

II. — OPERATIONS DE TRESORERIE

A. — Les comptes spéciaux du Trésor.

La charge nette résultant de la gestion des comptes spéciaux du Trésor se trouve finalement arrêlée, en fin d'année, à peu près au chiffre initialement prévu. Mais, sous cette apparente immobilité du résultat, se cachent de profondes modifications des composantes.

Ainsi, pour presque toutes les catégories de comptes, la charge finale a été moins forte que la charge initiale, voire même s'est transformée en excédent de ressources. Mais toutes ces plus-values se sont trouvées absorbées par les avances que, pour un total de 35 milliards, il a fallu consentir aux différents régimes de sécurité sociale. On rappellera, en outre, qu'en employant en l'occurrence le terme d'avances; il est à craindre qu'on ait recouru à un euphémisme, car le remboursement de ces sommes est — c'est le moins qu'on puisse en dire — incertain.

B. — Le fonds de développement économique et social.

Le total définitif des autorisations de prêt ressort à 200 milliards; il a été l'objet, en cours d'année, d'une réduction de 5 milliards pour compenser une autorisation accordée au titre des comptes spéciaux en vue de permettre l'acquisition des usines Roehling. Comme on le verra plus loin, le montant des versements effectifs n'a atteint que 172 milliards mais, comme il s'agit d'un simple retard de paiement, c'est à juste titre que le Gouvernement, évitant de retomber dans une erreur signalée l'an dernier, a conservé le chiffre de 200 milliards.

C. — Les prêts aux organismes d'H. L. M.

Les autorisations de paiement sont demeurées inchangées à 107 milliards, mais les crédits consommés ne se sont élevés qu'à 73 milliards. Bien entendu, il ne s'agit pas là d'une réduction des facilités prévues en faveur de la construction; on n'en doit pas moins déplorer ces retards dans le rythme de la consommation des crédits. Pour les mêmes motifs, il n'est pas justifié de prévoir dans le tableau général de l'équilibre le chiffre de 73 milliards; il faut retenir, au contraire, celui de 107 milliards ainsi qu'il a été fait ci-dessus pour celui de 200 milliards au fonds de développement économique.

D. — La charge nette de trésorerie.

Les facteurs qui ont exercé leur action sur le déficit budgétaire se répercutent sur la charge nette de trésorerie qui s'établit finalement à 700 milliards au lieu de 800, prévision du début de l'exercice, sous le bénéfice des remarques déjà faites concernant le caractère exceptionnel d'une importante fraction des recettes perçues en 1955.

On notera en outre que, puisqu'on titre des deux rubriques précédentes nous avons pris en considération, non les dépassements effectifs de l'année mais les autorisations de dépenses, il ne s'agit pas à proprement parler d'une charge nette de trésorerie, mais plus exactement d'un déficit au sens budgétaire de toutes les opérations autorisées par les lois de finances; il semble toutefois préférable, pour éviter autant que possible de compliquer la présentation, de conserver la dénomination traditionnelle.

III. — OPERATIONS D'INTERET PUBLIC NON REPRISES DANS LA COMPTABILITE DE L'ETAT

A. — Les emprunts des entreprises nationales.

Pour les raisons exposées ci-dessus et conformément à la présentation adoptée l'an dernier, le montant de ces emprunts demeure chiffré au total de 103 milliards.

B. — Les déficits des entreprises nationales.

L'évaluation faite au début de l'année, soit 53 milliards, ne se trouve finalement réalisée qu'à concurrence de 21 milliards, selon la décomposition suivante:

Charbonnage de France, 14; Electricité et Gaz de France, 4; R. A. T. P., 5; Air France, 1. — Total, 21.

C. — Le déficit de la sécurité sociale.

Ce déficit avait été initialement évalué à 86 milliards, sur la base de la législation du moment. Mais depuis lors, le plafond des salaires pris en considération par la sécurité sociale a été porté de 456.000 à 528.000 F, et des recettes nouvelles ont été créées pour les prestations familiales agricoles et le fonds de l'allocation sociale agricole.

Le déficit a, dans ces conditions, été limité à 50,5 milliards. Il a été couvert à concurrence de 38 milliards par des avances attribuées au titre des comptes spéciaux et de 2,5 milliards par une subvention budgétaire à la caisse minière; l'insuffisance résiduelle ressort en définitive à 10 milliards.

IV. — L'ENDETTEMENT PUBLIC

Compte tenu de tous les éléments que nous venons d'analyser, le montant de l'endettement public pour 1955 peut être évalué à 897 milliards.

Ce montant est inférieur à celui qui avait été prévu antérieurement. En effet, sur la base des chiffres contenus dans la loi de finances ou connus à ce moment, l'endettement public aurait dû

s'élever à 1.038 milliards et il était même à craindre qu'il ne soit encore supérieur. Mais si, comme on l'avait pensé, le total des crédits a été sensiblement majoré (179 milliards), celui des recettes s'est élevé encore davantage (215 milliards). Par ailleurs, les résultats des comptes spéciaux ont permis de compenser en grande partie l'ajourdissement du déficit des régimes de sécurité sociale.

On doit se réjouir de ce que les résultats financiers de l'année 1955 aient été moins mauvais qu'on l'avait redouté. Cette satisfaction ne permet pas malheureusement de dissiper les inquiétudes qu'on peut avoir pour l'avenir car, d'une part, comme on l'a vu, on n'a pu s'en tenir là que par la perception de recettes de caractère exceptionnel, dont l'équivalent ne se retrouvera pas cette année, d'autre part, l'endettement public a un caractère cumulatif et la charge de 897 milliards laissée pour 1955 s'ajoute à toutes celles des années précédentes.

CHAPITRE II

LA COUVERTURE DES CHARGES DE L'ENDETTEMENT PUBLIC EN 1955

Nous examinerons, à ce titre, d'abord les opérations décrites dans la comptabilité de l'Etat, puis celles des entreprises nationales et de la sécurité sociale.

I. — OPERATIONS REPRISES DANS LA COMPTABILITE DE L'ETAT

Pour les mêmes motifs que l'an dernier, les décaissements du Trésor n'atteignent pas effectivement le montant de 700 milliards que nous avons dégagé ci-dessus au titre de la charge nette de trésorerie; on a d'ailleurs vu dans les pages précédentes que les versements réellement effectués au titre du fonds de développement économique et social, d'une part, des prêts aux organismes d'H. L. M., d'autre part, ont laissé apparaître des ajournements de paiements s'élevant respectivement à 28 et 3½ milliards de francs, soit au total à 62 milliards.

Il existe une différence analogue pour les dépenses budgétaires proprement dites entre les autorisations et les paiements, mais, à la différence des précédentes, elle est d'un ordre de grandeur pratiquement négligeable par rapport aux montants en cause (10 milliards sur 3.613).

Au total, la charge nette effective de la trésorerie se trouve donc arrêlée à 700 — 62 = 10, soit à 638 milliards de francs.

Les moyens qui ont été utilisés pour couvrir cette charge peuvent être groupés schématiquement sous trois catégories:

- a) Les emprunts à long et moyen terme: 179 milliards;
- b) Les bons du Trésor: 367 milliards;
- c) Des moyens divers, comportant essentiellement des engagements à vue: 142 milliards.

a) Les emprunts à long et moyen terme (179 milliards):

Les principales rubriques de cette catégorie sont afférentes:

- 1° A l'émission de certificats d'amortissements (reliquat de l'émission de 1951-1955), à concurrence de 63,5 milliards;
- 2° A l'émission de bons d'épargne, pour 28 milliards;
- 3° A l'émission d'emprunts obligatoires des groupements de sinistrés, pour 4 milliards;
- 4° A des emprunts auprès de la caisse des dépôts et consignations pour couvrir les opérations des H. L. M. et des groupements de sinistrés: 72,5 milliards;

Le surplus, soit 11 milliards, étant dû à des opérations diverses d'importance limitée.

On remarquera que, par rapport au total de la charge de trésorerie de 638 milliards, la fraction couverte par des engagements à long et moyen terme qui constituent, s'agissant de dépenses d'investissement ou de déficit du budget de fonctionnement, le mode de financement normal — mais coûteux pour l'avenir — n'est que de 179 milliards. Et encore, sur cette masse, 95,5 milliards seulement, soit 13 p. 100 du total, résultent du placement d'emprunts dans le public, un montant presque égal, soit 72,5 provenant de prêts de la caisse des dépôts et consignations qui ne trouve elle-même ces disponibilités que dans les fonds déposés à vue dans les caisses d'épargne. On continue donc évidemment à se trouver en porte-à-faux.

b) Les bons du Trésor (367 milliards):

Ces bons correspondent à eux seuls, à plus de la moitié de la charge nette de la trésorerie. Ils sont tous à moins de trois ans d'échéance, mais parmi eux les catégories principales sont:

D'une part, les comptes courants de bons du Trésor à deux ans: 149 milliards;

D'autre part, les bons à intérêt progressif de trois mois à trois ans: 106 milliards.

Le montant total des bons du Trésor en circulation au 31 décembre 1955 était de 2.161 milliards. Sur ce total, 1.576 milliards étaient, soit à vue, soit à une échéance antérieure à la fin de la présente année, le surplus, 688 milliards, échéant en 1957.

c) Moyens divers (142 milliards):

Ce chiffre de 142 milliards représente le solde d'un certain nombre de postes dont certains sont fort importants. En effet, les opérations de trésorerie ne comportent pas seulement, bien entendu, des recettes destinées à couvrir les dépenses, notamment budgétaires, dont nous avons vu précédemment le détail, mais également d'autres dépenses nécessitées par la gestion interne de la trésorerie. Il n'est pas question de passer en revue toutes ces dépenses; deux toutefois, particulièrement importantes, doivent être signalées.

C'est, en premier lieu, le remboursement des avances de la Banque de France qui a donné lieu, dans le courant de l'année 1955, à un décaissement de 111 milliards, excédant le montant que l'Etat était

tenu légalement de verser et qui s'élevait à 80 milliards (des recettes spéciales sont affectées à la caisse autonome d'amortissement pour l'apurement de ces avances). Le poste des avances spéciales s'établissait, dans ces conditions, au 31 décembre 1955 à 34 milliards; on sait qu'il doit disparaître complètement le 16 septembre prochain.

En second lieu, le volume des traites émises en règlement des dépenses publiques, continuant le mouvement de compression commencé il y a deux ans, a été réduit de 157 milliards, soit de 258 à 401 milliards; cette dernière somme correspond uniquement à des traites échéant en 1956.

Ces deux mesures, représentant un assainissement financier dont il convient de se féliciter, ont nécessité un ensemble de ressources de 111 + 157 = 268 milliards qui, ajouté au solde ci-dessus indiqué de 142 milliards, conduit à un total de 410 milliards que le Trésor a dû se procurer en outre des emprunts et des bons du Trésor.

La principale fraction de ce montant, soit 275 milliards, est venue des correspondants, c'est-à-dire des organismes publics ou privés ou des personnes physiques avec lesquels le Trésor public est en compte; ces dépôts peuvent évidemment, au moins en théorie, être retirés à vue.

Le principal de ces organismes est la caisse des dépôts et consignations qui, outre les prêts à long terme que nous avons déjà signalés; la caisse autonome d'amortissement a laissé de son côté 21 milliards.

L'administration des postes, télégraphes et téléphones a apporté un total de 60 milliards provenant essentiellement des versements des titulaires de comptes courants postaux.

Une autre source très importante de financement au titre des correspondants est plus surprenante: il s'agit des collectivités administratives qui fournissent 94 milliards dont 45 milliards pour les communes et établissements locaux. Il est bien évident que les comptes entre l'Etat et les collectivités locales ne peuvent, matériellement, se solder exactement en fin d'année. Mais il est anormal qu'une fraction aussi importante des ressources des communes serve à assurer la trésorerie de l'Etat (le total des fonds libres des communes déposés au Trésor public s'élève en fin d'année 1955 à 355 milliards).

Une remarque semblable peut être faite en ce qui concerne la caisse nationale de crédit agricole qui a laissé 28 milliards à la disposition de l'Etat.

Signalons pour en terminer avec les organismes en compte avec le Trésor les instituts d'émission d'outre-mer qui, dans l'ensemble, lui ont apporté 83 milliards; il s'agit essentiellement de l'augmentation des avoirs-francs de ces instituts. Cette ressource n'a rien d'irrégulier; on ne peut manquer d'observer cependant qu'elle atteint presque le montant dont a été réduit le total des avances de la Banque de France et annihilée donc, en quelque sorte, la portée de cette réduction.

En dehors des ressources provenant des correspondants, il reste à citer un dernier poste important, celui des excédents des recettes affectées par rapport aux dépenses correspondantes; ce poste s'élève à 35 milliards dont 18 au titre de la période complémentaire 1954 et 17 pour 1955. Il s'agit ici de sommes qui appartiennent sans conteste à l'Etat, mais comme elles sont grévées d'affectations, ce n'est qu'à titre temporaire que celui-ci peut en disposer pour couvrir ses dépenses générales; on peut en outre, s'étonner de l'importance de ces excédents qui avoisinent la moitié de l'ensemble des recettes annuelles de cette catégorie.

II. — OPERATIONS NON REPRISES DANS LA COMPTABILITE DE L'ETAT

Comme on l'a vu, le montant de ces opérations entrant dans le compte de l'endettement public s'élève à 137 milliards dont 103 milliards concernent les investissements des entreprises nationales et 34 le déficit tant de certaines entreprises que de la sécurité sociale.

Le premier poste aurait dû normalement donner lieu à l'émission d'emprunts à long terme.

En fait, les sommes obtenues à ce titre n'ont atteint que 45 milliards, étant en outre remarqué que dans le même moment les entreprises nationales ont dû rembourser 15 milliards d'emprunts à long terme venus à échéance. Le net s'est donc élevé à 30 milliards auxquels on peut ajouter 3,5 milliards prêtés par les compagnies d'assurances et 8,4 milliards de provenances diverses, soit au total 42 milliards. Pour combler la différence, les entreprises ont fait appel à des crédits bancaires à moyen terme, procédé dont nous avons vu l'an dernier les dangers puisqu'il s'analyse finalement en une inflation monétaire; elles ont obtenu de la sorte 66 milliards, dont la plus grande partie à vrai dire a servi à rembourser des avances antérieures (56 milliards); on notera que le jeu des remboursements d'emprunts antérieurs empêche d'établir une corrélation nette entre les dépenses d'investissement et leur financement. Le total des emprunts dont nous venons de donner le détail s'élève en effet à 122 milliards, en dépassement du chiffre théorique de 103; mais si, en revanche, nous considérons les emprunts nouveaux comme affectés en premier lieu au remboursement des anciens, nous n'atteignons plus, au titre de l'accroissement de la dette, que 52 milliards, le surplus provenant de l'autofinancement.

En ce qui concerne maintenant la couverture des déficits, il est pratiquement impossible d'individualiser dans les bilans la fraction de ressources qui a servi à les couvrir, mais comme il ne s'agit pas d'emprunts à terme, il est possible de classer ces ressources dans la catégorie des « divers » où nous trouvons, à côté d'engagements à vue, les expédients les moins recommandables comme le prélèvement sur les fonds de roulement ou même l'ajournement du règlement de certaines dettes.

III. — SYNTHÈSE

Sans perdre de vue le caractère forcément arbitraire d'une telle schématisation, nous pouvons résumer dans le tableau ci-dessous l'origine des ressources de trésorerie qui ont servi à couvrir les dépenses nettes de trésorerie de l'Etat et de ses annexes industrielles et sociales.

Ces chiffres appellent un certain nombre de réflexions qui sont — hélas! — bien proches de celles que nous avons faites l'an dernier. Votre rapporteur général s'excuse de ces redites, mais il ne peut faire que la situation soit différente de ce qu'elle est.

Opérations régulières.

En bonne règle, les charges de la collectivité nationale dont l'ensemble constitue l'endettement public, et qui sont, soit définitives comme l'excédent des dépenses de fonctionnement, soit remboursables ou productives à long terme comme les dépenses d'investissement devraient être couvertes par des ressources également à long terme. En fait, la fraction qui satisfait à cette condition n'est que de 221 millions sur 897, soit environ du quart. Sans doute, cette proportion est-elle un peu plus favorable que celle de 1954 (197 milliards sur 964), mais elle demeure bien trop faible.

Opérations dangereuses.

C'est donc à concurrence des trois quarts de leur totalité que les opérations de trésorerie s'avèrent périlleuses.

La masse principale est celle des bons du Trésor qui ont donné à peu près exactement le même volume de ressources que l'année précédente (367 milliards au lieu de 366). Cette ressource, qui était orthodoxe quand il s'agissait de pallier des insuffisances momentanées de trésorerie, est éminemment dangereuse dans les circonstances actuelles, car si un jour, pour des motifs économiques ou psychologiques, même mal fondés, les épargnants se font rembourser leurs prêts ou s'abstiennent de les renouveler, il s'ensuivra nécessairement une crise grave et la nécessité d'enfler dans des proportions alarmantes la circulation monétaire.

Non moins malsains sont les emprunts bancaires à moyen terme des entreprises nationales, car, suivant un mécanisme qui a été exposé en détail dans le précédent rapport général, ils se traduisent inéluctablement par des émissions de billets de banque. Certes, leur volume est relativement restreint: 40 milliards au lieu de 21 en 1954, mais il y a néanmoins aggravation puisque ces sommes se cumulent.

Le poste « divers » qu'on pourrait sans erreur dénommer « expédients divers » est très varié dans sa composition, mais homogène par le caractère critiquable de ses éléments. Si l'on met à part les reports de paiement d'une année à l'autre, qui ne constituent pas à proprement parler une ressource de trésorerie, on y trouve essentiellement des engagements à vue envers une masse de déposants, notamment près des caisses d'épargne et du service des chèques postaux, qui recèlent encore plus de dangers pour la stabilité monétaire que les bons du Trésor.

Tout compte fait, on ne saurait donc dire que la reddition des comptes de 1955 conduit à l'optimisme: un déficit budgétaire proprement dit de 400 milliards, une charge nette de trésorerie de 700 milliards portée par l'adjonction des opérations des secteurs nationalisés et sociaux à un endettement public de 900 milliards, et ce dernier correspondant à concurrence d'un quart seulement à un financement normal.

Bien plus, il s'agit là d'un nouveau fardeau se cumulant avec tous ceux qu'ont légués les années antérieures et auquel viendra s'ajouter celui de l'année 1956.

Aussi, paraît-il nécessaire, après avoir dans le chapitre IV ci-après, étudié les propositions budgétaires pour cette dernière année, de dégager au chapitre V l'évolution de la situation financière au cours de la dernière période quinquennale.

CHAPITRE III

LA PRÉSENTATION DU BUDGET DE 1956

La forme que revêt le budget de 1956 constitue une transition avant la mise en application, pour celui de 1957, des nouvelles règles de présentation prévues par le décret organique dont nous examinons les grandes lignes au chapitre IV ci-après. Ses dotations se trouveront, en effet, avoir été fixées en deux stades séparés par une longue période de temps, les procédures étant en outre différentes pour les crédits civils et les crédits militaires.

En ce qui concerne les crédits civils, le premier stade a consisté essentiellement en l'adoption de l'article 7 du collectif du 6 août 1955, qui a décidé en principe de la reconduction, à l'exercice 1956, des crédits ouverts pour 1955, prévu certaines mises au point dont les crédits pourraient être l'objet dans le cadre de cette reconduction, fixé enfin pour l'ensemble des dépenses civiles de fonctionnement et d'investissement de 1956 — sur l'initiative du Conseil de la République — un plafond de 2.720 milliards de francs.

En application de ce texte, un décret du 31 décembre 1955 a « constaté » le montant des crédits reconduits à l'exercice 1956, fixant par là même le cadre du budget de 1956, tout à fait semblable à celui de l'année précédente, et lui ouvrant la plus grande partie de ses dotations. Ces dernières ont été rectifiées, pour réaliser des compressions de dépenses, par un décret du 17 avril 1956.

Si voisin qu'il soit du précédent, le budget de l'année en cours ne saurait cependant être la reconduction pure et simple de celui de 1955. Certains aménagements sont indispensables. Les demandes présentées à cet effet par le Gouvernement ont été rassemblées dans

le présent projet de loi « d'ajustement des autorisations budgétaires reconduites » tout à fait analogue aux « collectifs » habituels, sauf qu'il porte sur un plus grand nombre de chapitres et ne contient qu'à titre exceptionnel des annulations de crédits.

Ce projet de loi correspond au second stade de fixation des crédits que nous avons ci-dessus mentionné, a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 17 avril 1956, distribué effectivement sous sa forme définitive le 30 avril et discuté à l'Assemblée nationale du 21 mai au 26 juin 1956.

Pour ce qui est des crédits militaires de 1956, ils ont été votés par le Parlement en même temps que ceux de 1955. Le budget militaire de cette année s'est trouvé de la sorte fixé par les lois du 6 août 1955 tant dans sa contenance que dans ses dotations. Toutefois, le total de ces dernières, initialement arrêté à 958 milliards a été accru à deux reprises par des décrets d'avances, d'abord de 12 milliards le 31 décembre 1955 pour couvrir les dépenses des forces d'Extrême-Orient, ensuite et surtout de 110 milliards le 15 avril 1956 en raison des dépenses supplémentaires entraînées par les événements d'Afrique du Nord.

La présentation du budget de 1956, qui reproduit celle du budget de 1955, ne soulève qu'une remarque d'ordre général, c'est que le projet de loi d'ajustements s'est trouvé soumis bien tardivement au Parlement. Certes, votre rapporteur général n'ignore pas les difficultés auxquelles s'est heurté le Gouvernement pour maintenir, même en apparence, les dotations civiles dans les limites du plafond de 2.720 milliards. Il sait également que l'ouverture des crédits reconduits a permis à l'administration de fonctionner. Il n'en demeure pas moins que ce fonctionnement a été perturbé sur certains points par l'impossibilité de disposer assez tôt des crédits nécessaires. Nous exprimerons le vœu que la nouvelle procédure budgétaire écartée à l'avenir de telles entraves au bon fonctionnement des services.

CHAPITRE IV

LES PROPOSITIONS BUDGETAIRES DU GOUVERNEMENT POUR 1956

Comme il l'a fait au chapitre Ier pour les crédits de 1955, votre rapporteur général étudiera les propositions budgétaires de 1956 dans le cadre des composantes de l'endettement public, qui sont d'ailleurs, mais en le complétant, l'ordre de présentation adopté par le Gouvernement.

I. — OPERATIONS BUDGETAIRES

A. — Les crédits.

Crédits ouverts en 1955 (loi de finances), 3.163 milliards.
Crédits reconduits sur 1956, 3.516 milliards.
Crédits totaux demandés pour 1956, 3.959 milliards.

En plus pour 1956, 395 milliards.

On remarquera, en ce qui concerne la reconduction, que les chiffres de 1956 sont généralement plus élevés que ceux de 1955. Cela tient à ce que cette reconduction comporte l'application pour toute l'année 1956 de mesures qui précédemment n'avaient produit leur effet que pour quelques mois et, notamment, en ce qui concerne le personnel, la poursuite du plan de reclassement du 30 juin 1955.

La distinction entre budget normal et opérations spéciales conduit à présenter à part, sous cette dernière rubrique, les dépenses concernant le fonds national de solidarité et les dépenses exceptionnelles nécessitées par la situation en Afrique du Nord. Ces dépenses possèdent des caractéristiques particulières qui peuvent, certes, justifier un classement spécial, mais dont il ne faut pas s'exagérer l'importance. Si en effet les dépenses du fonds de solidarité sont actuellement nouvelles, elles sont destinées à s'incorporer l'an prochain et à titre définitif dans le budget normal, et d'ailleurs pour un montant plus élevé que celui de 1956. Quant au caractère exceptionnel des dépenses d'Afrique du Nord pour 1956, le mieux que nous puissions en dire est que votre commission souhaite très vivement qu'il soit effectif. Les dépenses des « opérations spéciales » doivent donc — ce que le Gouvernement a omis de faire — être totalisées avec celles du budget normal pour faire apparaître les chiffres réels du déficit et de la charge de trésorerie. On est au demeurant en droit de penser que le principal intérêt d'une telle présentation est de limiter les dépenses du budget civil « normal » à 2.715 milliards et par là de sembler satisfaire à l'exigence de la loi du 6 août 1955 qui a fixé à ces dépenses un plafond de 2.720 milliards.

Il faut signaler enfin que l'augmentation constatée d'une année sur l'autre n'a pu être limitée au chiffre — cependant énorme — de 495 milliards qu'à la suite de réductions réalisées par le Gouvernement sur les chiffres primitivement arrêtés et s'élevant au total de 159 milliards, à savoir :

Réduction sur la reconduction du budget ordinaire, 22 milliards.
Réduction sur la reconduction des dépenses en capital, 30 milliards.
Réduction sur les crédits de dommages de guerre, 20 milliards.
Mesures nouvelles acceptées, puis abandonnées, 37 milliards.
Réduction sur les crédits militaires, 50 milliards.

Total, 159 milliards.

Nous verrons ci-après, sous les différentes rubriques, ce qu'il faut penser de ces réductions que le Gouvernement déclare du nom d'économies et qui en grande partie ne correspondent qu'à des ajournements de paiement. Retenons, pour le moment, que sans ces mesures de caractère quelque peu artificiel, l'augmentation de dépenses en une année se serait élevée à 651 milliards.

On notera également qu'en présentant un bilan aussi léger, le Gouvernement satisfait vraiment à bon compte aux dispositions de l'article 7 de la loi du 6 août 1955 aux termes duquel il doit présenter au Parlement, en même temps que le présent collectif, « un état des économies déjà réalisées ».

1^o Budget civil.

(Titres I à VII.)

Crédits ouverts en 1955 (loi de finances), 2.183 milliards.
Crédits reconduits sur 1956, 2.506 milliards.
Crédits totaux demandés pour 1956,
Budget normal, 2.715; opérations spéciales, 110. — Soit 2.831 milliards.
En plus pour 1956, 351 milliards.

La simple reconduction à 1956 des crédits civils eût conduit à les augmenter de 2.183 à 2.506, soit de 83 milliards. Et encore n'aurait-il été possible de s'en tenir à cette augmentation, toute importante qu'elle fût, qu'à la suite de compressions réalisées par le Gouvernement sur les crédits reconduits, compressions qui se sont élevées à 52 milliards (total des crédits reconduits par le décret du 31 décembre 1955: 2.618 milliards, moins total des crédits recouverts par le décret du 17 avril 1956: 2.566 milliards). Mais, à ces crédits reconduits, est venue s'ajouter une masse supplémentaire de 119 milliards au titre du « budget normal », accrue d'une autre de 119 milliards pour les opérations spéciales. Nous avons vu ci-dessus ce qu'on peut penser de cette distinction assez artificielle.

Le total des majorations, rien que pour les crédits civils, est donc de 351 milliards. Nouveau bond et plus considérable qu'il ne jamais été dans la voie de l'accroissement des dépenses civiles, d'autant plus inquiétant que le total des dotations en cause comprend celles de réparation des dommages de guerre qui sont en régression constante. Nous étudierons de plus près cette évolution en examinant maintenant les différentes catégories de dépenses civiles.

a) Dépenses civiles de fonctionnement (Titres I à IV) :

Crédits ouverts en 1955 (loi de finances), 1.862 milliards.
Crédits reconduits sur 1956, 2.033 milliards.
Crédits totaux demandés pour 1956,
Budget normal, 2.000; opérations spéciales, 15. — Soit, 2.101 milliards.
En plus pour 1956, 212 milliards.

L'augmentation de 212 milliards s'analyse ainsi par grandes masses :
1^o Reconduction à 1956 des crédits de 1955, 168 milliards.

Cette majoration comprend elle-même deux parties :

A. — Inclusion définitive dans le budget des crédits supplémentaires ouverts pendant l'année 1955, 88 milliards.

B. — Extension à l'année pleine des crédits ouverts en 1955 pour quelques mois seulement, 80 milliards.

2^o Mesures nouvelles, 74 milliards.

La décomposition des crédits prévus ci-dessus en 1^o a a été donnée au chapitre premier. Il ne paraît cependant pas sans intérêt de la reprendre dans le tableau général ci-après qui retracera, pour chacun des principaux postes du budget, l'ensemble de son évolution entre le budget primitif de 1955 et celui de 1956, cette évolution faisant ensuite l'objet d'un examen sommaire.

Deette publique.

Les crédits affectés au service de la dette publique ont été reconnus insuffisants en cours d'exercice et ont dû être accrus de 1,6 milliards. Cette insuffisance n'a pas surpris votre commission des finances, qui l'avait fait prévoir dans le rapport général précédent.

Il est demandé en plus 37 milliards au titre de 1956. Une telle majoration est rendue inévitée par l'évolution de la dette publique telle qu'elle est retracée au chapitre premier ci-dessus; votre rapporteur général est d'ailleurs persuadé que ce chiffre se révélera finalement trop faible. Cela a déjà été le cas l'an dernier, comme on vient de le rappeler. Il convient de signaler en outre que le total des crédits nécessaires avait été évalué à 40 milliards dans le cadre du décret du 31 décembre 1955. Il a été réduit de 3 milliards par celui du 17 avril 1956 à titre de « calcul plus exact, après la clôture de l'exercice 1955, de certains crédits de la dette flottante ». Ne se proposait-on pas surtout de ramener coûte que coûte le total des crédits du budget civil dit « normal » dans la limite du plafond de 2.720 milliards, étant rappelé qu'il s'agit ici de crédits simplement évaluatifs, dont la réaffectation en cas de besoin est automatique ?

Fonctionnement de services.

C'est également dans le cadre du décret du 17 avril 1956 qu'a été opérée une réduction de 6,8 milliards sur les dépenses de fonctionnement des services. Le procédé de répartition employé, pour n'être pas nouveau, n'en est pas moins contestable. Il s'agit en effet d'un abattement forfaitaire de 1 p. 100 imposé à tous les ministères et l'expérience a prouvé surabondamment qu'une telle mesure de facilité, frappant indistinctement des services dont les uns sont nécessaires et les autres beaucoup moins, aboutit généralement soit à entraver le fonctionnement des administrations essentielles, soit à nécessiter l'ouverture de crédits supplémentaires en cours d'année. Combien vaudrait mieux une réforme administrative dont les gouvernements successifs ne cessent de parler, sans jamais entreprendre rien de sérieux !

Cette « économie » de 6,8 milliards est d'ailleurs absorbée plusieurs fois, d'une part par l'extension en année pleine de différentes mesures intervenues en 1955: 9 milliards, dont 6 au titre des effectifs de l'éducation nationale, d'autre part par un nouvel alourdissement pour 1956 du coût de fonctionnement des services: 25,6 milliards; la plus importante fraction de ces derniers crédits est également destinée à l'éducation nationale (8,2 milliards dont 4,8 pour des créations d'emplois); 5,5 milliards sont rendus nécessaires par l'incidence du resserrement des écarts de zone sur les traitements publics.

Amélioration de la situation des fonctionnaires de l'Etat.

Il s'agit ici essentiellement d'appliquer le plan prévu par le décret du 30 juin 1955. Le paiement de la première tranche (octobre 1955) a nécessité 4,2 milliards pour trois mois. Sa reconduction en année pleine et le paiement des tranches de janvier et juillet 1956 nécessiteront 56 milliards supplémentaires. On rappellera en outre que ces chiffres sont jugés insuffisants par les organisations de fonctionnaires, qui demandent en particulier l'extension à leur profit des augmentations accordées au personnel des entreprises nationales postérieurement à la mise en vigueur du plan du 30 juin 1955.

Amélioration de la situation des victimes de la guerre.

Corrélatives des précédentes, les majorations des crédits prévus pour les anciens combattants sont de 1,3 milliard au titre de 1955 et, en outre, de 21 milliards au titre de 1956.

Un autre supplément de 8 milliards est demandé, mais cette fois pour la réalisation d'une nouvelle étape du plan quadriennal d'établissement d'un rapport constant entre la situation des victimes de la guerre et celle des fonctionnaires, cette étape étant au demeurant jugée insuffisante par les intéressés.

Collectivités locales.

Le jeu des garanties de recettes accordées aux collectivités locales en raison de la réforme fiscale a nécessité l'ouverture en 1955 d'un crédit supplémentaire de 10 milliards.

Ce crédit n'avait pas été reconduit sur 1956, mais on demande au même titre dans le cadre des mesures nouvelles une dotation de 11 milliards.

Subventions économiques.

Votre rapporteur général a jugé opportun de retracer ci-après l'évolution des principales subventions économiques inscrites au titre IV du budget, rappelant à cet égard que d'autres subventions de même nature se trouvent aux titres VI et VIII et même au titre Ier: un détail aussi complet que possible de cette catégorie des dépenses, pour l'exercice 1955, a été inséré par notre collègue M. Armengaud en annexe X à l'avis n° 353 qu'il a présenté au nom de votre commission des finances sur le projet de loi portant approbation du deuxième plan de modernisation.

On notera que les subventions du titre IV, dont le total initial était de 287 milliards environ en 1955, ont été accrues en cours d'année de 37 milliards, dont 29 pour l'agriculture et spécialement 15 pour favoriser l'exportation des blés.

Une importante fraction des crédits de 1955 n'a pas été reconduite sur 1956. C'est notamment le cas pour l'agriculture où la réduction atteint 28 milliards (dont 16 pour le blé) et pour l'aide à l'exportation (— 16 milliards).

Les crédits nouveaux s'établissent au total de 13 milliards environ, dont 4 pour l'agriculture. Il faut tenir compte toutefois de ce que les dotations destinées aux transports ont été calculées dans l'hypothèse d'une réforme de la taxation des transports de marchandises (coordination des transports). Cette réforme qui fait l'objet de l'article 12 du projet de loi ici examiné n'a été votée en première lecture à l'Assemblée nationale que grâce à la procédure de la question de confiance. Si elle devait être écartée, les crédits seraient à majorer de 18 milliards.

Mesures sociales (assistance, prévoyance, formation professionnelle).

Cette catégorie de crédit, qui avait été majorée de 7,5 milliards dans le courant de l'année 1955, a fait à nouveau l'objet d'une augmentation de 10 milliards au titre de la reconduction. Rien en revanche n'est demandé dans le cadre des mesures nouvelles.

Algérie.

Des crédits supplémentaires s'élevant à 10 milliards avaient été accordés en 1955; ils ont été reconduits sans majoration nouvelle sur 1956, mais une dotation spéciale de 4,5 milliards est demandée au chapitre 41-53 du budget de l'intérieur pour: « Subvention à l'Algérie et aux populations algériennes ». Il est destiné, à concurrence de 3 milliards, à équilibrer le budget de l'Algérie et, pour le surplus, soit 1,5 milliard seulement, à permettre des distributions de céréales aux populations algériennes. Cette question sera vue en détail au titre de l'étude du budget de l'intérieur, mais on peut d'ores et déjà se demander si la somme prévue est suffisante pour produire un effet appréciable.

Divers.

On trouve bien entendu sous cette rubrique un grand nombre de mesures d'importance secondaire dont les unes sont consécutives à une ouverture de crédit sur 1955 (12,7 milliards), les autres à des reconductions en année pleine et au non-renouvellement de certains crédits annuels (— 0,8 milliard) et les dernières à des mesures nouvelles (12 milliards).

Parmi ces dernières on citera:

La prise en charge de l'indemnité d'éloignement de certains cadres métropolitains en fonctions dans les territoires d'outre-mer (2,7 milliards);

La revalorisation des pensions des marins du commerce (2,5 milliards);

L'aide aux rapatriés d'Indochine (1 milliard).

