premier établissement et de renouvellement, mais votre commission des finances a fait observer qu'il était contraire aux saines règles de la comptabilité d'assimiler les dépenses de renouvellement à des dépenses de premier établissement. Elle a obtenu que la régularisation nécessaire soit opérée.

## Article 37.

## Texte proposé par le Gouvernement:

Les recettes et les dépenses des budgets annexes s'exécutent comme les recettes et les dépenses du budget général.

Les dépenses d'exploitation suivent les mêmes règles que les dépenses ordinaires; les dépenses de premier établissement et de renouvellement, les mêmes règles que les dépenses en capital.

## Texte adopté par les deux commissions des finances:

1<sup>er</sup> alinéa: conforme.

Les dépenses d'exploitation suivent les mêmes règles que les dépenses ordinaires; les dépenses d'investissement, les mêmes règles que les dépenses en capital.

Commentaires. — Le présent article étend aux budgets annexes les règles d'exécution du budget général en assimilant les dépenses d'exploitation aux dépenses ordinaires et les dépenses d'investissement aux dépenses en capital.

Pour les motifs exposés à l'article précédent, votre commission des finances a obtenu que les termes « dépenses de premier établissement et de renouvellement » soient remplacés par « dépenses d'investissement ».

## Article 38.

## Texte proposé par le Gouvernement:

Les services dotés d'un budget annexe peuvent gérer des fonds de réserve, d'approvisionnement et d'amortissement.

Le fonds d'amortissement et le fonds de réserve sont alimentés, dans les limites prévues par la loi, par l'excédent de recettes sur les dépenses d'exploitation.

Le fonds d'approvisionnement est initialement doté sur les crédits d'investissement du budget général.

## Texte adopté par les deux commissions des finances:

Les services dotés d'un budget annexe peuvent gérer des fonds d'approvisionnement, de retraites, d'amortissement, de réserve et de provisions.

2<sup>e</sup> alinéa: disjoint.3<sup>e</sup> alinéa: conforme.

Commentaires. — Il était prévu à l'article 38 que les services dotés d'un budget annexe peuvent gérer des fonds d'approvisionnement, de réserve et d'amortissement.

Votre commission des finances, dans un but de régularité comptable et pour éviter toute difficulté à l'avenir, a tenu à faire préciser que cette possibilité pouvait s'étendre également aux fonds de retraites et de provisions.

L'article spécifie également que le fonds d'approvisionnement se trouve initialement doté sur les crédits d'investissement du budget général.

Il a, en revanche, été jugé superflu de préciser que le fonds d'amortissement et de réserve serait alimenté par l'excédent des recettes sur les dépenses d'exploitation.

## Article 39.

## Texte proposé par le Gouvernement:

Après déduction des affectations aux fonds d'amortissement et de réserve et aux dépenses de premier établissement et de renouvellement, les résultats créditeurs de la section exploitation de chaque budget annexe sont pris en recettes au budget général.

Les pertes sont couvertes par le fonds de réserve et, après épuisement du fonds de réserve, par une avance du Trésor. Cette avance est consentie pour une durée de moins de deux ans et doit, si elle n'a pas été remboursée dans ce délai, être couverte par un crédit ouvert au titre des dépenses ordinaires du budget général.

## Texte adopté par les deux commissions des finances:

Les résultats annuels, présentés selon les règles du plan comptable général, seront soumis au Parlement à l'appui du rapport financier annuel.

Après déduction des affectations aux divers fonds prévus à l'article précédent et aux dépenses d'investissements, les résultats créditeurs de la section exploitation de chaque budget annexe sont pris en recettes au budget général.

## Dernier alinéa: conforme.

Commentaires. — Le premier alinéa du présent article est dû à l'initiative de votre commission des finances qui a tenu à faire préciser que les résultats annuels des budgets annexes seraient:

D'une part, présentés selon les règles du plan comptable général; D'autre part, soumis au Parlement à l'appui du rapport financier annuel.

La référence au plan comptable général est d'une grande importance. Il est apparu, en effet, à votre commission que les dispositions prévues dans le présent décret en matière de comptabilité des budgets annexes et qui, afin que ce texte ne fût pas exagérément lourd, avaient dû nécessairement être résumés, présentaient d'assez graves insuffisances techniques. Le seul moyen satisfaisant pour pallier ces insuffisances lui a paru de faire renvoi au plan comptable général qui, ainsi qu'on le sait, a concrétisé les règles de comptabilité en un fascicule important établi par une commission d'experts et approuvé par le ministre des finances, après avis conforme de la commission de normalisation des comptabilités et du conseil supérieur de la comptabilité.

Il ne faut pas oublier, en outre, l'importance de plus en plus grande prise par la comptabilité économique nationale; or, celle-ci risque de ne pouvoir être servie de façon suffisamment efficace si les grandes activités économiques de la nation présentent leurs résultats suivant les règles les plus diverses. A ce titre également, la référence au plan comptable général constitue une mise en ordre.

Les deux derniers alinéas qui reproduisent, sous réserve de la correction déjà indiquée aux articles 36 et 37, le texte proposé par le Gouvernement, précisent qu'après affectations aux divers fonds prévus à l'article 38 ainsi qu'aux dépenses d'investissement, les résultats créditeurs de la section exploitation de chaque budget annexe sont pris en recettes au budget général. En revanche, les pertes ne sont pas imputées directement au budget; en effet, pour autant qu'elles ne peuvent être couvertes par le fonds de réserve, elles font l'objet d'une avance du Trésor d'une durée de deux ans au plus; mais si cette avance n'est pas remboursée dans le délai prévu, elles doivent être couvertes par un crédit ouvert au titre des dépenses ordinaires du budget général.

## CHAPITRE VI. — Les comptes spéciaux du Trésor.

## Article 40.

## Texte proposé par le Gouvernement:

Les comptes spéciaux du Trésor ne peuvent être ouverts que par la loi.

Ils comprennent les catégories suivantes:

- 1<sup>o</sup> Comptes de commerce;

- 2° Comptes d'affectation spéciale;
- 3° Comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers;
- 4° Comptes d'opérations monétaires;
- 5° Comptes d'avances;
- 6° Comptes de prêts.

Texte adopté par les deux commissions des finances:

Les comptes spéciaux du Trésor ne peuvent être ouverts que par la loi.

- 5° Comptes d'avances;
- 6° Comptes d'investissements économiques;
- 7° Comptes de prêts ou de consolidation.

Commentaires. — L'article 40 donne la définition des grandes catégories de comptes spéciaux du Trésor.

Dans le texte présenté par le Gouvernement, il n'existait que six catégories dont la dernière était constituée par les comptes de prêts. Mais votre commission des finances a estimé qu'une telle présentation était difficilement admissible, car des prêts peuvent être consentis:

- Soit pour la constitution d'investissements;
- Soit pour la consolidation d'avances antérieures non remboursées.

Or, ces deux catégories d'opérations sont non seulement différentes, mais quelque peu opposées. En effet, sous réserve qu'ils soient bien choisis, les investissements préparent l'avenir; leur accroissement est un signe de santé économique (est-il besoin de rappeler que la commission des comptes économiques regrette leur insuffisance?) Au contraire, la consolidation d'une avance non remboursée est une opération que l'on pratique sans enthousiasme au profit d'un débiteur défaillant; la faiblesse du total de ces consolidations constitue donc un signe de santé financière. Dans ces conditions, la confusion sous une même rubrique d'opérations de caractères aussi contradictoires a paru constituer une erreur de méthode et conduire par conséquent à des confusions dans l'interprétation des résultats des comptes de prêts.

Reconnaissant l'exactitude de ces considérations, la commission des finances de l'Assemblée nationale et le Gouvernement ont consenti à scinder la rubrique « comptes de prêts » en deux catégories différentes:

- D'une part, les comptes d'investissements économiques;
- D'autre part, les comptes de prêts ou de consolidation.

#### Article 41.

Texte proposé par le Gouvernement:

Les recettes et les dépenses des comptes spéciaux du Trésor, sous réserve des règles particulières fixées aux articles 42 à 50 ci-après, sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget de l'Etat.

Leur période d'exécution s'étend du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre, sans délai complémentaire.

Le solde de chaque compte spécial se reporte d'année en année. Les résultats définitifs de chaque compte sont pris en charge par le budget général.

Texte adopté par les deux commissions des finances:

- 1<sup>er</sup> alinéa: conforme.
- 2<sup>e</sup> alinéa: disjoint.
- 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas: conformes.

Commentaires. — L'article 41 étend aux comptes spéciaux, sous réserve des règles particulières fixées aux articles 42 à 50 ci-après, les règles d'exécution budgétaire fixées pour les opérations de l'Etat.

Le texte définitivement adopté ne se distingue de celui du Gouvernement que par la disjonction du deuxième alinéa, disjonction consécutive à l'intervention de l'article 7 bis ci-dessus.

#### Article 42.

Texte proposé par le Gouvernement:

Sauf dérogation prévue par la loi, il est interdit d'imputer directement à un compte spécial du Trésor des dépenses résultant du paiement de traitements ou d'indemnités à des agents de l'Etat ou d'autres collectivités ou entreprises publiques.

Texte adopté par les deux commissions des finances:

Conforme.

Commentaires. — Reprenant, aux fins de codification, une disposition actuellement en vigueur, le présent article interdit, sauf dérogation expresse par la loi, d'imputer directement à un compte spécial du Trésor des dépenses de traitements et d'indemnités.

#### Article 43.

Texte proposé par le Gouvernement:

Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics d'Etat.

Les prévisions de dépenses concernant ces comptes ont un caractère évaluatif; seul le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif.

Les résultats annuels établis selon les règles du plan comptable général sont présentés au Parlement avant le 30 septembre de l'année suivante. Les bénéfices ou les pertes de chaque année sont pris en charge par le budget de l'année suivante.

Sauf si la loi le prévoit expressément, il est interdit d'effectuer au titre des comptes de commerce:

- 1° Des opérations d'investissements financiers, de prêts ou d'avances;
- 2° Des opérations d'emprunt.

Texte adopté par les deux commissions des finances:

1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas: conformes.  
Les résultats annuels établis, pour chaque compte, selon les règles du plan comptable général et les soldes regroupés dans le cadre prévu à l'article 69 ci-après, sont présentés au Parlement au plus tard à l'appui du rapport financier annuel. Les bénéfices ou les pertes...

Le reste de l'article sans changement.

Commentaires. — La disposition ici examinée a pour objet de fixer les règles de gestion concernant les comptes de commerce. Elle ne comporte pas de modifications profondes par rapport à la réglementation actuellement en vigueur.

Votre commission des finances a toutefois apporté une précision. Le texte primitif prévoyait que les résultats annuels étaient établis selon les règles du plan comptable général. Il est spécifié maintenant que cet établissement selon les règles du plan comptable vaut pour chaque compte pris séparément, mais que les soldes des différents comptes seront regroupés dans le cadre normalisé qui sera déterminé suivant la procédure prévue à l'article 69 ci-après, c'est-à-dire par arrêtés du ministre des finances soumis à l'accord des commissions financières du Parlement.

#### Article 44.

Texte proposé par le Gouvernement:

Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui, en vertu de la loi, sont financées au moyen de ressources particulières autres que fiscales et para-fiscales.

Le total des dépenses d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes du même compte, sauf pendant les trois premiers mois de sa création. Dans ce cas, le découvert ne peut être supérieur au quart des dépenses autorisées pour l'année en cours.

Si, en cours d'année, les recettes d'un compte d'affectation spéciale apparaissent supérieures aux évaluations, les dépenses imputables à ce compte peuvent être majorées et les crédits supplémentaires nécessaires peuvent être ouverts par arrêté du ministre des finances dans la limite de cet excédent de recettes.

Texte adopté par les deux commissions des finances:

Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui, en vertu de la loi, sont financées au moyen de ressources particulières.

Le reste sans changement.

Commentaires. — L'article 44 détermine les règles applicables pour l'exécution des opérations reprises dans les comptes d'affectation spéciale, règles reproduisant celles qui sont actuellement en vigueur.

Le Gouvernement avait proposé que les comptes d'affectation spéciale ne puissent retracer que des opérations financées par des ressources autres que fiscales et para-fiscales. Pour les motifs exposés à l'article 32, votre commission des finances a fait supprimer cette limitation, ce qui permettra de maintenir hors budget l'emploi de certaines ressources, ainsi que le Parlement en a manifesté la volonté à plusieurs reprises.

#### Article 45.

Texte proposé par le Gouvernement:

Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers retracent des opérations effectuées en application d'accords internationaux approuvés par la loi.

Les comptes d'opérations monétaires enregistrent des recettes et des dépenses de caractère monétaire.

La présentation des prévisions de recettes et de dépenses est facultative, le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif.

Par dérogation aux dispositions de l'article 41, certains comptes de l'espèce peuvent être soldés en fin d'année.

Le bénéfice ou la perte constaté à chaque compte est pris en charge par le budget, soit à la clôture du compte, soit à la fin de chaque année, selon que le solde en est ou non reporté.

Texte adopté par les deux commissions des finances:

1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas: conformes.  
Pour ces deux catégories de comptes, la présentation des prévisions de recettes et de dépenses est facultative, le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif.

Par dérogation aux dispositions de l'article 41, certains comptes de ces deux catégories peuvent être soldés en fin d'année.

Le reste sans changement.

Commentaires. — Il s'agit ici de fixer les règles concernant la gestion des comptes de règlement avec les gouvernements étrangers et les comptes d'opérations monétaires.

Ces règles, qui ne sont autres que celles actuellement en vigueur, n'appellent aucune observation particulière.

#### Article 46.

Texte proposé par le Gouvernement:

Les comptes d'avances décrivent des avances que le ministre des finances est autorisé par la loi à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet.

Un compte d'avance distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs et le crédit de dépenses y affecté a un caractère limitatif.

Les avances du Trésor sont productives d'intérêts. Leur durée ne peut excéder deux ans, ou quatre ans de renouvellement dûment autorisé à l'expiration de la deuxième année.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas : conformes.

Leur durée ne peut excéder deux ans, ou quatre ans en cas de renouvellement dûment autorisé à l'expiration de la deuxième année.

Commentaires. — Le présent article vise les comptes d'avances. Comme le précédent, il constitue la codification des règles suivies actuellement en la matière.

#### Article 47.

Texte proposé par le Gouvernement :

Toute avance non remboursée à l'expiration d'un délai maximum de deux ans, ou quatre ans en cas de renouvellement, doit faire l'objet, selon les possibilités du débiteur :

Soit d'une décision de recouvrement immédiat ;  
Soit d'une autorisation de consolidation sous forme de prêt du Trésor, assortie de son transfert à un compte de prêt ;  
Soit d'une transformation en subvention.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Conforme.

Commentaires. — Cette disposition confirme la réglementation actuelle, en précisant que toute avance non remboursée à l'échéance doit faire l'objet soit d'une décision de recouvrement immédiat, soit d'une autorisation de consolidation sous forme de prêt, soit de transformation en subvention.

#### Article 48.

Texte proposé par le Gouvernement :

Lorsqu'une avance doit être consolidée le taux d'intérêt dont est assorti le prêt de consolidation ne peut être inférieur à celui pratiqué à l'époque de l'opération par la caisse des dépôts et consignations pour ses prêts aux collectivités locales. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par une loi ou un décret en forme de règlement d'administration publique.