Il convient de noter, avant de passer à la rubrique suivante, que les 212 milliards de crédits supplémentaires qui viennent d'être passés en revue sont, à concurrence de 228 milliards, classés

au budget « normal » et comme tels doivent être couverts par les recettes générales de ce dernier.

Le surplus, soit 14 milliards, a été considéré comme « opérations spéciales » faisant l'objet d'un financement particulier. Il s'agissait initialement d'utiliser l'excédent des recettes prévues au titre du fonds de solidarité et qui, pour l'année incomplète 1956, doivent être supérieures aux dépenses. La mesure offre en outre, comme on l'a déjà signalé, l'intérêt de permettre, grâce à cet artifice de présentation, le maintien des crédits civils dans la limite du plafond égal à 2.729 milliards.

Les mesures ainsi considérées comme opérations spéciales sont les suivantes:

Mesures prises en faveur de l'Algérie, 2,5 milliards.

Conséquence de la réduction des écarts de zone de salaires:

Pour les fonctionnaires de l'Etat, 5,5 milliards.

Pour la Société nationale des chemins de fer français, 3,5 milliards.

Revalorisation des pensions des marins, 2,5 milliards.

Ensemble, 14 milliards.

b) Fonds de solidarité:

Les dépenses du fonds de solidarité ne devant prendre effet que du 1^{er} avril 1956 ne s'élevaient, pour l'exercice en cours, qu'à 105 milliards de francs. Il ne paraît pas nécessaire de s'étendre plus longuement sur ce sujet qui vient de faire l'objet au Conseil de la République de longues discussions.

c) Dépenses en capital (titres V à VI-B):

Crédits ouverts en 1955 (loi de finances), 350 milliards.

Crédits reconduits sur 1956, 315 milliards.

Crédits totaux demandés pour 1956, 401 milliards.

En plus pour 1956, 51 milliards.

Autorisations de programme nouvelles demandées pour 1956, 300 milliards.

Dans le cadre du décret du 31 décembre 1955, le ministre des finances avait fixé à 339 milliards le montant des crédits à ouvrir en 1956 au titre de la reconduction, c'est-à-dire en d'autres termes le montant des crédits de paiement nécessaires pour assurer au cours de cette année la poursuite des opérations pour lesquelles avaient été accordées des autorisations de programme. Le décret du 17 avril 1956 a réduit ce montant à 315 milliards, le Gouvernement présentant cette réduction de 24 milliards comme un « effort particulièrement draconien de compression de dépenses ». Une telle appréciation ne répond en rien à la réalité des faits, car il s'agit tout simplement, les autorisations de programme restant inchangées, d'un décalage des paiements dans le temps soit par ajournement volontaire des travaux autorisés, soit par non-paiement des travaux exécutés, soit enfin par impossibilité matérielle d'effectuer les travaux; dans les deux premiers cas, il s'agit de retards pleins d'inconvénients, dans le troisième d'une mesure sans portée véritablement obligatoire, et, en toute hypothèse, non d'un effort draconien, mais du type même de la mesure de facilité.

La prétendue « économie » ainsi réalisée est d'ailleurs très largement compensée par les crédits de paiement demandés au titre des mesures nouvelles: 88,7 milliards, couvrant à due concurrence les autorisations de programme s'élevant à 300,6 milliards.

Comme il est normal, l'éducation nationale reçoit la grosse part des autorisations nouvelles.

On peut être surpris en revanche de la faiblesse des sommes prévues pour l'Algérie, soit 11 milliards en autorisation de programme et en crédits de paiement nouveaux. Comparativement à l'effort militaire, l'effort économique traduit une singulière disproportion.

d) Réparation des dommages de guerre (titre VII):

Crédits ouverts en 1955 (loi de finances), 271 milliards;

Crédits reconduits sur 1956, 221 milliards;

Crédits totaux demandés pour 1956, 221 milliards;

En moins pour 1956, 50 milliards.

Autorisations de programme nouvelles demandées pour 1956 (Y compris tranche 1956 du programme triennal), 224 milliards.

A la différence des grandes rubriques précédentes, le total des autorisations de paiement afférentes à la réparation des dommages de guerre est en réduction par rapport à l'année précédente. La même évolution avait d'ailleurs été constatée l'an dernier, car il s'agit de la conséquence de l'achèvement progressif des opérations de reconstruction et d'indemnisation. Afin de comprimer autant que possible les dépenses imputables à l'année 1956, le Gouvernement a ramené ce poste à 50 milliards; la diminution avait été initialement fixée à 30 milliards. La commission des finances exprime le vœu que les autorisations ainsi accordées ne se révèlent pas inférieures aux possibilités effectives de règlement; en toute hypothèse, elle observe qu'il ne s'agit en l'espèce que d'un décalage dans les paiements et en aucune manière d'une économie comme le présente le Gouvernement.

2° Budgets militaires.

Crédits ouverts en 1955 (loi du 6 août 1955), 981 milliards.

Crédits reconduits sur 1956, 950 milliards.

Crédits totaux demandés pour 1956:

Budget normal, 925; opérations spéciales, 200. — Soit, 1.125 milliards.

En plus pour 1956, 141 milliards.

A la différence de ce qui s'est passé pour les budgets civils, ce sont les mêmes textes législatifs en date du 6 août 1955 qui ont ouvert les crédits militaires afférents aux deux années 1955 et 1956. Les dotations accordées dans ces conditions au titre de cette dernière année se sont élevées à 950 milliards, dont 902 pour le budget de la défense nationale et 48 pour celui de la France d'outre-mer, les dépenses d'Extrême-Orient n'étant pas incluses dans ces chiffres. Pour couvrir ces dépenses, une dotation supplémentaire de 12 milliards a été accordée le 31 décembre 1955. De nouveaux crédits seront

ultérieurement demandés au même titre ainsi que pour les frais de stationnement des troupes françaises en Allemagne.

Tout compris, il est prévu que ces différents chefs de dépenses doivent s'élever à un total de 975 milliards de francs; mais le Gouvernement a annoncé qu'il prendrait les mesures d'économies nécessaires pour réduire ce total à 925 milliards. C'est donc à ce chiffre qu'il faut évaluer les crédits militaires inscrits au « budget normal ». Il faudra y ajouter les dotations, classées sous la rubrique des « opérations spéciales » nées des événements d'Afrique du Nord et que le Gouvernement évalue à 200 milliards, ce qui donnerait un total général de 1.125 milliards pour l'année.

Une telle prévision est manifestement inférieure à la réalité. Le Gouvernement le reconnaît d'ailleurs dans son exposé des motifs puisqu'il déclare que cette évaluation « particulièrement fragile » ne tient pas compte du rappel des disponibilités pour le motif que le chiffre de ces dépenses n'aurait pas été opéré avec une suffisante approximation.

Votre rapporteur général dispose de moyens de calcul certainement moins précis que ceux du Gouvernement, mais il estime que le motif ci-dessus allégué est fort mauvais, car mieux vaut renoncer à établir un budget que de compter pour néant une dépense dès lors qu'on ne peut l'évaluer qu'approximativement. Dans le cas présent, il semble difficile d'espérer que les dépenses exceptionnelles d'Afrique du Nord s'établissent en 1956 à un montant inférieur à 300 milliards.

Le total des dépenses militaires passerait ainsi à 1.225 milliards. Le rapporteur général croit pouvoir retenir ce chiffre, tout en le considérant encore comme optimiste, d'autant plus qu'il suppose réalisées les 50 milliards d'économies, ce qui ne va certainement pas sans difficultés.

B. — Les recettes.

Évaluation pour 1955 (loi de finances), 3.025 milliards.

Évaluations pour 1956 (budget normal), 3.252 milliards.

Évaluations totales pour 1956, 3.374 milliards.

En plus pour 1956, 349 milliards.

Il convient d'examiner à propos des recettes, d'une part l'évolution des recouvrements pour les recettes budgétaires proprement dites, abstraction faite des ressources nouvelles prévues pour le financement du fonds national de solidarité, d'une autre part ces ressources nouvelles, enfin l'aide américaine.

On notera à cet égard que des prévisions budgétaires actuelles ne font pas état des impôts nouveaux dont le Gouvernement a annoncé qu'il demanderait le vote pour couvrir partiellement les dépenses d'Algérie.

1° Recettes budgétaires proprement dites.

Comme on l'a vu au chapitre précédent, le rendement de ces recettes, qui avait été initialement évalué à 2.000 milliards, s'est élevé finalement à 3.134 milliards. Pour 1956, il doit être porté à 3.227 milliards.

L'augmentation de 95 milliards touchant les produits fiscaux s'analyse en une majoration de 176 milliards due à l'évolution de la conjoncture, compensée en partie par deux réductions, l'une de 75 milliards par suite de l'extension en année pleine de la réforme fiscale de 1956, l'autre de 6 milliards, conséquence de diverses modifications apportées à la législation.

Les effets en année pleine de la réforme fiscale sont surtout sensibles pour la T. V. A.; son rendement est en diminution de 75 milliards, dont 11 se retrouvent en augmentation aux douanes, une autre augmentation de 9 milliards étant relative à la taxe unique sur les cafés et les thés. Les contributions directes sont en moins-value de 9 milliards.

Les modifications touchant la législation consistent :

1° En la détaxation temporaire de produits alimentaires pour combattre la hausse des prix, détaxation qui aurait coûté 8 milliards dans l'hypothèse, maintenant caduque, où elle aurait pu prendre fin le 30 juin. La prorogation de ce régime au 31 décembre 1956 conduit à une moins-value supplémentaire de 32 milliards.

2° En l'augmentation des prélèvements opérés sur le produit de la taxe unique sur les vins en faveur du fonds d'assainissement de la viticulture (moins 5 milliards);

3° En la réforme du régime fiscal des transports de marchandises, dont le rendement net serait de 7 milliards (remplacement de la taxe sur les prestations de services perçues sur les transports par des taxes spéciales, compte tenu de l'incidence de ces mesures sur le budget de la Société nationale des chemins de fer français).

L'évolution de la conjoncture, enfin, est estimée devoir produire 176 milliards sur la base des hypothèses suivantes :

Augmentation de 7 p. 100 des revenus de 1955 par rapport à ceux de 1954;

Majoration de 9 p. 100 de la masse des salaires de 1955 à 1956; Accroissement de 7 p. 100 de la production industrielle de 1955 à 1956;

L'incidence de certains éléments (inertie dans les variations, développement du régime du forfait) ramenant l'ensemble de ces pourcentages à une moyenne de 6,5 p. 100.

Il est certain que, même en tenant compte de cette dernière réaction, le taux prévu pour l'accroissement annuel de la production industrielle paraît difficilement réalisable en raison des gelées, du rappel des disponibilités et de l'institution d'une troisième semaine de congés payés. L'évaluation présentée est donc surestimée.

Les produits non fiscaux marquent une progression de 20 milliards, due surtout à la réapparition dans les recettes budgétaires de l'excédent de la caisse autonome d'amortissement.

2° Fonds national de solidarité.

Dans les propositions initiales du Gouvernement, les recettes du fonds devaient s'élever pour 1956 à 122 milliards; dans le texte voté définitivement par le Parlement elles ne sont plus que de 118 milliards, chiffre qui demeure supérieur à celui des dépenses, la différence servant à couvrir, comme on l'a vu ci-dessus, page 196, certaines dépenses du budget. Il en résulte néanmoins un accroissement de 4 milliards pour le déficit global de ce dernier.

3° Aide américaine.

Le versement de 25 milliards attendu pour 1956 correspond à l'appurement des versements dus au titre de l'aide accordée les années précédentes; il n'est pas possible d'espérer voir apparaître cette année le même dépassement des prévisions que l'an dernier. En outre, il est vraisemblable qu'en 1957 ce poste, s'il n'a pas disparu, sera ramené à un montant tout à fait négligeable.

C. — Le déficit budgétaire.

Le déficit budgétaire de 1956 s'établit selon les évaluations gouvernementales à 585 milliards, dont 388 milliards au titre du budget dit normal et 197 pour les opérations spéciales; le chiffre correspondant évalué au début de l'année 1955 étant de 439 milliards, l'augmentation s'établit à 146 milliards.

Il se trouve, comme nous l'avons vu, que le déficit de 1955 a finalement été moins fort qu'il n'avait été prévu, en raison essentiellement de la perception de recettes exceptionnelles; il est malheureusement à peu près certain que l'évolution sera cette année diamétralement opposée. Les crédits militaires étant, on l'a indiqué, inférieurs de 100 milliards au moins aux besoins et différentes surestimations de recettes ou sous-estimations de dépenses ayant été constatées ci-dessus, le déficit final dépassera 700 milliards, à moins que le Gouvernement n'obtienne du Parlement, comme il en a exprimé l'intention, le vote de 100 milliards d'impôts nouveaux.

II. — OPERATIONS DE TRESORERIE

Le solde débiteur net des comptes spéciaux en 1955 avait pu, comme on l'a vu au chapitre précédent, être maintenu très près du chiffre initialement prévu (55 milliards) malgré l'octroi en cours d'année de 35 milliards d'avances aux régimes de sécurité sociale, cela grâce à des compensations sur d'autres catégories de comptes. Pour 1956, le Gouvernement prévoit par rapport au montant reconduit (52 milliards) une augmentation de 38 milliards, dont 35 pour les régimes de sécurité sociale, mais cette fois sans compensation; le nouveau solde serait dans ces conditions de 90 milliards.

En ce qui concerne en revanche le fonds de développement économique et social et les prêts aux organismes d'I. L. M., il n'est prévu aucune modification par rapport aux montants reconduits, eux-mêmes égaux aux autorisations pour 1955 (200 et 107 milliards).

La charge nette de trésorerie, reflétant la majoration des comptes spéciaux et celle du déficit budgétaire, s'établit ainsi à 92 milliards contre 84 au début de 1955. Elle dépasserait 1.100 milliards si les dépenses supplémentaires d'Afrique du Nord ne devaient pas être couvertes partiellement par des ressources complémentaires.

III. — OPERATIONS NON REPRISES DANS LA COMPTABILITE DE L'ETAT

A. — Les emprunts des entreprises nationales.

Les prévisions faites à ce titre pour 1956 correspondant à l'évaluation de 103 milliards proposée pour 1955, s'élèvent à 114 milliards en nombre rond. Ce chiffre est obtenu en retranchant d'un total d'emprunts de 150,9 milliards, le montant des remboursements de crédits à moyen terme, soit 37,2 milliards;

B. — Les déficits des entreprises nationales.

Compte tenu des concours apportés par l'Etat et qui sont compris dans les rubriques budgétaires précédentes, il est prévu que les dépenses d'exploitation des entreprises nationales se solderont encore en 1956 par un déficit global de 49 milliards, contre 49 milliards selon les prévisions initiales de 1955 et 24 selon les résultats définitifs de cet exercice. La ventilation de ce déficit est la suivante : Charbonnages de France, 22 milliards; Electricité de France, 7,1 milliards; Gaz de France, 7,1 milliards; R. A. T. P., 11,5 milliards; Air France, 1 milliard. — Total, 49 milliards.

C. — Le déficit de la sécurité sociale.

Compte tenu également des avances faites ou à faire par l'Etat et prévues dans les comptes spéciaux, avances s'élevant à 35 milliards (cette expression correspondant d'ailleurs à un euphémisme, car il ne semble pas que ces sommes puissent être jamais remboursées), on estime que le fonctionnement des différents régimes de sécurité sociale laissera, de surcroît, un déficit résiduel global de l'ordre de 15 milliards.

IV. — L'ENDETTEMENT PUBLIC.

La convergence des éléments que nous venons d'examiner conduit à chiffrer à 1.100 milliards le montant de l'endettement public pour 1956 et cette évaluation, pour des motifs que nous avons men-

tionnés chemin faisant, est certainement minorée. Sur les bases actuellement les plus probables, ce montant avoisinera 1.300 milliards, à moins que le Parlement ne vote de nouveaux impôts pour couvrir les dépenses d'Algérie. Si l'on rapproche ce chiffre de son homologue pour 1955, soit 900 milliards, on ne peut que concevoir des craintes très vives pour l'avenir. Pour asseoir cependant la comparaison sur une base plus large et par conséquent plus valable, il est opportun de la faire porter sur plusieurs années. C'est ce que votre rapporteur général se propose de faire dans le chapitre suivant.

Il est toutefois nécessaire de signaler ici que, pour obtenir une vue complète de la situation financière de l'Etat, il aurait fallu, comme votre commission des finances n'a cessé de le réclamer, examiner celle-ci dans le cadre général de la comptabilité économique nationale. Le Gouvernement avait fait l'an dernier une tentative en ce sens, dont nous avions d'ailleurs fait ressortir l'insuffisance. Non seulement aucune amélioration n'a été constatée, mais tout au contraire le Gouvernement a complètement négligé cette année de fournir aucune précision à cet égard. Votre commission des finances compte que c'est la dernière fois qu'une telle observation peut être faite et que la présentation nouvelle, dont elle a veillé à ce qu'elle fût prévue dans le décret organique de présentation du budget, sera appliquée à partir du budget de 1957.

En résumé, en ce qui concerne les dispositions budgétaires que nous venons d'analyser, on ne peut que déplore que les habiletés dans la présentation des chiffres, auxquelles nous avons été accoutumés depuis de longues années, afin de donner le change sur les qualités du budget présenté aux Assemblées, aient parfois tenté également le Gouvernement actuel.

Le budget présenté est quelque peu surestimé en ce qui concerne ses recettes, mais très nettement sous-estimé, à concurrence de quelque 100 à 150 milliards en ce qui concerne ses dépenses.

De la sorte, l'évaluation corrigée de l'endettement public dépasse actuellement de 400 milliards celle de 1955. Le budget ne porte la trace d'aucune amorce de réforme, se gonfle au contraire plus qu'aucun des précédents en ce qui concerne les dépenses civiles et ne comporte malgré les affirmations gouvernementales que de fausses économies, dangereuses même pour les co-contractants de l'Etat, dans la mesure où elles correspondent à des reports de paiement.

Diminution des crédits de paiement destinés à la reconstruction, diminution des subventions pour les produits agricoles et pour l'exportation, effort économique dérisoire à proportion de l'effort militaire effectué pour l'Algérie viennent encore ajouter à ces faiblesses, si bien que le budget réajusté se présente sous un jour encore moins favorable que le budget de l'an dernier.

CHAPITRE V

L'EVOLUTION DE LA SITUATION BUDGETAIRE DEPUIS 1951.

Pour obtenir, par l'étude de son évolution, une vue aussi exacte que possible de la situation budgétaire du pays, nous examinerons successivement :

1° L'endettement public pour les années 1950 à 1956 ;

Les moyens employés pendant la période 1951-1955 pour couvrir les charges de la collectivité nationale, et spécialement ceux qui sont classés sous la rubrique de la dette publique ;

La situation à la fin de 1955 des dettes de la collectivité nationale et notamment celle de la dette publique.

A. — L'endettement public de 1950 à 1956.

Comme l'examen détaillé, au chapitre précédent, des différentes rubriques le faisait prévoir, le chiffre de l'endettement public pour l'année 1956 bat malheureusement le record antérieur, et de façon très nette, puisqu'il le dépasse de 200 milliards environ, et encore en admettant que les prévisions de dépenses civiles du Gouvernement ne seront pas dépassées et que l'excédent des dépenses militaires sera couvert par des recettes nouvelles, sans quoi la majoration sera de 350 milliards.

Il ressort de ces chiffres que les dangers que nous avons signalés l'an dernier se trouvent encore aggravés cette année :

1° En ce qui concerne la charge nette de trésorerie, la progression continue inexorablement. Certes, des rentrées exceptionnelles de recettes ont ramené le chiffre définitif de 1955 en-dessous des prévisions initiales ; il n'en demeure pas moins que l'augmentation annuelle moyenne depuis 1950 continue à s'établir aux environs de 100 milliards. Il n'est évidemment pas question de tirer une loi de cette simple constatation ; elle offre toutefois l'avantage de faire ressortir d'une manière particulièrement saisissante la nécessité absolue d'interrompre cette progression, qui nous conduirait inévitablement à une nouvelle dégradation de la monnaie ;

2° L'augmentation continue des dépenses publiques serait moins inquiétante si elle avait pour cause un développement des investissements civils ; on constate malheureusement que la part de ces derniers, dans le total de ces dépenses, ne cesse de décroître ; voyons en effet la comparaison des pourcentages des principales rubriques en 1950, 1955 et 1956 :

La part des dépenses d'investissement au sens le plus large, qui était de 36 p. 100 en 1950, s'établissait encore à 25 p. 100 l'an dernier, elle n'est plus maintenant que de 22 p. 100. Si l'on considère les investissements productifs au sens strict, la chute est encore plus sévère puisqu'elle se mesure de 11 à 5.

Une autre comparaison, englobant les emprunts des entreprises nationales, aboutit à des conclusions identiques. En 1953, les dépenses d'investissement au sens large étaient supérieures au mon-

tant de l'endettement public, dont elles représentaient 118 p. 100. Cette année, la proportion n'est plus que de 90 p. 100.

Inquiétant par sa progression constante, inquiétant en ce qu'il s'analyse en une perte de substance pour la collectivité nationale, l'endettement public doit aussi engendrer bien des préoccupations en ce que les charges annuelles qui lui correspondent s'accroissent d'année en année. Votre rapporteur général tient cependant, à cet égard, à dissiper une équivoque. Le tableau n° 76 permet une étude valable de l'évolution de l'endettement public, car les éléments de celui-ci sont calculés pour chaque année d'une manière homogène, mais il ne permet pas le calcul des montants cumulés. En effet, comme on l'a indiqué en donnant la définition de l'endettement public, celui-ci ne reflète pas simplement l'excédent sur les recettes des dépenses effectives au cours d'une année déterminée, mais en principe, l'excédent sur les recettes des dépenses nées pendant le même laps de temps. Cette présentation a été adoptée comme conduisant à des évaluations plus exactes, puisqu'on ne peut de la sorte alléger artificiellement l'endettement public en reportant les règlements sur une année postérieure, mais, pour ce motif même, il n'est pas possible d'additionner l'endettement public de plusieurs années consécutives, sous peine d'aboutir à des doubles emplois.

Pour obtenir un total valable pour plusieurs années consécutives, tout en restant dans le cadre de l'endettement public, il convient d'additionner les éléments suivants :

La charge nette de trésorerie, comprenant non seulement l'accroissement de la dette publique, mais également celui des différents comptes créditeurs ouverts dans la comptabilité de l'Etat ;

L'augmentation de la dette à long, moyen et court terme des entreprises nationales (calculée d'après les bilans de ces entreprises) ;

L'accroissement des déficits de la sécurité sociale non couverts par des concours de l'Etat (ceux-ci étant déjà compris dans la première rubrique) ;

Ces trois éléments s'établissent respectivement à 3.104, 527 et 41 milliards pour les cinq années 1951 à 1955. Leur total est donc de 3.672 milliards.

B. — La couverture des charges de la collectivité nationale.

Le montant de l'endettement public ayant ainsi été dégagé, il est intéressant de déterminer de quelle manière une charge aussi importante a pu être couverte

On voit que les ressources de trésorerie de l'Etat et de ses annexes industrielles et sociales au cours de la période envisagée ont consisté pour près de deux tiers (2.187 milliards) en emprunts à court terme. En particulier le volume des bons du Trésor a sensiblement plus que doublé puisque, atteignant au 31 décembre 1955 2.164 milliards, il avait été en cinq ans de 1.233 milliards. Quant à la dette à long terme, qui constitue en l'espèce le financement sain, elle s'est accrue de 1.000 milliards environ, dont 739 pour l'Etat lui-même.

D'un autre point de vue, il convient de remarquer que, si l'ensemble des emprunts faits ainsi sous diverses formes par l'ensemble de la collectivité nationale donne lieu à l'endettement public, une fraction seulement correspond à ce que l'on entend habituellement par « dette publique ».

Votre rapporteur général a précisé dans son rapport sur le budget de 1955, la distinction qu'il convenait de faire entre ces deux éléments.

La notion de « dette publique » de même que l'appellation officielle qui lui correspond est une notion ancienne, traditionnelle, remontant à une période où l'Etat, pour faire face à ses obligations, se procurait les fonds qui lui étaient nécessaires en sus de ses ressources normales, essentiellement par le mécanisme de l'emprunt. Le montant de la « dette publique » donnait ainsi une idée assez exacte de la situation des finances publiques.

Depuis la Libération, avec la nationalisation du crédit, des banques, des assurances, le développement des activités de l'Etat dans le secteur industriel et social, l'Etat qui gère directement ou indirectement des fonds affectés à ces diverses activités en dispose d'une manière inapparente et s'en sert, en particulier, pour apporter aux emprunts, qu'il continue toujours à lancer dans une certaine mesure, le complément nécessaire pour faire face à ses diverses obligations.

C'est ainsi que, par exemple, les déposants dans les banques ou les caisses d'épargne, les détenteurs de comptes de chèques postaux deviennent prêteurs de l'Etat, généralement à leur insu, celui-ci utilisant leurs fonds et devenant dans cette mesure leur débiteur, sans que cela apparaisse aucunement dans le montant de la « dette publique ».

Cette « dette publique » ne comprend pas davantage la dette que l'Etat contracte au titre de ses activités industrielles (emprunts d'équipement par exemple, prêts bancaires, etc.).

On voit donc que cette appellation a, à l'heure actuelle, un caractère très restrictif et que son évaluation n'a qu'une signification et une portée relatives.

Ainsi, l'augmentation de la « dette publique » au cours d'un exercice ne constitue qu'une fraction de l'endettement public au cours de ce même exercice, et si traditionnellement on continue à présenter des tableaux de la dette publique et de sa décomposition, cela permet de se rendre compte, essentiellement de l'évolution du montant de la dette extérieure et de l'importance de la charge d'intérêts que le budget doit supporter, puisque les crédits destinés au paiement de ces intérêts y figurent sous une rubrique spéciale. Mais ces tableaux et ces chiffres ne permettent plus actuellement de se faire une idée exacte de la situation réelle des finances de l'Etat. C'est à la notion plus large de l'endettement public qu'il faut désormais recourir.

Ces distinctions étant rappelées, on peut noter que, pour la période 1951-1955, l'augmentation de la dette publique au sens traditionnel est de l'ordre de 1.900 milliards; elle représente environ les deux tiers de la fraction de l'endettement public affectée aux activités propres de l'Etat et les quatre septièmes de l'endettement public total.

On peut également opérer avec intérêt un autre rapprochement, entre l'endettement public, les investissements considérés comme productifs et les émissions à long et moyen terme.

On constate ainsi que pour moitié seulement l'endettement public est contrebalancé par des investissements productifs, ceux-ci à leur tour étant financés pour moitié seulement d'une manière saine par des émissions à long ou moyen terme. Quel que soit l'angle sous lequel on se place, on se trouve toujours en présence du déséquilibre fondamental entre les charges que l'Etat s'impose et l'accroissement de richesses qu'elles entraînent pour la Nation, aussi bien qu'entre les immobilisations dont il se greve et la masse des sommes dont le remboursement peut lui être demandé à court terme. Le calcul de cette masse sera fait d'une manière plus précise au paragraphe IV ci-après, après que nous aurons examiné, au paragraphe III, l'évolution de la dette publique au sens étroit et des charges croissantes qu'elle fait peser sur le budget.

C. — L'évolution de la dette publique.

Définie comme elle l'a été au paragraphe précédent, la dette publique a évolué de 1950 à 1955.

L'augmentation de 1955 par rapport à 1951 est du même ordre de grandeur que celle de l'année précédente; bien que l'une et l'autre soient fort inférieures à celles des deux années antérieures, cet alourdissement continu ne manque pas d'être très inquiétant pour l'avenir des finances publiques, ce que fait ressortir encore plus nettement l'évolution de la charge annuelle que cette dette impose au budget.

Sans doute, peut-on prétendre que la charge annuelle n'atteint pas encore, en francs constants, le niveau de 1938, mais elle s'en rapproche avec une vitesse alarmante. Il y a six ans, elle en représentait moins du tiers; aujourd'hui elle en dépasse les deux tiers, et l'augmentation annuelle s'accroît elle-même chaque année. Si ce rythme se maintient, nous aurons retrouvé dans trois ans, en valeur relative, la situation de 1938 et l'on ne connaît que trop les obstacles insurmontables qu'une dette trop lourde oppose à tout assainissement financier, le seul moyen pratique d'y procéder résidant, comme l'expérience ne l'a que trop montré, dans une répudiation d'une partie de cette dette par le mécanisme de la dévaluation, c'est-à-dire dans une nouvelle spoliation des épargnants.

D. — La situation de l'endettement public au 31 décembre 1955.

Après avoir retracé l'alourdissement continu de l'endettement public et spécialement de la fraction constituée par la « dette publique », il reste à votre rapporteur général à en dresser l'échéancier afin d'évaluer aussi exactement que possible les dangers qu'il recèle. Ce travail sera assez simple pour la dette publique; que nous examinerons en premier lieu; il sera, en revanche, plus difficile pour les autres éléments de l'endettement public.

Le montant de la dette publique au 30 novembre 1955 était de 5.728 milliards:

De son côté, la dette des entreprises nationales s'était élevée au même moment à 960 milliards, dont 306 milliards à court terme.

Mais il convient d'ajouter à ces sommes celles que l'Etat doit à ses créanciers en compte courant qu'on appelle officiellement ses « correspondants ». Il s'agit là de sommes qui sont, en règle générale, remboursables à vue et par conséquent de dettes plus dangereuses que beaucoup de celles qui sont classées sous la rubrique de la dette publique; cependant, aucun document officiel n'en donne le montant. Nous pourrions donc parler à leur propos de « dette occulte ».

Votre rapporteur général a cherché depuis longtemps à connaître ce montant, mais il lui a été répondu par l'administration des finances que dans l'organisation actuelle, on ne pouvait le lui fournir avec une précision suffisante. Une telle réponse marque la nécessité et l'urgence de la réforme dont votre commission a fait inscrire le principe dans l'article 68 du décret déterminant le mode de présentation du budget dont il sera traité au chapitre suivant, cette réforme tendant à faire fixer par arrêtés soumis aux commissions des finances du Parlement, les cadres normalisés dans lesquels s'exécuteront les comptes de l'Etat.

Faute actuellement de ces précisions dont il regrette vivement l'absence, votre rapporteur général en est réduit à des conjectures quant au montant des soldes créditeurs des correspondants. Si l'on observe d'une part, que ces comptes se sont accrus en cinq ans de 800 milliards, d'autre part, que le solde total des comptes de chèques postaux particuliers est de l'ordre de 500 milliards, et celui des comptes des collectivités locales est de 350 milliards, on peut être certain de se trouver en-dessous de la réalité en fixant le total général à 1.000 milliards.

Ainsi peut-on dire que dans l'ensemble, la dette totale de la collectivité nationale doit être de l'ordre de 8.000 milliards.

De ce montant énorme, une fraction doit particulièrement retenir votre attention, c'est celle qui représente les exigibilités à court terme, car l'Etat vit — nous l'avons dit et répété depuis des années — sous le plébiscite permanent des épargnants.

On peut présenter à cet égard un calcul — évidemment approximatif — analogue à celui que nous avons fait l'an dernier:

1° L'Etat doit en premier lieu rembourser la dette échue au 31 décembre 1955, soit 669 + 231 = 900 milliards. Il convient toutefois, pour les motifs exposés dans le rapport général précédent, de déduire

les bons du Trésor détenus par les banques et dont le montant peut être estimé à 300 milliards.

Il reste par conséquent environ 600 milliards.

2° Il doit également rembourser la fraction à échoir en 1956. Le total figurant au même tableau est de 1.199 milliards dont il faut retrancher 400 milliards pour le même motif que ci-dessus, 800 milliards.

3° Le solde créditeur des correspondants a été évalué, *grasso modo*, faute d'indications précises fournies par le Gouvernement à 1.000 milliards.

4° Enfin, la dette à court terme des entreprises nationales est de 300 milliards.

Ensemble, 2.700 milliards.

Au total, et tenant compte des imprécisions du calcul, on peut dire que les exigibilités à court terme de la collectivité nationale sont de l'ordre de 2.700 milliards. On pourrait même plutôt retenir le chiffre de 3.000 milliards car, si le solde créditeur des correspondants venait à subir une baisse très importante, ce serait le signe que des retraits massifs ont été opérés sur les comptes de chèques postaux et les livrets de caisse d'épargne; les mêmes retraits frapperaient certainement les dépôts bancaires et le montant des bons du Trésor détenus par les banques, selon le mécanisme d'emprunt forcé que nous avons analysé l'an dernier, décroîtrait également dans une très importante proportion.

En d'autres termes et pour employer une image frappante, on peut dire que les exigibilités à court terme de la collectivité nationale sont du même ordre de grandeur que la circulation monétaire.

Votre rapporteur général ne veut dissimuler aucun des aspects alarmants de la situation financière du pays; il n'en souhaite que davantage que les craintes que l'on peut concevoir se révèlent finalement vaines.

Cependant, de la masse ci-dessus circonscrite, certains éléments ont donné ou donneront lieu inéluctablement à décaissement au cours de l'année courante.

Ce sont ceux qui sont prévus ci-dessus sous les rubriques 1° et 2° et une fraction du 4°, au total environ 1.550 milliards.

Mais il faut ajouter à cette somme celle qu'il faudra se procurer pour couvrir l'excédent des dépenses sur les recettes de l'exercice, soit, pour l'ensemble des activités de l'Etat, 192 + 49 + 15 = 1.016 milliards.

Total arrondi à 2.600 milliards.

On doit espérer que le rythme des souscriptions permettra d'obtenir une masse aussi élevée de disponibilités.

Il n'en faut pas moins ne pas perdre de vue que tout notre édifice financier et monétaire est fondé non pas tant sur la prospérité ou la technique que sur la confiance. Une crise de confiance qui se traduirait par un ralentissement des apports de fonds nécessiterait une émission massive de signes monétaires, dont nous ne connaissons que trop bien les conséquences.

Nous reprendrons à la troisième partie du présent exposé les principaux éléments du bilan financier de ces cinq dernières années pour les rapprocher du contexte économique et permettre un jugement raisonné sur cette période où, d'après ce que nous avons vu jusqu'à présent, les ombres dominent.

CHAPITRE VI

LA REFORME BUDGETAIRE

Deux séries de mesures sont actuellement en voie de réalisation en ce qui concerne la réforme budgétaire. La première, relative à la substitution dans la comptabilité publique du système de la gestion à celui de l'exercice, a fait l'objet de textes publiés en 1955 et se trouve depuis le 1^{er} janvier de cette année au stade de l'application. La seconde, de portée beaucoup plus vaste, a trait à l'ensemble de la présentation et du vote du budget; elle s'est trouvée concrétisée tout récemment dans un décret du 19 juin 1956. Nous allons examiner successivement les dispositions contenues dans ces différents textes.

A. — La substitution du système de la gestion à celui de l'exercice.

L'article 11 de la loi du 11 juillet 1953 a posé le principe que le système de la gestion serait substitué à celui de l'exercice; renvoyant à des décrets la fixation des modalités d'application de la mesure; un décret a été publié à ce titre le 11 novembre dernier; il a été suivi de deux circulaires.

Pour vous permettre d'apprécier la portée de la mesure, votre rapporteur général rappellera très brièvement en quoi se différencient les deux systèmes.

Celui de l'exercice consiste en son principe à rattacher à chaque année budgétaire l'ensemble des droits et des obligations qui ont pris naissance au cours de cette année, quelle que soit la date effective des encaissements et décaissements auxquels ils ont donné lieu. Cette procédure présente l'avantage de permettre une détermination exacte des résultats financiers de chaque année, mais en revanche elle offre de multiples inconvénients dont le principal est que, par suite des délais nécessaires à l'apurement de toutes les opérations, l'arrêté définitif ne peut intervenir qu'à l'issue d'une longue période suivant la fin de l'année civile (qu'on appelle la période complémentaire) et à un moment si éloigné que, si l'on possède une vue exacte des opérations effectuées, il n'est pratiquement plus possible de sanctionner les irrégularités qui seraient constatées.

A l'inverse, le système de la gestion, dans sa formule pure, conduit à ne retracer dans les comptes de l'année budgétaire que les opérations de recettes et de paiements qui y sont effectuées, quelle que soit la date du fait générateur. Les comptes peuvent donc être arrêtés très vite, mais ils risquent de ne donner qu'une image imparfaite de la situation financière dès lors que l'on ne prend plus en considération les recettes et les dépenses qui, au 31 décembre, ont un caractère certain mais n'ont pas donné lieu à une opération de caisse. Cette circonstance peut paraître d'autant plus inquiétante

qu'il est possible de modifier volontairement la physionomie de l'année en retardant le paiement de certaines dépenses.

Le système de l'exercice a traditionnellement été préféré en France, mais pour pallier ses inconvénients, on a été conduit à limiter de plus en plus la durée de la période complémentaire. Sans retracer dans le détail cette évolution, on notera seulement que, jusqu'à l'année dernière, l'année financière était close, en ce qui concerne les dépenses, le 10 février de l'année suivante pour les opérations d'ordonnement, à fin février pour les paiements, le 30 avril pour la régularisation des dépenses obligatoires et le 31 mai pour les autres opérations de régularisation. Toutefois, les opérations de recettes ainsi que les opérations concernant les dépenses d'investissement étaient arrêtées le 31 décembre de même que l'engagement des dépenses de personnel, l'engagement des autres dépenses devant être réalisé le 15 décembre au plus tard.

Ces délais ont paru trop longs et il a été décidé d'avancer la date d'arrêt des comptes pour permettre au Parlement de s'en saisir avant qu'ils aient perdu tout l'intérêt pratique. C'est à cette nécessité qu'a répondu l'article 41, dont l'objet déclaré est, comme on l'a vu ci-dessus, de substituer le système de la gestion à celui de l'exercice.

En réalité, cependant, la réforme est moins profonde que ne le laisseraient prévoir les termes ainsi employés. Comme on l'a indiqué, le système de l'exercice tel qu'il s'était trouvé finalement transformé avait beaucoup emprunté à celui de la gestion. En contrepartie, le système de la gestion qui prévaut désormais présente un certain nombre des caractéristiques de celui de l'exercice, si bien qu'il s'agit d'une modification de degré plutôt que de nature.

Il subsiste en effet une période complémentaire réduite, tant en ce qui concerne l'ordonnement et le paiement des dépenses ordinaires (29 janvier) que les opérations de régularisation (31 janvier pour les comptables du Trésor et fin février pour l'agent comptable central). Rien n'est changé en ce qui concerne les recettes pour lesquelles on appliquait déjà la gestion. Quant à l'engagement des dépenses autres que celles de personnel, il doit être réalisé le 30 novembre au plus tard; en revanche, dans certaines limites, l'engagement des mêmes dépenses peut être opéré à partir du 1^{er} novembre de l'année précédente.

Pour éviter les retards de règlement qui, en s'accumulant d'année en année, pourraient aggraver de manière occulte la situation financière, le décret du 14 novembre prévoit que les engagements de plus de 500.000 F effectués au cours d'une année et qui ne donnent lieu à paiement que sur l'année suivante feront l'objet d'une comptabilité administrative spéciale tenue contradictoirement par les ordonnances d'une part et les contrôleurs financiers (anciens contrôleurs des dépenses engagées) d'autre part. Il sera possible de la sorte d'apprécier dans quelle proportion les crédits d'une année se trouvent grevés au départ par des opérations antérieurement décidées. Bien entendu il faudra que les contrôleurs financiers veillent à ce que les dispositions légales ne se trouvent pas tournées par le fractionnement abusif des dépenses en sommes inférieures à 500.000 F afin de les soustraire à cette comptabilisation.

L'incidence de ces nouvelles mesures doit être appréciée à deux points de vue différents, celui du contrôle parlementaire et celui de la trésorerie.

En ce qui concerne l'arrêt des comptes, les éléments sont maintenant réunis pour que celui-ci puisse être réalisé suffisamment tôt et qu'ainsi le Parlement se prononce sur des chiffres qui n'ont pas perdu toute actualité. Il reste à votre rapporteur général à insister, d'une part, pour que l'administration mette effectivement en œuvre ces éléments et, d'autre part, pour que le Parlement cesse de ne s'intéresser à peu près exclusivement qu'aux prévisions budgétaires pour se préoccuper également de l'utilisation qui en est faite.

Pour ce qui est maintenant de la trésorerie, l'avancement des dates limites pour les engagements, joint à l'aménagement des périodes complémentaires, conduira sans doute à un accroissement du pourcentage des opérations afférentes à une année financière et réglées au cours de la même année. Au bout de peu d'années un équilibre s'établira — moyennant la surveillance attentive des engagements n'ayant pas eu fin d'année fait l'objet de paiements — entre les restes à régler laissés à une année financière par la précédente et ceux qu'elle transmettra à la suivante. Toutefois, pour les années 1956 et 1957 qui marqueront la transition, il est vraisemblable que cette accélération des paiements conduira à un certain alourdissement pour la trésorerie dont le Gouvernement, et le Parlement aussi, doivent se préoccuper.

B. — Le décret organique de présentation budgétaire.

L'article 46 de la Constitution avait prévu qu'une loi organique devrait fixer les règles destinées à présider aux travaux budgétaires qui entraînent dans la compétence des assemblées parlementaires.

Cette loi organique n'étant jamais intervenue, les assemblées ont manqué jusqu'à présent des disciplines salutaires qui s'imposent d'ailleurs aussi bien au Gouvernement qu'à elles-mêmes. Elles ont donc, des années durant, voté les budgets dans des conditions irrationnelles, dans une précipitation, pour ne pas dire un désordre, que les circonstances leur imposaient; elles étaient amenées à prendre, dans ces conditions, des décisions dont bien souvent elles n'avaient pas la possibilité de mesurer très exactement quelles seraient la répercussion et la portée.

Les sénateurs n'ont d'ailleurs jamais cessé de protester contre cet état de choses dont, à plusieurs reprises, les uns ou les autres ont à la tribune dénoncé l'anomalie.

C'est ainsi que généralement nous discutons le budget de l'Etat dans une optique de myopes, notre attention étant fixée sur des petites tranches qui étaient débitées les unes après les autres dans trente ou trente-cinq lois budgétaires, selon les caprices de la

chronologie. De ce fait, nous n'avions pas la possibilité de prendre une conscience exacte de la relativité et de l'urgence des divers besoins à satisfaire; nous n'avions pas une notion très exacte de ce que serait en définitive la physionomie d'ensemble du budget, et surtout de ce que le budget représentait à l'intérieur du revenu national, dans la conjoncture économique et financière du moment.

A la suite de l'administration des finances, le Parlement était entraîné à développer chaque année davantage les perceptions fiscales pour réduire l'écart entre les recettes et les dépenses de l'Etat. Faute d'éléments de référence, nous n'avions pas toujours le moyen d'apprécier exactement les facultés contributives du pays et nous nous comportions davantage en comptables qu'en économistes. Tandis que chacun s'accorde à dire que le budget de l'Etat est l'instrument de la politique gouvernementale et plus spécialement d'une politique économique, nous n'avions pas la possibilité, à travers la multitude de pièces détachées qui nous étaient soumises, d'avoir une notion très précise de la volonté du Gouvernement et de l'orientation que celui-ci entendait donner à son action.

Bien souvent d'ailleurs, il faut le dire, le Gouvernement ne facilitait pas notre tâche, car d'une année à l'autre la présentation budgétaire était rendue différente, pour ne pas dire compliquée quelquefois, comme à souhait, et il n'était pas possible à des personnes qui n'auraient pas été étroitement spécialisées dans la pratique budgétaire de se rendre compte des changements intervenus, ces articles de présentation étant bien souvent destinés à masquer le budget de l'année en cours sous un jour plus avantageux que le précédent, alors qu'en réalité il accusait des infirmités encore plus marquées que le budget auquel il succédait.

La conception même de ce budget limitait l'horizon du Parlement à la conception traditionnelle du budget administratif de l'Etat, dépenses civiles et dépenses militaires. L'Etat, à cette occasion d'ailleurs, affectait d'ignorer, en quelque sorte, sous les travestis qu'il leur avait donnés, les autres activités dont il assumait la charge, soit dans le domaine industriel, soit dans le domaine social, activités qui bien souvent cependant faisaient subir des saignées importantes aux caisses publiques et qui avaient leur répercussion dans le budget que nous avions à examiner. On ne prenait pas notion dans toute leur ampleur de ces diverses tâches de l'Etat.

Encore aujourd'hui, combien de nos dirigeants savent que si nous nous penchons cette année sur un budget qui atteint quelque 4.000 milliards il y a, représentant les autres activités de l'Etat pour une somme excédant celle de 4.000 milliards et hors de vue du Parlement, des fonds de caractère plus ou moins public qui y sont engagés.

Ce budget lui-même donnait lieu dans l'enceinte du Conseil de la République, pour ne parler que de celle-là, à des discussions trop souvent abusivement prolongées et d'une durée parfois épuisante et sans objet, non pas, certes, qu'à cette occasion on n'évoquât pas un certain nombre de questions parfois intéressantes, mais il semblait très souvent que la principale vertu des discussions qui s'instauraient à cette tribune était de pourvoir abondamment les colonnes du *Journal officiel* et que les points abordés n'avaient avec les données budgétaires que des rapports assez éloignés.

Et en fin de compte, lorsque le budget était voté, c'est-à-dire très souvent vers le milieu de l'année, le Gouvernement, enserré dans une sorte de filet dont les mailles étaient constituées par les 250 chapitres sur lesquels nous avions été appelés à nous prononcer, était gêné, contrarié dans son action, à telle enseigne qu'il fallait, par le mécanisme du collectif, par le mécanisme de certaines formules permettant des ajustements budgétaires sous le contrôle des commissions des assemblées, revenir en partie sur ce qui avait été décidé, si bien que le Gouvernement, condamné à l'expectative pendant des mois en attendant le vote du budget, se trouvait bien souvent paralysé une fois que ces lois budgétaires étaient votées.

Tout cela, votre commission des finances l'a depuis des années déploré. Et comme c'était son rôle, elle s'est penchée sur ces problèmes pour étudier quelles dispositions pouvaient être utilement mises en œuvre afin de pallier tous ces inconvénients et d'apporter une contribution utile à leur solution.

Aussi, lorsque, grâce à une initiative prise par M. Lecourt à l'Assemblée nationale, la loi du 2 avril 1955, accordant au Gouvernement les pouvoirs spéciaux, lui confia la mission d'établir, en accord avec les commissions des finances des deux assemblées, le texte d'un décret organique destiné à réglementer pour l'avenir les conditions de présentation et de vote du budget, votre rapporteur général put-il aussitôt, dans une étude qui fut établie au nom de la commission des finances et qui vous fut communiquée à l'époque, fournir au Gouvernement des éléments de base et de discussion pour établir le projet qu'il transmet, en vue de l'élaboration du texte organique, aux commissions des finances des deux assemblées.

Si votre rapporteur général tient à rappeler cela, ce n'est pas pour dresser en quelque sorte une comptabilité des mérites, mais pour montrer — ce n'est peut-être pas inutile de le mettre en lumière — que le Conseil de la République aura été, encore une fois, appelé, dans le domaine de l'amélioration de nos institutions, à un rôle prépondérant.

L'élaboration du texte organique n'a pu arriver à sa conclusion normale dans le cadre de la loi du 2 avril 1955, car les délais impartis pour effectuer cette tâche s'avèrent trop courts. Aussi l'article 8 de la loi du 6 août 1955 prorogera-t-il ces délais en transposant, pour l'élaboration de ce texte sur la plan des commissions financières, les dispositions de l'article 20 de la Constitution prévues pour le vote de la loi budgétaire. Finalement le délai ainsi impartit aux commissions des finances est venu à expiration le 29 avril 1956; un accord avait à ce moment été réalisé entre elles sur tous les points sauf un, à vrai dire essentiel.

Les sénateurs se souviennent qu'en raison de cette divergence, le président, le rapporteur général et les membres de leurs commissions des finances leur avaient soumis une proposition de résolution

n° 407 dont le texte intégral est donné ci-après et qui invitait le Gouvernement à ne pas publier le décret tant qu'un accord sur le point en litige ne serait intervenu. Cette résolution fut votée par le Conseil de la République à la quasi unanimité de 273 voix contre 11.

Mais, considérant qu'en droit il était tenu, soit de ne publier aucun texte, et ainsi de perdre le bénéfice des améliorations importantes apportées à la réglementation budgétaire, soit de publier le projet sans y faire aucune modification, le Gouvernement opta pour la seconde partie de l'alternative, tout en affirmant qu'il désirait voir intervenir ultérieurement les modifications propres à réaliser un accord total entre les commissions des deux assemblées. Le décret a de la sorte paru, sous le n° 53-001, daté du 19 juin 1956, au *Journal officiel* du 20 juin. C'est ce texte que nous allons maintenant analyser.

La procédure envisagée se préoccupe essentiellement d'alléger la phrase législative en lui restituant sa portée générale et sa véritable signification, cette phase étant suivie d'une phase réglementaire au cours de laquelle doivent être prises, dans le cadre défini par les assemblées, les mesures d'exécution, sous le contrôle attentif des commissions.

Pour la phase législative, nous revenons avec ce texte à la règle générale de la loi de finances unique. Il n'y aura plus de lois spéciales de développement.

Les travaux débutent par une discussion générale qui porte sur la politique du Gouvernement, sur les moyens financiers qu'il demande au Parlement afin de la mettre à exécution.

Ces moyens sont appréciés dans le cadre du revenu national qui est lui-même mis en évidence par les comptes économiques de la Nation.

Ainsi, le Parlement pourra dorénavant juger exactement les conditions dans lesquelles cette politique du Gouvernement doit permettre, dans l'immédiat, de satisfaire les besoins des divers secteurs intéressés à la répartition du revenu national et comment, pour l'avenir, cette politique doit permettre une évolution rationnelle des divers éléments qui interviennent dans le développement de la prospérité nationale.

La sanction de ces débats est le vote de la première partie de cette loi budgétaire, qui comporte quelques chiffres seulement fixant les grandes catégories de dépenses de l'Etat, les dépenses civiles, les dépenses militaires, les crédits affectés au logement, aux investissements, à la reconstruction, etc., en tout sept ou huit chiffres. En balance, bien entendu, le vote comporte l'approbation de l'évaluation des recettes budgétaires et, éventuellement, des ressources d'emprunt et de trésorerie qui pourraient être nécessaires.

A ce moment et après ce vote est abordée la deuxième partie de la même loi budgétaire. Elle comporte la ventilation des masses budgétaires qui ont été définies, par titre et par ministère. Cela doit conduire, en définitive, au vote d'environ 140 à 150 postes budgétaires, ce qui fait environ cinq ou six par ministère. Bien entendu, pour que les votes qui interviennent dans les assemblées puissent être effectués en toute connaissance de cause, ce projet de loi qui nous est soumis doit être accompagné de toute une série d'annexes, qui permettent de se faire une opinion fondée sur les faits. Des documents analysent en détail, pour chacun des ministères, comparativement à l'année précédente, toutes les modifications qui sont envisagées et qui justifient le total général de chacune de ces cinq ou six masses globales par ministère, sur lesquelles nous serons appelés à voter.

Normalement, d'après les dispositions du décret, cette loi de finances doit être votée le 10 décembre. Si, à cette date, pour une raison quelconque, les travaux se prolongeaient à l'Assemblée nationale, la première partie de cette loi qui définit la politique générale du Gouvernement et qui deviendrait, alors, en quelque sorte, une loi des maxima, ferait l'objet, à l'Assemblée nationale, d'un vote sur l'ensemble de ses dispositions. Elle serait alors séparée de la deuxième partie, qui deviendrait uniquement une loi de répartition entre ministères, et nous serait envoyée ici, au Conseil de la République, pour le 15 décembre au plus tard. Cela nous donnerait la possibilité, par conséquent, avant l'ouverture de l'exercice budgétaire suivant et les perceptions d'impôt nouvelles, le cas échéant, d'étudier pour notre compte, à loisir, les dispositions envisagées par le Gouvernement, d'arrêter les données générales de l'équilibre financier dans des conditions moins précipitées que celles qui nous avons ordinairement connues ici, puisque nous n'avions bien souvent que quelques jours, voire quelques heures, pour nous prononcer sur cet important sujet.

Avec le vote de cette loi de finances unique ou de cette loi de finances scindée en deux lois distinctes — première partie, sorte de loi de maxima; deuxième partie, loi de répartition des crédits d'une manière globale entre les ministères — s'achève la phase législative.

Les dispositions du décret organique qui règlent tous les points que nous venons d'évoquer — et qui sont au nombre de 68 sur un total de 69 — ont été élaborées par les deux commissions au cours d'études minutieuses. On a procédé à des discussions, à des échanges de vues, à des transactions, et l'accord des commissions s'est réalisé d'une manière complète et totale sur ces 68 articles qui règlent tous les points qui viennent d'être évoqués.

Il convient de souligner à cet égard l'esprit de compréhension mutuelle dans lequel ces travaux se sont déroulés, et en particulier de la part des deux rapporteurs généraux de la commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Barangé — obligé depuis de se retirer de toute activité politique à cause de sa santé profondément ébranlée au service d'une commission qu'il avait marquée de sa forte personnalité — et M. Leenhardt, qui ne lui cède en rien comme valeur personnelle et qui s'est classé d'emblée parmi les hommes qui honorent nos assemblées.

Cependant, pourquoi faut-il que, comme votre rapporteur général l'a ci-dessus indiqué, l'accord qui s'est réalisé sur soixante-huit de ces soixante-neuf articles n'ait pas pu s'étendre au dernier, mena-

çant ainsi de compromettre les heureux résultats de travaux si patiemment conduits ? Ce n'est certes pas mauvaise volonté de part et d'autre à rapprocher des points de vue qui, là encore, auraient bien fini par s'identifier. Cela est dû à l'arrivée d'un terme. La fin du délai impartit par la loi, alors que la commission des finances de l'Assemblée nationale venait d'être reconstituée après les élections, n'a pas permis matériellement de rétablir sur ces problèmes une optique commune entre les deux commissions et de donner assez d'ampleur à nos échanges de vues et à nos discussions confiantes pour arriver à convaincre nos collègues — ce que nous aurions sûrement fait si nous avions eu le temps.

C'est donc, en tout cas, sur cette deuxième phase de la procédure budgétaire que l'accord entre les deux commissions n'a pu se réaliser.

Nous avons vu que la phase législative se termine avec le vote des crédits globaux, cinq ou six environ par ministère. La répartition entre les divers chapitres que, jusqu'ici, nous faisons nous-mêmes, doit s'effectuer dorénavant, dans une deuxième phase, par décret pris à l'initiative du Gouvernement.

Votre rapporteur général veut tout de suite répondre à des observations qu'un certain nombre de ses collègues lui ont faites parfois : si la procédure est judicieuse et correctement fixée, si son application est étroitement surveillée, il n'y aura pas en la matière, bien au contraire, une diminution quelconque des droits et des prérogatives qui s'attachent à la fonction parlementaire ou à la mission confiée à notre assemblée.

En effet, les propositions budgétaires, comme on l'a vu, doivent faire ressortir nettement et expliquer en détail les modifications qui sont envisagées, d'une année à l'autre, dans l'utilisation des crédits affectés à chaque ministère. Au cours de la discussion, les parlementaires, les commissions spécialisées peuvent, comme précédemment, dans les mêmes conditions, développer leurs thèses, demander des explications au Gouvernement et obtenir de lui des engagements, au besoin les faire sanctionner par un vote des assemblées. Reste à s'assurer que tout cela se trouvera exactement traduit dans les chiffres que le Gouvernement affectera aux chapitres correspondants de son budget.

C'est là que doit intervenir avec sa pleine efficacité le rôle de surveillance et de contrôle des commissions financières, en accord avec les commissions spécialisées, afin que les engagements pris devant les assemblées et la volonté manifestée par ces dernières soient scrupuleusement respectés.

A cet effet, dans la procédure élaborée par votre commission des finances, les décrets préparés par le Gouvernement pour fixer la répartition des crédits entre les divers chapitres devaient faire, durant une période de deux mois, l'objet d'un examen attentif de la part des commissions des deux assemblées. Toutes les dotations qui ne donnaient lieu à aucune observation étaient considérées comme définitivement admises. Par contre, celles qui semblaient ne pas correspondre aux propositions gouvernementales annexées à la loi de finances, aux assurances que le Gouvernement avait données au cours des discussions, aux engagements qu'il avait pu prendre ou aux votes intervenus, toutes ces dotations devaient alors faire l'objet d'une révision de la part du Gouvernement à moins qu'il ne préfère saisir le Parlement pour qu'il tranche les points de désaccord qui se seraient ainsi manifestés.

Bien entendu, comme des observations, des remarques, même des réserves se recoupant bien souvent, mais pouvant pour une large part porter sur des points différents, peuvent être formulées par les deux commissions des finances, la même procédure d'arbitrage du Parlement devrait jouer de façon symétrique à l'occasion des contestations ayant pour origine, soit l'une soit l'autre des deux assemblées.

A cette thèse qui semble commandée par le bon sens s'est opposée la thèse que traduit l'article 60 du décret actuel. Il résulte en fait des dispositions de cet article que, si une contestation s'établit dans la répartition des crédits entre la commission des finances de l'Assemblée nationale et le Gouvernement, le Parlement doit en être obligatoirement saisi pour trancher la question si le Gouvernement refuse de s'incliner. Mais lorsque la contestation intervient avec la commission des finances du Conseil de la République, porte-parole de l'opinion du Conseil de la République et de ses commissions spécialisées, même si cette contestation surgit à propos de l'observation d'un vote intervenu dans les deux assemblées, il faut, pour que la question puisse être portée devant le Parlement, qu'elle subisse d'abord le filtrage de la commission des finances de la première assemblée. Si cette commission n'est pas d'accord, elle empêche le débat d'avoir lieu. Dans ce cas, notre commission des finances — et, partant, le Conseil de la République dont elle est le porte-parole — n'a aucun moyen de provoquer un débat sur ce point. Tout se résout dans le silence; le débat est étouffé.

Ainsi, par le jeu des dispositions de cet article 60 tel qu'il est rédigé, on pourrait arriver à cette conséquence paradoxale: il suffirait que le Gouvernement fût d'accord avec la majorité de la seule commission des finances de l'Assemblée nationale pour que toutes les mesures annoncées dans les documents parlementaires qui accompagnent les propositions budgétaires, pour que toutes les promesses faites, les engagements pris au cours des discussions à la diligence des commissions spécialisées ou des membres des deux assemblées, pour que les votes mêmes intervenus au cours des débats devant le Conseil de la République et même devant l'Assemblée nationale restent lettre morte.

On voit donc que la question posée dépasse largement le cadre des simples relations entre les commissions financières des deux assemblées. Elle met en cause les prérogatives essentielles du Parlement lui-même, qui subissent une grave atteinte par le simple jeu d'un mécanisme auquel on ne semble pas avoir suffisamment réfléchi.

Votre rapporteur général n'ignore pas que l'on peut dire: vous êtes dans le domaine de la pure hypothèse; votre raisonnement suppose une mauvaise volonté systématique de la part de la com-

mission des finances de la première assemblée. Nous avons certes jusqu'ici toujours rencontré auprès de la commission des finances de l'Assemblée nationale un esprit de confiance et même d'amicale collaboration. Mais quand il s'agit de légiférer, quand il s'agit, au surplus, d'un texte organique, a-t-on le droit de laisser des failles, en comptant sur la bonne volonté de ceux qui mettront ce texte en œuvre pour qu'il n'y ait jamais de difficulté ? En suivant ce raisonnement, on ne devrait nullement mettre de garde-fous sur un pont sous prétexte que cela ne correspond pas à une impérieuse nécessité !

Tout se passe dans les discussions qui se sont instaurées sur cet article comme si l'on voulait transposer, sur le plan des commissions, cette prédominance que la Constitution a assurée à l'Assemblée nationale lorsqu'il s'agit de la confection de la loi.

Le prestige du Conseil de la République n'est nullement en cause, car la question est toute différente: il semble que les commissions ne prennent pas une conscience exacte de leur rôle. Elles ne sont pas dépositaires par délégation des droits et des prérogatives des Assemblées. Elles ne peuvent pas prétendre, en leur nom, effectuer des actes qui ne peuvent relever que de la volonté parlementaire.

Or, exercer un filtrage, empêcher les Assemblées d'être saisies d'une question susceptible de les amener à réformer l'orientation de l'action gouvernementale, n'est-ce pas déjà effectuer indirectement un acte de décision à la place, et peut-être même à l'encontre, de la volonté des Assemblées elles-mêmes.

Organes internes de travail des Assemblées, les commissions sont saisies par ces dernières des questions pour étude. Inversement, ce n'est pas aux commissions de juger, hors des regards de l'opinion, si les Assemblées doivent être saisies de telle ou telle question ou alors, c'en est fini du régime parlementaire: c'est le régime des comités que nous aurons institué.

Dans le cas présent, le contrôle de l'exécution du budget, les deux commissions financières des deux Assemblées — excusez cette image — doivent jouer le rôle de chiens de garde pour donner l'alarme, le cas échéant, si elles estiment que la volonté du Parlement n'est pas respectée, et ces chiens de garde n'ont pas forcément sur tous les points les mêmes réactions, ils n'ont pas nécessairement les yeux fixés sur les mêmes horizons.

Le champ du contrôle est d'ailleurs extrêmement vaste et un seul contrôleur ne saurait y suffire. On devrait alors se réjouir, au lieu d'en prendre ombrage, que l'on soit deux à veiller. Cependant, si l'une de ces deux veilles, de ces deux gardes que nous assurons pour notre compte, comme pour celui du Parlement tout entier d'ailleurs, avec tant de vigilance devient dans les faits inopérante, donc inutile, autant en faire l'économie. Dans ce cas, il faut aller plus loin, il ne faut pas assumer aux yeux du pays, que notre caution a toujours rassuré, la responsabilité de décisions législatives dont les déviations dans l'exécution ne pourraient même plus être dénoncées par nos soins. C'est donc sur ce point, en sens inverse de l'orientation désirée par le pays, qu'il faudrait réformer notre Constitution.

Pour l'instant, une Constitution existe avec hélas ! bien des faiblesses que nous sommes nombreux à déplorer. Il ne faudrait pas ajouter, par des mécanismes insuffisamment étudiés, de nouvelles faiblesses surtout en matière de contrôle de finances publiques dont jamais plus qu'aujourd'hui ne s'est manifesté l'impérieuse nécessité.

Tels sont les motifs pour lesquels le Conseil de la République a voté la résolution dont le texte est donné ci-après :

Résolution.

Le Conseil de 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° 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° 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° 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, pourrait 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.

En exprimant le regret que cette résolution n'ait pas été suivie d'effet, votre rapporteur général formule l'espoir qu'un *modus vivendi* conforme à l'esprit des institutions parlementaires sera finalement instauré sur le point en litige.

TROISIEME PARTIE

LE BILAN ECONOMIQUE ET FINANCIER DE LA PRECEDENTE LEGISLATURE

Dans les rapports antérieurs, votre rapporteur général, aussi bien que son prédécesseur, notre distingué collègue M. Berthoin, s'est efforcé d'analyser chaque année et par comparaison en général avec l'année précédente l'évolution de la situation du point de vue économique et financier.

Avec l'année 1955 s'est terminée une législature.

Peut-être apparaîtra-t-il utile à nos collègues d'avoir une vue d'ensemble concernant l'évolution de la situation au cours de cette période.

Nos collègues trouveront dans les pages qui vont suivre un certain nombre d'éléments qui peut-être se trouvent déjà dans le corps du présent rapport.

Cette répétition n'est due qu'à la préoccupation que nous avons eue de faire dans ce chapitre une sorte de récapitulation sommaire, de rapide synthèse, que nous avons voulu leur épargner la peine d'effectuer eux-mêmes.

Un bilan comporte un actif et un passif. A l'actif, on peut inscrire l'accroissement de la production et du revenu national, le redressement de la balance commerciale et de la balance des paiements, la stabilité des prix.

Au passif, l'alourdissement des dépenses publiques, du déficit, de la dette publique, l'accroissement dangereux de la circulation monétaire.

Nous nous contenterons, pour ne pas allonger exagérément cette partie du rapport général, de comparer le point de départ (1951) et le point d'arrivée (1955), sans faire état des années intermédiaires; il est bon toutefois de se rappeler qu'au moins, en ce qui concerne l'économie, la législature se divise en deux périodes nettement distinctes: une période de récession ou au moins de stagnation relative (1952), suivie d'une vive reprise à partir de 1953.

I. — L'ACTIF

A. — La production.

1° La production industrielle.

Globalement, la production industrielle est passée de l'indice 100 à l'indice 163, soit une augmentation de 21 p. 100. Réserve faite des périodes qui, dans le passé, ont immédiatement suivi les guerres, il n'est guère d'exemple d'accroissement aussi marqué dans l'histoire économique de notre pays.

Cette expansion se retrouve à des degrés divers dans les grands compartiments de l'industrie, chacun d'eux étant cependant affecté de mouvements propres. C'est ainsi que dans le secteur de l'énergie, le pétrole est en flèche (+30 p. 100), l'électricité en position moyenne (+24 p. 100) et la production de charbon ne suit pas (4 p. 100 seulement), différences qui sont la conséquence de l'évolution technique.

La production d'acier a crû de 33 p. 100, c'est-à-dire sensiblement plus que la moyenne, constatation qui doit être mise à l'actif du pool charbon-acier.

Parmi les productions de l'industrie mécanique, l'automobile vient nettement en tête avec un accroissement de 76 p. 100; conséquence d'une part du retard de renouvellement du parc de véhicules impu-

table aux années de pénurie et d'autre part de l'élévation du niveau de vie.

Le logement, dans l'expansion générale, tient une place à part : après une stagnation qui datait de 1914 (réserve faite de la reconstruction qui suivit la première guerre mondiale), la construction immobilière a, en quatre ans, plus que doublé sa production annuelle de logements. On doit observer cependant que le rythme actuel de 200.000 logements est encore très insuffisant, sensiblement inférieur aux prévisions officielles et très inférieur à ce qui se fait dans les autres pays.

2° La production agricole.

Le développement de la production agricole a été moins uniforme que celui de la production industrielle. En effet, outre certaines cultures — telles l'avoine, qui régresse par suite de l'évolution technique (substitution du tracteur au cheval) — certaines activités importantes, comme la betterave, ont plafonné (— 1 p. 100). En dehors de ces cas particuliers, les productions principales ont toutes augmenté, certaines même d'une manière spectaculaire (c'est le cas du blé : + 57 p. 100).

Dans l'ensemble, la progression a été importante. Cependant, si on effectuait une pondération ou une estimation en valeur — c'est ce qui a été fait dans les comptes de la nation — on trouverait que la production agricole a crû un peu moins vite que la production industrielle.

3° La production nationale (biens et services).

Résultante de la production industrielle, qui a augmenté de 23 pour 100, de la production agricole qui s'est un peu moins développée, ainsi que de la production des services, la valeur annuelle de la production nationale s'est accrue au total, en quatre ans, de 2.500 milliards, soit 21 p. 100 ce qui représente une moyenne de 635 milliards par an.

B. — Les échanges extérieurs.

1° Le commerce extérieur avec l'étranger.

Rapportées à ce qu'elles étaient en 1951, on constate que les importations ont légèrement baissé pendant que les exportations croissaient sensiblement (+ 19 p. 100). Il résulte de ces deux mouvements en sens inverse que le déficit des échanges de marchandises avec l'étranger est tombé au quart de ce qu'il était en 1951 (— 75 p. 100).

Faut-il rappeler que cette situation relativement favorable en 1955 ne s'est pas maintenue en 1956 et que, depuis le début de la première année, nos échanges commerciaux n'ont pas cessé d'être largement déficitaires.

2° La balance agricole.

Cette évolution favorable de la balance commerciale de 1951 à 1956 se retrouve notamment en ce qui concerne la balance agricole : d'importatrice en 1951, la France est devenue exportatrice en 1955. On doit cependant observer que ce renversement a été obtenu principalement par une diminution massive des importations (— 65 p. 100), car les exportations ont, elles aussi, diminué, mais moins sensiblement (— 10 p. 100).

Cette observation montre qu'en dépit du redressement de son agriculture qui fait face maintenant aux besoins essentiels de la nation, la France n'a pas encore réussi à s'imposer comme nation exportatrice de produits agricoles.

Faut-il ajouter que l'année 1956 — en raison à vrai dire de circonstances climatiques exceptionnelles — ne verra sans doute pas le maintien de ce redressement ?

3° La balance des paiements.

S'agissant de la balance des paiements les retards habituels dans la publication des chiffres oblige à faire état seulement de l'année 1951 ; l'évolution est néanmoins très significative.

Le déficit des échanges de marchandises a décliné considérablement (— 77 p. 100) ; celui des échanges de services (fret, tourisme, assurances, etc.) également (— 55 p. 100) ; le déficit chronique des T. O. M. a lui-même été réduit de 23 p. 100. Par contre, les recettes provenant des dépenses des gouvernements étrangers en France, c'est-à-dire en pratique les dépenses des troupes américaines en France et les commandes off shore (mais non compris l'aide américaine sous forme de dons) ont été plus que sextuplées (+ 688 p. 100). Il en résulte qu'au total le déficit annuel de 1.638 millions de dollars de 1951 a fait place un excédent non négligeable de 194 millions de dollars. Il est inutile cependant de souligner le caractère artificiel et précaire d'un équilibre qui dépend aussi étroitement de facteurs politiques et qui malheureusement depuis que ces facteurs ont cessé pratiquement de jouer a replacé notre pays dans la situation de débiteur.

C. — Les prix. — Le pouvoir d'achat du franc.

La législation précédente a été caractérisée, au point de vue des prix, par deux mouvements en sens inverse :

Les prix de gros internationaux ayant baissé, les prix français de gros ont été entraînés par ce mouvement et ont baissé de 10 p. 100 ;

Les salaires ont augmenté.

Ces deux composantes se retrouvent dans les prix de détail qui sont restés remarquablement stables.

Le pouvoir d'achat du franc, que l'on rattache généralement à la moyenne des deux indices, a donc augmenté de 4 p. 100.

D. — Les salaires et leur pouvoir d'achat.

Si on recherche quelle a été la variation du pouvoir d'achat des salaires depuis 4 ans, on doit tenir compte de la durée du travail hebdomadaire ainsi que de la variation de l'indice des prix de détail. Or, il se trouve que la durée moyenne hebdomadaire du travail a augmenté d'une manière insignifiante (2 pour mille) et que l'indice des prix de détail a augmenté dans des proportions très faibles (+ 2,2 pour cent), de sorte que pratiquement la presque totalité de l'augmentation des salaires s'est répercutée sur le pouvoir d'achat de ceux-ci. C'est la première fois depuis la période qui a précédé la guerre de 1914, qu'un phénomène de ce genre a été observé.