Lorsque, à l'expiration des délais légaux une avance qui ne paraissait pas susceptible d'être recouvrée sur le débiteur, même par tranches échelonnées, est transformée en subvention, le Trésor est ouvert du montant de cette avance par un versement budgétaire imputable sur le crédit ouvert à cet effet dans le budget général de l'exercice courant. Les remboursements qui seraient éventuellement constatés ultérieurement seront portés en recettes au budget général.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Lorsqu'une avance doit être consolidée le taux d'intérêt dont est assorti le prêt de consolidation ne peut être inférieur à celui pratiqué à l'époque de l'opération par la caisse des dépôts et consignations pour ses prêts aux collectivités locales. Il peut être dérogé à cette disposition par décret en conseil d'Etat.

Dernier alinéa : conforme.

Commentaires. — Le présent article fixe, en son premier alinéa, un minimum aux taux d'intérêts afférents aux prêts de consolidation.

Le texte du Gouvernement prévoyait qu'il ne pouvait être dérogé à cette disposition que par une loi ou un décret en forme de règlement d'administration publique. La formule définitivement retenue, qui ne se distingue de la précédente que par la forme, autorise la dérogation par décret en conseil d'Etat et, par conséquent, *a fortiori*, par la loi.

Le deuxième alinéa, qui n'appelle aucune remarque particulière, fixe les modalités d'apurement par subvention budgétaire des avances non remboursées.

#### Article 49.

Texte proposé par le Gouvernement :

Les comptes de prêts du Trésor retracent les prêts d'une durée supérieure à quatre ans consentis par le Trésor :

Soit dès l'abord, à titre d'investissement économique ou financier ;  
Soit à la suite de la consolidation d'une avance antérieure non remboursée.

Les crédits de dépenses afférents à ces comptes ont un caractère limitatif.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Les comptes d'investissements économiques retracent les prêts d'une durée supérieure à quatre ans consentis par le Trésor, à titre d'investissements économiques et notamment :

Les prêts du fonds de développement économique et social ;  
Les prêts consentis aux organismes d'I. L. M.

Dernier alinéa : disjoint.

Commentaires. — Dans le texte que lui avait donné le Gouvernement, le présent article fixait les règles particulières afférentes aux comptes de prêts du Trésor. Cette catégorie ayant, dans les conditions indiquées à l'article 40 ci-dessus, été scindée en deux

rubriques, le présent article n'a plus trait qu'aux comptes d'investissements économiques, un article nouveau 49 bis étant relatif aux comptes de prêts ou de consolidation.

L'article 49 dispose, en conséquence, que les comptes d'investissements économiques retracent les prêts d'une durée supérieure à quatre ans consentis par le Trésor à titre d'investissements de cette nature. Il précise en outre que sont notamment compris sous cette rubrique :

D'une part, les prêts du fonds de développement économique et social ;

D'autre part, les prêts consentis aux organismes d'I. L. M.

Bien entendu, cette énumération n'a rien d'exhaustif et il conviendrait d'inclure dans la catégorie des comptes d'investissements économiques les comptes qui pourraient, ultérieurement, remplacer ceux qui viennent d'être mentionnés et, d'une manière générale, tous ceux qui sont de la même nature.

Le dernier alinéa de l'article proposé par le Gouvernement, relatif au caractère limitatif des crédits de l'espèce, a été transféré à l'article 50 ci-après.

#### Article 49 bis.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Les comptes de prêts ou de consolidation retracent les prêts d'une durée supérieure à quatre ans consentis par le Trésor :

Soit, dès l'abord, à titre d'investissements financiers.  
Soit à la suite de la consolidation d'une avance antérieure non remboursée.

Commentaires. — Pour les motifs indiqués sous la rubrique précédente, votre commission des finances a proposé et obtenu l'inscription, à cet article supplémentaire, des dispositions concernant la catégorie des comptes de prêts ou de consolidation. Ceux-ci comprennent les prêts d'une durée supérieure à quatre ans consentis par le Trésor :

D'une part à titre d'investissements financiers (les investissements économiques étant, comme on l'a vu, repris dans une catégorie différente) ;

D'autre part à la suite de la consolidation d'une avance antérieure non remboursée.

#### Article 50.

Texte proposé par le Gouvernement :

Le montant de l'amortissement en capital des prêts consentis par le Trésor est pris en recettes au compte de prêt.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Les crédits de dépenses afférents aux comptes d'investissements économiques et de prêts ou de consolidation ont un caractère limitatif.

Le montant de l'amortissement en capital des différents prêts consentis par le Trésor est pris en recettes au compte de prêt intéressé.

Commentaires. — Le présent article prévoit, ainsi que le proposait le Gouvernement, que le montant de l'amortissement en capital des différents prêts prévus aux articles 49 et 49 bis ci-dessus est pris en recettes au compte de prêt intéressé. En outre, votre commission des finances y a fait ajouter un premier alinéa reprenant le dernier alinéa de l'article 49 et donnant aux crédits afférents aux comptes d'investissements économiques ainsi qu'aux comptes de prêts et de consolidation un caractère limitatif.

### TITRE III

#### Préparation et vote des lois budgétaires.

##### CHAPITRE I<sup>er</sup>. — Préparation et présentation des lois budgétaires.

#### Article 51.

Texte proposé par le Gouvernement :

Le projet de loi de finances est établi par le ministre des finances qui assure la responsabilité de l'équilibre entre les ressources et les charges du budget.

Il est présenté à l'Assemblée nationale au nom du président du conseil des ministres, par le ministre des finances qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion. Les ministres intéressés participent avec le ministre des finances, à la discussion des propositions budgétaires intéressant leur département.

Sauf disposition législative spéciale, le ministre des finances contresigne et signe seul les décrets et arrêtés prévus pour l'exécution du budget.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Le projet de loi de finances est établi par le ministre des finances, 2<sup>e</sup> alinéa : conforme.

Sauf disposition législative spéciale, le ministre des finances, seul, contresigne les décrets et signe les arrêtés prévus pour l'exécution matérielle du budget.

Commentaires. — Quel que soit l'intérêt des articles qui viennent d'être examinés, ceux dont nous allons maintenant aborder l'étude et qui touchent à la préparation et au vote des lois budgétaires présentent évidemment une importance encore plus grande pour le Parlement. C'est dire que votre commission des finances s'est attachée à les analyser de la manière la plus approfondie.

L'article 51 détermine les règles générales concernant la préparation de la loi de finances et sa présentation au Parlement.

En un premier alinéa, il pose le principe que le projet de loi de finances est établi par le ministre des finances, principe toujours suivi jusqu'à présent mais qu'il n'était pas moins nécessaire d'inclure dans l'actuelle codification. Dans le texte présenté par le Gouvernement, le même alinéa spécifiait que le ministre des finances assume la responsabilité de l'équilibre entre les ressources et les charges du budget. La commission des finances de l'Assemblée nationale a, à deux reprises, demandé la disjonction de cette disposition. Votre commission s'est finalement inclinée mais regrette, néanmoins, cette disposition qui lui semblait des plus utiles en tant qu'elle donnait au ministre des finances un droit personnel à s'opposer aux demandes de ses collègues qui — quelque justifiées qu'elles pussent être intrinsèquement — pourraient faire obstacle à la réalisation d'un équilibre budgétaire.

Le deuxième alinéa rappelle les règles traditionnelles suivant lesquelles le budget est déposé à l'Assemblée nationale au nom du président du conseil des ministres par le ministre des finances; il précise également que, si les ministres intéressés participent avec leur collègue des finances à la discussion des propositions budgétaires intéressant leur département, c'est le ministre des finances, seul, qui est chargé d'en soutenir la discussion. Il s'agit là d'une ancienne tradition qui, malheureusement, s'était quelque peu perdue depuis la Libération et notre distingué collègue, M. de Montalembert, président de la commission du suffrage universel, s'était, à la fin de l'année 1954, en sa qualité de rapporteur du budget de l'agriculture, fait l'interprète des regrets de votre commission de ne plus voir toujours au banc du Gouvernement le ministre des finances, responsable du budget. Les applaudissements qui ont accueilli cette intervention de notre collègue indiquent que ce retour à la bonne règle sera accueilli favorablement au Conseil de la République.

Le troisième alinéa, enfin, ne fait que codifier une disposition qui, elle, est toujours restée en vigueur, à savoir que, sauf disposition législative spéciale, c'est le ministre des finances seul qui contresigne les décrets et signe les arrêtés prévus pour l'exécution matérielle du budget.

#### Articles 52 et 53.

La présentation proposée par le Gouvernement pour les articles 52 et 53 ayant été profondément remaniée, il convient d'examiner simultanément ces deux dispositions.

#### Texte proposé par le Gouvernement :

Art. 52. — La loi de finances fixe le montant global des autorisations de dépenses et les répartit par grandes catégories d'emplois. Elle autorise la perception des ressources publiques. Elle comporte les voies et moyens qui assurent l'équilibre financier.

Elle autorise chaque année la perception des droits, produits et revenus affectés aux départements, aux communes, aux établissements publics et aux communautés d'habitants dûment habilitées et la perception de taxes parafiscales.

Elle comporte les dispositions nécessaires à la réalisation, dans le cadre des lois en vigueur, des opérations d'emprunts destinées à couvrir l'ensemble des charges de la trésorerie.

Elle ne peut contenir que des dispositions d'ordre strictement économique et financier concernant uniquement les recettes et les dépenses de l'exercice ou tendant à améliorer le contrôle de l'emploi des fonds publics.

Art. 53. — Les prévisions de recettes sont présentées par ligne. Elles sont classées par groupe selon leur nature, et leur incidence économique.

Afin que le Parlement puisse se prononcer sur le coût des grandes fonctions assumées par l'Etat, les dépenses sont classées dans le projet de budget par titre et par ministère. Elles sont classées par partie, chapitre, article et paragraphe dans les décrets de répartition des crédits votés.

Les opérations des comptes spéciaux du Trésor sont classées dans la loi de finances par catégorie de comptes spéciaux. Elles sont ventilées par compte particulier dans les décrets de répartition des autorisations votées.

#### Texte adopté par les deux commissions des finances :

Art. 52. — I. — Le projet de loi de finances comprend deux parties distinctes :

II. — Dans sa première partie, le projet de loi de finances autorise la perception des ressources publiques et comporte les voies et moyens qui assurent l'équilibre financier; il présente les prévisions de recettes par groupes, classés selon leur nature et leur incidence économique et subdivisés par lignes; il évalue le montant des ressources d'emprunt et de trésorerie.

Il autorise la perception des droits, produits et revenus affectés aux collectivités publiques et aux établissements publics ainsi que la perception des taxes parafiscales.

Il fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre financier.

Il comporte les dispositions nécessaires à la réalisation, dans le cadre des lois en vigueur, des opérations d'emprunts destinées à couvrir l'ensemble des charges de la trésorerie.

III. — Dans sa seconde partie, qui ne pourra être mise en discussion avant le vote sur chacun des articles constituant la première partie, le projet de loi de finances arrête les dépenses par titres et par ministères afin que le Parlement puisse se prononcer sur le coût des grandes fonctions assumées par l'Etat.

Il autorise les opérations des comptes spéciaux du Trésor par catégories de comptes spéciaux.

Il regroupe l'ensemble des autorisations de programme assorties de leur échéancier en distinguant — le cas échéant — celles qui font l'objet de crédits de paiement annuels et celles pour lesquelles les crédits de paiement sont ouverts pour plusieurs années.

IV. — Le projet de loi de finances doit comprendre obligatoirement les crédits nécessaires à l'application des dispositions antérieurement votées par le Parlement.

Art. 53. — La loi de finances ne peut contenir que des dispositions d'ordre strictement économique et financier concernant uniquement les recettes et les dépenses de l'année budgétaire ou tendant à améliorer le contrôle de l'emploi des fonds publics.

Commentaires. — Tels qu'ils se présentent actuellement, les articles 52 et 53 définissent la contexture de la loi de finances, l'article 52 précisant ce qu'elle doit contenir et l'article 53 indiquant ce qu'il est interdit d'y faire figurer.

Sur la proposition de votre commission des finances, une modification profonde a été apportée à la procédure proposée par le Gouvernement.

Le Gouvernement avait envisagé une loi de finances comportant — c'était l'essentiel de ses propositions — la détermination des crédits par titres budgétaires et par ministères; de la sorte, le Parlement n'avait plus à descendre comme maintenant dans le détail des différents chapitres à propos desquels il lui arrivait d'examiner des questions n'ayant pas un rapport très direct avec le budget. Cependant, la procédure prévue n'était pas celle de la loi des maxima que nous avons antérieurement connue; celle-ci en effet ne fixe que de très grandes masses, et l'appréciation de celles-ci est rendue très difficile par leur importance même. Pour fixer les idées, on peut dire que la loi des maxima arrête sept ou huit chiffres; le budget traditionnel, 2.000 environ, la loi de finances envisagée par le Gouvernement, à peu près 150. La réforme ainsi proposée était heureuse en ce qu'elle réduisait le nombre des votes à émettre par le Parlement et lui évitait ainsi, comme cela a été le cas depuis la Libération, de consacrer un nombre démesuré de séances aux débats budgétaires, au détriment de son travail proprement législatif. Elle présentait, toutefois, deux inconvénients importants :

D'une part, elle ne marquait pas la nécessité de fixer en premier lieu les grandes masses budgétaires, et cela en fonction des données de la comptabilité nationale;

D'autre part, elle présentait, pour le Conseil de la République, le risque de n'être saisi que très tardivement de la loi de finances et de ne pouvoir disposer d'un temps suffisant pour l'examiner efficacement.

Votre commission des finances a obtenu de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement l'adoption d'une procédure qui remédie à ces inconvénients, sans perdre pour autant le bénéfice des améliorations envisagées. Etudions cette procédure.

L'article 52 comporte quatre paragraphes.

Le premier paragraphe pose le principe que le projet de loi de finances déposé par le Gouvernement comporte deux parties distinctes; nous verrons tout à l'heure en détail l'utilité capitale de cette présentation; indiquons toutefois, sans plus tarder, qu'elle permettra, en cas de besoin, une scission de la loi de finances en deux textes législatifs dont le premier sera soumis, dans des délais admissibles, au Conseil de la République.

Le deuxième paragraphe présente la contexture de la première partie de la loi de finances, cette première partie n'étant, en réalité, autre chose que la loi des maxima, telle que nous l'avons ci-dessus définie. Dans ces conditions, la première partie de la loi de finances arrête les données générales de l'équilibre financier. Elle fixe dans ce cadre :

D'une part, les plafonds des grandes catégories de dépenses (dépenses civiles de fonctionnement, dépenses civiles d'investissements, dépenses militaires, dommages de guerre, investissements économiques, prêts aux H. L. M., comptes spéciaux), cette fixation étant réalisée, ainsi qu'on l'a vu ci-dessus à l'article 6, par référence au revenu national;

D'autre part, et en contrepartie, elle évalue les prévisions de recettes, celles-ci se subdivisant elles-mêmes en recettes budgétaires et en ressources d'emprunts ou de trésorerie; l'évaluation de ces dernières ressources est donnée globalement; en revanche, les prévisions des dépenses budgétaires sont présentées par groupes classés selon leur nature et leur incidence économique et subdivisés par lignes.

La première partie de la loi de finances comporte également les voies et moyens permettant de recouvrer les recettes prévues, c'est-à-dire l'autorisation traditionnelle de percevoir les ressources publiques ainsi que les dispositions nécessaires à la réalisation, dans le cadre des lois en vigueur, des opérations d'emprunts destinées à couvrir l'ensemble des charges de la trésorerie.

Enfin, on inscrira également, dans la première partie, l'autorisation de percevoir les droits, produits et revenus affectés aux collectivités publiques et aux établissements publics ainsi que les taxes parafiscales.

Le troisième paragraphe définit la seconde partie de la loi de finances en indiquant d'abord — et cette spécification est essentielle — que cette seconde partie ne pourra être mise en discussion avant le vote sur chacun des articles constituant la première partie. C'est dans cette seconde partie qu'est prévue la répartition, par titres et par ministères, des crédits globaux adoptés dans le cadre de la première partie.

On y trouvera également l'autorisation d'effectuer les opérations des comptes spéciaux du Trésor, ces autorisations étant données par catégories de comptes spéciaux, telles que celles-ci sont définies à l'article 40.

Enfin, la seconde partie comportera un regroupement de l'ensemble des autorisations de programme, celles-ci étant assorties de leur échéancier en distinguant, s'il en est besoin, celles qui font l'objet de crédits de paiement annuels et celles pour lesquelles les crédits de paiement sont ouverts pour plusieurs années.



Le quatrième paragraphe, dû également à l'initiative de la commission des finances du Conseil de la République, dispose que le projet de loi de finances doit comprendre, obligatoirement, les crédits nécessaires à l'application des dispositions antérieurement votées par le Parlement. L'insertion d'une telle disposition a sans doute de quoi surprendre quelque peu au premier abord car on peut penser qu'il va de soi que le budget comporte les crédits nécessaires à l'application de la législation en vigueur. Cependant votre commission des finances, mue par le désir, déjà exposé ci-dessus à l'article 8, de voir disparaître tous les obstacles à l'application des dispositions votées, a tenu à manifester clairement que non seulement, ainsi qu'on vient de le rappeler, le Gouvernement est tenu de prendre à cet effet toute mesure réglementaire, mais qu'il doit également ne pas omettre de prévoir les crédits nécessaires dans le projet de budget qu'il soumet au Parlement.

L'article 53, dont nous avons dit ci-dessus qu'il indiquait les dispositions qui ne doivent pas trouver place dans la loi de finances, précise que ce texte ne doit contenir que des dispositions d'ordre strictement économique et financier concernant uniquement les recettes et les dépenses de l'année budgétaire ou tendant à améliorer le contrôle de l'emploi des fonds publics.

Le principe de cette mesure est inscrit dans l'article 16 de la Constitution et il a déjà été traduit dans les règlements des Assemblées parlementaires (article 60 pour le Conseil de la République). Le présent paragraphe a pour objet d'explicitier la disposition constitutionnelle, en donnant valeur organique aux précisions qui lui sont apportées.

#### Article 54.

##### Texte proposé par le Gouvernement :

Des annexes au projet de loi de finances explicitent, par ministère, le coût des services votés tels qu'ils sont définis par les articles 55 et 56 et décrivent les mesures qui justifient les modifications proposées par rapport au montant des services votés.

D'autres annexes présentent :

Le coût par grandes fonctions des services et les éléments qui permettent, selon leur objet, d'apprécier leur activité ;

L'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programme ;

La liste des comptes spéciaux du Trésor faisant apparaître le montant des recettes, des dépenses ou des découverts prévus pour ces comptes.

##### Texte adopté par les deux commissions des finances :

Des annexes, distribuées en même temps que le projet de loi de finances, font connaître, par ministère, le coût des services votés tels qu'ils sont définis, par les articles 55 et 56 ci-après et décrivent les mesures qui justifient les modifications proposées par rapport au montant des services votés.

D'autres annexes présentent :

Le coût des services par grandes fonctions et les éléments qui permettent, selon leur objet, d'apprécier leur activité ;

.....

Commentaires. — L'article 54 définit les annexes qui doivent être jointes au projet de loi de finances, et qui appartiennent à quatre catégories différentes :

##### 1° Les plus importantes de ces annexes tendent :

D'une part, à explicitier les services votés, dont nous verrons la définition aux articles 55 et 56 ci-après, et d'autre part, à décrire les mesures qui justifient les modifications proposées par rapport auxdits services votés. En d'autres termes, ces annexes ont pour objet de présenter, avec un certain détail, la physionomie du projet de budget en distinguant ce qui concerne les services votés, c'est-à-dire la reconduction sur l'exercice suivant des mesures en vigueur sur l'exercice en cours et les modifications que comportera le futur budget par rapport à cette reconduction.

Comme on vient de l'indiquer, nous verrons ci-après, avec plus de précisions, ce qu'il faut entendre par services votés. Quant aux modifications qui seront apportées à ces services votés, il convient de déterminer ici quelle devra être l'ampleur des explications qui seront fournies à leur égard.

Votre commission des finances avait envisagé, à l'origine, que ces explications résulteraient de la communication des décrets de répartition par chapitres, préparés par le Gouvernement ; en somme, au moment de se prononcer sur les grandes masses budgétaires, le Parlement aurait eu sous les yeux l'indication détaillée par chapitre de l'affectation que comptait leur donner le Gouvernement. Une telle procédure était évidemment très favorable à une exacte appréciation du Parlement ; il ne faut pas se dissimuler toutefois qu'elle présentait une certaine lourdeur et qu'elle risquait ainsi de faire disparaître, en partie, les bénéfices qui sont attendus de la réforme. Dans ces conditions, votre commission a estimé qu'il serait suffisant de disposer, non pas des projets de décrets proprement dits, mais d'annexes reproduisant sous une forme abrégée les mesures nouvelles qu'ils consacrent. Il ne faudrait toutefois pas que cette forme fût par trop abrégée ; des précisions ont été demandées, à cet égard, à l'administration des finances pour savoir comment elle entend présenter les annexes en cause. Aux termes des renseignements qui ont été fournis, il convient de distinguer les modifications correspondant d'une part à de simples ajustements, par exemple éventuellement pour hausse des prix, et d'autre part à des mesures nouvelles, qui ne sauraient être mises en vigueur sans l'approbation du Parlement. Pour ce qui est des ajustements, les explications données seront globales, sans indication de la répartition opérée par chapitres. En revanche, pour les mesures nouvelles, les explications devront être extrêmement précises, de manière que le Parlement soit parfaitement éclairé et qu'aucune

contestation ne s'éleve, si possible, au moment de l'adoption des décrets de répartition sur la portée exacte de l'autorisation ainsi donnée par les Assemblées parlementaires.

L'ensemble de cette procédure concilie, d'une façon qui paraît très satisfaisante, le double désir du Parlement d'être informé clairement des mesures qu'il lui est demandé d'approuver et de voir alléger la procédure budgétaire ;

2° D'autres annexes présentent le coût des services par grandes fonctions et les éléments qui permettent d'apprécier leur activité. De tels renseignements sont déjà fournis au Parlement et il est indispensable qu'ils continuent à l'être à l'avenir ;

3° On trouvera également, en annexe à la loi de finances, l'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programme ainsi que,

4° La liste des comptes spéciaux du Trésor, faisant apparaître le montant des recettes, des dépenses et des découverts prévus pour ces comptes ; cette dernière annexe donnera, pour les comptes spéciaux du Trésor, des renseignements analogues à ceux qui sont prévus au paragraphe premier ci-dessus en ce qui concerne les crédits proprement dits.

#### Article 55.

##### Texte proposé par le Gouvernement :

Les développements de dépenses par chapitre distinguent les services votés et les autorisations nouvelles.

Les services votés ont fait l'objet d'une approbation antérieure du Parlement et comprennent :

a) Les charges de la dette publique et les dépenses en atténuation de recettes ;

b) Les dépenses des pouvoirs publics ;

c) Les frais de fonctionnement des services existants ;

d) Les prestations et contributions qui résultent de lois ou de conventions approuvées ou autorisées par la loi ou qui, permanentes en leur objet, sont énumérées dans un état annexé à la loi de finances pour l'année en cours ;

e) Les dépenses résultant de la poursuite des investissements déjà autorisés ;

f) Les dépenses sur ressources affectées.

##### Texte adopté par les deux commissions des finances :

Conforme.

Commentaires. — Ainsi qu'on l'a vu à l'article précédent, l'article 55 indique ce qu'il faut entendre par services votés. Les définitions fournies par ce texte sont suffisamment précises pour ne point appeler de commentaires plus étendus.

#### Article 56.

##### Texte proposé par le Gouvernement :

Les crédits applicables aux services votés sont au plus égaux :

Pour les dépenses ordinaires, aux crédits du précédent exercice, diminués des inscriptions non renouvelables et modifiés pour tenir compte de l'incidence en année pleine de mesures approuvées par le Parlement ou décidées par le Gouvernement dans la limite des pouvoirs qui lui sont propres, ainsi que de l'évolution effective des charges couvertes par des crédits provisionnels ou évaluatifs ;

Pour les dépenses en capital, aux prévisions inscrites dans le plus récent échéancier ;

Pour les dépenses sur ressources affectées, au montant des recouvrements attendus en l'état de la législation.

En ce qui concerne les comptes spéciaux du Trésor, les services votés sont égaux aux autorisations du précédent exercice, éventuellement modifiées dans les conditions prévues à l'alinéa 2 du présent article.

##### Texte adopté par les deux commissions des finances :

Conforme.

Commentaires. — Après avoir examiné à l'article 55 la définition des services votés, nous voyons à la présente disposition les limites qu'ils ne peuvent dépasser, limites qui sont évidemment différentes suivant les catégories de crédits.

Pour les dépenses ordinaires, il s'agit des crédits de l'exercice en cours, exception faite de la fraction de ceux qui n'étaient pas renouvelables, mais en tenant compte de l'incidence, en année pleine, des mesures décidées soit par le Parlement, soit par le Gouvernement dans le cadre de sa compétence propre, ainsi que de l'évolution des besoins, en ce qui concerne les crédits provisionnels ou évaluatifs.

Pour les dépenses en capital, les services votés correspondent aux prévisions inscrites dans l'échéancier le plus récent ; pour les dépenses sur ressources affectées, au montant des recouvrements attendus.

En ce qui concerne enfin les comptes spéciaux du Trésor, les règles sont les mêmes que pour les dépenses ordinaires.

#### CHAPITRE II. — Vote des lois budgétaires.

#### Article 57.

##### Texte proposé par le Gouvernement :

Le projet de loi de finances est déposé et distribué, au plus tard, le 1<sup>er</sup> novembre de l'année qui précède celle de son exécution.

##### Texte adopté par les deux commissions des finances :

Conforme.

Commentaires. — La présente disposition prévoit que le projet de loi de finances doit être non seulement déposé, mais également effectivement distribué, au plus tard le 1<sup>er</sup> novembre de l'année qui précède celle de son exécution.

Le Conseil de la République qui examine en second lieu les textes budgétaires est évidemment dépourvu des moyens pratiques de faire respecter cette disposition. Votre commission des finances estime toutefois être son interprète en demandant à l'Assemblée nationale de veiller très strictement à ce qu'elle ne tombe point, peu à peu, en désuétude.

#### Article 58.

Texte proposé par le Gouvernement :

La loi de finances est votée avant le 1<sup>er</sup> janvier, date de l'ouverture de l'année financière.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

La loi de finances est transmise, pour première lecture, au Conseil de la République au plus tard le 10 décembre de l'année qui précède celle de son exécution; elle est votée avant le 1<sup>er</sup> janvier, date de l'ouverture de l'année budgétaire.

Si l'ensemble de la loi de finances n'est pas transmis pour première lecture au Conseil de la République à la date du 10 décembre, l'Assemblée nationale émet un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de ce texte et le transmet au Conseil de la République au plus tard le 15 décembre. La partie de la loi de finances qui a été disjointe, fait l'objet d'un nouveau rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale et est discutée selon la procédure d'urgence.

Commentaires. — Dans le texte présenté par le Gouvernement, l'article 58 indiquait simplement que la loi de finances devait être votée avant le 1<sup>er</sup> janvier, date d'ouverture de l'année financière.

Votre commission des finances a obtenu sur ce point l'intervention des dispositions très importantes que nous avons annoncées à l'article 52 ci-dessus.

En effet, une longue expérience a malheureusement montré que, pour les budgets qu'il avait été possible de promulguer avant le début de l'exercice, l'ancien Sénat n'avait généralement été saisi des dispositions votées par la Chambre des députés que très tardivement et n'avait ainsi pu remplir le rôle important qui était le sien qu'au prix de très grandes difficultés pratiques.

Pour écarter ces difficultés, la procédure retenue après la Libération a été celle des lois budgétaires séparées. Elle a donné, en un certain sens, satisfaction à notre Assemblée mais a présenté, en revanche, des inconvénients en allongeant de façon excessive les débats budgétaires.

Il s'agit aujourd'hui de trouver une procédure nouvelle qui présente des avantages égaux mais non les mêmes inconvénients.

A cet effet, il a été décidé, à la demande de votre commission des finances, que le Conseil de la République serait saisi de la loi de finances, en première lecture, au plus tard le 10 décembre de l'année qui précède celle de son exécution. Certes, il ne resterait ainsi que vingt jours pour la première lecture du Conseil de la République et l'ensemble des navettes. Votre commission a estimé, néanmoins, que ce délai était suffisant pour permettre au Conseil de faire œuvre efficace, en raison du report à des décrets de répartition de la fixation des détails des propositions budgétaires.

Votre commission des finances espère que l'Assemblée nationale tiendra à faire effort pour que ce délai soit respecté. Cependant, quel que soit son très vif désir qu'il en soit ainsi, votre commission, ne voulant pas écarter *a priori* l'éventualité de certaines circonstances qui pourraient s'opposer au vote de l'ensemble de la loi de finances dans le délai imparti, a voulu que, même dans cette hypothèse, le Parlement ne se trouve pas privé de toute règle directrice. A cet effet, elle a fait décider que, dans ce cas, l'Assemblée nationale devrait émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances, telle qu'elle a été définie à l'article 52; ce vote d'ensemble transformera cette première partie en un projet de loi distinct qui pourra dans ces conditions être transmis au Conseil de la République, une date limite, fixée au 15 décembre, étant au demeurant prévue pour cette transmission.

Votre commission a pleine conscience que, quelles que soient les circonstances, l'Assemblée nationale peut, avant le 15 décembre, se prononcer sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances. Dans ces conditions, s'il apparaissait de la manière la plus évidente que la responsabilité du Conseil de la République ne serait en aucune manière engagée dans la non-intervention de la loi de finances pour le début de l'année budgétaire.

Les règles visant le vote de la première partie de la loi de finances se trouvant ainsi posées, il reste à définir la procédure en ce qui concerne l'intervention de la deuxième partie: l'article 58 prévoit à cet effet que cette deuxième partie fait l'objet devant l'Assemblée nationale, en première lecture, d'un nouveau rapport à la commission des finances et qu'elle est alors discutée selon la procédure d'urgence, ce qui doit permettre son adoption dans un délai suivant de peu le vote de la première partie, les deux textes pouvant même — votre commission souhaiterait qu'il en fût toujours ainsi — être promulgués simultanément.

#### Article 59.

Texte proposé par le Gouvernement :

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général et d'un vote par budget annexe ou par catégorie de comptes spéciaux.

Les Assemblées se prononcent sur les moyens mis à la disposition du Gouvernement pour l'exécution des diverses fonctions de l'Etat: à cet effet, les dépenses du budget général sont votées par titre et, à l'intérieur d'un même titre, par ministère. Les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux sont votées par budget annexe ou par catégorie de comptes spéciaux.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Conforme.

Commentaires. — Beaucoup moins important que le précédent, l'article 59 fixe les règles de procédure concernant le vote des recettes et des dépenses dans le cadre du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

#### Article 60.

Texte proposé par le Gouvernement :

Aucune proposition ou motion, sous quelque forme que ce soit, tendant à augmenter les dépenses prévues par le Gouvernement ou à créer des dépenses nouvelles, ne pourra être présentée lors de la discussion de la loi de finances, des crédits prévisionnels et supplémentaires ou lors de la discussion du projet de loi prévu à l'article 62.

Aucun article additionnel et aucun amendement à ces projets de loi ne peuvent être présentés, sauf s'ils tendent à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques.