C'est ainsi que si on considère le cas du manoeuvre des industries mécaniques de la région parisienne — qui est souvent pris comme base de référence dans les contrats collectifs — l'accroissement de 30 p. 100 de son salaire nominal se retrouve avec le même taux dans son salaire réel.

II. — LE PASSIF.

A. — Les finances publiques.

Pendant la période 1951-1955, bien que la valeur de la monnaie soit restée constante, les dépenses civiles, c'est-à-dire, en somme, les frais généraux de l'Etat, ont augmenté de 51 p. 100 ; il en résulte notamment qu'en dépit de charges fiscales qui ont crû de 33 p. 100, — c'est-à-dire qui ont anticipé sur le développement de la production nationale, lequel n'a été que de 21 p. 100 — le déficit budgétaire a plus que doublé, passant de 177 à 403 milliards.

En même temps la charge de trésorerie de l'Etat — non compris les activités industrielles et sociales (entreprises nationales et sécurité sociale) — a augmenté de 50 p. 100, passant de 500 à 760 milliards.

Encore doit-on noter que l'endettement public, c'est-à-dire l'ensemble de l'excédent des dépenses des activités publiques nationales (y compris entreprises nationales et sécurité sociale) est plus élevé encore et atteint, pour 1955, environ 900 milliards.

Ajoutons que cette aggravation de la situation des finances publiques n'est pas à son terme car, en raison des habitudes prises par le Parlement et le Gouvernement d'engager l'avenir, des mécanismes d'augmentations de dépenses — par exemple traitements des fonctionnaires — ont été mis en marche qui ne produisent pas encore leur plein effet.

Enfin, pendant la même période, le déficit de la S. N. C. F. — entièrement à la charge de l'Etat — a passé de 90 à 150 milliards, ce qui montre que, non seulement, la législation qui s'achève n'a pas su résoudre le plus important problème relatif au secteur nationalisé, mais que même elle l'a laissé s'aggraver.

Nous allons maintenant examiner un à un, plus en détail, les principaux postes qui caractérisent la situation financière et notamment :

- La fiscalité ;
- L'endettement public ;
- La masse monétaire.

B. — L'aggravation et la distorsion de la fiscalité.

Bien que depuis deux ans ait été réalisé un certain allègement de la fiscalité, ces dispositions n'ont apporté qu'une atténuation très partielle à la pression fiscale consécutive aux mesures décidées au cours des deux premières années de la législature.

En effet, si on considère l'ensemble de cette période, on constate que les charges fiscales ont crû de 1951 à 1955, de 2.311 à 3.131 milliards, soit un accroissement global de 33 p. 100. Cet accroissement est nettement supérieur à celui de la production nationale qui n'a été que de 21 p. 100 ; ainsi, la fraction que le fisc prend du revenu national s'est nettement accrue.

D'autre part, on doit observer que les mesures d'allègement prononcées de 1953 à 1955 ont eu pour effet principal non pas d'alléger le fardeau fiscal mais surtout de le déplacer ; ces dispositions sont loin en effet d'avoir favorisé uniformément toutes les catégories de contribuables.

Il suffit de rappeler, et sans prétendre épuiser la question, qu'à côté de mesures relatives à l'assouplissement du calcul de l'impôt sur le revenu (surtaxe progressive et taxe progressive), les principales dispositions concernent essentiellement :

La détaxation des investissements dans le cadre de la taxe à la production et de la taxe sur la valeur ajoutée et qui, d'abord fixée à 50 p. 100 du 1^{er} octobre 1953 au 31 mars 1951, a été ensuite portée à 100 p. 100 à compter du 1^{er} avril 1951 ;

Les réductions (droit de vente d'immeubles) ou d'exonérations (taxe sur la première mutation) d'impôts en matière d'acquisitions immobilières en vue des regroupements, reconversion ou décentralisations d'usines ;

La réduction des droits d'apport en cas de fusion de société ; L'exonération de l'impôt sur les sociétés (33 p. 100) des plus-values (autres que celles portant sur les marchandises) en cas d'apport ainsi que celles réinvesties en participation ;

La réduction de l'impôt frappant la distribution de la réserve spéciale de distribution (taxe unique de 12 p. 100 à la place de l'impôt sur les sociétés — 33 p. 100 — de la taxe proportionnelle — 18 p. 100 — et de la surtaxe progressive) ;

L'assouplissement des règles d'amortissement (amortissement exceptionnel des constructions destinées au personnel ou des parts acquises auprès de certaines sociétés de constructions, déduction spéciale de 10 p. 100 sur les matériels destinés à la modernisation des entreprises, amortissements accélérés pour les entreprises sidérurgiques et houillères).

Cette énumération, cependant incomplète, démontre éloquentement que les allègements n'ont pu profiter principalement qu'aux

grosses entreprises et que cette législation, sous le prétexte d'expansion, a fort inégalement réparti les allègements de la charge fiscale.

Cette constatation rejoint d'ailleurs les observations que votre rapporteur général a effectuées à propos des comptes de la nation, et selon lesquelles de 1952 à 1954 les revenus des grosses sociétés ont sensiblement augmenté (de 11 p. 100 avant impôt et 5,5 p. 100 après impôt) alors que ceux des petites et moyennes entreprises diminuaient (de 3 p. 100 avant impôt).

Par ailleurs, la parafiscalité, malgré la remise en ordre prévue par la loi du 25 juillet 1953 a continué de peser sur l'économie nationale. Si certaines taxes parafiscales ont pu — bien rarement — être supprimées, d'autres ont été créées pour financer des organismes qui, très souvent, auraient dû demeurer dans le cadre budgétaire.

En outre, dans le domaine social, on a assisté à une augmentation des charges à la suite notamment du relèvement du plafond des salaires soumis à cotisations. Celui-ci, qui avait été fixé à 321.000 F le 1^{er} janvier 1951 est passé successivement à 408.000 F le 1^{er} octobre 1951, à 456.000 F le 1^{er} octobre 1952 et à 528.000 F le 1^{er} octobre 1953. En particulier, ce dernier relèvement se traduira, en année pleine, par un accroissement des cotisations de 30 milliards environ.

C. — L'accroissement considérable de l'endettement public.

La situation financière de l'Etat s'est alourdie sensiblement de 1951 à 1955; il est très difficile de déterminer exactement de quel montant, mais on peut tenter d'évaluer approximativement de dernier.

1^o Dette publique (au sens étroit et traditionnel du terme).

Le premier chiffre qui se présente à cet effet est celui de la dette publique, au sens classique et étroit du terme, dont le tableau de la page suivante retrace l'évolution.

Le déficit continu et croissant des finances publiques qui s'est poursuivi pendant plusieurs années, n'a pu que conduire à une élévation sensible de la dette publique. Bien que la dette extérieure ait diminué de 18 p. 100, le total de la dette (en capital) s'est accru en valeur absolue de 1.500 milliards en nombre rond, la majoration relative étant de 35 p. 100 et celle de la charge annuelle de la dette de 83 p. 100. La charge annuelle de la dette a donc crû bien plus vite que le revenu national.

2^o L'endettement public total.

Mais ce que nous venons de calculer, et qu'on appelle traditionnellement « dette publique », ne représente qu'une partie des dettes de toutes sortes que l'Etat a contractées. Ainsi qu'il a été exposé précédemment, l'Etat ne s'endette pas seulement par l'émission de titres à différentes échéances, qui seuls sont repris dans la comptabilité de la dette publique, mais également par l'accroissement des soldes créanciers des différents comptes ouverts dans les livres de la trésorerie (bien entendu, en contre-partie, il s'enrichit des soldes débiteurs des mêmes comptes, pour autant que le débiteur est solvable).

Cet endettement provient de plusieurs causes :

Le déficit budgétaire proprement dit,

Le montant des prêts consentis par l'Etat pour l'expansion économique et pour la construction d'I. L. M.,

Le déficit des comptes spéciaux,

Le déficit — chronique également — de la sécurité sociale,

Le montant des dettes contractées par les grandes entreprises nationales, soit pour l'exécution de travaux, soit — trop souvent — pour la couverture de leur déficit.

La charge nette de trésorerie est allée continuellement en croissant, passant en cinq ans de 354 milliards à 760 milliards; son montant cumulé pour la législature dépasse 3.100 milliards.

Le montant cumulé des prêts à l'économie inclus dans ce total dépasse 1.000 milliards. Sans doute, pourrait-on soutenir qu'il ne s'agit pas de dépenses à fonds perdus mais de prêts, que juridiquement ces sommes sont destinées à être remboursées. Mais ce n'est là, dans beaucoup de cas, qu'une vue de l'esprit; en effet, parmi les emprunteurs, les principaux sont les entreprises nationalisées que l'on retrouve d'ailleurs comme emprunteurs directs dans l'avant-dernière colonne.

En raison de leur déficit chronique, elles sont bien incapables de rembourser quoi que ce soit autrement qu'en empruntant par ailleurs.

Ceci est si vrai que les dettes des entreprises nationalisées qui venaient à échéance en 1954 ont été purement et simplement prorogées. En somme, l'Etat a prêté des sommes énormes à des emprunteurs qui sont chroniquement défaillants. Comment, par exemple, pourrait-on sérieusement envisager que la Société nationale des chemins de fer français, dont le déficit pour 1956 sera de l'ordre de 180 milliards, puisse payer ses dettes ?

De même, on peut rappeler que les comptes spéciaux du Trésor sont, en théorie, des comptes qui doivent, à leur clôture, se solder sans débit ni crédit. Mais alors, si cet instrument financier n'était pas détourné de son sens, l'observation du solde global de ces comptes sur une période un peu longue, par exemple une législature, devrait montrer des années positives, des années négatives et un solde global voisin de zéro. Or, il n'en est rien et sur l'espace des cinq dernières années, on trouve un déficit total de 307 milliards. Ainsi, dans une large mesure, les comptes spéciaux du Trésor sont-ils en fait une institution employée à camoufler une partie du déficit.

Quant à la sécurité sociale, ses déficits sont en principe pris en compte par le budget et ce serait certes faire double emploi que de les compter pour leur intégralité; mais il subsiste néanmoins un reliquat, qui est de l'ordre de 41 milliards, qui entraîne en pratique des retards dans les paiements effectués par ces organismes —

retards qui, comme on le sait, ont déjà soulevé maintes protestations. On constate qu'au total, au cours de la dernière législature, l'Etat, sous ses diverses formes juridiques, s'est endetté de plus de 3.600 milliards.

En réalité, si on tenait compte du fait que le budget de 1956 est voté et contient un endettement encore plus élevé que celui de cette année, c'est même une somme sensiblement supérieure que l'on devrait inscrire au passif de la précédente législature.

D. — Le gonflement de la masse monétaire.

Cependant, si considérable qu'ait été l'endettement public, il n'a pas encore suffi à faire face à tous les besoins.

Une partie du déficit, des besoins de trésorerie de l'Etat et de l'expansion économique a été financée par des moyens monétaires. Le volume de monnaie fiduciaire a augmenté de 60 p. 100 et celui de la monnaie scripturale de 94 p. 100, la masse monétaire totale s'étant gonflée de 75 p. 100; elle a donc crû presque quatre fois plus vite que la production.

Cet accroissement rapide, qui est en grande partie la conséquence du caractère chronique du déficit des finances publiques, laisse peser une menace certaine sur la stabilité de la monnaie.

E. — Le déficit et le désordre du secteur nationalisé.

En dehors de cette aggravation très nette de la situation financière, on doit observer qu'un certain nombre de grands problèmes, qui étaient pendant au début de la législature, le sont toujours, et parfois à peu près dans les mêmes termes.

Parmi ces problèmes non résolus, nous n'en retiendrons que deux, qui sont parmi les plus importants; nous n'évoquerons donc que :

L'absence de toute mesure efficace de redressement concernant le fonctionnement du secteur nationalisé;

D'autre part, les échecs répétés de la politique du logement.

En raison de la complexité du secteur nationalisé, nous nous contenterons d'examiner le cas de la plus importante des entreprises, la Société nationale des chemins de fer français. Le montant de son déficit a été, pour les dernières années :

1950, 80 milliards; 1951, 90 milliards; 1952, 120 milliards; 1953, 139 milliards; 1954, 160 milliards; 1955, 150 milliards. — Total, 739 milliards.

Le déficit a donc crû à peu près continuellement. Au total, par suite de l'absence de mesures de réorganisation efficaces, la Société nationale des chemins de fer français a coûté en cinq ans, aux finances publiques, environ 740 milliards. On mesurera l'énormité de cette somme si on veut bien observer qu'elle suffirait à construire 300.000 logements, c'est-à-dire autant que n'en compte l'ensemble des trois villes de Lyon, Bordeaux et Rouen.

Est-ce qu'aucune réforme génératrice d'équilibre n'aurait pu être entreprise ?

Nous n'en mentionnerons, à titre d'exemple, qu'une seule qui eût été facile à réaliser: la compression des états-majors pléthoriques. Nous ne citerons que quelques chiffres :

Postes supérieurs du ministère des travaux publics (routes, chemins de fer, ports, canaux, navigation aérienne, marine marchande), 14 emplois.

Postes supérieurs de la Société nationale des chemins de fer français, 746 emplois, soit 53 fois plus pour un secteur moins étendu.

Postes supérieurs de l'administration des postes, télégraphes et téléphones, pour 220.000 agents, 4 emplois.

Postes supérieurs de la Régie autonome des transports parisiens, pour 34.000 agents, 156 emplois, soit, proportionnellement, 260 fois plus.

Ces proportions insolites de cadres supérieurs, s'accompagnent, en outre, par rapport aux rémunérations de la fonction publique, de différences que rien ne justifie et qui sont des anomalies. Nos collègues se souviendront que c'est sur l'initiative de la commission des finances du Conseil de la République que fut introduit, dans la loi budgétaire des charges communes pour l'exercice 1955, un article (art. 32) faisant obligation au Gouvernement d'opérer une remise en ordre de cette situation.

F. — L'échec de la politique de construction d'habitations.

Nous faisons dans ce rapport une place spéciale au problème du logement en raison de son importance sociale.

Mais pour mesurer les échecs répétés de la politique suivie en matière de construction de logements, il nous faut néanmoins rapprocher les promesses successives des ministres et le nombre des logements réellement construits.

Aucun des ministres n'a tenu les promesses qu'il avait faites au pays. Les motifs de ces échecs successifs, de cette carence à répétition — motifs qui ne mettent pas en cause la bonne foi des ministres — sont du reste fort clairs et ont été exposés dans le rapport général pour l'exercice 1955; ils sont repris avec plus de développement au tome II du présent rapport général (quatrième partie, chapitre II).

Un extrait du dernier rapport sur les comptes de la Nation montre que les autres pays ont su mieux faire; c'est ainsi que, pour une dépense supérieure à la nôtre de moins de 50 p. 100, les Allemands ont construit plus de trois fois plus de logements.

Résumé.

Un bilan en principe devrait comporter une balance, c'est-à-dire une comparaison de l'actif et du passif.

Dans le cas qui nous occupe, ce rapprochement ne saurait cependant présenter un caractère mathématique, car les avantages acquis

se situent dans le domaine économique et les charges contractées dans le domaine financier.

On peut dire, en gros, que les quatre années de la législature qui se terminent on vu la stabilisation des prix, un redressement très sensible de la balance des paiements et surtout une expansion économique — dans l'ensemble — assez brillante.

Tout ceci a été payé d'un endettement de plus de 3.600 milliards et un grand nombre de problèmes restent à résoudre. L'économie française peut être comparée à un industriel qui, s'étant trouvé en difficultés, a contracté un très gros emprunt pour se redresser; sa production s'est trouvée effectivement restaurée, mais pourra-t-il supporter les charges financières qui en sont la contre-partie, surtout s'il ne change pas les méthodes de gestion ?

Cette question se pose d'autant plus que depuis le début de la nouvelle législature des difficultés ou des charges supplémentaires (guerre d'Algérie, effet du gel, extension de la politique sociale) sont venues accroître le déséquilibre entre les dépenses auxquelles l'Etat doit faire face et les ressources qu'il peut normalement se procurer.

ANNEXE I

Décret n° 55-601 du 19 juin 1956
déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat.

TITRE I^{er}

Définitions et principes généraux.

Art. 1^{er}. — 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.

Art. 2. — 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.

Art. 3. — 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 subvention de l'Etat doivent être fournis aux commissions financières du Parlement lorsque ces dernières en font la demande.

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.

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.

Art. 5. — 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.

Art. 6. — 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, exceptionnellement, en vertu d'une disposition législative spéciale, certaines dépenses et certaines recettes peuvent être directement affectées 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. 7. — 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 49 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 50 et suivants, répartissent par parties et par chapitres, pour chaque ministère, les dotations fixées par titres dans la loi de finances.

Art. 8. — 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.

Il doit être fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses.

Art. 9. — Les recettes et les dépenses de l'Etat s'exécutent du 1^{er} 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 comptes assignataires.

Des décrets pris sur le rapport du ministre des finances en exécution de l'article 11, allié à 1^{er}, 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.

Art. 10. — 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 dégagés, 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, dans les conditions ci-dessus, par le Parlement.

TITRE II

Contenu du budget.

Chapitre I^{er}. — Les recettes.

Art. 11. — Les recettes du budget comprennent :

Les impôts ;

Les taxes ;

Les revenus du domaine agricole, industriel et commercial et des participations financières ;

Les produits divers.

Art. 12. — L'impôt ne peut être assis et perçu que s'il a été institué par la 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.

Art. 13. — 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 recettes 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.

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. 14. — Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans des 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.

Chapitre II. — Les 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 et relatives notamment aux interventions de l'Etat en matière économique, sociale et culturelle.

Art. 16. — 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 chapitre 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 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 approuvées 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 les 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 volées.

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 sur eux-mêmes sont insuffisants, des crédits supplémentaires doivent être demandés au Parlement.

Art. 20. — 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 63. 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 de rémunérations.

Art. 21. — Des virements de crédits de chapitre à chapitre à l'intérieur du même titre du budget d'un même ministère peuvent 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.

Art. 22. — 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 60 ci-après.

Art. 23. — La loi de règlement annule les crédits inutilisés à la fin de la période d'exécution d'un budget.

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.

Chapitre III. — Les dépenses en capital.

Art. 24. — 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.

Art. 25. — 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.

Art. 26. — 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.

Art. 27. — 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. 28. — 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^{er} janvier de l'année en cours.

Chapitre IV. — Les dépenses sur ressources affectées.

Art. 29. — Les dépenses effectuées sur ressources affectées, qu'elles aient le caractère de ressources fiscales 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 37 ci-après.

Demurent en vigueur les dispositions du paragraphe 1^{er} de l'article 24 de la loi de finances n^o 53-1308 du 31 décembre 1953 modifié par le paragraphe IV de l'article 26 de la loi de finances n^o 55-722 du 27 mai 1955 et relatif aux taxes parafiscales.

Art. 30. — 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. 31. — 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.

Chapitre V. — Les budgets annexes.

Art. 32. — 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 durant 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. 33. — 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.

Art. 34. — 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 d'investissement, les mêmes règles que les dépenses en capital.

Art. 35. — Les services dotés d'un budget annexe peuvent gérer des fonds d'approvisionnement, de retraites, d'amortissement, de réserve et de provisions.

Le fonds d'approvisionnement est initialement doté sur les crédits d'investissement du budget général.

Art. 36. — 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'investissement, les résultats créateurs 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.

Chapitre VI. — Les comptes spéciaux du Trésor.

Art. 37. — Les comptes spéciaux du Trésor ne peuvent être ouverts que par la loi.

Ils comprennent les catégories suivantes :

- 1^o Comptes de commerce ;
- 2^o Comptes d'affectation spéciale ;
- 3^o Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers ;
- 4^o Comptes d'opérations monétaires ;
- 5^o Comptes d'avances ;
- 6^o Comptes d'investissements économiques ;
- 7^o Comptes de prêts ou de consolidation.

Art. 38. — Les recettes et les dépenses des comptes spéciaux du Trésor, sous réserve des règles particulières fixées aux articles 39 à 48 ci-après, sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget de l'Etat.

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. 39. — 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. 40. — 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 68 ci-après, sont présentés au Parlement au plus tard 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° Des opérations d'investissements financiers, de prêts ou d'avances;

2° Des opérations d'emprunt.

Art. 41. — 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. 42. — 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.

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 38, certains comptes de ces deux catégories 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. 43. — 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'avances 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 en cas de renouvellement dûment autorisé à l'expiration de la deuxième année.

Art. 44. — 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. 45. — 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.

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 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. 46. — 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'habitations à loyer modéré.

Art. 47. — 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.

Art. 48. — 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.

TITRE III

Préparation et vote des lois budgétaires.

Chapitre I^{er}. — Préparation et présentation des lois budgétaires.

Art. 49. — Le projet de loi de finances est établi par le ministre des finances.

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 seul contresigne les décrets et signe les arrêtés prévus pour l'exécution matérielle du budget.

Art. 50. — 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 votes 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 sont 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. 51. — 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.

Art. 52. — 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 53 et 54 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;

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. 53. — 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. 54. — 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.

Chapitre II. — Vote des lois budgétaires.

Art. 55. — Le projet de loi de finances est déposé et distribué au plus tard le 1^{er} novembre de l'année qui précède celle de son exécution.

Art. 56. — 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^{er} 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.

Art. 57. — 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. 58. — 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 du projet de loi prévu à l'article 61 ci-après. 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. Ces mesures sont prononcées dans les conditions prévues par le règlement des Assemblées.

Art. 59. — Dès la promulgation de la loi de finances (1^{re} et 2^e 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 52 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 du Conseil de la République.

Art. 60. — 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.

Art. 61. — 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 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.

Art. 62. — Si le vote définitif de la loi de finances (1^{re} et 2^e partie) n'est pas intervenu à la date d'ouverture de l'année financière, les dispositions suivantes deviennent applicables:

1^o 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 56;

2^o 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 54 ci-dessus.

La procédure visée à l'alinéa précédent est également applicable au cas où les dotations inscrites dans les décrets de répartition ne sont pas utilisables, soit que le délai prévu à l'article 60, paragraphe I, ne soit pas écoulé, soit que l'une ou l'autre des commissions financières ait fait opposition.

Art. 63. — 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.

TITRE IV

Règlement du budget.

Art. 64. — Le règlement définitif du budget fait l'objet d'une loi.

Art. 65. — 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. 66. — La loi de règlement arrête le montant des dépenses et des recettes. Elle en établit le solde et en prescrit l'affectation.

TITRE V

Dispositions diverses.

Art. 67. — Les dispositions prévues à l'article 7 et au titre III du présent décret entreront en vigueur pour la préparation de la loi de finances relative à l'exercice 1957.

Art. 68. — Des arrêtés du ministre des finances préciseront la nomenclature comptable et les cadres normalisés dans lesquels:

a) Sera présenté le budget et s'exécuteront les comptes de l'Etat;

b) Seront présentés les comptes de la Nation;

c) Seront présentés les rapports économique et financier prévus aux articles 3 à 5 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 60 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 décret, se trouveront désormais abrogées.

Art. 69. — Le ministre des affaires économiques et financières, le secrétaire d'Etat au budget et tous les ministres sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

TOME II

EXPOSE GENERAL

(4^e partie et conclusion.)

QUATRIEME PARTIE

DE QUELQUES GRANDS PROBLEMES FINANCIERS ET ECONOMIQUES

En dehors des grands problèmes de caractère permanent: la production, la monnaie, les prix, l'équilibre du budget et de la trésorerie, que l'on retrouve lors de chaque exercice, sinon avec les mêmes chiffres et les mêmes soucis, tout au moins sensiblement dans la même optique, les événements de chaque année posent un certain nombre de problèmes particuliers.

Ces sujets peuvent ne pas être d'ordre exclusivement économique et financier; ces problèmes de l'heure présenteront notamment généralement des aspects politiques; ceux-ci, nous les passerons délibérément sous silence, laissant à d'autres instances le soin de les traiter.

Dans cet esprit, nous évoquerons:

Les aspects et les incidences économiques et financières du problème algérien:

Le problème de la construction de logements en France, en tentant de dégager les éléments d'une solution rationnelle;

L'organisation et le financement de la sécurité sociale;

Un problème pour lequel, par l'article 32 de la loi n° 55-366 du 3 avril 1955, voté à l'initiative de votre commission des finances, le Parlement a fait obligation au Gouvernement de déposer un plan de remise en ordre avant le 1^{er} octobre 1956: il s'agit de l'évolution du secteur nationalisé et de l'unification du statut des travailleurs de l'Etat;

Les origines économiques du mouvement qui a pris corps sous l'impulsion de M. Pierre Poujade;

Enfin, quelques réflexions inspirées à votre rapporteur général par les phénomènes monétaires.

CHAPITRE I^{er}

LES PROBLEMES ECONOMIQUES ET FINANCIERS DE L'ALGERIE

Préambule.

L'un des problèmes les plus aigus à résoudre, celui dont la solution satisfaisante est d'un intérêt vital pour la métropole et pour toute l'Union française, est le problème de l'Algérie. C'est pourquoi il a paru nécessaire à votre rapporteur général de présenter une vue synthétique des principales données économiques et financières qui ne peuvent manquer d'avoir une incidence sur les mesures à prendre et les solutions à envisager.

Il apparaît en effet que, si les difficultés rencontrées à l'heure actuelle par la métropole en Afrique du Nord revêtent une forme qui nécessite des mesures d'ordre militaire et politique, la solution du problème ne saurait être que précaire si elle ne comportait, parallèlement, des mesures apportant rapidement, sur le plan économique et social, un remède à une situation qui est en réalité la cause la plus profonde de ces difficultés.

Examiné sous cet angle, le problème algérien est un problème dont la solution nécessitera des efforts de longue haleine, qui se traduiront en particulier, chaque année, par des dispositions sur lesquelles le Parlement aura sans doute à se prononcer à l'occasion des discussions budgétaires.

Si donc la France fait en quelque sorte figure de tuteur pour les populations algériennes, ce n'est pas déroger à l'affection que le tuteur porte au pupille que d'établir les comptes et les charges de cette tutelle.

Les chiffres que nous serons appelés à présenter résultent essentiellement de l'étude approfondie et de la synthèse de quatre documents officiels: un rapport d'ensemble du Conseil économique sur la situation économique et sociale en Algérie, le rapport d'une commission, présidée par M. Maspétiol, conseiller d'Etat, qui était chargée d'étudier les relations financières entre la métropole et l'Algérie, le rapport de la commission présidée par M. Le Gorgeu, conseiller d'Etat, qui a étudié la question de l'enseignement, enfin un rapport du comité des zones d'organisation industrielle de l'Union française sur les ressources de la région de Colomb-Béchar.

Les finances étant commandées par la politique économique, nous présenterons d'abord les données économiques; nous en déduisons ensuite leurs conséquences financières.

Tant pour la partie économique que pour la partie financière, notre exposé ne se bornera pas à une description statique, à une sorte de photographie instantanée de la situation actuelle qui présenterait, selon nous, une grave insuffisance: en effet, si l'on ne veut pas faire une politique à courte vue, il apparaît indispensable de tenir compte de l'évolution d'un certain nombre d'éléments et notamment de l'évolution démographique, qui présente, dans ce pays, des caractères tout à fait particuliers.

Nous nous efforcerons donc de dégager un certain nombre de données, correspondant à un plan d'action économique et financier intéressant la métropole et l'Algérie, au cours des dix prochaines années.

On peut faire remarquer qu'un tel objectif est affecté d'une large part d'approximation et implique un certain coefficient d'appréciation personnelle.

Il n'est plus exact. C'est pourquoi, dans son exposé, votre rapporteur général distinguera nettement, d'une part les données numériques, extraites des documents officiels, et d'autre part les conséquences qu'il en déduit. Il appartiendra évidemment à nos collègues, s'ils le jugent utile, de tirer d'autres conséquences à partir des mêmes données.

I. — LES DONNEES ECONOMIQUES

A. — Vue d'ensemble.

Voici quelques données de base qui dominent du point de vue économique tout le problème:

Données économiques fondamentales de l'Algérie.

Superficie (en kilomètres carrés): France métropolitaine, 512.600; Algérie, 220.500 (1).

Population (1953): France métropolitaine, 42 millions 700.000; Algérie, 9 millions.

Revenu des particuliers (1953, en milliards): France métropolitaine, 40.140; Algérie, 484.

Il résulte de ces chiffres que l'Algérie est grande comme 35 départements français, peuplée comme 19 et riche comme 4.

(1) Non compris les territoires du Sud.

B. — Population.

Cependant cette sorte d'équation, tout en montrant combien les éléments de base de la situation économique de l'Algérie sont différents de ceux de la métropole, ne saurait fournir qu'une vue statique du sujet. Ce qui caractérise avant tout l'Algérie, c'est une extraordinaire poussée démographique, 2,5 p. 100 par an, l'une des plus fortes qui existent dans le monde. En effet, du fait des progrès de l'hygiène, dus essentiellement à la présence française, la population musulmane, qui s'élevait à 8 millions environ sur les 9 millions d'habitants, à un taux de natalité « naturelle », alors que le taux des décès est presque aussi bas que celui des nations de civilisation avancée.

Ce taux d'accroissement de 2,5 p. 100 l'an donne un accroissement annuel d'environ 225.000 personnes, du même ordre de grandeur que celui de la métropole qui n'est que de 310.000 personnes. On prévoit qu'en 1973 l'Algérie aura 14 millions d'habitants.

Il en résulte aussi une proportion de jeunes considérable; c'est ainsi que la commission Le Gorgeu estime que, un musulman sur quatre a entre six ans et quatorze ans (population à scolariser), ce qui conduit à estimer qu'à peu près la moitié de la population musulmane — soit 4 millions d'habitants — a moins de dix-huit ans.

Cependant cette population est formée de catégories sociales très différentes et ceel nous amène à prendre en considération le niveau de vie de ces diverses catégories.

C. — Revenu des particuliers et niveau de vie.

a) Population européenne:

S'il existe, en Algérie, une classe aisée, puisque les 15.000 personnes qui viennent en lète jouissent d'un revenu moyen de l'ordre de 1 million 600.000 F par personne, il n'en subsiste pas moins que, considérés globalement, l'ensemble des Français d'Algérie, soit 1 million d'habitants, ne jouissent que d'une situation modeste; leur revenu annuel, de l'ordre de 208.000 F en moyenne par personne, est sensiblement inférieur (de près de 20 p. 100) à celui des Français de la métropole; celui-ci est en effet au total de 10.110 milliards pour 42,7 millions d'habitants, soit en moyenne 240.000 F par personne.

Ainsi se trouve contournée cette opinion tendancieuse dont certaines radios étrangères se font parfois l'écho, selon laquelle la population française d'Algérie serait, dans son ensemble, composée de riches colons qui exploiteraient la population autochtone. Les chiffres montrent qu'en dehors d'une classe aisée qui comprend à peine 15.000 personnes, les Français d'Algérie sont en réalité de petites gens qui travaillent dur et qui gagnent relativement peu: en gros, 20 p. 100 de moins que leurs compatriotes de la Métropole.

b) Population musulmane:

Ce qui caractérise le niveau de vie de la population musulmane, c'est avant tout son extrême inégalité; à côté des musulmans de la classe moyenne, soit 50.000 personnes, c'est-à-dire un nombre relativement très réduit (moins de 1 p. 100 de la population musulmane) qui, du point de vue du niveau de vie, vivent à peu près à l'europpéenne; à côté des 510.000 musulmans salariés, artisans et commerçants des villes dont le niveau de vie est relativement bas mais acceptable encore (115.000 F par personne), on trouve toute une masse déshéritée; d'abord 1 million 600.000 musulmans des zones urbaines et surtout la grosse masse des 5 millions 840.000 personnes qui vivent dans le bled, d'une agriculture que certains diront traditionnelle, mais que l'on peut sans excès reconnaître comme arriérée et dont le revenu individuel moyen est de 19.300 F par an.

Ce chiffre si bas ne saurait être apprécié objectivement dans une optique européenne: il n'est pas concevable en effet que dans une économie restée en grande partie patriarcale, où chaque cellule vit en quelque sorte sur elle-même, l'auto-consommation est difficilement chiffrable; en outre on ne doit pas manquer d'observer que, si bas soit-il, ce niveau de vie est cependant plus élevé que celui des masses musulmanes du Moyen-Orient au nom de qui certains agitateurs prétendent condamner l'œuvre française et même qu'il est comparable à celui des classes les plus défavorisées de certains pays européens comme la Grèce. Néanmoins il n'est pas douteux que, dans l'absolu, ces chiffres sont l'expression d'une poignante misère.

D. — Le chômage et le sous-emploi.

Ce serait d'ailleurs une erreur de croire que ce revenu très bas de larges couches de la population provient d'un chômage étendu, c'est-à-dire d'un non-emploi total, selon la forme des pays évolués.

A cet égard, on doit distinguer les villes et les campagnes. Dans les villes, sur une population musulmane active de 500.000 personnes, on compte environ 100.000 chômeurs, c'est-à-dire une proportion relativement forte de 20 p. 100; la progression de leur nombre est rapide; non pas que l'activité industrielle et commerciale des villes soit en régression, mais parce que la surpopulation du bled, chassée par la misère qui y règne, attirée aussi par les réalisations sociales plus efficaces — encore que trop modestes à l'égard des besoins — tend à émigrer vers les villes et y forme des « bidonvilles », foyers de misère et, corrélativement, d'agitation politique. Il est d'ailleurs objectif d'ajouter que certaines réalisations sociales urbaines, notamment le remplacement des taudis par des constructions plus saines, contribuent, du fait de leur attirance de ces populations vers les villes, à développer les maux qu'elles entendent combattre.

Mais dans la classe où le niveau de vie est le plus bas, c'est-à-dire parmi les quelque 5.810.000 personnes vivant de l'agriculture traditionnelle, la misère découle généralement d'un sous-emploi massif; dans trop de régions l'Algérie du bled ne travaille que quelques jours par mois et quelques mois par an.

E. — Les ressources agricoles.

Sur une superficie géographique totale de l'Algérie de 220 millions d'hectares, les territoires du Sud, qui sont — réserve faite des oasis — impropres à toute culture, représentent à peu près les neuf dixièmes; les territoires du Nord s'étendent sur seulement 20.900.000 hectares, qui se décomposent comme suit:

Terres labourables, 5.300.000 hectares.
Vignobles, cultures fruitières, prairies, 600.000 hectares.
Pacages et parcours, 6.800.000 hectares.
Exploitations forestières, 2.800.000 hectares.
Terres improductives, 5.500.000 hectares.
Total, 20.900.000 hectares.

Les « pacages et parcours » ne conviennent que pour un élevage très extensif du mouton, dans des conditions aléatoires.

Les terres labourables ne représentent donc qu'un total de 5.300.000 hectares, dont 2 millions doivent être laissés en jachère à cause du climat.

Bref, en gros, on peut dire que les régions littorales ou sub-littorales, où la pluviosité permet les principales cultures vivrières, ne représentent que 5 p. 100 de l'Algérie: pourtant ce sont ces régions-là qui la font vivre.

Le rapport du Conseil économique résume la situation en tirant cette partie de son travail dans les termes suivants, sombres dans leur simplicité, « la terre est rare en Algérie ».

Encore doit-on noter qu'une large partie des terres est régie par un droit coutumier coranique basé dans une large mesure sur l'indivision et sur l'inaliénabilité, c'est-à-dire sur deux principes juridiques qui ne sont pas propres à favoriser le rendement.