Toute proposition ou motion, tout article additionnel ou amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

La disjonction ou le rejet des propositions, articles additionnels et amendements qui contreviennent aux dispositions précédentes est de droit. Elle est prononcée dans les conditions prévues par le règlement des Assemblées.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Aucune proposition ou motion, sous quelque forme que ce soit, tendant à augmenter les dépenses prévues par le Gouvernement ou à créer des dépenses nouvelles, ne pourra être présentée lors de la discussion de la loi de finances, des crédits prévisionnels et supplémentaires ou lors de la discussion du projet de loi prévu à l'article 62 ci-après.

2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas: conformes.

La disjonction ou le rejet des propositions, motions, articles additionnels et amendements qui contreviennent aux dispositions précédentes est de droit. Ces mesures sont prononcées dans les conditions prévues par le règlement des Assemblées.

Commentaires. — L'article 60 reprend, en y apportant un certain nombre d'aménagements et en leur donnant en outre valeur organique, des dispositions qui sont actuellement contenues dans les règlements des Assemblées parlementaires (pour le règlement du Conseil de la République il s'agit également de l'article numéroté 60).

En vertu de ce texte, il ne peut être introduit, lors de la discussion des lois de finances ou des différentes lois budgétaires, aucune proposition ou motion tendant à augmenter les dépenses prévues par le Gouvernement; ces propositions sont interdites sous quelque forme qu'elles soient présentées.

Par ailleurs, aucun article additionnel ou même aucun amendement ne peut être introduit dans les mêmes projets de loi, sauf s'il tend effectivement à réduire les dépenses, à créer ou accroître une recette ou encore à assurer le contrôle des dépenses publiques.

Au troisième alinéa, il est prévu que tout article additionnel ou amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

Enfin, le quatrième alinéa, concrétisant une pratique jurisprudentielle qui avait peu à peu été suivie dans les Assemblées, dispose que la discussion ou le rejet de différentes propositions qui contreviennent aux alinéas précédents est de droit et qu'il est prononcé dans les conditions prévues par le règlement des Assemblées.

#### Article 61.

Texte proposé par le Gouvernement :

Dès l'intervention du vote définitif de la loi de finances, et compte tenu de ce vote, le Gouvernement promulgue des décrets portant, d'une part, répartition par chapitre des crédits votés, d'autre part, répartition des recettes, crédits ou découverts par ligne, chapitre ou compte spécial du Trésor. Les dotations inscrites dans les décrets de répartition sont provisoirement utilisables.

Dans la semaine qui suit la promulgation de ces textes, le Gouvernement les soumet à l'accord de la commission des finances de l'Assemblée nationale et de la commission des finances du Conseil de la République qui se prononcent conformément à la procédure prévue par l'article 40 de la loi n° 55-366 du 3 avril 1956.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Dès la promulgation de la loi de finances (1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> partie), le Gouvernement prend des décrets portant, d'une part, répartition pour chaque ministère des crédits votés en subdivisant les dépenses par parties et chapitres, d'autre part, répartition par comptes particuliers des opérations des comptes spéciaux du Trésor. Ces décrets ne peuvent apporter aux chapitres ou comptes, par rapport aux dotations correspondantes pour le budget précédent, que les modifications proposées par le Gouvernement dans les annexes visées à l'article 54 ci-dessus, compte tenu des votes du Parlement.

Dans les huit jours qui suivent la publication de ces décrets, le Gouvernement soumet ceux-ci à l'accord de la commission des finances de l'Assemblée nationale et de la commission des finances de Conseil de la République.

Commentaires. — Avec l'article 61, nous abordons la phase réglementaire de l'ouverture des crédits budgétaires que nous avons annoncée ci-dessus à l'article 6. Comme on l'a vu, il ne s'agit d'ailleurs pas d'opérations purement réglementaires, puisque les décrets qui seront pris dans ces conditions devront être soumis à l'accord des commissions financières du Parlement.

Dès que l'ensemble de la loi de finances est promulgué, soit en un texte unique, soit — dans les conditions prévues à l'article 58 — en deux textes séparés, le Gouvernement répartit par décrets les dotations que le Parlement a accordées par titres et par ministères (en ce qui concerne les crédits proprement dits) ou par catégories (en ce qui concerne les comptes spéciaux). Cette répartition se fait, dans le premier cas, par parties et par chapitres et, dans le second cas, par comptes spéciaux.

Il a en outre été spécifié, sur la proposition de la commission des finances de l'Assemblée nationale, que les décrets en cause ne pourraient apporter aux chapitres ou comptes, par rapport aux dotations correspondantes pour le budget précédent, que les modifications proposées par le Gouvernement dans les annexes visées à l'article 51 ci-dessus, compte tenu des votes du Parlement. L'article 51 prévoit, en effet, comme on l'a vu, que le projet de loi de finances doit comporter en annexes l'indication des mesures qui justifient les modifications proposées pour le budget à l'étude par rapport au budget voté de l'exercice précédent et nous avons eu l'occasion de préciser que ces explications de différences seraient, en ce qui concerne les mesures nouvelles, données avec tous les détails nécessaires. Dans ces conditions, les décrets de répartition doivent traduire dans chaque chapitre intéressé, de la manière la plus fidèle, les propositions de modifications décrites dans les annexes à la loi de finances et, si ces annexes sont rédigées avec tout le soin nécessaire, les traductions ainsi opérées ne doivent pas, dans la pratique, soulever de contestations. Bien entendu, ainsi qu'il est mentionné à la fin du premier alinéa de l'article 60, les décrets de répartition doivent traduire — et également avec la plus grande fidélité — les votes du Parlement qui, intervenus dans le cadre de la loi de finances, ont pu modifier les propositions présentées par le Gouvernement.

Dans les huit jours qui suivent la publication des décrets de répartition, le Gouvernement les soumet à l'accord des deux commissions financières du Parlement. Le texte proposé par le Gouvernement prévoyait que cet accord serait donné selon la procédure prévue à l'article 40 de la loi n° 55-366 du 3 avril 1955; l'article 61, dans sa formule définitive, est muet sur ce point, la question de la forme de l'accord à donner par les commissions des finances étant prévu à l'article.

#### Article 62.

Les commentaires essentiels qu'appelle le présent article vous ont été présentés au début du présent exposé (pages 10 et suivantes). Pour permettre au Conseil de la République d'être informé aussi minutieusement que possible sur cette question, nous donnerons ci-après le texte que le Gouvernement avait proposé au titre de l'article, puis la comparaison entre les textes qui représentent les positions de principe de l'une et de l'autre des deux commissions, comme ayant été adoptés par celles-ci à toutes les lectures successives, à la seule réserve de modifications de détail (ce sont les versions adoptées au cours des septièmes lectures respectives qui seront retenues).

Lors de la neuvième lecture devant votre commission, cette dernière, pour marquer à nouveau son désir d'aboutir à un accord, a élaboré un texte tout différent. La commission des finances de l'Assemblée nationale l'examinant en neuvième lecture n'en a pas tenu compte et a repris, avec de simples aménagements, ses propositions antérieures; le délai constitutionnel de cent jours étant venu à expiration, avant que votre commission ait procédé à ce nouvel examen, la commission de l'Assemblée nationale, au cours d'une dernière lecture, l'a repris à titre définitif; nous présenterons également ci-après ces deux derniers textes.

#### Texte du projet du Gouvernement.

Les décrets de répartition deviennent définitifs, soit après notification de l'accord des deux commissions compétentes, soit après un délai de deux mois à compter de leur transmission aux commissions si celles-ci ne se sont pas prononcées.

En cas de désaccord entre les commissions et le Gouvernement, celui-ci en saisit le Parlement par un projet de loi spécial.

Les décrets demeurent provisoirement exécutoires jusqu'au vote du projet de loi spécial.

#### Comparaison des propositions de base des deux commissions des finances.

Texte de la commission des finances du Conseil de la République (7<sup>e</sup> lecture) :

Les décrets de répartition ne peuvent devenir exécutoires en totalité ou en partie qu'après notification de l'accord des deux commissions compétentes, ou après un délai de deux mois à compter de leur transmission aux commissions si celles-ci ne se sont pas prononcées.

En cas de désaccord entre l'une ou l'autre des commissions et le Gouvernement, celui-ci saisit le Parlement des points en litige par un projet de loi spécial.

Texte de la commission des finances de l'Assemblée nationale (7<sup>e</sup> lecture) :

I. — Les dotations inscrites dans les décrets de répartition sont utilisables à l'expiration d'un délai de quinze jours suivant leur communication aux commissions des finances, à l'exception de celles qui auront fait l'objet d'une opposition de l'une ou de l'autre, de ces commissions.

II. — Les commissions des finances des deux assemblées doivent faire connaître leur avis dans un délai de deux mois à compter de cette transmission; elles formulent cet avis conformément à

la procédure de l'article 40 de la loi n° 55-366 du 3 avril 1955. L'avis en première lecture de la commission des finances de l'Assemblée nationale doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de la date à laquelle le Gouvernement lui a transmis les décrets de répartition prévus au paragraphe précédent.

III. — Chaque décret de répartition devient définitif, en tout ou en partie, soit après notification de l'accord des deux commissions compétentes ou après notification de l'avis final favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale, soit après l'expiration du délai de deux mois visé à l'alinéa précédent.

#### Comparaison des textes adoptés lors des neuvièmes lectures.

Texte de la commission des finances du Conseil de la République (9<sup>e</sup> lecture) :

Les dotations inscrites dans les décrets de répartition seront utilisables dès notification de l'accord des commissions des finances.

En cas de désaccord entre les commissions, la procédure et les conditions d'utilisation des dotations correspondantes, seront fixées par une disposition législative ultérieure.

Texte de la commission des finances de l'Assemblée nationale (9<sup>e</sup> lecture et texte définitif) :

I. — Les dotations inscrites dans les décrets de répartition sont utilisables à l'expiration d'un délai de quinze jours suivant leur communication aux commissions des finances à l'exception de celles qui auront fait l'objet d'une opposition de l'une ou l'autre de ces commissions.

II. — Les commissions des finances des deux assemblées doivent faire connaître leur avis sur l'ensemble des dispositions de chacun des décrets dans un délai de deux mois à compter de cette transmission.

III. — L'avis en première lecture de la commission des finances de l'Assemblée nationale doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de la date à laquelle le Gouvernement lui a transmis les décrets de répartition prévus au paragraphe précédent. A défaut de transmission d'un avis en première lecture dans le délai d'un mois, la commission des finances du Conseil de la République est considérée comme saisie d'un avis de la commission des finances de l'Assemblée nationale conforme au texte soumis par le Gouvernement.

IV. — L'avis en première lecture de la commission des finances du Conseil de la République doit intervenir dans le délai de dix jours à compter de la transmission de l'avis en première lecture de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

V. — L'avis en deuxième lecture de la commission des finances de l'Assemblée nationale doit être formulé dans le délai de dix jours à compter de la transmission de l'avis en première lecture de la commission des finances du Conseil de la République.

VI. — L'avis en deuxième lecture de la commission des finances du Conseil de la République doit être formulé dans le délai de cinq jours à compter de la transmission de l'avis en deuxième lecture de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

VII. — L'avis en troisième lecture de la commission des finances de l'Assemblée nationale doit être formulé dans le délai de cinq jours à compter de la transmission de l'avis en deuxième lecture de la commission des finances du Conseil de la République.

VIII. — Chaque décret de répartition devient définitif en tout ou en partie, soit après notification de l'accord des deux commissions des finances ou après notification de l'avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale en troisième lecture, soit après l'expiration du délai de deux mois visé au paragraphe II du présent article.

IX. — Tout dépassement par l'une des commissions de l'un des délais fixés aux paragraphes IV et V ci-dessus doit être imputé sur le délai qui lui est imparti pour la lecture suivante.

X. — Chaque commission, qui n'épuise pas le délai qui lui est imparti pour une lecture, pourra accorder une prolongation équivalente pour la lecture suivante par l'autre commission.

XI. — A défaut de la transmission d'un avis dans les délais fixés aux paragraphes IV à VII ci-dessus, augmentés le cas échéant des prolongations prévues aux paragraphes IX et X, la commission saisie est considérée comme ayant donné avis favorable au texte qui lui était soumis.

XII. — Les délais prévus au présent article sont suspendus pendant les interruptions de session.

Commentaires. — Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus des commentaires afférents à l'article 62 sont donnés aux pages 10 et suivantes du présent exposé.

#### Article 62 bis.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

En cas de désaccord entre les commissions et le Gouvernement, celui-ci en saisit le Parlement, par un projet de loi spécial; il peut demander que ce projet de loi soit soumis à la procédure applicable aux affaires urgentes prévue par l'article 20 de la Constitution. L'application de la procédure d'urgence est de droit.

A compter de la notification du désaccord, les dispositions qui en font l'objet cessent de plein droit d'avoir effet en ce qui concerne les autorisations de programme et les ouvertures de crédits correspondant à des mesures nouvelles, sauf dans la mesure où cette suspension aurait pour effet de porter atteinte aux droits acquis par des tiers. Ils demeurent exécutoires en ce qui concerne les services votés.

Commentaires. — La présente disposition a été ajoutée par les commissions financières à l'effet de préciser la procédure à suivre après un désaccord entre les commissions et le Gouvernement, ce

désaccord étant manifesté dans les conditions indiquées à l'article 62 ci-dessus. Ainsi qu'on l'a vu sous cette dernière rubrique, les dotations qui font l'objet de ce désaccord sont inscrites dans un projet de loi spécial soumis au Parlement, afin de permettre à ce dernier de faire prévaloir son arbitrage. Le Gouvernement peut demander pour la discussion de ce projet de loi l'application de la procédure d'urgence, cette dernière étant, en ce cas, de droit.

Le second alinéa du présent article précise qu'à compter de la notification du désaccord des commissions des finances, les dispositions qui en font l'objet cessent, de plein droit, d'avoir effet en ce qui concerne les autorisations de programme et les ouvertures de crédit correspondant à des mesures nouvelles. Bien entendu, celles de ces dispositions qui avaient fait l'objet antérieurement d'une opposition, non seulement cessent d'avoir effet, mais en réalité n'en ont eu à aucun moment.

En toute hypothèse, la suspension d'effet ci-dessus prévue ne peut avoir pour conséquence de porter atteinte aux droits acquis par des tiers. Enfin *a contrario*, les services votés demeurent exécutoires.

#### Article 63.

Texte proposé par le Gouvernement :

Si le vote définitif de la loi de finances n'est pas intervenu à la date d'ouverture de l'année financière, des décrets portant répartition par chapitre ou par compte spécial du Trésor des crédits ou des autorisations applicables aux seuls services votés peuvent être immédiatement promulgués.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Si le vote définitif de la loi de finances (1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> parties) n'est pas intervenu à la date d'ouverture de l'année financière, les dispositions suivantes deviennent applicables :

1<sup>o</sup> L'Assemblée nationale émet, chaque fois que le Gouvernement ou sa commission des finances le lui demande, un vote séparé sur l'ensemble des dispositions de la loi de finances qui ont, à ce moment, fait l'objet de votes particuliers; les projets de loi budgétaires partiels ainsi établis sont soumis au Conseil de la République, selon la procédure d'urgence prévue à l'article 58 :

2<sup>o</sup> Le Gouvernement peut prendre immédiatement des décrets portant répartition par chapitre ou par compte spécial du Trésor, des crédits ou des autorisations applicables aux seuls services votés conformément à l'article 56 ci-dessus.

La procédure visée à l'alinéa précédent est également applicable aux cas où les dotations inscrites dans les décrets de répartition ne sont pas utilisables, soit que le délai prévu à l'article 62, paragraphe 1<sup>er</sup>, ne soit pas écoulé, soit que l'une ou l'autre des commissions financières ait fait opposition.

Commentaires. — Au titre de cette rubrique, le Gouvernement a prévu que si le vote définitif de la loi de finances n'était pas intervenu à la date d'ouverture de l'année financière, il serait en droit de promulguer des décrets portant répartition, par chapitre ou par compte spécial, des crédits applicables aux seuls services votés, tels que ceux-ci sont définis à l'article 55 ci-dessus. Il s'agissait, en d'autres termes, d'autoriser le Gouvernement à ouvrir par décrets des crédits provisoires, mais applicables aux seuls services auxquels le Parlement a donné antérieurement son accord. Cette procédure, qui n'est autre d'ailleurs que celle qui a été appliquée pour l'exercice actuellement en cours par le collectif de reconduction, n'a pas appelé d'objections de la part des commissions financières du Parlement; elle se trouve maintenant incluse à l'alinéa 2 du premier paragraphe du présent article.

Mais, par ailleurs, ce dernier se trouve sensiblement augmenté par l'insertion des dispositions suivantes :

a) Si le vote définitif de la loi de finances n'est pas intervenu à la date d'ouverture de l'année financière, cette loi de finances peut être scindée non pas seulement en deux parties comme il a été prévu à l'article 58, mais encore en un certain nombre de textes législatifs, la scission étant demandée soit par le Gouvernement, soit par la commission des finances de l'Assemblée nationale, et cette Assemblée ne pouvant y faire obstacle. Une telle disposition, réclamée par votre commission des finances, a pour objet de permettre au Conseil de la République de ne pas attendre un temps exagéré avant d'être saisi des différents budgets. On revient ainsi, en quelque sorte, à la procédure actuellement suivie, sous réserve toutefois de deux différences importantes, s'agissant, d'une part, non plus de lois séparées par budgets, mais de lois groupant un certain nombre de budgets, d'autre part, de l'ouverture de crédits non plus par chapitres mais seulement par ministère et par titres;

b) La procédure d'ouverture des crédits provisoires correspondant aux services votés sera employée, non pas seulement lorsque, comme on l'a vu au titre de l'article précédent, le vote définitif de la loi de finances ne sera pas intervenu le 1<sup>er</sup> janvier, mais aussi tant que les dotations inscrites dans les décrets de répartition ne seront pas utilisables, soit que le délai de quinze jours prévu à l'article 62 ne soit pas écoulé, soit que l'une ou l'autre des commissions ait manifesté son opposition.

#### Article 64.

Texte proposé par le Gouvernement :

Le budget peut être modifié en cours d'année dans les conditions fixées par les lois en vigueur, le présent décret ou par des lois spéciales portant ouverture de crédits supplémentaires ou prévisionnels auxquels s'appliquent les dispositions du présent texte.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Le budget ne peut être modifié en cours d'année que dans les conditions fixées par les lois en vigueur, le présent décret ou par des lois spéciales portant ouverture de crédits supplémentaires ou prévisionnels auxquels s'appliquent les dispositions du présent décret.

Commentaires. — La présente disposition précise que le budget ne peut, en cours d'année, faire l'objet de modifications que dans les conditions fixées par les lois en vigueur, par le présent décret organique ou encore par des lois spéciales portant ouverture de crédits supplémentaires ou prévisionnels (lois appelées couramment collectifs), étant en outre précisé que les dispositions prévues au décret organique s'appliqueront également à la discussion des projets de loi collectifs.

#### TITRE IV

##### Règlement du budget.

#### Article 65.

Texte proposé par le Gouvernement :

Le règlement définitif du budget fait l'objet d'une loi particulière.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Le règlement définitif du budget fait l'objet d'une loi.

Commentaires. — Codifiant les règles toujours suivies en la matière, l'article 65 précise que le règlement définitif du budget doit faire l'objet d'une loi.

#### Article 66.

Texte proposé par le Gouvernement :

Le projet de loi de règlement est déposé à l'Assemblée nationale avant la fin de l'année qui suit celle de l'exécution du budget.

Présenté dans la même forme que le budget, il est accompagné d'un rapport de la Cour des comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité des ministres.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Conforme.

Commentaires. — En application de ce texte, le projet de loi de règlement doit être déposé à l'Assemblée nationale avant la fin de l'année qui suit celle de l'exécution du budget. Une telle disposition a pour objet de rompre avec les errements suivis depuis trop longtemps et suivant lesquels les lois de règlement ne sont déposées devant le Parlement que de nombreuses années après la clôture du budget intéressé, de telle sorte que les remarques justifiées qui peuvent être faites à leur sujet ne sont susceptibles pratiquement d'aucune sanction. La substitution du système de la gestion à celui de l'exercice dont il a été fait mention à l'article 7 bis ci-dessus doit permettre de déposer effectivement la loi de règlement avant la fin de l'année suivante. Votre commission espère que l'Assemblée nationale voudra veiller de près à ce que cette disposition soit respectée.

Le deuxième alinéa de l'article 66 précise que la loi de règlement est présentée dans la même forme que le budget et qu'elle est accompagnée d'un rapport de la Cour des comptes et de la déclaration générale de conformité des comptes.

#### Article 67.

Texte proposé par le Gouvernement :

La loi de règlement arrête le montant des dépenses et des recettes. Elle en établit le solde et en prescrit l'affectation.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Conforme.

Commentaires. — Ici aussi, il s'agit de rappeler une règle traditionnelle, suivant laquelle la loi de règlement arrête le montant des dépenses et des recettes, en établit le solde et en prescrit l'affectation.

#### TITRE V

##### Dispositions diverses.

#### Article 68.

Texte proposé par le Gouvernement :

Les dispositions prévues à l'article 6 et au titre III entrèrent en vigueur à l'occasion de la préparation de la loi de finances pour l'exercice 1957.

Texte adopté par les deux commissions des finances :

Les dispositions prévues à l'article 6 et au titre III du présent décret entrèrent en vigueur pour la préparation de la loi de finances relative à l'exercice 1957.

Commentaires. — Cet article fixe comme date d'entrée en vigueur des dispositions prévues à l'article 6 et au titre III du présent décret, c'est-à-dire de la nouvelle procédure de fixation des dotations budgétaires, celle de la préparation de la loi de finances de l'exercice 1957.

## Article 69.

## Texte proposé par le Gouvernement:

Des arrêtés du ministre des finances préciseront les cadres normalisés dans lesquels sera présenté le budget et s'exécuteront les comptes de l'Etat. En ce qui concerne plus particulièrement les budgets annexes, ces cadres normalisés s'inspireront du plan comptable général.

Ces textes seront pris après avis d'une commission dont la composition sera fixée par arrêté du ministre des finances.

Avant le 31 décembre 1956, il sera procédé, par arrêté du ministre des finances, à la codification des dispositions législatives d'ordre budgétaire actuellement en vigueur. Cette codification devra préciser, notamment, celles de ces dispositions qui, non conformes au présent texte, se trouveront désormais abrogées.

## Texte adopté par les deux commissions des finances:

Des arrêtés du ministre des finances préciseront la nomenclature comptable et les cadres normalisés dans lesquels:

- Sera présenté le budget et s'exécuteront les comptes de l'Etat;
- Seront présentés les comptes de la Nation;
- Seront présentés les rapports économique et financier prévus aux articles 3 et 4 bis ci-dessus.

Ces cadres normalisés s'inspireront du plan comptable général. Les arrêtés susvisés, préparés après consultation d'une commission dont la composition sera fixée dans un arrêté du ministre des finances, seront pris après avis conforme des commissions des finances du Parlement exprimé dans les conditions fixées à l'article 62 du présent décret. Ils ne pourront être modifiés ultérieurement que suivant la même procédure.

Avant le 31 décembre 1956, il sera procédé, par décret en conseil d'Etat pris après avis de la commission de précodification à la codification des dispositions législatives d'ordre budgétaire actuellement en vigueur. Cette codification devra préciser, notamment, celles de ces dispositions qui, non conformes au présent texte, se trouveront désormais abrogées.

Commentaires. — Ainsi qu'il a été indiqué à diverses reprises ci-dessus et notamment aux articles 3 et 4, les détails de la présentation budgétaire que, dans un but d'allègement, il n'a pas paru désirable d'introduire dans le présent décret organique seront fixés par des arrêtés du ministre des finances. Ainsi se trouveront précisées:

- Les modes de présentation du budget et d'exécution des comptes de l'Etat;
- La présentation des comptes de la Nation ou, autrement dit, de la comptabilité économique nationale;
- La présentation des rapports économique et financier décrivant le cadre annuel dans lequel s'inscriront les propositions budgétaires.

Il est, en outre, spécifié que les cadres normalisés dont il s'agit doivent s'inspirer du plan comptable général.

Le rapporteur général de votre commission des finances a indiqué, à de nombreuses reprises, et notamment dans son rapport n° 483, pages 30 et suivantes, les motifs pour lesquels il est nécessaire d'adopter une présentation plus claire des comptes de l'Etat et de la Nation. Il ne nous paraît pas indispensable de renouveler ici cette démonstration. Au demeurant, les règles directrices qui ont, en ces circonstances, été indiquées seront suivies dans la rédaction des arrêtés ministériels à intervenir, puisque la commission des finances de l'Assemblée nationale, suivant la suggestion de votre commission, a accepté que ces textes réglementaires soient soumis à l'avis des commissions financières du Parlement: il est en effet normal que les règles de présentation des comptes soient établies en suivant, en premier lieu, les désirs de ceux auxquels ils sont destinés, c'est-à-dire des représentants de la nation. En ce qui concerne la manière selon laquelle les deux commissions des finances se mettront d'accord, quelques divergences s'étaient élevées au début, mais elles ont été finalement applanies, à l'article 62 ci-dessus. Il est également précisé qu'ultérieurement les règles qui auront été établies dans les conditions ainsi fixées ne pourront être modifiées que suivant la même procédure.

Enfin, le dernier alinéa de l'article 69 dispose qu'il sera procédé, avant la fin de l'année 1956, par décret en conseil d'Etat, à la codification des dispositions législatives d'ordre budgétaire actuellement en vigueur; cette codification mentionnera celles des dispositions en cause qui se trouveront désormais abrogées.

## Article 70.

## Texte adopté par les deux commissions des finances:

Le ministre des finances et des affaires économiques, le secrétaire d'Etat aux finances et aux affaires économiques et tous les ministres sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui sera publié au *Journal officiel*.

Commentaires. — Article de style relatif à la mise à exécution du présent décret.

Par l'exposé général et l'analyse détaillée des divers articles, du projet de décret organique sur la présentation du budget, nos collègues ont pu se rendre compte des améliorations indiscutables que le système nouveau doit apporter, tant en ce qui concerne le mécanisme du vote du budget devant les Assemblées que son exécution ensuite par les soins du Gouvernement.

Mais, à côté de ces avantages, le projet présente, comme nous l'avons vu à l'article 62, des dispositions établissant pour la répartition des crédits entre les divers chapitres un mécanisme dont les auteurs n'ont certainement pas pesé toutes les conséquences, puisqu'il pourrait permettre à un Gouvernement, qui en abusait, de conduire dans une large mesure sa politique en marge de la

volonté du Parlement, dont les possibilités de redressement se trouveraient considérablement limitées.

Cela va indiscutablement à l'encontre des dispositions d'ordre constitutionnel touchant les pouvoirs des Assemblées en matière budgétaire, ainsi qu'il est apparu au cours d'une discussion instaurée au sein de votre commission des finances, le président de la commission du suffrage universel, M. de Montalembert, estimant qu'il y aurait lieu de rechercher comment pourrait être éventuellement saisi le comité constitutionnel.

Quoiqu'il en soit, après l'argumentation développée sur ce point par M. de Montalembert et de larges débats auxquels prirent part notamment MM. Berthoin, Boutemy, Debù-Bridel, Masteau ainsi que le président et rapporteur général, votre commission des finances a adopté à l'unanimité la proposition de résolution dont la teneur est donnée ci-après à la suite des annexes au présent exposé des motifs et qu'elle propose au Conseil de la République de voter.

## ANNEXE I

Paris, le 27 avril 1956.

Monsieur le président,

J'ai l'honneur de vous accusé réception de votre lettre, du 26 avril, par laquelle vous me transmettez le texte adopté en neuvième lecture par la commission des finances de l'Assemblée nationale pour l'article 62 du projet de décret fixant le mode de présentation du budget, cet article étant d'ailleurs le seul demeurant en discussion entre les deux commissions financières.

Le texte transmis organise pour les projets de décrets de répartition par chapitre une « navette » entre les commissions, portant sur au moins trois lectures par chacune d'entre elles. Au terme de la troisième lecture, les décrets peuvent devenir définitifs après notification de l'avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Je prends acte du fait que la rédaction ainsi retenue ne crée pas l'accord intégral que j'estimais extrêmement souhaitable entre les deux commissions.

En effet, les modalités ci-dessus rappelées créent à l'égard de la commission des finances du Conseil de la République une situation telle que les décrets en question pourraient être publiés malgré un avis défavorable de sa part sur certaines parties et sans que, de ce fait, le Parlement ait pu être rendu juge du litige opposant cette commission au Gouvernement.

Or, je crois être dans la stricte vérité en affirmant que la phase des décrets de répartition est une phase d'exécution de la loi de finances et qu'une procédure inspirée des principes relatifs à la confection des lois doit y céder la place aux méthodes prévalant en matière de contrôle de l'exécution et de contrôle budgétaire.

Je trouve la confirmation de ce que j'avance dans l'extrait suivant de l'exposé des motifs présenté à l'origine par le Gouvernement:

« Dès l'intervention du vote de la loi de finances, le Gouvernement promulguerait des décrets répartissant par chapitre les crédits accordés par la loi. Mais pour que le Parlement puisse exercer son contrôle sur la ventilation ainsi prévue par l'exécutif, ces textes seraient immédiatement transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République, qui feraient connaître, dans un délai de deux mois, leur accord ou leurs observations. En cas de désaccord entre les commissions compétentes et le Gouvernement, les points en litige seraient soumis à la sanction des Assemblées elles-mêmes par un projet de loi spécial déposé, à cet effet, par le Gouvernement.

On doit remarquer que le Gouvernement ne faisait, ni dans l'exposé des motifs ci-dessus, ni dans son article 62 original une différence quelconque entre les pouvoirs des commissions financières.

J'ajoute que l'article 61, sur lequel l'accord s'est réalisé et qui définit les décrets de répartition, exprime nettement que l'opération à laquelle doivent se livrer les commissions est une opération de vérification et de contrôle. En effet: « Ces décrets ne peuvent apporter aux chapitres ou comptes, par rapport aux dotations correspondantes pour le budget précédent, que les modifications proposées par le Gouvernement dans les annexes visées à l'article 54 ci-dessus, compte tenu des votes du Parlement ».

Au surplus, si les décrets de répartition devaient être considérés comme faisant partie intégrante de la phase législative, on se trouverait en présence d'une délégation du pouvoir législatif interdite par l'article 13 de la Constitution.

Du fait qu'il s'agit donc pour les commissions de se livrer à un contrôle de l'exécution correcte de la loi de finances votée par le Parlement, il n'apparaît pas normal de prévoir une faculté de contrôle moindre pour la commission du Conseil de la République. Ni les textes visant les pouvoirs de contrôle des rapporteurs spéciaux, ni ceux visant les pouvoirs d'enquête et d'investigation des sous-commissions, ne disposent une différence quelconque en cette matière. Il serait illogique que l'exécution correcte d'une loi votée par les deux Chambres ne puisse être pleinement vérifiée qu'au sein de l'une d'entre elles.