Le Gouvernement de Vichy avait tenté d'apporter un commencement de solution au problème agricole algérien par une réforme agraire; c'était l'objet de la loi dite « loi Martin » (mars 1942). Sans prétendre porter un jugement sur la valeur de ce texte, on doit noter que, quoique n'ayant jamais été expressément abrogé ni validé, il ne fut jamais appliqué.

Tout récemment, le Conseil économique a proposé la mise en application de cette loi qui constituait, selon lui, « un début de solution partielle » au problème de l'emploi. On observera la double restriction contenue dans cette expression. On ne doit pas s'illusionner en effet sur la portée d'une réforme agraire consistant dans le morcellement des grandes propriétés; outre que la notion de « grande propriété » est essentiellement relative et fonction de la nature du sol, il n'est pas certain que cette opération apporterait, *ipso facto*, un accroissement sensible de la production, car elle risquerait d'entraîner une certaine régression technique.

On peut, certes, songer à gagner des superficies nouvelles par l'irrigation, mais seulement au prix d'un effort financier considérable et pour des possibilités, semble-t-il, relativement limitées. En effet, selon le Conseil économique, la superficie actuellement irriguée par les grands barrages n'est que de 50.000 hectares, c'est-à-dire moins de 1 p. 100 des terres cultivées; le Conseil économique admet que les barrages existants, par l'adjonction de canaux d'irrigation appropriés, permettraient de gagner 100.000 hectares de plus, ce qui ne ferait au total que quelque 3 p. 100 des superficies cultivées. Pour aller plus loin, il faudra donc construire de nouveaux barrages, c'est-à-dire s'engager dans le vaste programme d'investissements dont il sera question plus loin.

Au surplus, une œuvre encore plus urgente que celle qui consiste à gagner de nouvelles terres consiste à défendre celles qui existent contre la dégradation constante des sols. Un service a été créé; au cours des dernières années, il a traité annuellement 30.000 hectares mais le Conseil économique estime qu'un million d'hectares sont à traiter en première urgence; ainsi, au rythme actuel, la lutte contre l'envasement du désert apparaît comme une œuvre à l'échelle d'une génération.

F. — Les ressources industrielles.

Réserve faite des ressources minières relativement modestes de la région de Tébessa à l'Est et à l'Ouest de la région de Colomb-Béchar, dont la prospection est en cours, et sur lesquelles, une fois passés les premiers enthousiasmes, les avis semblent très partagés, le sous-sol de l'Algérie apparaît pauvre: « la gamme des matières premières industrielles n'est ni étendue, ni variée » dit le Conseil économique. L'énergie, sous toutes ses formes, y est chère: l'énergie électrique, nous dit le rapport du Conseil économique, est 30 p. 100 plus chère qu'en France. Quant aux charbonnages du Sud-Oranais, leur exploitation ne tient que grâce à des subventions de la métropole; pour l'année 1955, celles-ci atteignent 570 millions.

Si on ajoute 970 millions de subventions aux charbons importés en Algérie, en vue d'en réduire le prix de vente à l'économie algérienne, la contribution de la métropole sur ce seul poste de l'énergie dépasse 1.500 millions pour l'année 1955.

A vrai dire, l'énergie atomique constitue un espoir sérieux pour l'Algérie, car les experts sont d'accord pour estimer que le caractère fondamental de l'énergie atomique sera de coûter pratiquement le même prix dans tous les pays, du fait que le poids du combustible atomique étant très faible, le coût de son transport sera négligeable. On peut donc penser que lorsque l'énergie atomique sera devenue une réalité industrielle — dans 10 ou 20 ans disent les experts — ce handicap cessera. Les autres subsisteront.

Si l'on ajoute que, par suite de l'étendue du pays et du manque de voies navigables, les transports sont coûteux par nature, cet inventaire montre que l'Algérie est un pays dont les dons naturels sont assez limités.

Il ne faut pas chercher ailleurs la cause de la stagnation de l'industrie en Algérie, et non pas — comme le prétendent certains — dans une sorte de complot des industriels métropolitains. En règle

générale, les productions que l'on a cherché à implanter en Algérie pour des besoins de la consommation locale se sont avérées plus coûteuses que les productions de même nature réalisées dans la métropole.

On pourrait, certes, être tenté d'envisager de créer en Algérie des industries de transformation qui, important des matières premières, produiraient pour l'exportation, contribuant ainsi au développement du revenu national algérien et à l'utilisation de la main-d'œuvre; mais ou bien ces industries seront hautement mécanisées, c'est-à-dire que, par principe, elles n'apporteront qu'un concours dérisoire au problème de l'emploi, sans être pour autant complètement compétitives en raison des frais de transport, du coût de l'énergie et aussi il faut bien le dire, d'une main-d'œuvre qui n'a tout de même pas la productivité des ouvriers d'Europe; ou bien, par principe, ces industries, tournant résolument le dos à l'évolution moderne, feront un appel excédentaire à la main-d'œuvre et alors elles apparaîtront comme des constructions artificielles, en déficit permanent, ne subsistant que par des subventions. Ceci explique pourquoi pratiquement, jusqu'à présent, ni l'un ni l'autre de ces deux types d'activités industrielles ne s'est implanté en Algérie.

G. — Les relations commerciales entre l'Algérie et la métropole.

On lit très souvent dans la presse que l'Algérie est le meilleur client de la métropole, et que, par conséquent, l'économie algérienne constitue un élément vital de l'économie métropolitaine; il importe donc d'analyser objectivement le volume et la nature des échanges commerciaux entre la métropole et l'Algérie.

Nous ferons cette étude sur la base des chiffres de l'année 1955. Le tableau ci-après montre que si l'on se réfère au montant des exportations métropolitaines, l'Algérie est effectivement le premier client de la métropole, devant de peu l'Allemagne et loin devant la Grande-Bretagne et l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

Les premiers clients de la métropole.

Montant des exportations métropolitaines (année 1955, en milliards):

1. Vers l'Algérie, 200,0; 2. Vers l'Allemagne de l'Ouest, 176,3; 3. Vers la Grande-Bretagne, 123,7; 4. Vers l'Union économique belgo-luxembourgeoise, 118,0; 5. Vers la Suisse, 86,0.

Cependant, on ne doit pas oublier que le commerce international n'est pas une opération à sens unique; on ne saurait porter un jugement sur les exportations sans les rapprocher des importations. Le tableau ci-dessous opère cette comparaison pour les trois pays d'Afrique du Nord, pour les deux grandes Fédérations de l'Afrique noire française et pour nos anciennes possessions d'Indochine. Un tableau de ce genre ne saurait — nous le reconnaissons — donner une idée complète des relations économiques entre la métropole et ces divers territoires; il faudrait dans ce but prendre en considération, non seulement les échanges de marchandises, mais aussi les échanges de services et même les mouvements de capitaux, c'est-à-dire établir une balance des paiements et non pas seulement une balance commerciale; il est bien connu néanmoins que les échanges de marchandises constituent le poste essentiel de la balance des paiements; ainsi, notre comparaison sans être complète aura néanmoins la valeur d'une approche. Au surplus, nous examinerons, dans un paragraphe ultérieur, la structure de la balance des paiements.

Couverture des exportations métropolitaines vers les pays d'outre-mer. (Année 1955.)

PAYS D'OUTRE-MER	MONTANT des exportations de la métropole vers le pays.	MONTANT des importations de la métropole en provenance du pays.	PROPORTION de couverture des exportations métropolitaines.
	Milliards.	Milliards.	P. 100.
Algérie	200,0	130,5	65
Tunisie	46,1	23,4	51
Maroc	79,6	60,2	76
A. O. F.	79,4	77,8	98
A. E. F.	15,0	18,8	125
Cambodge, Laos et Viet-Nam	42,2	11,0	26

Les principaux pays d'outre-mer peuvent se diviser en trois catégories:

L'Afrique occidentale française et l'Afrique équatoriale française et, à un degré moindre, le Maroc, territoires pour lesquels les échanges de marchandises avec la métropole s'équilibrent à peu près dans les deux sens; dans ce cas, les relations entre la métropole et le territoire considéré peuvent être appréciées dans l'un et l'autre sens, comme des relations de client à fournisseur; on observera qu'il s'agit de pays dont les ressources naturelles sont abondantes et qui ne sont pas surpeuplés;

L'ensemble Cambodge, Laos, Viet Nam dont les relations économiques avec la métropole — ou tout au moins ce qu'il en subsiste — apparaissent comme purement artificielles; chaque fois que nous y expédions pour 100 F de marchandises, nous en recevons pour 26 F;

L'Algérie et la Tunisie, qui se situent dans une position intermédiaire. L'Algérie ne couvre que les deux tiers de ses achats et la Tunisie la moitié seulement.

On peut dire que les exportations de la métropole vers l'Algérie relèvent pour les deux tiers des échanges commerciaux et pour un tiers de l'assistance économique et sociale.

La différence — le dernier tiers — est comblée comme nous le verrons plus loin, dans une large mesure, par des subventions budgétaires. Ainsi, s'il est exact de dire que l'Algérie est le « premier » client de la métropole, on ne saurait dire que c'est le « meilleur » client, car c'est un client très particulier; pour un tiers, il ne paie ses achats qu'avec les fonds que le vendeur lui donne.

Il n'est pas sans intérêt cependant de descendre un peu plus dans le détail et d'analyser les principaux postes des échanges.

Parmi les produits que l'Algérie nous envoie, le vin compte pour 72,5 milliards; or, compte tenu de la situation actuelle de l'économie métropolitaine, cette importation, utile dans une certaine mesure, par la commercialisation qu'elle permet de certains vins français pour lesquels un coupage est nécessaire, contribue néanmoins à accroître encore le volume de la production déjà pléthorique dans la métropole et à compliquer le problème de son écoulement ou de sa résorption.

Il est difficile de ce fait d'avancer des chiffres rigoureux. Il semble que l'on soit cependant modéré si l'on évalue seulement au tiers de cette somme la quantité de vins dont la métropole pourrait fort bien se passer. Dans cette hypothèse les produits utiles que nous envoie l'Algérie correspondraient à $130,5 - 21,2 = 109,3$ milliards, en échange de 159,1 milliards.

Ainsi chaque fois que la métropole expédie en Algérie pour 100 F de marchandises utiles, elle en reçoit pour un peu plus de 50 F de marchandises utiles.

Les déclarations, selon lesquelles « l'Algérie est le meilleur client de la métropole », après l'examen des faits et des chiffres, semblent donc mériter d'être plus nuancées.

On lit aussi parfois que le port de Marseille vit du mouvement commercial avec l'Algérie. Le temps nous a manqué pour rechercher les chiffres exacts, mais l'analyse sommaire que nous venons de faire ci-dessus montre que cette activité ne correspond pas intégralement à des échanges commerciaux rationnels et normaux; si bien qu'on peut dire, semble-t-il avec quelque apparence de raison, qu'indirectement le budget métropolitain fait vivre en partie le port de Marseille, dans la mesure où il fait vivre en partie l'Algérie.

Les assertions selon lesquelles le port de Marseille travaille deux jours par semaine pour l'Algérie, sont sans doute exactes, mais n'ont pas, dans cette même mesure, une signification économique rationnelle.

II. — Les ressources de la région de Colomb-Béchar.

On sait qu'il a été créé un « Comité d'études des zones d'organisation industrielle de l'Union française » présidé par M. Erik Lahnoune, ambassadeur. Rattaché à la présidence du conseil, cet organisme est chargé d'étudier la mise en œuvre des ressources de certaines zones à vocation industrielle de l'Union française.

La région de Colomb-Béchar est précisément une de ces zones. Bien que géographiquement elle soit à cheval sur les territoires de l'Algérie et du Maroc, les espoirs — parfois excessifs — qui ont été fondés sur les ressources de cette région justifient qu'il en soit fait état dans le présent inventaire. A cet égard, nous nous poserons deux questions:

Quelles sont les ressources de la zone de Colomb-Béchar?

Dans quelle mesure l'exploitation de ces ressources peut-elle concourir à résoudre les problèmes économiques et financiers de l'Algérie?

Après certains enthousiasmes qui ne reposaient pas semble-t-il sur des fondements solides, des prospectons sérieuses ont maintenant établi que l'on peut compter sur un certain nombre de ressources minérales:

Charbon: les réserves estimées sont de l'ordre de 50 millions de tonnes; bien qu'il soit cokéifiable, il s'agit d'un charbon de médiocre qualité, à forte teneur en soufre et difficile à exploiter parce qu'il se présente en veines minces. Ce charbon doit permettre la production locale d'énergie électrique à un prix acceptable.

Fer: il existe du minerai de fer de bonne qualité, exploitable à ciel ouvert, c'est-à-dire économiquement.

Les études ont montré qu'il était possible de produire annuellement 210.000 tonnes de fonte par an, avec des prix suffisamment compétitifs pour que cette production puisse être exportée en Europe et, à plus forte raison, utilisée au moins partiellement en Afrique du Nord pour constituer l'embryon d'une industrie métallurgique.

Il existe également du manganèse permettant de faire du ferromanganèse à des prix concurrentiels.

On trouve enfin du plomb qui est déjà exploité par une entreprise privée et un peu de cuivre.

S'agissant de l'agriculture, les projets prévoient la construction d'un barrage sur l'Oued Guir, qui permettrait l'irrigation de 30.000 hectares de bonnes terres et fournirait l'eau nécessaire aux exploitations industrielles.

Toutes ces réalisations exigent au préalable la prolongation de la voie ferrée existante et la construction d'une cinquième destinée à réduire le prix de revient du ciment qui serait consommé pour les travaux de génie civil.

Dans l'ensemble, les projets qui sont maintenant très avancés ont été étudiés avec un double souci:

Réaliser, fat-ce à une échelle modeste, un « combinat », c'est-à-dire un ensemble de productions qui se valorisent les unes les autres;

Assurer la rentabilité des investissements; il semble que celle-ci le soit effectivement, mais dans l'ensemble sans marge bénéficiaire notable.

Pour mesurer à l'échelle métropolitaine l'importance de ces projets, précisons que, dans l'état actuel des renseignements reconnus,

l'exploitation à un rythme raisonnable conduit à prévoir une production de:

200.000 tonnes de charbon, soit environ 1 p. 100 de la production métropolitaine.

210.000 tonnes de fonte, soit environ 2,5 p. 100 de la production métropolitaine.

Ainsi les ressources, quoique intéressantes et exploitables, ne sauraient aucunement justifier certaines affirmations formulées parfois dans la presse, selon lesquelles la région de Colomb-Béchar serait appelée à devenir « un nouvel Oural ».

Nous reviendrons plus loin sur ce sujet, en évaluant d'une manière objective l'importance du concours que les ressources de cette région peuvent apporter à la solution du problème économique et financier algérien.

En résumé, réserve faite de la région de Colomb-Béchar qui est excentrique et se situe dans un désert, les ressources industrielles sont médiocres: quant aux ressources agricoles, s'il en existe sans doute des réserves latentes, celles-ci apparaissent modestes, comparées aux besoins de la population.

Ces deux catégories de ressources d'ailleurs ne sauraient être mises en valeur qu'au prix d'investissements dont nous chiffrerons plus loin globalement le montant.

Et la modicité de ces ressources apparaît dramatique si on considère en regard l'extraordinaire expansion de la population.

Pour employer une formule imagée, on peut dire que l'Algérie se présente pour la métropole comme un parent pauvre qui a beaucoup d'enfants.

Dans la deuxième partie, nous allons nous efforcer de dégager les conséquences financières de ces données économiques.

II. — LES PROBLÈMES FINANCIERS

A. — Les dépenses militaires exceptionnelles.

Pour l'année 1955, les dépenses militaires — que l'on peut espérer exceptionnelles — entraînées par les opérations en Afrique du Nord s'élevaient à environ 160 milliards, somme sur laquelle les dépenses concernant l'Algérie semblent être d'environ la moitié et, pour 1956, on peut estimer sous toutes réserves, attendu qu'il s'agit de chiffres prévisionnels que les dépenses militaires exceptionnelles approcheront 300 milliards dont la plus grande partie concerne l'Algérie. Nous n'y insisterons pas, notre propos visant essentiellement à évaluer les dépenses que la métropole devrait consentir pendant un certain nombre d'années en vue de contribuer à la solution des problèmes économiques et sociaux et notamment à une élévation sensible du niveau de vie des Algériens; nous nous plaçons donc, en principe, dans une optique de paix, parce que c'est la seule qui permette de chiffrer des éléments économiques et financiers. Les charges auxquelles nous aboutirons doivent donc être considérées comme un minimum, auquel il faudrait éventuellement ajouter les charges militaires exceptionnelles, affectées à la période durant laquelle la situation politique n'aura pas été normalisée et stabilisée.

B. — Les finances publiques algériennes.

Les finances publiques algériennes sont caractérisées, comme pour la métropole, par la détérioration progressive des conditions d'équilibre du budget ordinaire. Alors qu'en 1950, les ressources de ce dernier laissaient un excédent suffisant pour couvrir la majeure partie des dépenses d'investissement, cet excédent n'a cessé depuis plusieurs années de diminuer rapidement.

Les faits qui commandent cette évolution ne sont pas accidentels; ils présentent, au contraire, un caractère durable et leur ampleur même est croissante.

A l'origine de cette détérioration, se trouve la progression continue des dépenses de fonctionnement, pour partie sous l'influence de facteurs administratifs (recasement des fonctionnaires, renforcement de la structure administrative, avantages spéciaux accordés aux fonctionnaires) et des charges de subventions économiques (aide à la construction, subventions aux chemins de fer) mais surtout — dans la proportion des deux tiers — cette aggravation est due aux incidences des investissements publics. L'effort fait pour les investissements publics entraîne, en effet, par la suite:

a) La charge des intérêts et des amortissements des emprunts, qui atteindra 11 milliards en 1955-56, soit 8 fois plus que six ans auparavant;

b) Des frais de fonctionnement des nouveaux services créés. Par exemple, chaque fois qu'un milliard est consacré à construire des écoles, c'est une charge nouvelle de 150 millions qui devra être portée au budget ordinaire des années ultérieures pour leur entretien et leur fonctionnement.

Il résulte de cette évolution du budget ordinaire, que la métropole doit prendre à sa charge une proportion croissante du financement des investissements administratifs, sociaux et économiques de l'Algérie et des équipements des établissements nationaux (gaz, électricité, chemins de fer, houillères):

53 p. 100 en 1952-53;

81 p. 100 en 1955-56.

En résumé, si l'on se réfère aux chiffres du rapport Maspétiol pour l'exercice 1953, le plus récent qui soit analysé en détail dans ce document, on trouve l'estimation ci-après des charges du Trésor public métropolitain:

Dépenses civiles et gendarmerie, 9,6 milliards.

Dépenses militaires, 52,4 milliards.

Dépenses d'équipement, 30,8 milliards.

Total, 92,8 milliards.

Telle était donc la somme (93 milliards) que le Trésor public a dépensée en Algérie en 1953; or, il convient de noter que cette année 1953 était une année normale, sans opérations militaires.

Cette somme a été affectée à des dépenses qui:

Ou bien sont des dépenses de fonctionnement n'ayant pas un caractère directement productif (dépenses civiles, gendarmerie, dépenses militaires);

Ou bien sont des prêts de caractère économique mais qui, en majorité (sinon même en totalité) sont accordés à des organismes déficitaires (chemins de fer, houillères du Sud-Oranais, Electricité et Gaz d'Algérie), c'est-à-dire des prêts sur le remboursement éventuel desquels il serait sans nul doute vain de s'illusionner.

Il résulte de ces considérations que les dépenses de l'une et de l'autre catégories présentent, du point de vue de la métropole, le caractère de dépenses non récupérables, qui, dans une saine présentation comptable, devraient être inscrites en totalité parmi les dépenses « budgétaires » (au sens restreint du terme) de la métropole.

On peut donc dire, en termes de bon sens, qu'en 1953 « l'Algérie a coûté 93 milliards au Trésor public métropolitain ».

C. — La balance des paiements de l'Algérie.

Nous avons décrit ci-dessus la balance des échanges commerciaux de marchandises entre la métropole et l'Algérie.

Cependant, une appréciation plus complète des relations économiques doit être recherchée dans l'analyse de la balance des paiements qui, outre les échanges de marchandises, contient les opérations dites « invisibles » (salaires, frets, assurances, etc.), ainsi que les subventions.

Les chiffres les plus récents que possède votre rapporteur général sont également ceux de 1953.

Nous allons commenter chacun des postes:

a) Les échanges commerciaux sont déficitaires chaque année, les importations excédant les exportations. Ce déficit est lui-même la conséquence d'une situation agricole et alimentaire déséquilibrée et d'une industrialisation insuffisante;

b) Ce poste, d'un montant de 17 milliards, est relatif à des dépenses faites en France par des personnes résidant en Algérie; le rapport Maspétiol le dénomme « tourisme »; il nous paraît qu'il s'agit essentiellement des dépenses faites en France par les Français d'Algérie lors de leurs séjours dans la métropole, notamment de leurs séjours de vacances. On doit estimer en effet que les dépenses faites en France par des musulmans algériens, au titre du tourisme, sont négligeables;

c) Il s'agit notamment des intérêts des prêts consentis par la métropole à l'Algérie et des dividendes distribués par les sociétés algériennes à des résidents métropolitains;

d) Il s'agit non seulement des salaires proprement dits mais aussi des allocations familiales;

e) Ce chiffre de 48 milliards n'est pas en contradiction avec celui de 93 milliards que nous avons cité ci-dessus, car il ne comprend que les paiements courants à l'exclusion des mouvements de capitaux, tels que les prêts pour investissements publics qui étaient compris dans les 93 milliards.

En réalité d'ailleurs, comme nous l'avons vu plus haut, la principale denrée d'exportation de l'Algérie, c'est le vin. En 1953 les exportations de vin de l'Algérie vers la métropole, se sont élevées à 52 milliards. Il serait injuste de dire, en raisonnant d'une manière sommaire, que la production viticole métropolitaine étant déjà excédentaire, cette acquisition de vins algériens constitue l'analogie d'une subvention économique de la part de la métropole. Le vin algérien permet en effet de commercialiser une certaine quantité de vins français qui seraient sans cela invendables. Mais sans qu'on puisse chiffrer exactement dans quelle mesure, il est non moins certain que la production algérienne contribue à encombrer le marché des vins et apporte une complication supplémentaire à l'économie métropolitaine.

D. — Le « préalable » de l'enseignement.

Sur la base des données économiques et financières que nous venons de décrire, la commission Maspétiol s'est efforcée de bâtir un plan financier visant au développement économique et notamment à l'élevation du niveau de vie des populations locales.

Il nous paraît cependant que tout progrès économique, qu'il soit agricole ou industriel, est sous la dépendance évidente d'un « préalable », celui de l'enseignement; aucune modernisation en profondeur ne saurait se concevoir dans le cadre d'une population en majorité analphabète et dont une bonne partie même ne connaît pas notre langue. Or, actuellement, sur 4.900.000 enfants musulmans d'âge scolaire (de 6 à 14 ans) 300.000 seulement reçoivent l'instruction primaire.

L'un des problèmes de première urgence est donc celui de l'enseignement.

Celui-ci est particulièrement difficile à résoudre du fait de la proportion exceptionnelle de jeunes: en Algérie, une personne sur 4 — contre une sur 8 en France — a entre 6 et 14 ans. La masse à scolariser, rapportée à la population active qui, en principe, devrait supporter la charge de cette scolarisation, est donc exceptionnellement lourde.

La commission Le Gorgeu a estimé que le nombre d'élèves musulmans de l'enseignement primaire, qui est actuellement — comme nous l'avons vu — de 300.000, devra être porté à 850.000 en 1965, ce qui exigera la construction de 11.000 classes et coûtera environ 100 milliards. Cependant, on ne doit pas oublier que, comme nous l'avons exposé plus haut, le problème financier de la scolarisation ne sera pas résolu par cette seule dépense d'investissement, car il restera ensuite à assurer les frais de fonctionnement; tout milliard investi en écoles entraîne ultérieurement, avons-nous dit, 180 mil-

lions de dépenses annuelles; c'est dire que cet effort massif d'investissements de 100 milliards entraînera automatiquement la nécessité d'un effort supplémentaire de quelque 20 milliards qui, lui, se répètera tous les ans et dans l'état des finances de l'Algérie, cette nouvelle charge ne saurait — au moins pour une grande partie — que retomber sur la métropole.

Mais au moins, à ce prix, le problème de la scolarisation des masses musulmanes sera-t-il résolu? Pas du tout, et il est même paradoxal de constater qu'il n'aura guère avancé. En effet, actuellement, 1.600.000 enfants musulmans ne suivent pas d'enseignement scolaire alors que 300.000 seulement vont dans les écoles; après ces sacrifices financiers, le nombre d'élèves sera bien passé de 300.000 à 850.000, mais comme en raison de l'augmentation de la natalité la population d'âge scolaire aura atteint durant cette période d'une dizaine d'années quelque 2.450.000 enfants, il restera 2.450.000 — 850.000, soit encore 1.600.000 enfants sans écoles, c'est-à-dire exactement le même nombre qu'avant. On ne peut s'empêcher de songer au tonneau des Danaïdes.

A la vérité, le calcul ainsi effectué, correspondant aux travaux de la commission Le Gorgeu, s'inspire sans doute un peu trop d'une organisation, pour les enfants musulmans, de l'enseignement tel qu'il est pratiqué dans la métropole. Il ne semble pas absolument indispensable, dans ces pays où l'évolution physiologique des individus est plus rapide qu'en France, de poursuivre la scolarité jusqu'à un âge aussi avancé que chez nous. De même, si on apprendait correctement dans ces écoles, la langue française, le calcul et que l'on donne aux élèves les éléments essentiels les préparant à une formation technique ou à un métier artisanal, en alléant l'enseignement de tout ce qui n'est pas utile pour leur permettre de gagner le plus rapidement leur existence, on pourrait ainsi avec les mêmes charges doubler sans doute le volume de la population enseignée. Et dans une première étape tout au moins, il semble que c'est dans ce sens que les efforts devraient s'orienter.

Ajoutons que le problème de l'enseignement n'est pas seulement une question de quantité; il comporte aussi un facteur de qualité, c'est-à-dire qu'il implique une adhésion des bénéficiaires eux-mêmes. Or, à cet égard, il est inquiétant de constater que, dans un pays essentiellement agricole, où il y a tout de même un demi-million de musulmans qui font partie des classes moyennes, avec un niveau de vie sensiblement égal à celui des Européens de même condition, pas un seul élève musulman n'était entré l'an dernier à l'école d'agriculture de Maison-Carrée.

E. — L'objectif d'élevation du niveau de vie et les investissements productifs.

Le seul objectif économique honorable que puisse poursuivre la France en Algérie réside dans l'élevation du niveau de vie des masses musulmanes actuellement si défavorisées.

La commission Maspétiol a étudié et chiffré plusieurs hypothèses comportant des développements plus ou moins rapides résultant d'efforts financiers plus ou moins importants.

Pour ne pas alourdir exagérément cet exposé, votre rapporteur général ne décrira qu'une seule de ces variantes, qui est une solution moyenne à laquelle la commission Maspétiol accorde ses préférences.

Voici le raisonnement fait par les experts de la commission: il est essentiel que le niveau de vie des Algériens s'élève un peu plus vite que celui des Français de la métropole; or « la progression escomptée en métropole peut être chiffrée selon des estimations modérées à 3 p. 100 chaque année »; ainsi « compte tenu du taux annuel d'accroissement démographique (qui est de 2,5 p. 100, avons-nous vu), une augmentation de la consommation privée globale de 3 + 2,5 = 5,5 p. 100 chaque année paraît donc correspondre au minimum nécessaire pour une progression parallèle des niveaux de vie dans les deux territoires ».

C'est pourquoi, la commission Maspétiol relie une hypothèse dans laquelle l'accroissement global annuel de revenu national serait légèrement supérieur à 5,5 p. 100 par an, soit 6,3 p. 100 par an, ce qui correspondrait à une élévation individuelle moyenne de 6,3 — 2,5 = 3,8 p. 100 par an et laisserait, dans l'esprit de la commission, par rapport à la métropole, une marge de 3,8 — 3 = 0,8 p. 100 par an.

Or, force est de constater, non seulement que cet objectif est modeste, mais même que l'hypothèse sur laquelle il repose est d'ores et déjà dépassée; en effet, selon les chiffres les plus récents des comptes économiques de la nation dont la commission Maspétiol ne semble pas avoir eu connaissance, au cours des années 1953, 1954 et 1955, le taux moyen annuel d'expansion du revenu national métropolitain a été de 5,6 p. 100 et le taux d'expansion du revenu individuel de 4,7 p. 100 au lieu de 3 p. 100, chiffre admis par la commission.

Ce taux annuel actuel de 5,6 p. 100 concernant l'expansion du revenu global de la métropole est-il un taux exceptionnel, destiné à ne pas durer? Rien ne permet de l'assurer.

Tout d'abord, il n'a rien d'extraordinaire si on le compare à celui des nations de civilisation comparable: il se situe dans une norme moyenne, sans plus. Certains experts le jugent même inférieur aux possibilités: c'est ainsi que le commissariat à la productivité a déclaré à maintes reprises que le niveau de vie des Français, devrait, au cours de la prochaine décennie, s'élever en moyenne de 7 p. 100 par an, ce qui correspond à un doublement en dix ans et M. Edgar Faure, alors président du conseil, avait fait sien ce point de vue.

En résumé:

1° En choisissant son objectif, la commission Maspétiol a visé à réduire lentement et modérément le fossé qui sépare actuellement le niveau de vie des Français de la métropole de celui des Algériens;

29 En réalité, à la lumière des informations les plus récentes, cet objectif semble devoir conduire, non pas à une réaction, mais à un approfondissement lent de ce fossé déjà trop profond.

Pour rester volontairement modéré dans nos observations, et compte tenu du caractère nécessairement approximatif de ce genre de calculs, nous dirons que l'objectif visé par la commission Maspétiol est extrêmement modeste, puisqu'il ne saurait prétendre à d'autre résultat que d'éviter que le fossé qui sépare actuellement le niveau de vie des Français de la métropole de celui des Algériens n'aïlle en s'approfondissant sensiblement.

Cependant, quelque modeste qu'il soit, pour atteindre cet objectif, il faudra évidemment réaliser d'urgence des investissements directement productifs, c'est-à-dire des investissements de la nature de ceux qui jusqu'ici avaient une origine essentiellement privée. La commission Maspétiol estime qu'il faudra, à cette fin, que les investissements neufs des entreprises atteignent 183 milliards par an en 1960 pour se stabiliser ensuite à 210 milliards.

Cette estimation, comme le but proposé, apparaît elle-même très modérée et on peut la recouper grossièrement par un calcul simple. Chaque année, en Algérie, environ 225.000 personnes atteignent l'âge adulte; elles devront trouver du travail et se loger, cela fait en gros 100.00 ménages. Est-il excessif d'admettre que pour donner à l'homme un moyen de production que nous symbolisons par la machine ou la charrie, au couple un toit, il en coûtera en moyenne au moins un million? Cela fait déjà au moins 100 milliards rien que pour la couche sociale qui parvient chaque année à l'âge adulte, sans compter la nécessaire élévation du niveau de vie des autres qui exige largement autant.

Ce calcul une fois fait — et dans l'ensemble votre rapporteur général y adhère — il restera une question cruciale à résoudre: où trouver chaque année les quelque 200 milliards de capitaux privés? Sur ce sujet, nous ne saurions mieux faire que de citer textuellement le rapport:

« Autant et même plus que les réticences des capitaux extérieurs à venir s'investir en Algérie, le phénomène actuel le plus marquant est l'importance de la part des capitaux formés en Algérie qui s'emploie en dehors de ce territoire. Cet exode n'est pas une cause, mais un signe; il matérialise le fait que, pour des raisons politiques ou économiques, les occasions d'investir sont jugées moins rentables en Algérie qu'ailleurs, et notamment en métropole. »

Ainsi, il serait vain de se leurrer; les capitaux, même ceux qui proviennent de l'épargne de la classe aisée des Français d'Algérie, fuient l'Algérie. Dès lors, on ne voit pas bien par quelles mesures de faveur ou de coercition, on renverserait le mouvement et on attirerait en Algérie un courant aussi considérable de capitaux.

Pour bien prendre conscience de la difficulté, on doit observer qu'elle est double:

a) L'incertitude politique actuelle n'est pas faite pour attirer les capitaux en Algérie; l'évolution prévisible vers un équilibre politique dans lequel l'influence française sera sans doute amoindrie, fait qu'aucune amélioration du facteur « sécurité des placements » n'apparaît à l'horizon;

b) En tout état de cause, même en admettant le rétablissement complet et sans nuage de la sécurité politique, il n'en subsisterait pas moins que, pour les raisons économiques exposées ci-dessus (ressources industrielles médiocres et rareté des terres cultivables), la rentabilité des investissements sera en moyenne plus faible en Algérie que dans la métropole.

Le rapport Maspétiol garde le silence sur les mesures qui seraient susceptibles de résoudre cette difficulté. Les Gouvernements, non plus, n'ont exposé aucun plan sur le sujet, peut-être parce qu'ils n'en ont pas encore suffisamment pris conscience. Peut-être appartiendra-t-il au Parlement, dûment informé de cette situation, d'inviter, le cas échéant, le Gouvernement à préciser ses intentions; si bien qu'il s'agisse d'une politique à long terme, il apparaît nécessaire qu'elle soit clairement définie dès maintenant.

L'option est d'ailleurs limitée: les capitaux ne viendront en Algérie que ou bien de bon gré (politique libérale basée sur des avantages substantiels, tels que bonifications d'intérêts, dégrèvements fiscaux, ce qui constitue une politique coûteuse), ou bien de force (par le moyen d'un dirigisme financier, sinon économique, très strict et par le truchement de la fiscalité métropolitaine). Nous laissons de côté pour l'instant — car ce n'est pas sans danger, si l'on n'agit pas avec une extrême prudence — l'appel aux capitaux étrangers. Mais peut-être serons-nous bien obligés de nous y résoudre.

F. — Récapitulation des charges de la métropole.

Récapitulons les charges que la France supporte ou est appelée à supporter, au titre de l'aide à l'Algérie. Dans l'estimation de ces charges, nous avons additionné les subventions budgétaires et les charges en capital; en effet, nous nous sommes placés dans le cadre du revenu national métropolitain et nos propos est d'estimer les sommes qui en sont ou en seront soustraites.

Le calcul de l'effort financier nécessaire annuellement aboutit donc au montant de 415 milliards: tel est le chiffre qui résulte directement de l'analyse des travaux des experts officiels.

Précisons que cette estimation ne comprend pas une certaine aide économique indirecte apportée par l'absorption annuelle par la métropole, du vin algérien, difficilement chiffrable, car ce vin sert à valoriser en le commercialisant une bonne partie du vin métropolitain.

Soyons volontairement modérés, et pour être certain de rester en dessous de la réalité, disons que:

Il résulte des calculs et des travaux des experts officiels qu'en année paisible, c'est-à-dire en année sans opérations militaires, le soutien économique et financier de l'Algérie, sur la base du minimum incompressible, nécessitera, tant au point de vue des dépenses courantes que des investissements économiques et sociaux, un effort financier que l'on ne saurait bien entendu calculer avec précision

mais dont l'ordre de grandeur est de 400 milliards par an, sans cependant que nous soyons absolument assurés que cet effort n'aboutisse à autre chose qu'à éviter une aggravation de l'écart de vie entre la métropole et l'Algérie.

III. — LE SECOURS D'ACTIVITES NOUVELLES

Tels sont donc les chiffres qui, selon les experts officiels, caractérisent dans leur brutale simplicité les problèmes économiques et financiers de l'Algérie.

Il est permis de se demander cependant si des ressources ne pourraient pas être trouvées dans des voies entièrement nouvelles. A notre connaissance, en dehors de quelques suggestions vagues relevant de la « science-fiction » plus que de l'économie, quatre propositions seulement ont été faites et étudiées:

Création d'industries de défense nationale pour lesquelles les impératifs stratégiques doivent être pris en considération parallèlement aux facteurs économiques;

Exploitation des ressources de la région de Colomb-Béchar;

Expansion industrielle et minière de la région de Tébessa;

Exploitation du Sahara.

A. — L'installation d'industries de défense nationale.

Les industries de défense nationale constituent des activités pour lesquelles la localisation géographique, hors de portée d'un agresseur éventuel en Europe, constitue un élément d'appréciation important.

Il est cependant évident qu'en raison de la faiblesse des gisements de charbon, il ne saurait être question d'industries lourdes. Tout autre, au contraire, apparaît le problème des industries légères d'armement et notamment de l'industrie aéronautique.

L'étude que nous avons faite ailleurs de ce sujet, en qualité de rapporteur du budget de l'air, a abouti à un certain nombre de conclusions auxquelles ont bien voulu souscrire d'éminentes personnalités du monde militaire ou économique et dont voici les grandes lignes:

1° L'industrie aéronautique consomme peu d'énergie et seulement des matières de faible poids; en conséquence, sur le plan technique et économique, elle peut être installée n'importe où, à condition bien entendu d'organiser le transfert et l'installation de la main-d'œuvre;

2° Il est dangereux et imprudent de maintenir en France une industrie aéronautique dont les usines seraient détruites par l'agresseur éventuel dans les premières heures d'un conflit, en conséquence, l'implantation logique de l'industrie aéronautique française devrait être l'Afrique, position défendable derrière le fossé de la Méditerranée;

3° L'Allemagne a reconstruit le droit de construire des avions; or, du fait de sa position géographique, son industrie aéronautique sera encore plus exposée que la nôtre; ainsi, l'imprudence commise dans l'implantation de l'industrie française se retrouvera dans le cas de l'Allemagne, mais encore accrue;

4° Dès lors, la seule solution rationnelle consistera à créer, pour l'ensemble des nations de l'Europe de l'Ouest, une industrie européenne d'aviation en Afrique;

5° Une pareille industrie — dont la création n'est pas hors de proportion avec les ressources combinées de plusieurs nations — permettrait évidemment d'employer — outre les spécialistes européens — un effectif assez considérable de main-d'œuvre locale. Mieux, par les répercussions qu'elle entraînerait sur l'activité de la région où elle serait fixée, elle créerait de l'emploi dans toutes les activités annexes que requiert nécessairement toute concentration industrielle et humaine.

On doit cependant reconnaître que l'établissement d'industries de cette nature requiert au préalable le rétablissement complet et durable de la sécurité: c'est dire qu'il ne saurait en être question pour le moment.

B. — L'exploitation des ressources de la région de Colomb-Béchar.

Nous avons vu plus haut que, dans l'état actuel de nos connaissances, le charbon médiocre et le minerai de fer de bonne qualité qui ont été découverts dans la région de Colomb-Béchar sont susceptibles d'être exploités, dans des conditions estimées rentables et pourraient servir à produire de la fonte dans la limite d'un tonnage de l'ordre de 2,5 p. 100 de la production métropolitaine. Il s'agit donc de gisements, certes non négligeables, mais qui apparaissent relativement modestes.

Au surplus, la cadence des investissements annuels que justifient les richesses découvertes a été chiffrée par l'organisme compétent à quelque 5 milliards par an.

Mettons les choses au mieux et admettons qu'on découvre de nouveaux gisements, pas encore inventoriés, permettant de quadrupler ce chiffre, qui exprime la limite raisonnable des investissements productifs: on n'en serait encore qu'à 20 milliards par an.

Or, nous avons vu que le minimum nécessaire pour s'harmoniser avec le marché du travail et pour accroître d'une manière efficace encore que très modérée le niveau de vie des Algériens, est de l'ordre de 200 milliards par an.

C'est dire que, sur le plan économique, dans l'état actuel des investigations, et en étant relativement optimiste, la région de Colomb-Béchar apparaît susceptible de fournir des richesses correspondant au plus à un dixième de ce qui est recherché pour sauver l'Algérie de la misère.

Il s'agit là, au surplus, de l'aspect seulement économique du problème; sur le plan financier, la rentabilité des installations étudiées étant, aux dires des experts, tout à fait marginale, cette région,

si elle est susceptible d'absorber dans des conditions efficaces 20 parmi les 200 milliards d'investissements qu'il faudrait dépenser, n'est susceptible à aucun titre d'apporter l'un quelconque des 200 milliards nécessaires.

En résumé, Colomb-Béchar résoud peut-être à 10 p. 100 le problème économique, mais laisse entier le problème financier.

C. — L'expansion industrielle et minière de la région de Tébessa.

Cependant, l'importance accordée — très justement — à la région de Colomb-Béchar ne doit pas faire oublier tout l'intérêt des confins orientaux de l'Algérie, en bordure de la Tunisie, c'est-à-dire de la région de Tébessa. En effet, si les perspectives à longue échéance y sont peut-être moins étendues que pour la région de Colomb-Béchar, par contre on se trouve devant des ressources reconnues et pour lesquelles — sous réserve que le problème de la sécurité militaire et politique soit résolu — des capitaux privés sont disposés à s'investir. En effet, dans un rayon de 35 kilomètres, les ressources minières les plus importantes d'Algérie et de Tunisie y sont rassemblées.

Dès maintenant — sans compter les phosphates — on y exploite le minerai de fer (mines de Fouenza); or, par un curieux paradoxe, toute la production étant exportée, les trains qui la transportent vers Bône, le port de départ, roulent à vide au retour. Il y a donc matière à la création d'une industrie sidérurgique: n'oublions pas que la Suisse et l'Italie, qui n'ont ni fer ni charbon, ont une industrie sidérurgique; ici, il suffirait d'importer le coke qui constituerait un fret de retour.

Ainsi, par l'exploitation des ressources reconnues, donc sans aléa, il apparaît possible d'envisager un ensemble industriel qui serait à centrer sur Tébessa et dont la réalisation démontrerait la ferme volonté de la France de mettre en valeur les ressources de l'Algérie.

D. — L'exploitation du Sahara.

L'exploitation du Sahara constitue un enjeu dont l'importance est immense; il est en effet certain que ce désert contient l'un des plus importants gisements de minerai de fer du monde; il est de plus en plus probable qu'il renferme en abondance du pétrole et du gaz de pétrole; il est vraisemblable qu'il contient également les minerais les plus divers.

Les problèmes de la découverte, de reconnaissance et d'exploitation de ces ressources se présentent aux techniciens et aux économistes sous des aspects très nouveaux: longueur des communications, aridité du sol, rigueur du climat et surtout absence quasi totale de peuplement.

Cependant, nous n'avons inclus ce paragraphe relatif au Sahara, dans le chapitre relatif à l'Algérie, que pour souligner et dénoncer la confusion — peut-être pas toujours involontaire — que commettent certains en liant arbitrairement les deux problèmes. Le Sahara n'est pas l'Algérie, pas plus qu'il n'est la Tunisie ou le Maroc ou la France d'outre-mer. C'est un bien qui était sans maître à l'époque où la France l'a fait sien: nul pays, nul territoire autre que la France ne saurait légitimement le revendiquer.

Le découpage administratif du Sahara est un paradoxe qui résulte seulement des hasards de la découverte: il y a urgence à faire disparaître ce paradoxe en instituant le principe d'un territoire français des régions sahariennes.

IV. — OBSERVATIONS DIVERSES AU SUJET DES TRAVAUX DES EXPERTS. — IMPREVISION DES GOUVERNEMENTS

Nous avons rapporté ci-dessus que, selon les travaux de la commission Maspetiol, c'est-à-dire du comité officiel d'experts dont le Gouvernement a déclaré publiquement vouloir s'inspirer, le succès d'un programme minimum de redressement économique et social en Algérie coûtera — en année pleine mais en année supposée paisible — quelque 400 milliards à la métropole.

Cependant votre rapporteur général doit à l'objectivité de déclarer que depuis qu'il a pris l'initiative de publier ce chiffre qui jusque là était resté l'apanage des milieux gouvernementaux — cette estimation — encore qu'officielle, répétons-le — a été contestée et votre rapporteur général a reçu de divers côtés des observations et des suggestions dont il se doit de vous faire juges.

La condition préalable à tout redressement économique réside, avons-nous vu, dans la diffusion d'une instruction de base, car le progrès ne saurait pénétrer une masse analphabète. Or le plan de la commission Le Gorgeu est établi sur la base d'une scolarisation de 6 à 11 ans, à temps complet, avec les programmes d'enseignement métropolitains et il semble que cette commission a retenu cette base dans le seul souci de respecter un alignement sur la métropole, sans avoir discuté la validité de cet objectif. Ne serait-il pas plus sage et plus réaliste de donner à la masse des enfants une instruction plus rudimentaire d'une durée plus réduite? Il n'y a pas si longtemps que la France — qui était en tête de la civilisation — se contentait d'un enseignement primaire allant de 6 à 11 ans.

S'agissant des programmes, ne faudrait-il pas les alléger, les orienter vers le concret, vers le métier, vers la terre ou l'atelier. Si cette suggestion est retenue — et votre rapporteur général la considère comme raisonnable — elle conduirait à des économies considérables par rapport aux estimations de la commission Le Gorgeu.

En ce qui concerne l'élévation du niveau de vie, on a fait remarquer que le besoin essentiel des fellahs, c'est la nourriture. Le Conseil économique fait remarquer — et c'est incontestable — que le pourcentage des terres que l'on pourra gagner par l'irrigation ne dépasse pas quelques pour cent, mais au lieu de songer à accroître les superficies, disent certains experts privés, ne faudrait-il pas d'abord viser à améliorer les rendements? Actuellement, le rende-

ment des cultures indigènes n'est trop souvent que de 4 ou 5 quintaux de céréales à l'hectare, alors que sur des terres voisines qui ne sont pas meilleures, des colons français obtiennent 12 à 15 quintaux. Ces rendements peuvent donc rapidement être doublés, parfois même triplés et ceci sans dépenses énormes, par une simple action de vulgarisation. Trop souvent le fellah ne sait pas travailler la terre; il faut lui apprendre.

L'Algérie qui n'a que 8 millions de moutons pourrait en nourrir 15 millions. Ceci exige surtout la formation d'un grand nombre de moniteurs agricoles: quelques milliards d'investissements intellectuels pourraient peut-être faire plus que des dépenses spectaculaires sous forme de béton ou de grands travaux.

D'autres peuples prolifiques tirent une large partie de leur subsistance de la pêche — c'est le cas des Japonais — pourquoi ne pas exploiter davantage la Méditerranée?

Si ces suggestions étaient suivies, dans une première étape, en quelques années, le revenu national algérien devrait pouvoir — estime-t-on — être augmenté d'une centaine de milliards, ce qui permettrait de soulager les misères les plus poignantes.

En outre, des industries agricoles de moyenne importance, utilisant relativement beaucoup de bras, pourraient être créées; pourquoi, par exemple, la quasi-totalité de l'alfa est-elle traitée dans des papeteries d'Ecosse? Ces jeunes industries devraient être protégées par des barrières douanières, dût ce principe paraître choquant. Il n'est pas impossible, disent certains, que toutes ces mesures, si elles sont habiles, à la fois sur le plan technique et sur le plan psychologique, ne concourent rapidement à alléger les dépenses de la métropole.

Une aide en nature, sous la forme d'une distribution des excédents agricoles métropolitains (blé, sucre) aux plus nécessiteux, permettrait de faire la soudure.

En bref, à condition de ne pas vouloir faire franchir à l'Algérie — qui sur bien des points en est où était la France avant Sully — en quelques années l'espace que nous avons franchi en plusieurs siècles, il serait possible disent certains spécialistes, de diminuer considérablement la charge financière de la métropole.

Cependant, en sens inverse, on doit signaler que des experts des questions démographiques font valoir que les problèmes économiques sont avant tout des problèmes de population et que ceux-ci peuvent se calculer — au moins approximativement — non pas cinq ou dix ans, mais vingt ou vingt-cinq ans à l'avance. Or dans ce domaine, ils avancent — avec des études très sérieuses à l'appui — les chiffres ci-après qui sont frappants dans leur simplicité:

Proportion actuelle des deux populations: 1 Européen pour 8 musulmans;

Proportion actuelle des naissances dans les deux populations: 1 Européen pour 16 musulmans;

Proportion probable des naissances dans vingt ans dans les deux populations: 1 Européen pour 32 musulmans.

Il n'est pas douteux que cette évolution crée un danger politique très grave dans une optique qui ne serait pas à courte vue.

Or ces chiffres si importants n'apparaissent dans aucune étude officielle.

Bref, on doit conclure que dans ce douloureux domaine comme dans tant d'autres, les gouvernements de passage qui se sont si rapidement succédés depuis la Libération ont été défectueux tant en ce qui concerne les prévisions que les études devant servir à étayer les décisions.

Cette imprévision s'est hélas étendue aux questions militaires: il n'est maintenant que trop notoire que nos soldats n'ont pas — notamment en matière d'hélicoptères — l'armement que l'industrie nationale aurait été en état de leur fournir et que les commissions compétentes du Conseil de la République avaient d'ailleurs réclamé. Indépendamment de conséquences douloureuses sur lesquelles il ne nous appartient pas d'insister, cette insouciance coûte dès cette année des sommes considérables pour l'achat de toute urgence de matériel étranger. Il est encore trop tôt pour les chiffrer exactement; votre rapporteur général se fera un devoir de vous informer le moment venu.

V. — RESUME ET CONCLUSIONS

A. — Résumé de l'essentiel des chiffres caractérisant la situation économique et financière.

Un résumé aboutit toujours à une certaine déformation de la pensée parce que la présentation des faits sous une forme condensée en accuse la brutalité; il nous paraît néanmoins indispensable de rappeler succinctement les chiffres globaux ou caractéristiques dont les textes ci-dessus a permis d'apprécier l'exacte signification.

a) Le niveau de vie actuel:

Plus que la métropole, l'Algérie est composée de classes sociales qui se juxtaposent sans s'interpénétrer. On peut schématiquement en distinguer quatre:

Une classe aisée qui ne comprend guère que 45.000 personnes;

L'ensemble des Français d'origine métropolitaine, soit 1.000.000 de personnes, dont contrairement à certaines opinions, le niveau de vie est inférieur de 20 p. 100 à celui des Français de la métropole, autrement dit une masse de travailleurs modestes, qu'une certaine opinion étrangère, mal informée ou mal intentionnée, présente à tort comme des « colonialistes » attendu que s'ils étaient restés chez eux, ils auraient, selon toute vraisemblance, gagné en moyenne 20 p. 100 de plus;

Environ 2.000.000 de musulmans des villes dont le niveau de vie est dans l'ensemble assez pauvre;

Environ 6.000.000 de musulmans des campagnes dont la situation — il faut bien le dire — est misérable (revenu annuel moyen moins de 20.000 F par personne); tout en étant comparable à celle des classes pauvres de certains pays européens et sensiblement supérieure à celle des populations du Moyen-Orient ou d'Asie.

Parmi cette population musulmane, 5 millions de personnes ont moins de 20 ans et 2 millions ont l'âge scolaire; la population est donc exceptionnellement jeune.

b) Développement de l'agriculture et de l'industrie:

Selon les experts officiels, l'agriculture ne saurait se prêter qu'à une expansion modérée. La terre cultivable est rare — à peine un dixième de la surface totale; — les travaux d'irrigation ne peuvent l'augmenter que de quelque 3 p. 100.

Cependant d'autres experts contestent formellement cette manière de voir et exposent que techniquement les rendements pourraient être considérablement accrus.

Cette assertion paraît — à votre rapporteur général — fondée; mais l'exploitation de ces possibilités latentes exige la réunion de deux conditions préalables qui sont:

L'évolution intellectuelle des masses musulmanes vers le progrès; Le rétablissement d'un climat nécessaire de paix.

Ces conditions se trouveront-elles réunies? Nous ne saurions l'assurer.

S'agissant de l'industrie, dans l'état actuel des prospections les ressources minières apparaissent faibles et en mettant les choses au mieux, les richesses de la région de Colomb-Béchar qui sont loin d'atteindre les sommets sur lesquels les avaient situés certains enthousiasmes, correspondent tout au plus, sur le plan économique, au placement efficace de quelque 20 milliards sur les 400 milliards que les experts estiment annuellement nécessaires.

C'est donc principalement vers l'implantation d'industries de transformation et de consommation qu'il sera possible de s'orienter; encore doit-on observer qu'en raison de handicaps naturels, elles ne sauraient être compétitives, c'est-à-dire rentables.

Reste la question des possibilités du Sahara. Bien que les travaux de recherche géologique soient encore peu avancés, les deductions scientifiques les plus sérieuses permettent de penser que celui-ci contient des ressources considérables.

Cependant on doit faire observer que le Sahara et l'Algérie sont deux pays voisins, sans plus. La question du Sahara ne se confond nullement — comme certaines déclarations officielles un peu hâtives ont pu le laisser penser — avec celle de l'Algérie; et les problèmes alimentaires, démographiques, miniers, militaires, politiques se présentent au Sahara sous des aspects tout différents de ceux de l'Algérie.

L'Algérie a trop d'hommes pour ses ressources naturelles; le Sahara possède des ressources naturelles que l'on pourra exploiter un jour avec des effectifs très réduits. Aussi bien l'Algérie que le Sahara ont besoin de capitaux.

En résumé, à notre sentiment, cela ne peut apporter que confusion que de mêler arbitrairement les deux sujets.

c) L'effort financier nécessaire pour l'élévation du niveau de vie et l'enseignement:

Du fait du caractère anormalement bas du niveau de vie actuel et peut-être plus encore, à cause de l'accroissement exceptionnellement rapide de la population (225.000 personnes par an), l'élévation du niveau de vie de 3 p. 100 par an seulement, cadence minimum pour que l'inégalité entre le niveau de vie de la métropole et celui de l'Algérie ne s'aggrave pas, ainsi que l'extension de l'enseignement à quelque 200.000 enfants supplémentaires par an, exigeront un effort financier considérable qui a été chiffré par les experts officiels pour les prochaines années à 400 milliards par an, dont environ 200 milliards d'investissements et 200 milliards de subventions.

Cependant on doit reconnaître que les rapports des experts ont été hâtivement faits de sorte que ces sommes qui peuvent peut-être être retenues comme des ordres de grandeur demandent à faire l'objet d'estimations et de calculs détaillés.

Ces calculs doivent notamment tenir compte de l'extraordinaire poussée démographique, élément pour lequel des prévisions à long terme ont été faites dans des travaux privés de valeur et que les rapports officiels n'ont pas abordé.

En bref, il apparaît certain que l'Algérie pendant les années à venir exigera de la part de la métropole un effort financier considérable, mais l'étude détaillée de cet effort, ce que l'on pourrait appeler un plan chiffré de redressement économique de l'Algérie, reste à faire. Son établissement nous paraît s'imposer avec urgence; on doit même s'étonner qu'aucun gouvernement n'y ait encore songé.

B. — Conclusions.

Au terme de cet exposé, dans lequel nous avons cherché à présenter, plus que des idées, des chiffres caractéristiques en justifiant leur origine et leur mode de calcul, la conclusion du rapporteur général ne saurait être de préconiser telle ou telle politique; ce serait sortir du cadre de sa mission.

Il lui appartient cependant de faire observer, qu'avant de prendre au sujet de l'Algérie, les décisions qui s'imposeront au cours des prochains mois, il semble que le Gouvernement et le Parlement devront préparer ou compléter ces prises de position par plusieurs opérations indispensables, à savoir:

Un certain parallélisme entre les décisions politiques et les décisions d'ordre économique et financier;

Une récapitulation d'ensemble des besoins financiers des pays d'outre-mer pour lesquels se présentera, à brève échéance, un problème analogue;

Une option raisonnée entre les diverses affectations des ressources nationales;

Une information honnête de l'opinion sur des problèmes qu'on ne lui a jusqu'à présent qu'incomplètement ou inexactly présentés.

Il va sans dire cependant que ces questions sont intimement liées à la solution du problème de la sécurité et de la paix en Algérie, mais ce dernier sujet comporte trop d'aspects qui ne sont pas économiques et financiers pour pouvoir être abordé dans le présent rapport.

CHAPITRE II

LE PROBLEME DU LOGEMENT

(Données économiques et financières d'une solution rationnelle du problème du logement.)

Caractère de la présente étude.

Le problème du logement constitue — nul ne saurait le contester — un des grands problèmes du moment dont la solution devra sans aucun doute être recherchée par la nouvelle législature.

Il est apparu à votre rapporteur général que — sur ce sujet comme sur beaucoup d'autres — aucun examen sérieux, objectif, rationnel ne saurait être tenté sans avoir d'abord rassemblé les données et en particulier les données numériques qui le caractérisent; ce serait en effet, sinon se vouer à l'échec, au moins risquer des erreurs coûteuses que de tenter de résoudre un problème dont les données n'auraient pas été, dans une phase préalable, inventoriées et discutées.

La question de la construction de logements va faire incessamment l'objet de décisions importantes. Nombre d'entre elles entraîneront d'importantes conséquences d'ordre financier: l'Etat, soit par le truchement d'organismes dont il a le contrôle, tels que le crédit foncier et la caisse des dépôts, joue un rôle très important dans la construction immobilière; c'est pourquoi la commission des finances du Conseil de la République ne saurait se désintéresser de la question.

Il importe, pour les finances du pays, pour son économie et pour le bien-être de ses habitants, que les décisions qui seront prises soient basées sur des données précises, complètes et claires. Il est non moins essentiel que l'exactitude de ces données soit, dans toute la mesure du possible, vérifiée et contrôlée par les spécialistes les plus autorisés.

C'est pourquoi, après avoir exécuté ces travaux de recensement et avant de vous les communiquer, votre rapporteur général a pris la précaution de soumettre les éléments de ses informations aux experts les plus autorisés, notamment au M. R. L.

Aucun des chiffres cités ci-après n'a appelé de rectification de la part des experts. Les commentaires qui accompagnent ces chiffres sont de votre rapporteur général; il appartiendra éventuellement à chacun de nos collègues, s'il le juge opportun, d'associer à chacune de ces valeurs numériques son interprétation personnelle.

Dans une première partie, nous retraçons un inventaire de la situation actuelle de la construction de logements en France; nous décrivons les besoins; nous relaterons par des chiffres les échecs subis; nous apprécierons les délais, qui sont trop long, et les prix, qui sont trop élevés.

Dans une deuxième partie, après avoir défini et expliqué ce que l'on appelle « l'industrialisation » de la construction, nous ferons — à la lumière des expériences officielles — un compte rendu des économies de temps et d'argent que permet l'adaptation à la construction immobilière des méthodes industrielles et nous montrerons notamment que le problème du goulot d'étranglement de la main-d'œuvre, parfois évoqué pour tenter d'excuser certains échecs, est un faux problème.

Dans une troisième partie, nous montrerons que si les errements actuels sont générateurs d'obstacles insurmontables dans la poursuite de l'objectif des 300.000 logements annuels, par contre une rationalisation tendant à une productivité accrue permettrait, dans le cadre des moyens actuels en argent et en main-d'œuvre, d'atteindre cet objectif. Mais — nous le verrons — ceci exige une réforme profonde des méthodes administratives, réforme dont nous tracerons les grandes lignes.

I. — LA SITUATION ACTUELLE

DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS EN FRANCE

A. — Les besoins: importance, permanence, urgence. Insuffisance de nos réalisations.

1° Importance et permanence des besoins:

Dans son rapport du mois d'août 1953, la commission de la construction du deuxième plan de modernisation et d'équipement avait estimé les besoins annuels à 240.000 logements, objectif de construction qui devait être atteint en 1957. Cependant le Gouvernement, par la voix de deux ministres successifs (MM. Lemaire et Duchet), a pris la décision d'élever l'objectif et d'en rapprocher le terme, soit 300.000 logements à terminer chaque année à partir de 1956.

Les professionnels de la construction (la Fédération nationale du bâtiment) auraient d'ailleurs quelque peu tendance à juger ce chiffre un peu excessif comme rythme définitif de la construction lorsqu'on aura atteint l'état de régime. Actuellement, disent-ils, les loix sur les loyers — sans doute nécessaires par ailleurs — ont eu pour effet de cristalliser la population dans les locaux que chacun occupe; ce défaut de mobilité diminue certainement le rendement de l'actif immobilier français; certains pensent que le jour où le « rationnement » des locaux disparaîtra, selon un phénomène déjà observé dans d'autres secteurs, une certaine abondance pourrait revenir plus brusquement qu'on ne s'y attend.

Mais il faut observer qu'en sens inverse, le Conseil économique, après étude approfondie de la question, retient le chiffre de 320.000 logements (1). On doit donc, semble-t-il, considérer l'estimation

(1) Rapport présenté au nom du Conseil économique par M. Colleville, *Journal officiel* du 21 août 1953, page 677. Le rapport précise toutefois que ce chiffre pourrait être « quelque peu réduit si une aide suffisante était apportée à l'entretien et à la conservation du patrimoine immobilier ».

gouvernementale comme confirmée par l'instance économique la plus qualifiée et votre rapporteur général ne voit aucun motif de la remettre en cause.

S'agissant de la permanence des besoins, il est généralement admis que cette cadence devra être maintenue pendant au moins dix ans, le Conseil économique dit même trente ans. Cette permanence des besoins repose sur des faits qui ne sont pas discutables :

Notre capital immobilier est vétuste : 30 p. 100 des immeubles sont plus que centenaires et un nouveau contingent de 30 p. 100 le deviendra au cours des trente années à venir ;

L'expansion démographique, d'environ 350.000 personnes par an, nécessitera, à elle seule, la construction de quelque 100.000 logements par an ;

Nous avons un retard énorme à rattraper, du fait de la stagnation des dernières années ;

En Europe, nous sommes actuellement à l'arrière-garde en ce qui concerne le taux annuel de construction : en 1951, parmi les quinze pays membres de l'O. E. C. E., nous occupions le douzième rang ;

L'élévation du revenu national, qui se poursuit depuis trois ans au taux annuel moyen de 5,6 p. 100 est vraisemblablement appelée à se poursuivre ; le commissariat à la productivité considère même comme possible et normalement réalisable un accroissement annuel de 7 p. 100, ce qui conduirait à un doublement en dix ans. Quel qu'il en soit, et quel que soit le taux annuel d'élévation du niveau de vie, il n'est pas douteux que, du fait même de cette élévation, il se produit une substitution des besoins et une distorsion de la demande des biens d'usage ou de consommation. C'est ainsi que les comptes économiques de la Nation ont révélé, pour la moyenne des trois dernières années, les taux ci-après d'expansion annuelle, dont l'écart est très marqué :

a) Denrées alimentaires, 3 p. 100.

b) Objets fabriqués entrant dans le confort mécanique (articles ménagers, véhicules), 12 p. 100.

Il n'est pas interdit de penser que, dans les prochaines années, les besoins essentiels (alimentation) étant à peu près satisfaits, les activités relatives au confort (telles que le logement) connaîtront un taux d'accroissement de la demande supérieur à la moyenne.

C'est pourquoi, tout bien pesé, votre rapporteur général ne voit aucune raison de remettre en discussion l'estimation officielle.

En conclusion : on doit considérer que le rythme de 300.000 logements par an, constitue pour le pays une nécessité durable, en vue de laquelle doivent être prises des mesures de caractère également durable, sinon permanent.

A vrai dire, il nous a été fait observer que le problème de la construction était par nature régional, plutôt que national ; dans certains départements, les besoins, liés à l'expansion économique ou démographique, surpassent en effet ceux d'autres départements affectés d'une stagnation relative. Cette observation est certainement fondée, nous le reconnaissons ; mais il n'en subsiste pas moins que l'évaluation officielle de 300.000 logements pour l'ensemble du pays résulte d'une synthèse effectuée à l'échelle nationale dans laquelle il a été tenu compte de la relativité des besoins régionaux.

Au surplus cette étude, pour rester simple, doit se limiter à un aspect quelque peu « globaliste » de la question. Nous ne traiterons donc que de besoins généraux et de moyennes : la recherche de la dispersion autour de ces moyennes nous entraînerait au delà des limites d'un exposé qui ne peut que se borner aux principes.

2° Urgence des besoins :

Selon certaines estimations, le nombre des personnes qui, dans la région parisienne, s'entassent dans des hôtels, faute de logements, s'élèverait à 400.000. Il s'agit souvent de ménages très modestes, qui vivent dans des conditions d'hygiène indignes d'un grands pays et ceci moyennant une dépense excessive pour leurs moyens.

En mai 1955, le président des H. L. M. de la Seine déclarait avoir 110.000 demandes en instance, dont 12.000 antérieures à 1948, alors que 6.000 demandes seulement avaient été satisfaites depuis sept ans. A la même époque, l'office des H. L. M. de la ville de Paris avait également en instance près de 100.000 demandes, nombre qui s'accroissait au rythme de 2.000 par mois ; aussi décida-t-il devant cette situation de ne plus admettre de nouvelles inscriptions, qui qui eussent été un leurre.

Il n'est pas douteux que, dans une certaine mesure, les candidats au logement sont inscrits simultanément dans les deux offices, celui du département de la Seine et celui de la ville de Paris ; mais une estimation est en cours par les soins du commissariat au logement pour la région parisienne, en vue de déceler les doubles emplois et sans qu'une conclusion définitive puisse encore se dégager, il semble que, contrairement à ce que l'on aurait pu supposer, ces doubles emplois ne sont pas tellement nombreux.

Et cette situation que nous venons de décrire n'est pas le sort exclusif de la région parisienne ; elle se présente dans des conditions bien souvent analogues — toutes proportions gardées — dans nombre de localités de province.

3° Insuffisance de nos réalisations :

Au regard de cette situation, quelles ont été les réalisations effectuées jusqu'ici ?

Si on se reporte à l'ensemble du pays, il faut bien reconnaître que, d'une manière générale, les prévisions des ministres n'ont jamais pu être réalisées, ainsi que nous l'indiquons ci-dessous :

Nombre de logements construits.

En 1951 : nombre de logements annoncés comme devant être terminés, 145.000 ; nombre de logements terminés, 75.000.

En 1954 : nombre de logements annoncés comme devant être terminés, 200.000 ; nombre de logements terminés, 162.000.

En 1955 : nombre de logements annoncés comme devant être terminés, 250.000 ; nombre de logements terminés, 205.000.

Votre rapporteur général présente ce tableau dans un souci d'objectivité et sans esprit critique, d'autant que dans la proportion des deux tiers environ les mises en chantier et la conduite des travaux relèvent de la décision de personnes ou organismes privés, sur lesquels les ministres sont dépourvus d'action.

Il n'en demeure pas moins qu'il faut objectivement reconnaître qu'au cours de ces dernières années la politique de la construction de logements a été une suite d'échecs répétés.

Mais il y a plus grave. Nous avons en effet tout lieu de craindre — c'est du moins l'avis des experts les plus autorisés — que cet échec se répète une fois de plus en 1956 et que les 300.000 logements prévus pour 1956 ne seront pas plus exécutés que ne l'ont été les 250.000 logements prévus pour 1955.

Le motif de cette crainte n'apparaît à votre rapporteur général que trop fondé et cette situation est la conséquence d'une politique de blocage des prix, juste dans son principe, mais irrationnelle dans ses modalités. En effet, en décidant d'une part le blocage des prix et d'autre part des hausses de salaires, le Gouvernement a enfermé les entreprises entre un plafond fixe et un plancher qui s'élevait ; le Gouvernement a en quelque sorte admis implicitement que pour tous les secteurs d'activité il devait y avoir compensation entre la hausse des salaires horaires et l'amélioration de la productivité. Or, il est évident qu'une telle compensation ne saurait se présenter dans toutes les activités avec le même caractère de généralité : la formule avantage certains secteurs et en désavantage d'autres. Dans le bâtiment, en particulier très en retard du point de vue du développement de la productivité, cette dernière n'a pas eu la possibilité de compenser dans un court délai la hausse des salaires. Par ailleurs, le cours de certains produits entrant dans la construction, et notamment l'acier, a augmenté : il en est résulté que la marge bénéficiaire se réduisant à l'excès et risquant en cas d'imprévu de se transformer en perte, les entrepreneurs sont devenus réticents devant les appels d'offres. Des maîtres d'œuvres très importants — tels que la caisse des dépôts — ont vu depuis le mois d'août dernier certaines adjudications ne recueillir absolument aucune offre.

En somme, la machine est — au moins partiellement — enrayée. Or qui ne sème pas en 1955 ne saurait récolter en 1956. C'est dire que d'ores et déjà, quels que soient les mesures de redressement déjà prises en cette matière par le présent Gouvernement et l'effort d'ensemble qu'il vient d'annoncer, la partie est encore une fois perdue pour 1956 ; et même, pour que cet objectif, si souvent annoncé, soit enfin atteint en 1957, il faudra que ce redressement soit extrêmement ferme et rapide.

S'il est permis à votre rapporteur général de faire une courte digression, qui n'est peut-être pas sans intérêt, il signalera qu'à son sentiment les conditions dans lesquelles un individu est logé, agissent profondément sur son psychisme, par conséquent sur son jugement et en particulier sur son comportement politique. Un mal logé ne peut être qu'un mécontent systématique. En voici un témoignage : récemment un sondage d'opinion effectué suivant les méthodes scientifiques classiques de ce genre d'enquête par un périodique a montré assez paradoxalement qu'une forte proportion d'ouvriers avait l'impression que leur niveau de vie ne s'était pas élevé depuis 1951 — ce qui est inexact puisque le pouvoir d'achat des salaires s'est élevé de quelque 25 p. 100 depuis cette époque — mais ce qui est digne d'être observé, c'est que la proportion de victimes de cette fausse impression était sensiblement plus grande parmi les mal logés. Ainsi le logis médiocre ou insuffisant est incontestablement générateur, non seulement d'un mécontentement justifié, mais même d'une psychose qui porte à mal juger, même ce qui objectivement ne le mérite pas.

En conclusion de ces diverses considérations, nous dirons que :

Les besoins en matière de logements sont non seulement considérables mais urgents ; ils requièrent dans un délai le plus court possible que soit atteint l'objectif de 300.000 logements terminés (nous disons bien « terminés » et non pas « lancés ») par an. Le Parlement doit se trouver devant des programmes précis, calculés dans le détail, assortis de moyens et de méthodes qui en garantissent la réalisation.

B. — Les délais de construction excessifs.

Nous avons rapproché de l'importance de nos besoins en logements la faiblesse des objectifs que les Gouvernements se sont jusqu'ici assignés chaque année.

Et nous avons montré combien les réalisations effectives étaient encore en retard sur les objectifs modestes ainsi fixés.

Après bien des déceptions, une sorte de lassitude s'est emparée de l'opinion, dans l'esprit de laquelle est désormais bien ancrée cette idée qu'en matière de construction tout est interminable et qu'on « n'en sort pas ».

Examinons de manière précise ce qu'il en est exactement, car le « débit » — aussi bien que les prix — est lié aux délais.