J'ajoute que le fait pour la commission du Conseil de la République de pouvoir saisir le Parlement d'un point sur lequel elle refuse son accord au Gouvernement laisse intacte la procédure législative normale et respecte l'esprit comme la lettre de l'article 20 de la Constitution, d'après lequel au terme des délais, l'Assemblée nationale se prononce souverainement.

Je regrette donc que l'accord n'ait pu se réaliser sur l'article 62 au risque de compromettre l'ensemble du projet de décret dont l'utilité continue à m'apparaître incontestable.

Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Le président,  
ALEX ROUBERT.



## ANNEXE II

Paris, le 2 mai 1956.

Monsieur le président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître que la commission des finances de l'Assemblée nationale, dans sa séance du mercredi 2 mai 1956, a pris acte de l'expiration, le dimanche 29 avril 1956, à 0 heure, du délai d'accord fixé à nos deux commissions par l'article 8 de la loi du 6 août 1955, afin de donner au Gouvernement leur avis sur le projet de décret portant réglementation du mode de présentation du budget. Elle a décidé, en conséquence, de transmettre au Gouvernement la teneur de son avis, dont vous trouverez copie ci-jointe, aux fins de publication du décret dans les plus brefs délais.

A l'issue de nos travaux, elle a constaté avec satisfaction la parfaite unité de vue de nos deux commissions sur toutes les dispositions techniques du projet. Elle en a regretté d'autant plus vivement l'impossibilité ou nous nous sommes trouvés de fixer une procédure d'avis des commissions qui fut acceptée de part et d'autre.

A raison, nous semble-t-il, la commission des finances de l'Assemblée nationale tient à ce que la procédure d'avis des commissions respecte les principes essentiels de la procédure législative, quelle que soit l'importance des textes en cause.

La position prise par la commission des finances du Conseil de la République est aussi nette en sens inverse: ou le texte est trop important pour donner un pouvoir de décision final à la seule commission des finances de l'Assemblée nationale, ou il s'agit d'un simple « contrôle » et les contrôleurs doivent être dotés de pouvoirs égaux.

Je vous rappelle que la procédure de l'article 40 de la loi n° 55-366 du 3 avril 1955 a été adoptée par le Parlement sur votre proposition. Elle devait être applicable à tous les avis de toutes les commissions. Vous n'avez pas cru devoir accepter que cette procédure fut utilisée pour l'avis concernant le projet de décret portant règlement du mode de présentation du budget. Vous avez alors suggéré et fait adopter par le Parlement une nouvelle procédure qui transposait au stade des commissions la procédure prévue pour les assemblées par l'article 20 de la Constitution.

Le jeu de cette procédure, que vous avez librement choisie, ne peut donc compromettre en rien l'ensemble du projet de décret, sur l'utilité duquel nous sommes en complet accord, et dont l'application ne donnera lieu, j'en suis certain, à aucune difficulté entre nos deux commissions qui, sur le plan technique, ont toujours trouvé aisément un terrain d'entente.

Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

PAUL REYNAUD.

## ANNEXE III

**Projet de décret portant règlement  
du mode de présentation du budget.**

Texte adopté en première lecture  
par la commission des finances du Conseil de la République.

TITRE I<sup>er</sup>

**Définitions et principes généraux.**

Art. 1<sup>er</sup>. — La loi de finances est l'acte par lequel le Parlement, approuvant les objectifs économiques et financiers du Gouvernement, arrête le budget de l'Etat.

Art. 2. — Les objectifs économiques et financiers sont définis par un rapport économique et par un rapport financier.

Le budget prévoit et autorise, en la forme législative, les charges et les ressources de l'Etat.

Art. 3. — Le rapport économique est appuyé sur les comptes économiques de la nation qui, dans le cadre de la comptabilité nationale, retracent les comptes des entreprises privées, des entreprises nationales, des particuliers, de l'Etat, des collectivités locales, de la sécurité sociale, des échanges avec l'étranger et les pays d'outre-mer. Il décrit à cet effet:

Les résultats de l'année précédente;  
La situation de l'année en cours;  
Les perspectives de l'année budgétaire, les hypothèses sur lesquelles elles reposent et le programme d'action du Gouvernement.

Art. 4. — Le rapport financier définit, en harmonie avec les conclusions du rapport économique, les charges de l'Etat ainsi que les moyens envisagés pour leur financement. Il présente dans ce cadre:

Les résultats de l'année précédente;  
Les perspectives de l'année en cours;  
Les prévisions pour l'année à venir et, en tant que de besoin, pour les années ultérieures.

Art. 4 bis (nouveau). — Le rapport économique et le rapport financier sont présentés dans des cadres normalisés faisant ressortir notamment:

L'excédent ou le déficit des opérations budgétaires;  
La charge nette incombant à la trésorerie de l'Etat;  
L'endettement public récapitulatif avec les éléments précédents les résultats financiers des organismes appartenant au secteur public;  
L'insertion de l'endettement public dans la comptabilité nationale.

Ces rapports contiennent en annexes, classées par ministère de tutelle, les prévisions budgétaires de tous les organismes du secteur public non incluses dans la récapitulation visée à l'article 5 ci-après (établissements publics et semi-publics de l'Etat, sociétés d'économie

mixte, fondations et associations subventionnées d'intérêt national), ainsi que les comptes qui leur correspondent pour l'année précédente et l'année en cours.

Les cadres normalisés, la nomenclature des entreprises intervenant dans la détermination de l'endettement public et la nomenclature des annexes aux rapports seront fixés avant le 1<sup>er</sup> mai 1956 par arrêtés du ministre des finances pris après consultation d'une commission dont la composition sera fixée par arrêté du même ministre et sur avis conforme des commissions des finances du Parlement.

Les dispositions des arrêtés susvisés ne pourront être modifiées ultérieurement que suivant la même procédure.

Art. 5. — Le budget englobe la totalité des charges et des ressources de l'Etat.

L'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses. Toutefois, à titre exceptionnel et en vertu d'une disposition législative spéciale, certaines dépenses et certaines recettes peuvent, en raison de leur corrélation, être directement assignées les unes aux autres.

Lorsqu'elles ne sont pas réalisées par l'inscription des recettes et des dépenses à une section particulière du budget, ces affectations spéciales prennent la forme:

Des budgets annexes;

Des comptes spéciaux du Trésor;

Des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public.

Art. 6. — Les dotations du budget sont fixées de la manière suivante:

1° Le Parlement en arrête les grandes masses par la loi de finances, par référence au revenu national, dans les conditions indiquées à l'article 52 ci-après, puis opère la ventilation de ces masses par une loi de répartition générale, comme prévu à l'article 53;

2° Le Gouvernement répartit les dotations globales votées par le Parlement par décrets soumis à la procédure visée à l'article 62.

Art. 7. — Aucune recette ne peut être ordonnée ou encaissée, aucune dépense engagée ou ordonnée pour le compte de l'Etat, sans autorisation expresse de la loi.

Il doit être fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses.

Art. 8. — Aucune mesure législative susceptible soit d'entraîner une dépense nouvelle, l'accroissement d'une dépense déjà existante ou une majoration de la charge nette résultant de la gestion des comptes spéciaux du Trésor, soit de provoquer une perte de recettes ou encore, soit d'accroître les charges, soit de réduire les ressources des départements et communes ou des divers régimes d'assistance ou de sécurité sociale, ne peut intervenir en cours d'année sans avoir fait l'objet, s'il y a lieu, d'une couverture préalable de crédits et sans qu'aient été dégagées, pour un montant équivalent, soit des ressources nouvelles ne figurant pas parmi les recettes prévues au budget, soit des économies entraînant la suppression (ou la réduction) d'une dépense antérieurement autorisée.

Le Gouvernement est tenu de prendre toute mesure réglementaire nécessitée par l'application des dispositions votées par le Parlement. Il lui est interdit de prendre aucune mesure réglementaire susceptible d'entraîner une augmentation de dépenses par rapport à ces dispositions.

## TITRE II

**Contenu du budget.**

**CHAPITRE I<sup>er</sup>. — Des recettes.**

Art. 8 bis (nouveau). — Les ressources destinées à la couverture des charges budgétaires comprennent normalement:

Les recettes budgétaires normales;

Les emprunts à long ou moyen terme, et à titre exceptionnel les ressources de trésorerie.

Art. 9. — Les recettes budgétaires normales comprennent:

Les impôts;

Les taxes;

Les revenus du domaine agricole, industriel et commercial et des participations financières;

Les produits divers.

Art. 10. — L'impôt ne peut être assis et perçu que s'il a été institué par une loi. Seules ses modalités de recouvrement relèvent par leur nature de la compétence du pouvoir réglementaire.

Aucune taxe, destinée à la rémunération des services publics ne peut être établie et perçue si elle n'a pas été instituée par un décret en conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre des finances et du ministre intéressé.

Art. 11. — En dehors des cas également prévus, il ne peut être accordé d'exonérations ou franchises d'impôts ou de taxes, ni délivré gratuitement des produits des établissements de l'Etat ou des établissements semi-publics.

Art. 12. — Les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat, à des dépenses d'intérêt public, ainsi que le produit des legs et donations attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques, sont directement portés en recette au budget. Un crédit de même montant est ouvert au ministre intéressé, en addition aux crédits accordés par la loi de finances et les textes subséquents. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur.

Les produits de recettes accessoires de caractère non fiscal peuvent être assimilés par la loi à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public. Un arrêté du ministre des finances énumérera les cas particuliers d'application de la présente disposition, tels qu'ils résultent de la législation en vigueur.

Art. 13. — Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits, pendant la durée de l'exercice au cours duquel l'ordonnement ou le mandat a été effectué :

- a) Les recettes provenant de la restitution au Trésor des sommes payées indûment ou par erreur sur crédits budgétaires ;
- b) Les recettes provenant de cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires.

L'arrêté visé à l'article 12 pourra étendre la procédure des fonds de concours aux cas de rétablissement de crédits non visés au précédent paragraphe et autorisés par la législation en vigueur.

Art. 14. — Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont recouvrées.

Sont autorisés jusqu'au dernier jour de février de l'année suivante :

- a) Les opérations de régularisation tendant à transporter une recette déjà recouvrée d'une ligne de recette à une autre ou d'un compte provisoire à une ligne de recette ;
- b) Les rétablissements de crédits.

Art. 14 bis (nouveau). — I. — Les ressources de trésorerie comprennent :

- a) Les avances des instituts d'émission ;
- b) Les emprunts à vue ou en compte courant ;
- c) Les emprunts à court terme.

II. — La loi de finances fixe pour les ressources d'emprunt ou de trésorerie quatre plafonds :

- 1<sup>o</sup> Pour les ressources de la catégorie a ci-dessus ;
- 2<sup>o</sup> Pour l'ensemble des ressources des catégories a et b ;
- 3<sup>o</sup> Pour l'ensemble des ressources des catégories a, b et c ;
- 4<sup>o</sup> Pour l'ensemble des ressources de trésorerie et d'emprunts long ou moyen terme visées à l'article 8 bis.

## CHAPITRE II. — Des dépenses ordinaires.

Art. 15. — Les dépenses ordinaires comprennent :

- Les charges de la dette ;
- Les dotations des pouvoirs publics ;
- Les dépenses applicables au fonctionnement des services ;
- Les dépenses de transfert autres que celles imputées sur les crédits d'investissement.

Art. 16. — Les crédits mis à la disposition des ministres pour les dépenses ordinaires sont affectés à une fonction, à un service ou à un ensemble de services déterminés. Ils sont spécialisés par chapitres groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination. Toutefois, certains chapitres peuvent comporter des crédits globaux destinés à faire face à des dépenses éventuelles ou à des dépenses accidentelles.

Des crédits globaux peuvent également être ouverts pour des dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés. L'application de ces crédits aux chapitres qu'ils concernent est ensuite réalisée par arrêtés du ministre des finances, sans que la nature de la dépense puisse en être modifiée.

Art. 17. — Les crédits affectés aux dépenses ordinaires sont, soit évaluatifs soit provisionnels, soit limitatifs. Ces trois sortes de crédits doivent faire l'objet de chapitres distincts.

Art. 18. — Les crédits évaluatifs servent à acquitter les dettes de l'Etat résultant de dispositions législatives spéciales ou de conventions permanentes sanctionnées par la loi.

Les crédits évaluatifs s'appliquent à la dette publique, à la dette viagère, aux frais de justice et aux réparations civiles, aux remboursements, aux dégrèvements et aux restitutions ainsi qu'aux dépenses imputables sur les chapitres dont l'énumération figure à un état spécial annexé à la loi de finances. Elles sont payées soit au vu d'un titre permanent sans ordonnancement préalable, soit après ordonnancement.

Elles s'imputent au besoin, au delà de la dotation inscrite aux chapitres qui la concernent. Le montant des crédits évaluatifs est définitivement fixé lors de la constatation des dépenses réelles par la loi de règlement.

Art. 19. — Les crédits provisionnels s'appliquent aux dépenses dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation inscrite au budget, soit parce qu'elles s'engagent indépendamment de l'action de l'administration, soit parce qu'elles sont effectuées pour couvrir des besoins dont l'étendue n'est pas exactement connue au moment où elles sont votées.

La liste des chapitres dont les dotations ont un caractère provisionnel est donnée, chaque année, par la loi de finances.

Les dépenses sur crédits provisionnels ne peuvent être ordonnées que dans la limite des crédits ouverts. S'il est constaté en cours d'exercice que ces crédits sont insuffisants, ils peuvent être complétés par arrêté du ministre des finances par prélèvements sur le crédit global des dépenses éventuelles. Si ces prélèvements sont eux-mêmes insuffisants, des crédits supplémentaires doivent être demandés au Parlement.

Art. 20. — Tous les autres crédits sont limitatifs.

Ils ne peuvent être relevés que conformément aux dispositions de l'article 64. Toutefois, dans la limite du crédit global pour dépenses accidentelles ouvert au ministre des finances, des décrets en conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre des finances, peuvent ouvrir des crédits pour faire face :

- Soit à des événements calamiteux ou à des nécessités urgentes ;
- Soit, dans la limite d'un montant maximum fixé par la loi, à des dépenses urgentes, imprévisibles lors du vote du budget et n'entraînant ni recrutement de personnel ni transformation d'emplois, ni création de service, ni modification des rémunérations.

Art. 21. — Des virements d'autorisations de dépenses d'un chapitre à un autre, à l'intérieur du même titre du budget d'un même ministère, peuvent être autorisés par arrêtés du ministre

des finances, dans la double limite d'un maximum annuel de 40 p. 100 du montant de la dotation des chapitres intéressés et d'un montant de 100 millions de francs.

Toutefois, aucun virement de crédit ne pourra être effectué d'une dotation évaluative ou provisionnelle vers une dotation limitative, ni avoir pour objet d'accroître des effectifs, de transformer des emplois, de créer des services, de modifier des rémunérations.

Art. 22. — Les créations ou transformations d'emplois ou de services ne peuvent être autorisées que par la loi ou par des articles spéciaux insérés dans les décrets prévus à l'article 62 ci-après. Toutefois, les dispositions de chacun de ces derniers articles ne pourront être mises en vigueur que s'ils ont fait l'objet d'une ratification expresse, soit par les commissions des finances, soit par le Parlement, dans les conditions prévues à l'article 62.

Art. 23. — Sous réserve des dispositions prévues aux articles 24 à 26, les dépenses ordinaires s'exécutent du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre. Elles sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont ordonnées ou payées s'il s'agit de dépenses acquittées sans ordonnancement préalable. Toutefois, toute ordonnance de paiement ou tout mandat émis au plus tard le 20 janvier et payé au plus tard le 31 janvier et destiné à l'acquiescement d'un droit constaté au profit d'un créancier au cours de l'année précédente est imputé au budget de cette même année.