Nous tirons nos informations et les recouperons en nous adressant à plusieurs sources, toutes sensiblement concordantes :

1° Le rapport de la commission de la construction du plan de modernisation et d'équipement estimait, en août 1953, qu'à cette époque la durée moyenne de construction dépassait deux ans et demi.

2° Cette appréciation est confirmée par le rapport de M. Gazier, député, sur le projet de loi portant approbation du deuxième plan de modernisation et d'équipement, qui va même plus loin et évalue à deux ans et neuf mois le délai moyen nécessaire en France pour

construire un logement (Documents parlementaires, 1954, n° 9133, page 48).

Si on se reporte aux statistiques officielles de l'O. N. U., pour la France, on trouve les chiffres suivants :

Comparaison des logements en construction et des logements terminés.

Nombre de logements :

Logements en construction au 31 décembre de l'année 1950, 110.000 ; 1951, 167.000 ; 1952, 206.000 ; 1953, 264.000.

Logements terminés dans l'année 1950, 71.000 ; 1951, 77.000 ; 1952, 81.000 ; 1953, 115.000.

Puisqu'au 31 décembre 1952, il y avait 206.000 logements en construction et qu'on en a terminé 115.000 en 1953, c'est qu'il y en a eu 206.000 — 115.000 = 91.000 qui, commencés en 1952 (ou même avant) n'ont été terminés qu'en 1954 (ou même après).

Un calcul analogue pourrait se répéter pour l'année suivante ; on sait qu'il n'y a eu en effet que 162.000 logements terminés en 1954, par conséquent, sur les 264.000 qui étaient en construction au 31 décembre 1953, 102.000 se sont retrouvés « à la traîne » en 1955.

Sans vouloir tirer de ces observations une conclusion d'une rigueur mathématique absolue, elles confirment donc bien, dans les faits, qu'en moyenne le délai de construction est de l'ordre de deux ans, sinon davantage.

Au surplus, cette estimation reçoit une confirmation supplémentaire dans les estimations du M. R. L. lui-même.

Dans le cas des collectifs H. L. M., dont les délais de construction sont au-dessous de la moyenne, on descend dans l'ensemble à environ vingt et un mois, se décomposant comme suit :

Environ six mois pour l'établissement du projet, la recherche du financement et l'approbation ;

Environ quinze mois pour l'exécution des travaux.

Les délais de construction à l'étranger.

Tandis qu'il nous faut un délai moyen de deux ans pour construire un logement, à l'étranger la construction s'effectue selon un rythme incomparablement plus rapide.

En Grande-Bretagne, les mêmes statistiques de l'O. N. U., que nous avons présentées ci-dessus pour la France, permettent d'établir le tableau suivant (nombre de logements en milliers) :

Construction de logements en Grande-Bretagne.

Logements en construction au 31 décembre : 1950, 201 ; 1951, 226 ; 1952, 280 ; 1953, 309.

Logements terminés. 1950, 207 ; 1951, 202 ; 1952, 246 ; 1953, 329.

La quasi-concordance des deux lignes de chiffres montre clairement qu'en Grande-Bretagne, il faut en moyenne environ un an pour construire un logement ; et cependant on doit noter que l'activité du bâtiment n'y paraît pas spécialement modernisée.

En Allemagne, les renseignements que l'on possède permettent de dire que la construction d'un gros immeuble collectif demande couramment six mois.

Dans la plupart des autres pays européens, on note de même des différences considérables avec les délais de réalisation français.

Nous verrons quelles sont les conséquences de notre faiblesse dans ce domaine en ce qui concerne les prix.

Mais il est une autre conséquence qu'il faut en tirer : c'est que consacrant l'ensemble des crédits à des réalisations qui, à chaque instant, ne correspondent qu'« à des moitiés de logement », en dépit d'un effort financier important la population reste extraordinairement mal logée, que l'objectif social proposé n'est pas atteint et que cela réagit fâcheusement sur les conditions de travail de cette population et sur la santé morale du pays.

C. — Les prix trop élevés.

Les lenteurs dans la conduite des chantiers et la réalisation des travaux doivent nécessairement avoir leur répercussion sur les prix.

Elles témoignent en effet, comme nous le verrons, d'une consommation de main-d'œuvre exagérée.

Mais ces lenteurs sont également pour partie la conséquence d'imprévisions, de changements, de modifications au cours des travaux, qui occasionnent des à-coups, dont la répercussion est également sensible sur les prix. Chacun sait en effet que la condition primordiale d'obtention du prix minimum dans un travail industriel est l'exécution régulière de ce travail, à un rythme constant et approprié, ni trop lent, ni trop accéléré.

Il est enfin une troisième considération à laquelle on ne prête pas parfois une attention suffisante. C'est que si, par exemple, une somme de quelque 600 milliards (c'est le montant de l'effort annuel en 1955) est réservée dans le produit national pour la construction, et que les travaux pour lesquels cette somme immobilisée s'étalent sur deux ans au lieu d'un seul, le retard dans la fructification de ces fonds correspond pour l'économie à une perte qui, même à un taux réduit de 7 à 8 p. 100, est de l'ordre d'une cinquantaine de milliards.

Construire lentement, c'est donc construire cher !

Quel est le prix de la construction en France ?

Le prix de revient moyen réel de la construction est assez difficile à définir avec précision.

Il faut en effet se rendre compte que tout calcul de prix moyen porte en réalité sur des éléments dont les caractéristiques sont parfois assez différentes, qu'il s'agisse du nombre de pièces, de la surface utile, de la qualité de la construction ou du confort.

Cependant, cette réserve étant faite, on peut recueillir en examinant les chiffres, des indications qui n'en sont pas moins fort instructives.

C'est ce que nous permet le rapport de la commission des comptes économiques de la Nation pour l'année 1954.

Ce rapport publie les chiffres qui figurent aux colonnes 1, 2 et 3 du tableau ci-dessous :

Comparaison des coûts de la construction.

P A Y S	DÉPENSE	NOMBRE de logements terminés.	DÉPENSE par logement terminé.
	(En milliards.)		(En francs.)
France	540	162.000	3.340.000
Grande-Bretagne	630	353.000	1.780.000
Allemagne	750	511.000	1.380.000

Par division, les chiffres figurant respectivement aux colonnes 2 et 3 nous fournissent ceux qui figurent à la colonne 4.

Cela permet de constater, en particulier, que la « dépense apparente par logement terminé pour l'année 1954 » est, pour la France, 2,4 fois plus élevée que pour l'Allemagne.

Cet écart apparent de 140 p. 100 appelle plusieurs remarques ou observations :

1° En raison de l'expansion de la construction française, il serait erroné de conclure un peu hâtivement de ce calcul qu'en France le prix de revient moyen d'un logement est de 140 p. 100 plus élevé qu'en Allemagne ; en effet, en Allemagne, la construction a atteint à peu près l'état de régime et son débit est constant, alors qu'il n'en est rien en France où, quoique fort lent, les progrès de la construction se sont néanmoins développés d'une année à l'autre, conduisant à corriger, comme on va le voir, le chiffre précédent.

En effet, pour les logements achevés en 1954, les chantiers ont été ouverts en 1953, sinon en 1952, et les travaux correspondants ont été payés pour partie sur les fonds correspondant aux années précédentes.

Les 540 milliards affectés à la construction en 1954 n'ont donc servi que partiellement pour l'achèvement des 162.000 logements mis à la disposition de la population.

L'autre partie a servi à payer en 1954 les travaux réalisés sur les chantiers que l'on a ouverts, au cours de ladite année, pour les logements destinés à être livrés en 1955.

Il y aurait compensation si, d'une année à l'autre, le programme de construction n'était pas en expansion.

En réalité, en 1954, on a mis plus d'habitations en chantier qu'en 1953, si bien que le « prix de revient apparent » d'un logement terminé, tel que nous l'avons calculé par une opération sommaire, est en réalité un prix qui est un peu forcé.

Selon une évaluation très vraisemblable du M. R. L., l'importance des travaux de construction effectués en 1954 équivaldrait à la réalisation de 186.000 logements.

Si nous retenons ce chiffre, le prix de revient corrigé d'un logement ressort à :

540.000.000 : 186.000 = 2.900.000.

Ce prix est plus du double du prix allemand ; il est plus élevé d'environ 110 p. 100.

2° On a prétendu parfois, non sans quelque apparence de raison, que les normes n'étaient pas les mêmes.

Les normes françaises, a-t-on prétendu, seraient dans l'ensemble l'expression d'un niveau de confort plus élevé que celui défini par les normes allemandes. Ceci a été certainement exact dans les années qui ont suivi la fin de la guerre ; pressés par la nécessité, les Allemands se sont contentés de superficies réduites et même de qualités médiocres. Mais il n'est pas douteux que, depuis plusieurs années, les normes françaises ont progressivement évolué dans le sens de l'austérité et que, par contre, les normes allemandes, en sens inverse, ont évolué en direction d'un niveau accru ; si bien qu'il est très vraisemblable qu'elles ne sont plus très éloignées. En voici d'ailleurs un exemple relevé dans une étude parue dans *La Journée du bâtiment* du 27 décembre 1955, où M. Tur, architecte, donne les informations suivantes (Hambourg, immeubles pour la location) :

Salle de séjour, 18 à 20 mètres carrés ;

Première chambre à coucher, 14 à 18 mètres carrés ;

Deuxième chambre (enfants), 10 à 12 mètres carrés ;

Hauteur sous plafond, 2,50 mètres ;

Salle de bains, cuisinière électrique, cuisine équipée ;

Chauffage central ou deux poêles installés.

Cette définition supporte la comparaison avec les H. L. M. français.

Il est même permis de se demander si l'opinion que l'on voit répandue parfois en France, selon laquelle les immeubles construits en Allemagne seraient de qualité médiocre et de confort sommaire — ce qui était probablement vrai il y a quelques années — ne gagnerait pas à être sérieusement révisée, car elle ne correspond plus du tout à la réalité.

3° On peut dire aussi que le prix ainsi calculé ne tient pas compte de l'influence de la reconstruction et des logements de luxe.

Il est exact que le calcul de la « dépense apparente par logement terminé » tel que nous l'avons fait, même après la rectification correspondant à l'influence du programme d'expansion de la construction, est quelque peu faussé par la reconstruction d'une part, par les logements de luxe d'autre part. Dans la mesure en effet où la reconstruction est en quelque sorte un travail « à façon » elle majore les

prix de revient; de même s'agissant d'une moyenne nationale, les logements de luxe, qui sont chers, ont pour effet d'élever cette moyenne.

Mais on doit observer que les chiffres fournis pour l'Allemagne correspondent également à une moyenne nationale, faisant entrer la reconstruction et les logements de luxe; de sorte que l'influence de ces deux éléments sur la comparaison France-Allemagne, si tant est qu'elle existe, ne saurait être très considérable.

Quelle conclusion tirer de tout cela ?

Certes d'une manière générale les prix de revient français sont dans toutes les activités supérieurs aux prix étrangers, et en particulier, s'agissant des prix allemands, l'écart peut être considéré comme étant de l'ordre de 20 à 30 p. 100.

Or, nous nous trouvons, dans le cas présent, en matière de construction, avoir des prix de revient qui sont plus du double des prix allemands et encore plus chers de 60 p. 100 par rapport aux prix anglais.

Rien ne peut justifier une telle différence de prix.

Nous concluons donc que, sans qu'il soit possible d'effectuer une comparaison absolument rigoureuse et scientifiquement irréprochable, il est absolument certain que la construction en France est considérablement plus chère qu'à l'étranger. Si on s'en tient aux ordres de grandeur, la différence paraît être, en particulier, du simple au double par rapport à nos voisins d'outre-Rhin.

II. — L'INDUSTRIALISATION DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

A. — Qu'est-ce que l'industrialisation de la construction ?

Il est curieux de constater qu'alors que depuis des années, on s'est attaché par la modernisation des méthodes, des techniques ou des installations à promouvoir dans tous les domaines le développement de la production et l'abaissement des prix de revient; qu'on a consacré à cette tâche par milliers de milliards les fonds publics; que tous les Gouvernements ont voulu placer leur politique sous le signe du développement de la « productivité », mot auquel on a prêté tant de vertus qu'on lui a consacré un temple officiel: le commissariat à la productivité, dans le même temps, les pouvoirs publics ne se sont jamais préoccupés de faire bénéficier de cette impulsion, de ces fonds ou des vertus de cette productivité le secteur qui aurait dû, dès l'origine, en bénéficier avec une priorité quasi absolue.

Car tel est bien le cas en ce qui concerne le bâtiment.

Qu'il s'agisse de la construction ou de la reconstruction, jamais on n'a prévu dans les crédits annuels qui leur étaient affectés une part destinée à la modernisation et à l'équipement des entreprises assumant cette tâche, afin qu'elles puissent améliorer leur productivité.

Jamais les pouvoirs publics ne se sont attachés de façon systématique à rationaliser les opérations administratives et techniques afférentes à la construction: qu'il s'agisse de la procédure ou des formalités imposées aux postulants ou aux exécutants, tant pour la préparation que pour l'attribution et l'exécution des travaux ou encore pour la standardisation.

Si bien qu'à l'heure actuelle, il y a beaucoup, sinon tout à faire dans ce domaine. Et ainsi que nous l'avons vu, les échecs répétés depuis des années, les retards, les délais excessifs, les prix exagérés, tout cela témoigne bien que rien de vraiment efficace n'a encore été fait.

Cependant, il faut bien le dire, certains fonctionnaires de grande classe que le ministre de la reconstruction a jugés dignes d'être appelés à son cabinet — et quelques industriels du bâtiment à l'esprit avisé — ont pris pour remédier à ces faiblesses des initiatives personnelles heureuses, qui, étant sporadiques encore, n'ont pas pu transformer profondément l'esprit actuel du problème de la construction. Mais elles sont précieuses, car elles portent, dans les faits, témoignage de ce qui peut et doit être réalisé en France, si l'on veut apporter enfin au problème aigu qui se pose une solution définitive.

Ces techniciens et ces industriels se sont tout simplement efforcés de procéder à « l'industrialisation de la construction ».

1° Ce qu'est l'industrialisation de la construction.

Pour définir ce terme et en préciser la portée, nous pensons ne pouvoir mieux faire que de donner la parole aux spécialistes, en nous référant à un exposé effectué par le président de la chambre syndicale des constructeurs en béton armé, sous l'égide de la Fédération nationale du bâtiment. Ce technicien fait connaître comme suit son opinion sur « l'industrialisation du bâtiment »:

Ceux qui ont connu la fin du siècle dernier se souviennent d'avoir rencontré au coin des rues ou des places des artisans forains qui exécutaient sous un abri de fortune des paniers, des casseroles, etc.

La production industrielle des mêmes objets a fait disparaître ces activités. La série a procuré un abaissement des prix, un fini des objets et une qualité auxquels l'artisanat n'a pu résister...

Le profane qui observe les chantiers de bâtiment ne peut manquer de constater que la plupart d'entre eux ont conservé ce caractère forain, anachronique. Il n'est pas rare qu'un ouvrier se livre chaque jour à quelques dizaines d'activités différentes nécessitant des adaptations.

L'équipe chargée de la construction (architectes, entreprises, corps de métiers) résulte d'une rencontre occasionnelle; elle sera dissoute en fin de chantier et se reconstituera ailleurs sous une autre forme. L'activité du constructeur est sujette à reconversion fréquente; sa réflexion ne porte jamais sur le même sujet.

Toute activité industrielle bien organisée suppose une continuité des formes, une continuité de l'écoulement dans le temps.

2° Les conditions de l'industrialisation.

Cette conclusion qui se ramène essentiellement à assurer la « continuité des formes » et la « continuité de l'écoulement » résume assez bien les caractéristiques générales que doit présenter une industrialisation de la construction.

Cela revient à dire qu'il faut arriver à une production d'objets identiques, donc normalisés, à une cadence constante, qui seule permet une organisation scientifique du travail.

Dans la poursuite de cet objectif, administration et exécutants ont chacun leur rôle à jouer.

La continuité des formes suppose en particulier de la part de l'administration le lancement de séries assez importantes d'unités d'un type déterminé, permettant en particulier un amortissement satisfaisant des études et des investissements industriels réalisés.

De la part des industriels du bâtiment, elle conduit à rechercher dans la réalisation technique des diverses parties, constitution de cette unité type, dont nous venons de parler, une normalisation des opérations confiées à la main-d'œuvre et une utilisation des matériaux sous forme d'éléments normalisés se prêtant eux-mêmes à des opérations de série.

La continuité de l'écoulement suppose que l'administration fasse des programmes à longue échéance, que ses commandes soient lancées régulièrement et s'étendent sans-à-coup et sans incertitude, sur une période d'assez longue durée.

De la part des industriels du bâtiment, cela suppose également une organisation méthodique du travail, soit dans les usines assurant un conditionnement préparatoire des matériaux, soit sur les chantiers — afin d'éviter en particulier au maximum les inconvénients des variations atmosphériques ou climatiques qui viennent bien souvent tout perturber.

C'est en s'inspirant de ces préoccupations, que quelques commandes massives portant sur plusieurs milliers de logements ont été passées soit dans la région du Nord (Houillères), soit dans la région parisienne, à des entreprises soucieuses de leur côté de rationaliser au maximum leur activité.

3° L'industrialisation des techniques et des moyens de construction.

L'industrialisation de la construction comporte en particulier pour les industriels l'obligation de procéder à l'industrialisation des techniques et des moyens de construction.

C'est là un des éléments les plus importants pour la réduction des délais et des prix et nous allons nous y attacher tout spécialement.

Mais il convient auparavant de dissiper immédiatement des appréhensions et peut être même une légende — qui se sont parfois fait jour en matière d'industrialisation ou de rationalisation des procédés de construction.

On s'imagine volontiers, lorsqu'il est question d'industrialisation ou de rationalisation des procédés de construction qu'on s'engage dans une voie qui doit nécessairement conduire, dans la recherche de la partie la plus avantageuse, à des conséquences extrêmes telle la préfabrication. Et l'on en arrive presque inconsciemment à associer et même à confondre la notion d'industrialisation de la construction avec la mise en œuvre de tel ou tel procédé de construction plus ou moins préfabriqué.

Ces craintes et cette erreur doivent être dissipées.

La rationalisation des techniques, des procédés ou des moyens de construction trouve certes un terrain de choix dans la confection en usine de grands éléments que l'on n'a plus ensuite qu'à assembler sur le chantier.

Mais cette rationalisation peut également et avec des avantages comparables, comme on le verra plus loin, porter sur le conditionnement et la mise en œuvre d'éléments de base analogues à ceux qui interviennent dans les méthodes traditionnelles de construction « pierre par pierre ».

Entre les deux, toute la gamme des intermédiaires est possible et peut tirer largement avantage des mesures de rationalisation.

Ainsi, faut-il le répéter, on ne doit pas confondre l'industrialisation du bâtiment avec la mise en œuvre de tel ou tel procédé de construction des bâtiments.

En fait, dans une étude récente M. Bonnome, inspecteur général du M. R. L. estimait à une bonne douzaine le nombre des procédés valables — et expérimentés — en matière de construction industrielle de logements. Et, en vue de simplifier son exposé, cet expert établissait une classification des méthodes et procédés d'industrialisation en trois grands groupes:

1° Industrialisation très poussée: construction par grands panneaux constituant chacun une des six faces d'une pièce d'habitation (ordre de grandeur des dimensions de chaque élément: hauteur 3 mètres, largeur 4 mètres). On prépare ces panneaux dans une usine et on les assemble sur place.

Ce procédé a été employé dans les houillères du Nord, dans certaines constructions de la ville de Paris, etc.;

2° Industrialisation moyenne: construction par panneaux de taille moyenne (ordre de grandeur des dimensions de chaque élément: hauteur 3 mètres, largeur 0,80 mètre);

3° Industrialisation des procédés de construction traditionnels appelés pour la commodité du langage « traditionnel amélioré » comportant notamment l'emploi de matériaux de dimensions standardisées, en particulier:

Blocs en béton cellulaire (système largement utilisé en Suède et en Allemagne (ordre de grandeur des dimensions de chaque élément: hauteur 30 centimètres, largeur 50 centimètres);

Blocs en pierre calcaire prétaillée,

La mise en œuvre rationnelle de ces diverses techniques peut, comme nous allons le voir, modifier profondément la physionomie du problème de construction.

B. — Les gains de temps et d'agent procurés par l'industrialisation de la construction.

Quelles sont les conséquences que l'on peut attendre de la mise en œuvre par l'administration aussi bien que par les industries du bâtiment de méthodes ou de procédés rationnels d'industrialisation de la construction ?

Bien des discussions et des controverses ont été soulevées parfois par cette question, ce qui n'aboutit qu'à obscurcir l'examen objectif du problème et à compliquer ou retarder sa solution.

Aussi convient-il en la matière, non pas de porter une fois de plus des jugements ou des appréciations, mais de présenter objectivement puisqu'on le peut, des faits et des chiffres, qui eux ne sauraient prêter à contestation. Il s'agit en quelque sorte d'effectuer l'étude chiffrée de la productivité comparée.

D'une part, des méthodes de construction industrialisées, d'autre part, des méthodes traditionnelles qui sont encore actuellement celles de la grande majorité des activités de ce secteur économique.

D'une manière plus précise encore, il s'agit de savoir quel est exactement le gain de temps et en argent que procurent les méthodes industrielles de construction des habitations ?

Pour répondre à cette question, des renseignements extrêmement démonstratifs peuvent être retirés d'un certain nombre de chantiers qui ont fait l'objet, ces derniers temps, des efforts conjoints d'industrialisation de la part de l'administration, de certains organismes publics et des industriels du bâtiment.

Des programmes ont été lancés et traités selon les principes et les méthodes que nous avons définies précédemment. Ils portaient aussi bien sur la réalisation de maisons individuelles en programme continu (cas des houillères du Nord et de Lorraine par exemple) que sur la réalisation d'immeubles collectifs à quatre étages groupant chacun de 50 à 100 logements, dans un programme également continu (habitations construites pour la S. E. M. I. C. L. E., dans la région parisienne par exemple).

Il faut entendre par « programme continu » un programme de travaux s'étendant par tranches sur plusieurs années, et comportant pour chaque tranche un volume de travaux allant de plusieurs centaines à plusieurs milliers de logements.

Ces divers programmes faisaient appel aux diverses techniques de construction classées dans les trois grandes catégories que nous avons précédemment examinées

1° Les délais dans la construction industrialisée.

Le tableau suivant fait connaître les délais de construction auxquels on est arrivé :

Délais de construction.

Construction industrielle par grands panneaux : pour une maison individuelle dans un programme continu, 2 mois ; pour un collectif à 4 étages de 50 à 100 logements dans un programme continu, 4 mois.

Construction industrielle par panneaux moyens : pour une maison individuelle dans un programme continu, 2 mois ; pour un collectif à 4 étages de 50 à 100 logements dans un programme continu, 5 mois.

Construction en traditionnel amélioré (tel que béton cellulaire ou pierre détaillée) : pour une maison individuelle dans un programme continu, 2 mois ; pour un collectif à 4 étages de 50 à 100 logements dans un programme continu, 6 mois.

Il faut bien s'entendre sur la signification de ces chiffres qui appellent deux observations tendant à en préciser l'interprétation :

Première observation. — Il s'agit uniquement du délai d'exécution sur le terrain, ou encore du délai technique, l'élaboration du projet exclue. En effet, lorsqu'une organisation rationnelle préside aux opérations relevant du secteur du « bâtiment » et qu'on opère en « programme continu », c'est pratiquement le seul élément à prendre en considération ; les plans et les projets, assurant en particulier cette « continuité des formes » et de cette « continuité de l'écoulement dans le temps » que la fédération du bâtiment considère à juste titre comme les critères de « l'industrialisation », ne doivent plus être refaits dans le détail chaque fois, mais seulement à être adaptés au terrain.

Prenez un exemple concret. La S. E. M. I. C. L. E., dont nous avons parlé précédemment qui utilise les procédés d'industrialisation les plus simples, ceux qui ont été classés ci-dessus dans la troisième catégorie (traditionnel amélioré) a normalisé ses hauteurs sous plafond : dans ses immeubles, la hauteur sous plafond est toujours la même. Elle a conclu qu'elle pouvait se satisfaire de deux modèles seulement de portes intérieures qui ont la même hauteur avec deux largeurs différentes, ce qui non seulement réduit considérablement le prix des portes intérieures en permettant leur fabrication en grande série, mais supprime radicalement maintes discussions et maintes pertes de temps dans la réalisation de types non standardisés.

De même, s'agissant des procédés à industrialisation plus poussée, classés dans la première catégorie (construction par grands panneaux), qui exigent la construction préalable d'une usine, il est bien évident que le délai de construction de l'usine destiné à fabriquer ces panneaux n'est pas compris dans le délai de quatre mois indiqué pour la réalisation de l'immeuble de 100 logements.

Deuxième observation. — Ces délais que nous rapportons ne sont pas des « performances de championnat ». Dans toute fabrication de caractère industriel, il existe un délai optimum limite qu'on ne saurait raccourcir qu'à coup d'heures supplémentaires coûteuses ou bien en multipliant autour d'un poste de travail des ouvriers qui se gênent et dont le rendement diminue au détriment du prix.

Les délais indiqués sont des délais normaux, compatibles avec les prix les plus bas.

Ces précisions étant apportées, des expériences maintes fois répétées permettent de conclure que : lorsque sont réunies les conditions de l'industrialisation, il est techniquement possible, tout en restant dans les limites d'une cadence non précipitée, respectant l'exigence d'un bas prix de revient, de construire couramment, à un rythme régulier, des immeubles collectifs en quatre à six mois et des pavillons individuels en un temps sensiblement plus court.

2° Les prix dans la construction industrialisée.

Les prix ne sauraient avoir de véritable signification que si on définit les caractéristiques de la construction à laquelle ils s'appliquent : superficie, confort, qualité, situation.

Afin de ne pas entrer dans les détails excessifs, nous nous contenterons de deux exemples, à titre de jalons : ils sont relatifs tous les deux à des immeubles faisant partie de programmes importants dans la région parisienne.

a) Immeubles de la S. E. M. I. C. L. E. :

Nous avons vu que la S. E. M. I. C. L. E. construit dans la région parisienne des immeubles, essentiellement des collectifs, par groupes allant de 50 à 200 logements, donc par groupes moyens, avec les procédés dits du « traditionnel évolué » et notamment par l'emploi de béton cellulaire.

Il s'agit de logements dont le confort doit être jugé très satisfaisant par l'immense majorité de la population, à savoir : évier, lavabo, douche ou baignoire, eau chaude et froide, gaz, électricité, chauffage central, ascenseur lorsque l'immeuble a plus de 4 étages.

Or, sur ces bases, le logement que nous avons qualifié de « logement moyen national », c'est-à-dire 3,5 pièces d'une superficie de 58 mètres carrés revient à 1.820.000 F.

Les prix de la S. E. M. I. C. L. E., sont inférieurs aux prix limites réglementaires fixés par la réglementation des L. O. G. E. C. O. et ceci bien que le confort donné aux usagers soit très sensiblement plus complet que celui qui est requis par cette réglementation. On doit donc observer en passant que l'expérience de la S. E. M. I. C. L. E. a pleinement réussi.

Précisons que la S. E. M. I. C. L. E. société pilote, n'ayant pas pour objet de faire des bénéfices, il s'agit d'un prix de revient, bénéfice non compris ; dans le cas d'une construction par le secteur privé, si nous ajoutons un bénéfice moyen de 3 p. 100, on doit donc retenir comme prix de la construction seule, y compris honoraires d'architecte et bénéfices, mais non compris terrain, voirie et raccordement des diverses canalisations : 1.820.000 + 3 p. 100, soit environ 1.875.000 F. Il s'agit, précisons-le, de prix actuels.

Notre rapporteur général croit intéressant de signaler que dans son département, la société d'H. L. M. présidée par le président Daladier procède actuellement, dans le cadre d'un plan de 2.000 logements, à la réalisation à Avignon, dans le quartier Sixte-Isnard, d'habitations à grand confort (gaz, électricité, force et lumière, ascenseur, vide-ordure, chauffe-eau sur évier, salle d'eau avec eau chaude et froide, chauffage central avec compteur calorimétrique, insonorisation, etc.). Les habitations sont réalisées par groupes de trente à quarante, pour un programme de trois cents au total, par des entrepreneurs locaux recourant, en ce qui concerne le gros œuvre, à la technique courante du béton. Les prix sont légèrement inférieurs aux prix précédents.

Ces chantiers sont l'objet de visites fréquentes de spécialistes français et étrangers, qui considèrent ceux-ci comme une réalisation particulièrement remarquable dans le domaine de la construction.

Les prix des habitations courantes, à confort moyen, sont sensiblement moins élevés.

b) Immeubles dits des 4.000 logements de la région parisienne :

Il s'agit de logements construits en séries plus importantes que les précédents, avec des moyens plus puissants exigeant des investissements plus coûteux. Le prix contractuel est de 1.445.000 F (bénéfice et honoraires compris ; construction seule, non compris terrain, voirie, raccordements). Il s'agit de logements comportant le même confort que ceux de la S. E. M. I. C. L. E., d'une superficie de 52 mètres carrés pour 3 pièces.

Le prix contractuel étant toutefois basé sur les conditions de 1953, pour calculer ce que serait le prix actuel de ce que nous avons appelé « logement moyen national » de 3,5 pièces et 58 mètres carrés, une double correction doit être faite tenant compte d'une part des prix actuels et, d'autre part, de la surface ; on trouve ainsi pour la construction seule 1.730.000 F.

Conclusion.

Ce que l'on peut appeler le « logement moyen national », c'est-à-dire un logement de 3 à 4 pièces (en moyenne 3,5 pièces), de dimensions raisonnables (en moyenne 58 mètres carrés), pourvu du confort que les usagers sont en droit d'exiger (c'est-à-dire évier, lavabo, douche ou baignoire, eau chaude et froide, gaz, électricité, chauffage central, ascenseur lorsque l'immeuble a plus de 4 étages) doit revenir (y compris bénéfice et honoraires, non compris terrain, raccordement) :

S'il est construit en moyennes séries (par séries d'au moins 20 unités) par des procédés du « traditionnel évolué » avec outillage simple (quelques grues) à environ 1.875.000 F.

S'il est construit en grandes séries (par séries d'au moins 2.000 unités) par des procédés industriels poussés, exigeant des investissements coûteux, c'est-à-dire la construction préalable d'une usine dont le rayon d'action ne saurait être que d'une cinquantaine de kilomètres, à environ 1.730.000 F.

On voit donc qu'en ce qui concerne aussi bien les délais que les prix, on doit, par un effort d'organisation des activités intervenant dans la construction, aboutir par rapport à ce qui se passe à l'heure actuelle à des économies énormes de temps et d'argent.

C. — Le faux problème du goulot d'étranglement de la main-d'œuvre.

Une opinion s'est communément répandue depuis qu'on s'est heurté aux plus grandes difficultés pour accélérer le rythme de la reconstruction; c'est que la main-d'œuvre apte à effectuer des travaux de bâtiment était insuffisante en France.

Cela est bien évident, si l'on veut continuer à construire avec les méthodes ou procédés d'il y a cinquante ans. L'augmentation du nombre de chantiers nécessitant l'augmentation dans une proportion équivalente de la main-d'œuvre à leur affecter, se heurte alors à ce qu'on a appelé le « goulot d'étranglement de la main-d'œuvre ».

Pour pallier cette difficulté, on a alors préconisé la reconversion de certaines professions et la formation accélérée de nouveaux personnels spécialisés, l'immigration massive d'ouvriers étrangers (on a même lancé le chiffre de 65.000), etc.

Tout ceci est-il vraiment nécessaire? Ces difficultés subsisteraient-elles dans une politique de production de logement industrialisée? Le problème du goulot d'étranglement de la main-d'œuvre n'est-il pas un faux problème, qui ne se pose que parce que le fonctionnement rationnel de ce secteur n'a pas été organisé?

C'est ce que nous allons étudier en détail, en raison de l'importance à la fois économique, social et psychologique de la question.

1° Importance de la main-d'œuvre actuellement nécessaire en France pour la construction de logement.

Afin d'avoir des éléments d'appréciation sérieux, il nous faut procéder méthodiquement et chercher à déterminer tout d'abord le nombre moyen d'heures d'ouvrier nécessaire actuellement pour la construction d'une habitation.

Quand on parle du nombre d'heures nécessaires pour la construction, il est évident que ce nombre ne saurait être le même pour des logements de 2, 3, 4 ou 5 pièces. Cette notion a cependant un sens à condition de lui attribuer une valeur « moyenne »; pratiquement on construit beaucoup plus de logements de 3 ou 4 pièces que de 2 ou 5 pièces.

Il résulte de l'expérience de la S. E. M. I. C. L. E. qui construit dans la région parisienne en vue de faire face aux besoins massifs actuels, que le logement moyen correspondant à la masse des besoins peut être défini comme un logement de 3,5 pièces d'une superficie utile de 58 mètres carrés.

D'autre part, s'agissant de la consommation de main-d'œuvre nécessaire pour construire un logement, celle-ci peut indifféremment s'exprimer soit en « heures de travail », soit en « années d'ouvrier » sur la base de une année = 2.000 heures de travail.

Ces remarques une fois faites, les résultats globaux obtenus en France, au cours de ces dernières années, ainsi que les objectifs envisagés pour l'année 1957 par la commission de la construction et du plan de modernisation et d'équipement sont rassemblés dans le tableau ci-après:

La construction et les objectifs du plan.

	1952 — ANNÉE de référence du deuxième plan de moderni- sation.	1954 — DERNIERE année connue avec certitude.	1955 — DERNIERE année connue approxima- tivement.	1957 — OBJECTIF du deuxième plan (objectif rectifié; voir commentaires).
1. Nombre de logements terminés	84.000	162.000	205.000	300.000
2. Nombre de logements équivalents aux logements terminés et aux logements commencés	122.000	180.000	246.000	300.000
3. Effectif employé dans la construction.....	220.000	280.000	370.000	300.000
4. Temps de travail nécessaire pour construire un logement: En années d'ouvrier... En heures sur la base de une année = 2.000 heures	1,8 3.600	1,5 3.000	1,5 3.000	1,3 2.600

Ce tableau appelle un certain nombre de commentaires.

Ligne 2. — Comme l'activité du bâtiment est en expansion, les travaux nécessités par la construction sont plus importants que ceux qui correspondent au seul nombre des logements terminés dans l'année; par exemple en 1955, il y a eu seulement 205.000 logements terminés, mais il y en a eu beaucoup plus de commencés, qui ont eux aussi consommé de la main-d'œuvre; au total, on estime que le travail absorbé dans la construction équivalait à la construction complète de 246.000 logements.

Ligne 4. — Le temps exprimé en « ouvrier-an » résulte de la division de la ligne 3 par la ligne 2 (et non pas par la ligne 1),

Année 1952. — Les effectifs et le temps de travail sont extraits du rapport de la commission technique du plan.

Années 1954 et 1955. — Chiffres communiqués par le M. R. L.

Année 1957. — L'objectif initial adopté par la commission du plan était en réalité seulement de 240.000 logements par an, avec une productivité caractérisée par 1,3 année de travail par logement, ce qui correspondait à un effectif nécessaire de $1,3 \times 240.000 = 312.000$ personnes, mais depuis que le rapport de la commission technique du plan a été établi, le Gouvernement a substitué l'objectif de 300.000 logements à celui de 240.000. Dès lors, l'état de régime étant supposé atteint en 1957, si la productivité reste ce qui est prévu par le plan, l'effectif nécessaire sera $300.000 \times 1,3 = 390.000$ personnes.