Art. 24. — Les dépenses de matériel et de travaux ne peuvent être engagées sur le budget de l'année en cours après le 30 novembre. A partir du 1<sup>er</sup> novembre des dépenses peuvent être engagées sur les chapitres de matériel et de travaux du budget de l'année suivante dans la limite du quart des crédits alloués au titre de l'année en cours. Des exceptions portant sur la date de l'autorisation d'engagement par anticipation et le montant de celui-ci pourront toutefois être prévues par la loi de finances.

Art. 25. — Les opérations de régularisation peuvent être effectuées jusqu'au dernier jour du mois de février de l'année suivante.

Art. 26. — La loi de règlement annule les crédits inutilisés à la fin de la période d'exécution d'un budget.

Toutefois, peuvent donner lieu à report par arrêtés du ministre des finances les crédits disponibles figurant à des chapitres dont la liste est donnée par la loi de finances.

## CHAPITRE III. — Dépenses en capital.

Art. 27. — Les dépenses en capital comprennent :

- a) Les dépenses exécutées par l'Etat, en vue :  
Soit de la création et de la modernisation ainsi que, le cas échéant, de la reconstruction et de la reconstitution des biens en capital de l'Etat ;

Soit de la prise de participations ou de l'accroissement de participations au capital d'organismes publics ou privés ;

- b) Les dépenses correspondant au concours financier que l'Etat accorde sous forme de subventions ou de prêts à des personnes de droit public ou de droit privé pour la réalisation d'opérations de même nature que celles visées au paragraphe a) ;
- c) Les dépenses de réparation des dommages de guerre.

Art. 28. — Les dotations applicables aux dépenses en capital sont spécialisées par chapitre. Elles comprennent :

- a) Des autorisations de programme qui constituent la limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi ;

b) Des crédits de paiement qui constituent la limite supérieure des dépenses susceptibles d'être ordonnées ou payées pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

Les autorisations de programme sont valables sans limitation de durée jusqu'au moment où il est procédé à leur annulation. Les crédits de paiement sont accordés chaque année.

Art. 29. — Une même opération en capital peut être divisée en tranches.

Chaque autorisation de programme doit couvrir une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et susceptible d'être mise en service sans adjonction supplémentaire.

Art. 30. — Les dispositions de l'article 21 sont applicables aux dépenses en capital tant en ce qui concerne les crédits de paiement que les autorisations de programme.

Art. 31. — Les dépenses en capital s'exécutent du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre. Elles sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont ordonnées.

Les crédits de paiement disponibles sont reportés à l'exercice suivant par arrêté du ministre des finances.

Toutefois, avant l'intervention du report, les ministres peuvent, dans la limite des deux tiers des crédits disponibles sur l'exercice précédent, engager et ordonner des dépenses se rapportant à la continuation des opérations en cours d'exécution au 1<sup>er</sup> janvier de l'année en cours.

## CHAPITRE IV. — Des dépenses sur ressources affectées.

Art. 32. — Les dépenses effectuées sur ressources fiscales ou parafiscales affectées sont retracées dans la troisième section du budget, à moins qu'elles ne fassent l'objet d'un des comptes d'affectation spéciale prévus à l'article 40 ci-après.

Art. 33. — Dans la limite des sommes recouvrées, des arrêtés du ministre des finances peuvent, au cours de l'exécution du budget, majorer les crédits applicables aux dépenses effectuées sur ressources affectées.

Des arrêtés du ministre des finances peuvent également, en cours d'exécution, procéder à des virements de crédits entre chapitres de dépenses couvertes par une même ressource affectée.

Art. 34. — Les dépenses sur ressources affectées s'exécutent du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre. Elles sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont ordonnancées. Les crédits de la troisième section, inutilisés à la fin de la période d'exécution du budget, sont reportés à l'exercice suivant, par arrêté du ministre des finances.

#### CHAPITRE V. — Des budgets annexes.

Art. 35. — Les opérations financières de l'Etat que la loi n'a pas dotées de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à la production de biens ou de services donnant lieu au paiement de prix peuvent faire l'objet de budgets annexes. Les créations ou suppressions de budgets annexes sont opérées par la loi.

Art. 36. — Les budgets annexes comprennent :

a) Les recettes et les dépenses d'exploitation ;

b) Les dépenses en capital et les ressources spécialement affectées à ces dépenses.

Art. 37. — Les recettes et les dépenses des budgets annexes s'exécutent comme les recettes et les dépenses de même nature du budget général.

Art. 38. — Les services dotés d'un budget annexe peuvent gérer des fonds d'approvisionnement, de retraites, d'amortissement industriel, de réserves et de provisions.

Ces fonds sont gérés suivant les règles du plan comptable général.

Art. 39. — Les résultats annuels établis selon les règles du plan comptable général sont présentés au Parlement à l'appui du rapport financier annuel. Le solde créditeur ou débiteur du compte de profits et pertes est pris en compte au budget général.

#### CHAPITRE VI. — Des comptes spéciaux du Trésor.

Art. 40. — Les comptes spéciaux du Trésor ne peuvent être ouverts que par la loi

Ils comprennent les catégories suivantes :

1<sup>o</sup> Comptes de commerce ;

2<sup>o</sup> Comptes d'affectation spéciale ;

3<sup>o</sup> Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers ;

4<sup>o</sup> Comptes d'opérations monétaires ;

5<sup>o</sup> Comptes d'avances ;

6<sup>o</sup> Comptes d'investissement ;

7<sup>o</sup> Comptes de consolidation.

Art. 41. — Les recettes et les dépenses des comptes spéciaux du Trésor, sous réserve des règles particulières fixées aux articles 42 à 50 ci-après, sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget de l'Etat.

Leur période d'exécution s'étend du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre, sans délai complémentaire.

Le solde de chaque compte spécial se reporte d'année en année.

Les résultats définitifs de chaque compte sont pris en charge par le budget général.

Art. 42. — Sauf dérogation prévue par la loi, il est interdit d'imputer directement à un compte spécial du Trésor des dépenses résultant du paiement de traitements ou d'indemnités à des agents de l'Etat ou d'autres collectivités ou entreprises publiques.

Art. 43. — Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics d'Etat.

Les prévisions de dépenses concernant ces comptes ont un caractère évaluatif ; seul le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif.

Les résultats annuels établis pour chaque compte, selon les règles du plan comptable général, et les soldes regroupés dans le cadre prévu à l'article 69 ci-après, sont présentés au Parlement à l'appui du rapport financier annuel.

Sauf si la loi le prévoit expressément, il est interdit d'effectuer au titre des comptes de commerce :

1<sup>o</sup> Des opérations d'investissements financiers, de prêts ou d'avances ;

2<sup>o</sup> Des opérations d'emprunt.

Art. 44. — Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui, en vertu de la loi, sont financées au moyen de ressources particulières.

Le total des dépenses d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes du même compte, sauf pendant les trois premiers mois de sa création. Dans ce cas, le découvert ne peut être supérieur au quart des dépenses autorisées pour l'année en cours.

Si en cours d'année, les recettes d'un compte d'affectation spéciale apparaissent supérieures aux évaluations, les dépenses imputables à ce compte peuvent être majorées et les crédits supplémentaires nécessaires peuvent être ouverts par arrêté du ministre des finances dans la limite de cet excédent de recettes.

Art. 45. — Les comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers retracent des opérations effectuées en application d'accords internationaux approuvés par la loi.

Les comptes d'opérations monétaires enregistrent des recettes et des dépenses de caractère monétaire.

La présentation des prévisions de recettes et de dépenses est facultative, le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif.

Par dérogation aux dispositions de l'article 41, certains comptes de l'espèce peuvent être soldés en fin d'année.

Le bénéfice ou la perte constaté à chaque compte est pris en charge par le budget, soit à la clôture du compte, soit à la fin de chaque année, selon que le solde en est ou non reporté.

Art. 46. — Les comptes d'avances décrivent des avances que le ministre des finances est autorisé par la loi à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet.

Un compte d'avance distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs et le crédit de dépenses y affecté à un caractère limitatif.

Les avances du Trésor sont productives d'intérêts.

Leur durée ne peut excéder deux ans, ou quatre ans de renouvellement dûment autorisé à l'expiration de la deuxième année.

Art. 47. — Toute avance non remboursée à l'expiration d'un délai maximum de deux ans ou quatre ans en cas de renouvellement, doit faire l'objet, selon les possibilités du débiteur :

Soit d'une décision de recouvrement immédiat ;

Soit d'une autorisation de consolidation sous forme de prêt du Trésor, assortie de son transfert à un compte de prêt ;

Soit d'une transformation en subvention

Art. 48. — Lorsqu'une avance doit être consolidée, le taux d'intérêt dont est assorti le prêt de consolidation ne peut être inférieur à celui pratiqué à l'époque de l'opération par la caisse des dépôts et consignations pour ses prêts aux collectivités locales. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par une loi ou un décret en forme de règlement d'administration publique.

Lorsque, à l'expiration des délais légaux une avance qui ne paraît pas susceptible d'être recouvrée sur le débiteur, même par tranches échelonnées, est transformée en subvention, le Trésor est couvert du montant de cette avance par un versement budgétaire imputable sur le crédit ouvert à cet effet dans le budget général de l'exercice courant. Les remboursements qui seraient éventuellement constatés ultérieurement seront portés en recettes au budget général.

Art. 49. — Les comptes d'investissement retracent les prêts consentis par le Trésor, à titre d'investissement économique et financier et notamment :

Les prêts du fonds de construction, d'équipement rural et d'expansion économique ;

Les prêts consentis aux organismes d'I. L. M.

Art. 49 bis (nouveau). — Les comptes de consolidation retracent les prêts d'une durée supérieure à quatre ans consentis par le Trésor à la suite de la consolidation d'une avance ou d'un prêt antérieur non remboursé.

Art. 50. — Les crédits de dépenses afférents aux comptes d'investissement et de consolidation ont un caractère limitatif.

Le montant de l'amortissement en capital des différents prêts consentis par le Trésor est pris en recettes au compte de prêt intéressé.

### TITRE III

#### Préparation et vote de la loi de finances.

##### CHAPITRE 1<sup>er</sup>. — Préparation et présentation de la loi de finances.

Art. 51. — Le projet de loi de finances et le projet de loi de répartition générale sont établis par le ministre des finances qui assume la responsabilité de l'équilibre entre les ressources et les charges du budget.

Ils sont présentés au Parlement, au nom du président du conseil des ministres, par le ministre des finances qui est chargé d'exposer les motifs et d'en soutenir la discussion. Les ministres intéressés participent avec le ministre des finances à la discussion des propositions budgétaires intéressant leur département.

Sauf disposition législative spéciale, le ministre des finances contresigne et signe seul les décrets et arrêtés prévus pour l'exécution du budget.

Art. 52. — La loi de finances fixe, d'une part, les plafonds des grandes catégories de dépenses et notamment les suivants :

Dépenses civiles de fonctionnement ;

Dépenses civiles d'investissements exécutés par l'Etat ou avec le concours de l'Etat ;

Dépenses militaires de fonctionnement et d'investissement ;

Dépenses de réparation des dommages de guerre ;

Prêts pour investissements économiques ;

Prêts pour I. L. M. ;

Éventuellement, solde débiteur global des comptes spéciaux.

Elle arrête, d'autre part, les données générales de l'équilibre financier en évaluant le montant des ressources fiscales et non fiscales ainsi que celui des ressources d'emprunts et de trésorerie.

Elle autorise la perception des ressources publiques ; elle répartit les voies et moyens qui assurent l'équilibre financier.

Elle autorise chaque année la perception des droits, produits et revenus affectés aux départements, aux communes, aux établissements publics, aux communautés d'habitants dûment habilités et la perception de taxes parafiscales.

Elle comporte les dispositions nécessaires à la réalisation, dans le cadre des lois en vigueur, des opérations d'emprunts destinées à couvrir l'ensemble des charges de la trésorerie.

Art. 53. — Les prévisions de recettes sont présentées par lignes dans la loi de répartition générale. Elles sont classées par groupes, selon leur nature et leur incidence économique.

Les dépenses sont classées dans la même loi, par titre et par ministère. Elles sont classées par partie, chapitre, article et paragraphe dans les décrets de répartition.

Les opérations des comptes spéciaux du Trésor sont classées dans la loi de finances par catégorie de comptes spéciaux. Elles sont ventilées par compte particulier dans les décrets de répartition des autorisations votées.

Art. 53 bis (nouveau). — La loi de répartition générale contient les articles de dispositions spéciales pris pour l'exécution du budget.

La loi de finances et la loi de répartition générale ne peuvent contenir que des dispositions d'ordre strictement économique et financier concernant les recettes et les dépenses de l'exercice ou tendant à améliorer le contrôle de l'emploi des fonds publics.

Art. 54. — Des annexes au projet de loi de répartition générale expliquent, par ministère, le coût des services votés tels qu'ils sont définis par les articles 55 et 56 et décrivent les mesures qui justifient les modifications proposées par rapport au montant des services votés.

D'autres annexes présentent :

Le coût par grandes fonctions des services et les éléments qui permettent, selon leur objet, d'apprécier leur activité ;

L'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programme ;

La liste des comptes spéciaux du Trésor faisant apparaître le montant des recettes, des dépenses ou des découverts prévus pour ces comptes.

Art. 55. — Les développements de dépenses par chapitre distinguent les services votés et les autorisations nouvelles.

Les services votés ont fait l'objet d'une approbation antérieure du Parlement et comprennent :

a) Les charges de la dette publique et les dépenses en atténuation de recettes ;

b) Les dépenses des pouvoirs publics ;

c) Les frais de fonctionnement des services existants ;

d) Les prestations et contributions qui résultent de lois ou de conventions approuvées ou autorisées par la loi ou qui, permanentes en leur objet, sont énumérées dans un état annexé à la loi de finances pour l'année en cours ;

e) Les dépenses résultant de la poursuite des investissements déjà autorisés ;

f) Les dépenses sur ressources affectées.

Art. 56. — Les crédits applicables aux services votés sont au plus égaux :

Pour les dépenses ordinaires, aux crédits du précédent exercice, diminués des inscriptions non renouvelables et modifiés pour tenir compte de l'incidence en année pleine de mesures approuvées par le Parlement ou décidées par le Gouvernement dans la limite des pouvoirs qui lui sont propres, ainsi que de l'évolution effective des charges couvertes par des crédits provisionnels ou évaluatifs ;

Pour les dépenses en capital, aux prévisions inscrites dans le plus récent échéancier ;

Pour les dépenses sur ressources affectées, au montant des recouvrements attendus en l'état de législation.

En ce qui concerne les comptes spéciaux du Trésor, les services votés sont égaux aux autorisations du précédent exercice, éventuellement modifiées dans les conditions prévues à l'alinéa 2 du présent article.

## CHAPITRE II. — Du vote de la loi de finances.

Art. 57. — Le projet de loi de finances et le projet de loi de répartition générale sont déposés et distribués simultanément, au plus tard le 1<sup>er</sup> novembre de l'année qui précède celle de leur exécution.

Art. 57 bis (nouveau). — Le projet de loi de finances doit être voté définitivement par le Parlement avant que le projet de loi de répartition générale puisse être mis en discussion publique.

La discussion générale de la loi de finances porte sur les rapports économiques et financiers prévus aux articles 3 à 4 bis ci-dessus.

En conclusion de cette discussion, chaque assemblée du Parlement se prononce sur l'article arrêtant les données générales de l'équilibre financier dans les conditions indiquées à l'article 52.

Art. 58. — Après le vote de la loi de finances, le Gouvernement dépose, s'il y a lieu, une lettre rectificative mettant en harmonie avec ses dispositions celles de la loi de répartition générale.

Cette dernière doit être votée avant le 1<sup>er</sup> janvier, date de l'ouverture de l'année financière.

Art. 59. — Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général et d'un vote par budget annexe ou par catégorie de comptes spéciaux.

Les assemblées se prononcent sur les moyens mis à la disposition du Gouvernement pour l'exécution des diverses fonctions de l'Etat : à cet effet, les dépenses du budget général sont votées par titre et, à l'intérieur d'un même titre, par ministère. Les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux sont votées par budget annexe ou par catégorie de comptes spéciaux.

Art. 60. — Aucune proposition ou motion, sous quelque forme que ce soit, tendant à augmenter les dépenses prévues par le Gouvernement ou à créer des dépenses nouvelles, ne pourra être présentée lors de la discussion des lois de finances et de répartition générale, des crédits provisionnels et supplémentaires ou lors de la discussion du projet de loi prévu à l'article 62.

Aucun article additionnel et aucun amendement à ces projets de loi ne peuvent être présentés, sauf s'ils tendent à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques.

Toute proposition ou motion, tout article additionnel ou amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

La disjonction ou le rejet des propositions, motions, articles additionnels et amendements qui contreviennent aux dispositions précédentes est de droit. Elle est prononcée dans les conditions prévues par le règlement des assemblées.

Art. 61. — Dès l'intervention du vote définitif de la loi de répartition générale et compte tenu de ce vote le Gouvernement établit des projets de décrets portant, d'une part répartition par chapitres des crédits votés, d'autre part répartition des recettes, crédits ou découverts par lignes, chapitres ou compte spécial du Trésor. Il les soumet à l'accord de la commission des finances de l'Assemblée nationale et de la commission des finances du Conseil de la République.

Art. 62. — Les décrets de répartition ne peuvent devenir exécutoires, en totalité ou en partie, qu'après notification de l'accord des

deux commissions compétentes, ou après un délai de deux mois à compter de leur transmission aux commissions, si celles-ci ne se sont pas prononcées.

En cas de désaccord entre l'une ou l'autre des commissions et le Gouvernement, celui-ci en saisit le Parlement par un projet de loi spécial.

Art. 63. — Si le vote définitif de la loi de répartition générale n'est pas intervenu à la date d'ouverture de l'année financière, ou encore tant que les dispositions des décrets de répartition ne seront pas devenues exécutoires dans les conditions prévues à l'article précédent, des décrets portant répartition par chapitre ou par compte spécial du Trésor des crédits ou des autorisations applicables aux seuls services votés, et jusqu'à concurrence du sixième des montants annuels, peuvent être immédiatement promulgués.

Art. 64. — Le budget ne peut être modifié en cours d'année que dans des conditions fixées par les lois en vigueur, le présent décret ou par des lois spéciales portant ouverture de crédits supplémentaires ou provisionnels auxquels s'appliquent les dispositions du présent texte.

## TITRE IV

### Règlement du budget.

Art. 65. — Le règlement définitif du budget fait l'objet d'une loi particulière.

Art. 66. — Le projet de loi de règlement est déposé à l'Assemblée nationale avant la fin de l'année qui suit celle de l'exécution du budget.

Présenté dans la même forme que le budget, il est accompagné d'un rapport de la cour des comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité des ministres.

Art. 67. — La loi de règlement arrête le montant des dépenses et des recettes. Elle en établit le solde et en prescrit l'affectation.

Art. 68. — Les dispositions prévues à l'article 6 et au titre III entreront en vigueur à l'occasion de la préparation de la loi de finances pour l'exercice 1957.

Art. 69. — Des arrêtés du ministre des finances, qui seront pris avant le 1<sup>er</sup> mai 1956, après consultation d'une commission dont la composition sera fixée par arrêté du même ministre et après avis conforme des commissions des finances du Parlement, fixeront les cadres normalisés dans lesquels, d'une part sera présenté le budget et s'exécuteront les comptes de l'Etat, et d'autre part seront présentés les comptes de la Nation.

Ces cadres seront en harmonie avec le plan comptable général. Les arrêtés susvisés préciseront, en tant que de besoin, la définition des différents termes budgétaires et celle des opérations inscrites aux différents chapitres et comptes.

Avant le 31 décembre 1956, il sera procédé, par arrêté du ministre des finances, à la codification des dispositions législatives d'ordre budgétaire actuellement en vigueur. Cette codification devra préciser, notamment, celles de ces dispositions qui, non conformes au présent texte, se trouveront désormais abrogées.

### PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Conseil de la République,

Considérant que le projet de décret organique préparé par les commissions des finances des deux assemblées apporte à la présentation et au mécanisme de discussion et de vote du budget des améliorations indiscutables ;

Mais que la procédure prévue à l'article 62 de ce projet, dans le cas d'un désaccord entre le Gouvernement et les commissions des finances chargées du contrôle de l'exécution des décisions des Assemblées, porte une atteinte grave aux prérogatives parlementaires, en ce qu'elle fait dépendre de la seule commission des finances de l'Assemblée nationale la possibilité d'en appeler au Parlement et d'instituer un débat pour réformer des points accusant dans le budget des divergences entre les actes du Gouvernement et la volonté affirmée par les Assemblées ;

Qu'il pourrait ainsi arriver, en application d'une telle procédure, que restent lettre morte :

1<sup>o</sup> Les déclarations effectuées dans les annexes à la loi de finances, destinées à préciser l'utilisation détaillée des crédits dont le Parlement, dans le système nouveau, effectuera désormais, en cinq ou six votes au maximum par ministère, une délégation globale au Gouvernement ;

2<sup>o</sup> Les engagements pris au cours des débats, sur intervention des commissions techniques spécialisées, quant à la répartition et à l'utilisation des crédits qui figureront aux divers chapitres ;

3<sup>o</sup> Les votes mêmes, intervenus pour matérialiser la volonté des Assemblées, le Gouvernement n'en tenant plus compte lors de la répartition des crédits entre les divers chapitres, répartition qu'il effectuera désormais par décret ;

Qu'il suffirait pour cela que le Gouvernement soit d'accord avec la majorité de la commission des finances de l'Assemblée nationale, les chiffres des chapitres litigieux ne pouvant plus, dans ce cas, donner lieu à un débat et à la fixation de leur montant par le Parlement ;

Qu'ainsi pourraient être tenues en échec, dans une exécution incorrecte de la loi budgétaire, non seulement l'efficacité du contrôle de la commission des finances du Conseil de la République et des commissions spécialisées, mais encore la volonté affirmée du Conseil de la République et de l'Assemblée nationale elle-même ;

Considérant qu'une liberté et une souplesse plus grandes laissées au Gouvernement dans la gestion des crédits budgétaires doivent nécessairement avoir pour corollaire le renforcement des dispositions

assurant l'efficacité du contrôle des Assemblées et de leurs commissions tandis que la procédure prévue à l'article 62 dans sa présente rédaction, en réduisant pratiquement à néant les possibilités de contrôle et d'intervention du Conseil de la République et en affaiblissant singulièrement celles de l'Assemblée nationale, marquent au contraire un recul important sur la situation actuelle;

Qu'on ne saurait d'autant moins l'admettre que, dans les circonstances financières difficiles que nous traversons, la plus grande vigilance doit être observée dans la gestion et le contrôle des deniers publics.

Regrettant par ailleurs que devant les difficultés rencontrées dans la mise au point de cette procédure par les deux commissions, la proposition de laisser au Parlement le soin de régler lui-même ce problème, à la solution duquel il est essentiellement intéressé, n'ait pas été retenue;

Déclare inacceptables celles des dispositions du projet de décret organique qui, par le jeu d'une procédure limitant l'exercice et l'efficacité des pouvoirs de contrôle du Parlement ou des commissions qu'il a constituées, pourraient permettre à l'exécutif, à l'encontre des dispositions constitutionnelles, de régler l'exécution du budget en marge de la volonté parlementaire et même en violation des décisions des Assemblées;

Invite en conséquence le Gouvernement à ne publier qu'un texte de décret organique dans lequel la procédure fixée pour le contrôle des commissions des finances sur l'utilisation des crédits budgétaires ne portera aucune atteinte ni restriction à l'égalité actuelle de chacune des commissions vis-à-vis de leurs Assemblées respectives et au libre exercice des droits et prérogatives qui résultent actuellement pour celles-ci de la loi, en vue d'assurer le fonctionnement correct de nos institutions parlementaires, dans le respect des décisions des Assemblées.

## ANNEXE N° 408

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 23 mars 1956.)

PROJET DE LOI adopté avec modification par l'Assemblée nationale dans sa troisième lecture, relatif à la suspension des **taxes indirectes** sur certains **produits de consommation courante**, transmis par M. le président de l'Assemblée nationale à M. le président du Conseil de la République (1). — (Renvoyé à la commission des finances.)

Paris, le 23 mars 1956.

Monsieur le président,

Dans sa séance du 23 mars 1956, l'Assemblée nationale a adopté, avec modification, en troisième lecture, un projet de loi, relatif à la suspension des taxes indirectes sur certains produits de consommation courante.

Conformément aux dispositions de l'article 20 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous adresser une expédition authentique de ce projet de loi, dont je vous prie de vouloir bien saisir le Conseil de la République.

L'Assemblée nationale a pris acte de ce que le Conseil de la République dispose, pour sa troisième lecture, d'un délai maximum de sept jours à compter du dépôt de ce projet de loi sur son bureau.

Je vous prie de vouloir bien m'accuser réception de cet envoi.

Agréez, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Le président de l'Assemblée nationale,  
ANDRÉ LE TROQUER.

L'Assemblée nationale a adopté, en troisième lecture, le projet de loi dont la teneur suit:

### PROJET DE LOI

**Article unique.** — Le Gouvernement est autorisé à prononcer par décrets, en ce qui concerne les opérations effectuées jusqu'au 30 juin 1956 au plus tard et portant sur les produits de consommation courante, la suspension totale ou partielle des taxes indirectes normalement exigibles, à l'exception des taxes instituées par les articles 17 et 18 de la loi de finances n° 51-598 du 24 mai 1951, par l'article 14 de la loi n° 54-404 du 10 avril 1954 et par l'article 14 du décret n° 55-465 du 30 avril 1955.

Ces décrets, qui pourront prendre effet à partir du 1<sup>er</sup> mars 1956, détermineront les catégories de produits et la nature des opérations susceptibles de bénéficier de la mesure de suspension et ne pourront avoir pour conséquence de réduire les ressources des collectivités locales ou des fonds ou organismes bénéficiaires d'une fraction des taxes indirectes visées au premier alinéa du présent article.

Ces décrets fixeront également les dispositions transitoires nécessaires pour permettre, dès leur mise en vigueur, la répercussion dans les prix de vente aux consommateurs de la mesure de suspension édictée.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 23 mars 1956.

Le président,  
ANDRÉ LE TROQUER.

(1) Voir: Assemblée nationale (3<sup>e</sup> législ.), n°s 840, 951 et in-8° 30, 1089, 1201 et in-8° 42, 1359, 1397 et in-8° 66; Conseil de la République, n°s 321 et 324 (session de 1955-1956), 370 et 386 (session de 1955-1956).

## ANNEXE N° 409

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 23 mars 1956.)

RAPPORT fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi, adopté avec modification par l'Assemblée nationale dans sa troisième lecture, relatif à la suspension des **taxes indirectes sur certains produits de consommation courante**, par M. Armengaud, sénateur (1).

NOTA. — Ce document a été publié au *Journal officiel* du 24 mars 1956. (Compte rendu *in extenso* de la séance du Conseil de la République du 23 mars 1956, page 537, 2<sup>e</sup> colonne.)

## ANNEXE N° 410

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 23 mars 1956.)

PROJET DE LOI, adopté avec modification par l'Assemblée nationale dans sa troisième lecture, portant majoration de l'**allocation des vieux travailleurs salariés, des allocations de vieillesse** et de l'**allocation spéciale**, transmis par M. le président de l'Assemblée nationale à M. le président du Conseil de la République (2). — (Renvoyé à la commission du travail et de la sécurité sociale.)

Paris, le 23 mars 1956.

Monsieur le président,

Dans sa séance du 23 mars 1956, l'Assemblée nationale a adopté, avec modification, en troisième lecture, un projet de loi portant majoration de l'allocation des vieux travailleurs salariés, des allocations de vieillesse et de l'allocation spéciale.

Conformément aux dispositions de l'article 20 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous adresser une expédition authentique de ce projet de loi, dont je vous prie de vouloir bien saisir le Conseil de la République.

L'Assemblée nationale a pris acte de ce que le Conseil de la République dispose, pour sa troisième lecture, d'un délai maximum de sept jours à compter du dépôt de ce projet de loi sur son bureau.

Je vous prie de vouloir bien m'accuser réception de cet envoi. Agréez, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Le président de l'Assemblée nationale,  
ANDRÉ LE TROQUER.

L'Assemblée nationale a adopté, en troisième lecture, le projet de loi dont la teneur suit:

### PROJET DE LOI

Art. 10. — Aucun remboursement de trop-perçu en matière de prestations de retraites ne sera réclamé à un assujéti de bonne foi quand ses ressources, durant la période afférente aux sommes réclamées, ont été inférieures au double de l'allocation aux vieux travailleurs salariés.

Toute demande de remboursement de trop-perçu en matière de prestations de retraites est prescrite par un délai de trois années.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 23 mars 1956.

Le président,  
ANDRÉ LE TROQUER.

## ANNEXE N° 411

(Session ordinaire de 1955-1956. — Séance du 23 mars 1956.)

RAPPORT fait au nom de la commission du travail et de la sécurité sociale, sur le projet de loi, adopté avec modification par l'Assemblée nationale dans sa troisième lecture, portant majoration de l'**allocation des vieux travailleurs salariés, des allocations de vieillesse** et de l'**allocation spéciale**, par M. Mérie, sénateur (3).

NOTA. — Ce document a été publié au *Journal officiel* du 24 mars 1956. (Compte rendu *in extenso* de la séance de Conseil de la République du 23 mars 1956, page 537, 2<sup>e</sup> colonne.)

(1) Voir: Assemblée nationale (3<sup>e</sup> législ.), n°s 840, 951 et in-8° 30, 1089, 1201 et in-8° 42, 1359, 1397 et in-8° 66; Conseil de la République, n°s 321 et 324 (session de 1955-1956), 370 et 386 (session de 1955-1956), 408 (session de 1955-1956).

(2) Voir: Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), n°s 11888, 108, 778, 1049, 1140, 2877, 3123, 3692, 5115, 5265, 5691, 5906, 6777, 6796, 7573, 8212, 8927, 9805, 10574, 10607, 10879, 3693, 7408, 9876, 9901, 10629, 10694, 11174, 11892 et in-8° 2167; (3<sup>e</sup> législ.), n°s 1040, 1205, 1258 et in-8° 59, 420 et in-8° 67; Conseil de la République, n°s 146, 301, 302, 303, 305 et 314 (session de 1955-1956), 392, 398 et 401 (session de 1955-1956).

(3) Voir: Assemblée nationale (2<sup>e</sup> législ.), n°s 11888, 108, 778, 1049, 1140, 2877, 3123, 3692, 5115, 5265, 5691, 5906, 6777, 6796, 7573, 8212, 8927, 9805, 10574, 10607, 10879, 3693, 7408, 9876, 9901, 10629, 10694, 11174, 11892 et in-8° 2167; (3<sup>e</sup> législ.) 1040, 1205, 1258 et in-8° 59, 420 et in-8° 67; Conseil de la République, n°s 146, 301, 302, 303, 305 et 314 (session de 1955-1956), 392, 398 et 401 (session de 1955-1956), 410 (session de 1955-1956).