On notera que ces chiffres comprennent la reconstruction ainsi que les logements de luxe, c'est-à-dire deux activités pour lesquelles la consommation de main-d'œuvre est supérieure à la moyenne, ce qui bien entendu a pour effet d'élever la moyenne.

Ce tableau nous montre que le nombre d'heures d'ouvrier est passé de 3.600 heures en 1952 à 3.000 en 1955. Cette amélioration est, dans une large mesure, plus apparente que réelle. Elle provient en effet en grande partie du fait que, proportionnellement, les habitations reconstruites après destruction par fait de guerre, qui nécessitent beaucoup plus de main-d'œuvre, se sont trouvées chaque année moins nombreuses parmi les autres, et que, d'autre part, les normes de construction ont évolué dans le sens de l'austérité.

Ce qu'il y a à retenir essentiellement de ce tableau, c'est qu'il faut actuellement en moyenne 3.000 heures d'ouvrier pour faire une habitation et que 370.000 personnes ont été utilisées en 1955 dans le bâtiment.

2° Importance de la main-d'œuvre nécessitée dans une organisation de la construction rationalisée.

Cependant, en France, dans des chantiers industrialisés, pour lesquels les maîtres-d'œuvres ont réussi à instituer la rationalisation du travail, l'uniformité et la continuité nécessaires, on est arrivé à une productivité incomparablement plus élevée se traduisant par un nombre d'heures de travail par logement considérablement plus réduit.

a) Construction industrielle par grands panneaux:
Quatre mille logements de ce type sont en construction dans la région parisienne, en une commande unique portant sur quatre ans, sous forme d'habitations collectives. Il s'agit au surplus d'un procédé qui a été employé dans le Nord et le Pas-de-Calais pour la construction de pavillons individuels et dans l'Est pour la construction de collectifs pour les Houillères nationalisées. Le nombre d'heures consommées ne dépasse pas:

1.250 heures pour les logements de 3 pièces en collectif,
1.500 heures pour les logements de 4 pièces en collectif ou en pavillon individuel.

Il s'agit de temps qui ont été mesurés et contrôlés avec précision, par des méthodes comptables excluant toute erreur, de temps qui, au surplus, ont été tenus à une cadence régulière pendant des mois et non pas de temps vaguement estimés, ou bien observés seulement pendant une courte période de rendement exceptionnel.

On observera que ces temps sont de l'ordre de grandeur de la moitié, non seulement de la moyenne nationale actuelle, mais même de l'objectif fixé par le plan comme moyenne nationale.

b) Aussi curieux que cela puisse paraître, on a obtenu des temps comparables par le simple emploi du traditionnel évolué et en particulier pour la construction en série de pavillons, par le moyen de béton cellulaire ou de pierre prétaillée. Il est juste cependant de reconnaître que, dans ce dernier cas, les temps réduits exigent l'emploi d'équipes hautement entraînées, exécutant toujours le même travail. La S. E. M. I. C. L. E. qui emploie des méthodes de ce genre, estime — sans que ce chiffre ait la même rigueur comptable que ceux de 1.250 et 1.500 heures cités ci-dessus pour la construction hautement industrialisée — que des méthodes de travail conduisent à une consommation de l'ordre de 2.000 heures pour un logement moyen de 3,5 pièces.

On doit donc conclure de tout cela, en restant volontairement modeste pour être certain d'être en dessous de la vérité, que:

1° Dès maintenant, par des moyens simples, sans investissements particuliers, en apportant seulement le minimum d'organisation que requiert toute activité humaine, il est techniquement possible d'économiser de 20 à 25 p. 100 de main-d'œuvre par rapport à la moyenne nationale des temps de construction; cette économie est réalisable partout où on peut construire, comme le fait la S. E. M. I. C. L. E., des logements normalisés sous forme de groupes de 50, 100 ou 200 logements (ce qui exclut les logements de luxe, l'habitat rural et une partie de la reconstruction);

2° Avec des investissements appropriés, cette économie de main-d'œuvre peut être portée à 40 p. 100, chaque fois que les conditions justifient l'industrialisation lourde et la construction par grands panneaux. Il s'agit en pratique des régions de population dense où les besoins permettent d'envisager des séries de 2.000 à 4.000 logements à exécuter en trois, quatre ou cinq ans dans un rayon de 50 kilomètres. Nous reviendrons plus loin sur la question du coût de ces investissements;

3° Le soi-disant goulot d'étranglement de la main-d'œuvre, dont il est si souvent fait état, n'est pas l'expression d'une donnée physique valable; il n'est que la conséquence de l'emploi de méthodes surannées, qui, par rapport aux possibilités de la technique moderne, emploient de 20 à 40 p. 100 de main-d'œuvre en plus que ce qui est nécessaire.

Le moyen efficace — et économique — de résoudre les problèmes de construction accélérée que nécessite la crise aiguë du logement consiste donc, non pas à accroître les effectifs, mais surtout à moderniser les méthodes et les procédés de construction.

3° Existe-t-il néanmoins, pour certaines catégories particulières, des goulets d'étranglement ?

Les considérations précédentes présentent l'inconvénient d'être « globalistes », c'est-à-dire de raisonner sur l'ensemble de la main-d'œuvre, toutes catégories confondues. Or, on voit souvent exprimer l'opinion qu'en matière de bâtiment :

- 1° D'une part, on manque dans l'ensemble d'ouvriers ;
2° D'autre part, on manque surtout de spécialistes.

Nous avons vu ci-dessus que la première constatation ne résulte que de l'emploi de méthodes périmées ; la deuxième est-elle plus fondée ?

La réponse à cette question ne saurait résulter que d'une étude détaillée, profession par profession, qui sortirait du cadre de la présente note. Cependant, sur trois catégories particulières, qui sont précisément celles qu'on signale comme les plus déficitaires, le rapporteur général est en mesure d'apporter des chiffres qui lui ont été communiqués par des professionnels et que les experts officiels à qui il les a soumis, ont considérés comme valables : il s'agit des maçons, des plâtriers et des carreleurs :

a) Cas des maçons :

Temps nécessaire pour construire un mètre carré de mur extérieur en maçonnerie traditionnelle, épaisseur courante 35 cm, 2 heures et demie.

Temps nécessaire pour construire un mètre carré de mur extérieur en béton cellulaire, épaisseur 24 cm, donnant une isolation supérieure (procédé employé en Suède pour plus de 50 p. 100 des constructions et largement employé en Allemagne), 45 minutes.

Economie possible de main-d'œuvre sur ce poste, 70 p. 100.

Motif de l'économie : le maçon ayant à manipuler et à jointoyer un nombre beaucoup plus réduit d'éléments plus légers, son travail se trouve simplifié.

Avec les procédés hautement industrialisés, l'économie en heures de spécialisés est encore supérieure.

b) Cas des plâtriers :

Temps nécessaire pour faire un plafond de 3 m x 4 m selon les méthodes traditionnelles, 8 heures d'un spécialiste.

Temps nécessaire pour faire le même travail dans le procédé de préfabrication par grands panneaux, 20 minutes de spécialiste et 90 minutes de manœuvre nord-africain.

Economie de main-d'œuvre sur les spécialistes, 95 p. 100.

Motif de l'économie : le grand panneau destiné à devenir un plafond est construit au sol en usine ; on verse dessus le plâtre liquide puis on cuit le tout en étuve ; on n'a plus qu'à retourner le panneau ; cela fait un plafond.

c) Cas des carreleurs :

Dans la construction industrielle par grands panneaux, un procédé, analogue à celui qui vient d'être décrit pour les plâtriers, permet une économie du même ordre de grandeur sur la main-d'œuvre spécialisée, soit encore 95 p. 100.

Ces chiffres montrent que, même en ce qui concerne les catégories de spécialistes les plus déficitaires sur le marché de la main-d'œuvre nécessaire à la construction, l'industrialisation de cette dernière doit donner une grande aisance, la construction par grands panneaux en particulier ne recourant pratiquement pas à des plâtriers ou des carreleurs, qui sont laissés ainsi disponibles pour les autres techniques de construction.

On voit donc que, de quelque façon qu'on l'examine, globalement ou par catégorie spécialisée et réserve faite des difficultés nouvelles causées par le rappel des disponibles, le problème du goulet d'étranglement de la main-d'œuvre est bien un faux problème, et que ce serait une erreur grave de vouloir chercher à le résoudre par des moyens de caractère permanent tels que implantation définitive d'ouvriers étrangers ou bien renforcement excessif des effectifs par la formation accélérée, alors que le progrès technique, qui se produira nécessairement un jour ou l'autre, apporte une solution rationnelle. Bref, sans nier l'opportunité de mesures transitoires, on doit prendre garde à ne pas former de futurs chômeurs.

III. — LA FRANCE PEUT-ELLE RESOUDRE LE PROBLEME DU LOGEMENT AVEC SES MOYENS ACTUELS ?

Le but pratique de la présente note n'est pas tant de faire l'histoire et l'analyse des faiblesses de la politique de construction que nous avons suivie jusqu'ici, que de savoir si et comment on peut y remédier pour faire face à nos besoins.

Il est donc essentiel de répondre à la question suivante : dans le cadre de nos moyens actuels en main-d'œuvre et en argent, pouvons-nous assurer la réalisation des 300.000 logements qui nous sont nécessaires chaque année ?

Les moyens actuellement consacrés à la construction immobilière peuvent être estimés (année 1955) comme suit :

Montant des dépenses annuelles (au sens des comptes économiques de la nation), 600 milliards.

Main-d'œuvre : nombre de personnes employées, 370.000.

Tous les éléments du problème ayant été exposés, il est facile d'apporter à cette question la réponse suivante :

Avec les méthodes et les errements actuels, la réponse est indiscutablement négative.

En réformant, tant en ce qui concerne l'administration que l'industrie du bâtiment, les conceptions, les habitudes, l'optique qui préside à la construction, de manière à faire bénéficier cette dernière de tous les avantages d'une industrialisation rationnelle, la réponse est indiscutablement affirmative.

C'est ce que nous allons nous attacher à démontrer maintenant.

1° Les pratiques actuelles ne permettent pas de réaliser les 300.000 logements nécessaires chaque année.

Il est facile de s'en rendre compte par une opération simple, que permet l'examen des chiffres officiels figurant dans les tableaux que nous avons précédemment présentés et commentés.

La construction de 300.000 logements annuels nécessiterait en effet, en argent et en personnel, les moyens suivants :

$$300.000 \times 2.450.000 = 735 \text{ milliards ;}$$

$$300.000 \times 1,5 = 450.000 \text{ ouvriers.}$$

Ces chiffres correspondent au prix moyen d'un logement et au temps moyen de main-d'œuvre par logement évalué pour la construction réalisée en 1955.

On voit ainsi que dans cette hypothèse existerait bien en effet le fameux goulet d'étranglement de la main-d'œuvre, correspondant à une insuffisance de 80.000 ouvriers par rapport aux effectifs actuels qui sont de 370.000 personnes.

On voit également que, par rapport aux dépenses globales effectuées par le pays pour la construction en 1955 (soit 600 milliards), il faudrait consacrer à cet objectif un effort supplémentaire de quelque 135 milliards qui semble excessif pour une économie déjà surchargée par ailleurs.

En conclusion, tant en ce qui concerne les dépenses que — encore plus — en ce qui concerne la main-d'œuvre, on doit reconnaître qu'il n'est pas possible avec les pratiques actuelles de résoudre le problème du logement.

2° On peut, par contre, avec les moyens actuels et les méthodes appropriées, résoudre avec aisance le problème du logement.

La généralisation des méthodes et des procédés industrialisés de construction, dont nous avons examiné les résultats heureux dans certaines entreprises ou certains chantiers pilotes doit, à première vue, rendre matériellement possible la réalisation du programme des 300.000 logements annuels, sans aucun obstacle du côté de la main-d'œuvre et sans que le volume des dépenses annuelles que le pays consent actuellement à la construction soit sensiblement modifié.

Il est bien évident cependant que cela ne saurait suffire et que si les industries du bâtiment doivent s'adapter à ces méthodes ou ces techniques nouvelles, l'administration de son côté doit s'adapter également, pour ne pas être un frein ou un obstacle, aux nécessités qu'impose l'industrialisation indispensable à la réalisation de l'objectif assigné.

Nous allons donc étudier successivement :

Le montant des dépenses entraînées par la réalisation des 300.000 logements, selon des méthodes rationalisées ;

Les effectifs nécessaires dans les mêmes conditions ;

Les conditions préalables que cela exige de la part des pouvoirs publics et plus spécialement de l'administration.

A. — Les moyens financiers et la main-d'œuvre nécessaires pour construire 300.000 logements selon des méthodes rationalisées.

Ces méthodes rationalisées, classées comme on l'a vu en trois catégories selon le degré d'industrialisation auquel on procède, nécessitent évidemment des investissements. Il faut alors nécessairement tenir compte de leur coût dans les dépenses de construction.

Nous allons donc examiner l'importance de ces investissements et leur rentabilité.

Nous examinerons également — car cela sera utile dans la suite de notre étude — l'emploi actuel des moyens financiers (660 milliards en 1955).

1° Les investissements nécessaires, leur rentabilité.

L'industrialisation de la construction immobilière peut, comme nous l'avons vu, être plus ou moins poussée, l'industrialisation maximum étant génératrice du maximum d'économies d'argent et de main-d'œuvre, mais étant par contre grevée des investissements les plus lourds. Il importe donc de chiffrer ces investissements, ainsi que leur incidence sur les prix de revient et les conditions de leur amortissement.

La formule d'industrialisation la plus poussée, celle de la construction par grands panneaux, exige par rapport au « traditionnel évolué », des investissements supplémentaires que l'on peut chiffrer à 150.000 F pour une production de un logement-an et cet investissement procure une économie de 145.000 F par logement construit. Ces investissements sont donc amortis en un an.

On observera qu'une pareille rapidité d'amortissement est absolument exceptionnelle et à peu près sans exemple : de toutes les catégories d'usines que l'on puisse envisager de construire dans les divers secteurs de l'activité économique ce sont — indépendamment de toutes autres considérations — les « usines à maisons » qui, sur le seul plan financier, sont parmi les plus rentables.

On notera cependant que notre calcul est extrêmement prudent et ceci pour plusieurs raisons :

1° Faute de renseignements précis, nous avons volontairement sous-estimé le montant des investissements de la construction traditionnelle, que nous avons chiffré à 100.000 F pour une production d'un logement-an. Il est à peu près certain qu'une étude précise donnerait un chiffre plus fort ; il est même possible que cette étude montre que, compte tenu de la faible productivité du traditionnel, donc du faible rendement des investissements qui y sont consacrés, il ne faut peut-être guère plus d'investissements pour assurer la même production en « industrialisation poussée » qu'en traditionnel ;

2° Notre calcul est basé sur les conditions actuelles d'exploitation de « l'usine à maisons » de la région parisienne ; or celles-ci

sont peu rationnelles car elles consistent à travailler avec un seul poste; or il est de pratique constante que lorsqu'un investissement est coûteux, on améliore sa rentabilité en le faisant travailler à deux, sinon à trois postes. C'est ainsi qu'en Allemagne, les usines de matériaux préfabriqués, qui ont été financées par l'Etat, travaillent à trois postes, même le dimanche.

Il apparaît souhaitable que soit réalisé ce « plein emploi des investissements » que les économistes les plus autorisés ont maintes fois préconisé;

3° Nous avons comparé la « technique manuelle », qui est à peu près au maximum de ses possibilités, avec une des formes récentes de la technique industrielle; or celle-ci n'a pas dit encore son dernier mot.

Ainsi notre calcul, en dépit de son résultat déjà très probant, semble être encore en dessous de la réalité.

En résumé, chaque fois que les conditions de densité géographique sont réunies — l'usine à grands panneaux n'a qu'un rayon d'action de 50 kilomètres, au delà les transports seraient prohibitifs — la solution la plus économique est l'industrialisation maximum; la considération des investissements nécessaires, attendu qu'ils sont amortis environ en un an, ne saurait être un obstacle financier.

2° Analyse des moyens financiers employés en 1955 pour la construction des logements.

Nous avons vu ci-dessus que la France a consacré en 1955 600 milliards pour la construction de logements. Cette estimation comprend la construction seule, non compris les terrains ni les V. R. D.

3° Evaluation des moyens financiers nécessaires pour la construction rationalisée de 300.000 logements.

La « construction de luxe » exécutée avec des fonds entièrement privés ne représente en dépense qu'une fraction relativement faible du secteur du bâtiment. On la trouve en effet seulement parmi les 60 milliards de la ligne 7 qui comprend également les constructions exécutées pour l'Etat (pour loger les fonctionnaires) ainsi que les constructions (autres que les H. L. M.) exécutées pour le compte des collectivités locales ou des entreprises nationales. D'après le M. R. L., sur ces 60 milliards, la construction privée en représenterait environ 50 dont la totalité n'est évidemment pas affectée à la construction de luxe. C'est dire que sur une dépense nationale de 600 milliards, il y en a au moins les quatre cinquièmes, et peut-être pas loin des neuf dixièmes, qui sont affectés à la satisfaction de besoins de masse, avec un très large concours des fonds publics.

Il en résulte que, pour estimer la dépense nationale qui serait nécessaire à la réalisation du programme des 300.000 logements annuels, il est légitime de calculer ce que coûteraient 300.000 logements d'une bonne qualité courante, avec tout le confort moderne mais sans luxe.

Les logements « de luxe », que nous ne songeons nullement à proscrire, n'apportent dans nos évaluations qu'un simple terme « correctif » d'importance très limitée.

Cette estimation, comme les méthodes d'industrialisation de la construction se répartissent en catégories différentes, doit nécessairement reposer sur l'hypothèse la plus vraisemblable, car on ne peut envisager toutes les combinaisons possibles.

Supposons que sur les 300.000 logements à construire il y en a 120.000 qui sont dans les grandes agglomérations ou leurs banlieues et 180.000 qui sont dispersées dans les agglomérations secondaires; nous laissons donc en dehors du sujet le problème de l'habitat rural, non qu'il ne soit important, mais dans un souci de simplification.

Dans cette hypothèse — contestable certainement, par certains côtés mais admissible comme approximation — le calcul des moyens nécessaires pour construire 300.000 logements par an donnerait les résultats suivants:

Moyens financiers nécessaires.

120.000 logements des grandes agglomérations urbaines, y compris les banlieues, comprenant des capacités de 2, 3, 4, 5 pièces, soit une moyenne de 3,5 pièces, d'une superficie moyenne de 53 mètres carrés, avec tout le confort moderne (notamment douche ou salle de bains, eau chaude et froide, chauffage central, gaz et électricité, ascenseur si plus de 4 étages), à traiter par l'industrialisation maximum au prix moyen de 1.730.000 F, soit 208 milliards.

180.000 logements des agglomérations moins importantes, de même capacité et de même confort que les précédents, mais à réaliser, en raison de leur dispersion, par des moyens industriels moins poussés, par exemple par les méthodes du « traditionnel évolué », au prix unitaire de 1.875.000 F, soit 338 milliards.

Total, 546 milliards.

Ce résultat permet de comparer ce qui a été fait jusqu'ici et ce qu'il serait matériellement possible de faire par l'emploi de l'industrialisation:

En 1954, on a achevé 162.000 logements et on a dépensé 540 milliards;

En 1955, on a achevé 205.000 logements et on a dépensé dans les mêmes conditions 600 milliards;

Il est possible, à l'avenir, par l'emploi de méthodes modernes, de construire annuellement 300.000 logements en ne dépensant que 546 milliards. Autrement dit, il est parfaitement possible de construire beaucoup plus en dépensant un peu moins.

Comme pratiquement il ne s'agit pas d'envisager une réduction des crédits offerts à la construction, on se rendra compte que notre appréciation cependant prudente renferme encore une large marge de sécurité, puisque celle-ci est de 10 p. 100. On peut admettre d'ailleurs que cette marge correspond aux logements de luxe dont nous n'avons pas tenu compte dans un calcul délibérément sommaire.

4° Evaluation de la main-d'œuvre nécessaire pour la construction rationalisée de 300.000 logements.

En nous plaçant dans la même hypothèse, le calcul peut facilement s'effectuer comme suit:

Moyens en main-d'œuvre nécessaires:
120.000 logements très industrialisés, exigeant chacun 1.400 heures de travail ou 0,7 ouvrier-an, soit au total: $120.000 \times 0,7 = 84.000$ personnes.

180.000 logements semi-industrialisés, à construire par les méthodes du « traditionnel évolué », exigeant en moyenne chacun 2.600 heures de travail ou 1,3 ouvrier-an, soit au total: $180.000 \times 1,3 = 234.000$ personnes.

Total, 318.000 personnes.

Ce chiffre est à rapprocher des effectifs actuellement employés dans le bâtiment qui sont de 370.000 personnes, c'est-à-dire très sensiblement supérieurs.

Il n'y a donc pas de problème de main-d'œuvre. Celle-ci laisse au contraire une marge de sécurité de plus de 15 p. 100.

Ceci nous permet donc de dégager les trois conclusions suivantes:
1° Il est tout à fait possible de construire 300.000 logements par an avec des effectifs très sensiblement inférieurs aux effectifs actuels de la profession;

2° Le soi-disant goulot d'étranglement de la main-d'œuvre n'existe pas; il n'est que la conséquence de la persistance de méthodes périmées de productivité insuffisante qui ne font pas appel aux ressources de la technique moderne que l'expérience a confirmées;

3° La politique qui consisterait à accroître les effectifs actuels de quelque 60.000 ou 80.000 personnes, pour pouvoir réaliser avec les pratiques anciennes l'objectif de 300.000 logements, serait extrêmement dangereuse du point de vue social; car, comme il est indéniable que le progrès technique étende peu à peu son emprise, il faudrait, dans quelques années, procéder à une déflation massive des effectifs de la profession, avec les conséquences douloureuses qu'entraînent toujours de telles mesures.

Remarques importantes.

1° On ne saurait assez insister sur le fait que les estimations que nous avons faites ne correspondent pas à des constructions « au rabais », mais à des constructions dont le confort, l'économie de charges annuelles pour l'occupant et la solidité sont de premier ordre.

a) Confort:

Faut-il rappeler que, selon une étude du Conseil économique, à Paris, 20 p. 100 des logements n'ont pas l'eau courante et 77 p. 100 n'ont ni cabinet de toilette, ni salle de bains?

Notre calcul, au contraire, correspond à une extension progressive des bienfaits du progrès technique à toute la population et nous y avons fait entrer les éléments d'un confort très évolué, en particulier: eau chaude et froide, salle de bains ou douche, chauffage central, ascenseur. C'est aussi le souci d'alléger la présente étude qui nous a conduit à mener notre calcul sur la considération d'un seul standard de qualité; il est évident que si l'on considérait que l'urgence justifiait dans certains cas et pendant quelques années un confort moindre — ce dont votre rapporteur général ne s'estime pas juge — il en résulterait encore dans le calcul une marge supplémentaire considérable.

b) Economie de charges:

Chacun sait que les charges les plus lourdes résident dans le chauffage; il serait anormal de construire des immeubles d'une manière économique si le mode même de construction devait entraîner ensuite des charges annuelles excessives — notamment pour le chauffage. Or il se trouve que les deux procédés industriels de construction sur lesquels — faute de pouvoir tout décrire — repose notre évaluation (savoir l'industrialisation par grands panneaux et le « traditionnel évolué » par l'emploi du béton léger), sont très employés, le premier en U. R. S. S., le deuxième en Suède, c'est-à-dire dans deux pays pour lesquels le coût du chauffage est encore plus important qu'en France.

c) Solidité:

Il n'est pas contesté que c'est particulièrement dans les pays froids que la construction ne supporte pas la médiocrité. Les deux méthodes de construction qui ont servi de base à nos estimations étant d'un large emploi dans deux pays plus froids que le nôtre, on doit en conclure qu'elles ont subi dans des conditions sévères la sanction de l'expérience.

Ainsi les estimations que nous avons présentées ne sont l'expression ni d'un esprit d'austérité inopportune, ni d'une médiocrité dans la qualité qui s'avérerait rapidement coûteuse.

2° Qu'il nous soit permis également de préciser qu'en axant notre rapport sur l'emploi de matériaux minéraux classiques, nous avons entendu nous limiter à des méthodes qui bénéficient d'une expérience bien assise, sans pour autant exclure d'autres formules — fussent-elles très différentes.

Actuellement certains producteurs ou groupements de producteurs de matières premières procèdent à des études fort intéressantes, dont certaines sans doute peuvent être considérées comme étant au point et dont d'autres en sont encore au stade des recherches. Tel est le cas d'expériences concernant l'emploi de l'acier (notamment de la tôle), de l'aluminium, du verre, des matières plastiques (à l'initiative des Charbonnages de France).

Si nous n'avons nullement fait état de ces procédés d'avant-garde, c'est uniquement par souci de prudence, mais il résulte de notre réserve que notre estimation constitue un minimum: c'est le minimum que la technique d'aujourd'hui permet de gagner sur la routine; cela ne veut pas dire que demain quelque progrès nouveau ne permettra pas de gagner encore davantage.

De tout cela se dégage, en résumé, cette règle de conduite que, même sans s'attacher exagérément à des chiffres qui ne visent qu'à servir au plus juste les possibilités physiques, il apparaît qu'en matière de construction, pour sortir des difficultés actuelles, la seule politique saine et efficace, sur les divers plans, économique, financier et social, consiste, sans accroître — ni non plus diminuer — sensiblement l'effort financier et les effectifs de la main-d'œuvre, à tout mettre en œuvre pour accélérer le processus de modernisation de la profession — processus qui est déjà amorcé, mais qui n'évolue que très lentement par des méthodes de productivité accrue.

B. — L'adaptation des services publics aux nécessités de l'industrialisation.

Un changement dans la politique suivie jusqu'à ce jour en matière de construction — dont les résultats se sont avérés à l'expérience manifestement insuffisants, quels qu'aient été la bonne volonté et les efforts qui ne sont pas douteux des pouvoirs publics aussi bien que des entrepreneurs — doit nécessairement postuler un changement complet des idées, des conceptions ou des méthodes, aussi bien chez les uns que chez les autres.

Nous avons vu que cette tentative « d'évasion » des pratiques ou habitudes anciennes à laquelle, sous l'égide de grands fonctionnaires, se sont livrés quelques industriels ou quelques entreprises de bâtiment, a donné des résultats d'un intérêt exceptionnel. Le problème est donc d'étendre, de généraliser, de systématiser ces nouvelles méthodes.

L'industrie du bâtiment y est tout à fait disposée. Mais elle ne peut, à elle seule, dans le cadre administratif actuel, y procéder. C'est ce qu'exprime d'ailleurs le délégué général de la fédération nationale du bâtiment, au nom de cet organisme, dans un exposé où il dénonce en substance les multiples inconvénients du système actuel: examen des plans par les représentants des autorités locales, multiplication des modifications et nouvelles nombreuses, puis partage des divers travaux entre une multiplicité d'exécutants dont l'action difficile à coordonner donne lieu à tous les à-coups imaginables et, lorsque tout est terminé, dislocation de cette équipe une fois qu'elle s'est en quelque sorte « rodée » par un travail en commun, tout étant à recommencer pour un autre chantier.

Le délégué général de la fédération du bâtiment conclut: « C'est ce cadre qu'imposent à la fois une tradition solidement établie et une réglementation particulièrement stricte... »

Et il ajoute:

« Faut-il donc renoncer à l'espoir de voir naître l'industrie tant attendue? Nous ne le croyons pas, mais il faut vouloir les moyens de ce que l'on veut et aussi concevoir les limites de ce qui est possible. »

« Les problèmes purement techniques que posent de pareilles réalisations sont déjà résolus par des entreprises très évoluées et, sur ce point, la France est loin d'être en retard sur les pays voisins, même sur les Etats-Unis. »

« Seulement, pour passer à une production de masse dans un tel système, il faut que le cadre actuellement imposé à la construction soit profondément modifié et adapté aux impératifs de l'outil de production, dont la nature commande tout le reste. »

« Même en dehors de la préfabrication intégrale, un aménagement rationnel de conditions imposées à l'activité des entreprises ouvrirait une marge importante au progrès qui relève de l'emploi de méthodes de caractère industriel sur les chantiers. »

« Le remède définitif ne viendra que d'un changement profond du système complexe qui opprime actuellement la construction et dont la rénovation appelle des mesures de caractère révolutionnaire. »

Il n'est pas douteux que « pour passer à une production de masse, il faut que le cadre actuellement imposé à la construction soit adapté aux impératifs de l'outil de production dont la nature commande tout le reste ». »

En conséquence, les conceptions, l'optique et la réglementation administratives doivent s'adapter aux impératifs qu'impose toute industrialisation et l'administration doit substituer l'esprit et les méthodes d'une « maison de gros » à l'esprit et aux méthodes d'une « maison de détail ». »

Bien plus, comme le rôle des services publics n'est pas de suivre, mais de promouvoir les développements et les applications des techniques industrielles qui sont les conditions indispensables du progrès économique et social, il faut, comme quelques fonctionnaires courageux en ont donné le signal et l'exemple, qu'elle prenne la tête de ce mouvement, l'encourage et facilite son développement.

L'Etat a les moyens de remplir cette mission. Il a les moyens d'imposer les conditions nécessaires à l'industrialisation, car c'est au qui joue le rôle le plus important dans le financement de la construction.

La construction, qui représente un total de 600 milliards, peut être divisée en deux secteurs:

1° Le secteur entièrement privé, qui consomme 75 milliards, sans faire appel à l'Etat et qui, par conséquent, a le droit de les dépenser comme il l'entend;

2° Un secteur qui est pour partie entièrement public — il s'agit alors de crédits budgétaires dont le bon emploi peut et doit être contrôlé — et qui pour le complément fait un appel très large, généralement majoritaire, à des fonds publics. Nous comptons dans ce secteur les logements dont la construction est financée par des prêts du Crédit foncier.

En effet, bien que le Crédit foncier soit juridiquement un établissement privé, en pratique il joue le rôle d'un établissement public; c'est pourquoi, subordonnant délibérément l'aspect juridique à l'aspect économique du problème, il apparaît rationnel de ranger ces ressources parmi les « fonds publics »; au surplus, au cours d'une

histoire déjà longue, les dirigeants du Crédit foncier ont toujours fait preuve d'un haut souci de l'intérêt général; nul doute que si l'Etat leur demandait de subordonner les prêts à des conditions qui en accroissent l'efficacité sur le plan financier et social, ils n'apportent leur concours empressé et éclairé à une politique de ce genre.

Ainsi au total, sur les quelque 600 milliards consacrés chaque année à la construction, la puissance publique en apporte, par des mécanismes juridiques divers, 365 milliards, mais le concours de ces fonds publics est étroitement associé à l'exécution de 100 + 365 = 525 milliards de travaux, soit 87 p. 100 de l'activité de la construction. En France, actuellement la construction purement privée ne représente plus que 75 milliards sur 600, soit 13 p. 100.

En bref, l'Etat peut aisément contrôler, orienter et discipliner dans un but d'intérêt national près des neuf dixièmes de la construction, parce que étant le « payeur » il a le droit et la possibilité d'être le « conseiller ».

Il n'appartient certes pas à votre rapporteur général de sortir du domaine des généralités et de procéder à l'élaboration d'un plan d'action gouvernementale. Il se hasarderait d'ailleurs d'autant moins à le faire que la présence à la tête du ministère de la reconstruction d'un ministre parfaitement au courant de ces problèmes, et, d'un directeur de cabinet qui est précisément l'homme qui depuis des années s'est attaché à démontrer qu'on pouvait leur donner une solution heureuse, est le gage qu'on n'a rien à leur apprendre à ce sujet.

Mais à l'intention de ses collègues, votre rapporteur général pense qu'il n'est pas inutile d'indiquer sommairement quelques points ou quelques directions, sur lesquels l'attention pourrait utilement s'arrêter:

1° Bien entendu, avant tout, la simplification des formalités administratives, et la réduction des délais, qui constituent des temps morts;

2° Le lancement de marchés assez importants pour permettre la mise en œuvre de méthodes industrielles, et la continuité de ces marchés, par tranches étalées par exemple sur quatre ou cinq ans;

3° Le groupage progressif des commandes financées sur fonds publics de manière à transformer une foule de travaux actuellement dispersés en une masse qui relève des méthodes industrielles lorsqu'ils sont rassemblés (on pourrait en charger la profession, de concert avec l'administration);

4° Une politique facilitant le financement des investissements, en prévoyant par exemple un préfinancement spécial pour l'acquisition d'outillage dans les marchés d'une durée de quatre ans (l'outillage est largement amorti dans ce délai);

5° Le respect par l'Etat des clauses figurant dans les marchés conclus pour un programme déterminé afin que ne pèse plus sur la profession la menace d'une rupture des contrats, comme cela a été le cas par exemple en ce qui concerne les formules de révision des prix.

L'industrialisation est un moyen efficace, nous l'avons vu, de faire baisser les prix; mais aucune industrialisation n'est possible, si l'industriel ne peut pas se fier à la signature de l'Etat, qui peut le conduire à la ruine dans le cas où ce dernier rompt unilatéralement les contrats;

6° Enfin une politique des terrains, sur laquelle nous allons quelque peu nous étendre, car la construction risque d'être bloquée, si l'on ne prend pas des mesures auxquelles sont particulièrement intéressées les collectivités locales.

Cette politique des terrains doit tout d'abord, pour éviter les à-coups dans un système de construction par grandes masses, faire l'objet d'un « planing », comportant dans le cadre d'un plan d'ensemble l'acquisition des terrains à l'avance (deux ans par exemple) et leur aménagement: voirie, raccordements (un an à l'avance).

Mais en ce qui concerne les collectivités locales, il faut bien reconnaître que le système actuel leur impose parfois des charges non seulement excessives, mais même insupportables.

Des « promoteurs » ont actuellement la possibilité d'acquérir des terrains à bâtir dans des communes ne disposant que de faibles ressources et d'y bâtir de grands ensembles avec l'aide des fonds publics. La collectivité locale se trouve alors hors d'état de faire face aux dépenses qui lui incombent: voirie, écoles, moyens de transport publics, etc.

Il est donc essentiel qu'à l'avenir le substratum constitué par cet équipement public de base aille de pair avec la construction et que, puisque l'Etat aide les particuliers à construire des maisons, il aide dans les mêmes conditions les communes à prendre toutes les dispositions qui permettront à la population de s'y installer et d'y vivre avec commodité.

Au terme de cette étude, votre rapporteur général se doit de reconnaître qu'il a laissé de côté un problème économique et social primordial: celui de la construction en vue de la location.

Par son extrême importance, ce problème mériterait à lui seul une étude spéciale. Il faut cependant reconnaître que toute réalisation qui parviendra à réduire effectivement et sensiblement le prix de la construction en aura, par là-même, facilité l'approche. C'est dans cet esprit que votre rapporteur général croit pouvoir formuler l'espoir que le présent travail, bien que ne traitant pas de ce sujet explicitement, constituera également dans une certaine mesure une modeste contribution à la solution du problème des logements locaux.

Résumé et conclusions.

Au cours de cette étude nous avons cité un grand nombre de chiffres — tous soumis au préalable au contrôle des experts du M.R.L. Afin de faire mieux ressortir ceux qui sont essentiels, il nous paraît nécessaire d'en extraire les plus importants en les fai-

sant suivre des conclusions résumées qui nous semblent devoir en être tirés :

1. Les besoins de la France en logements sont considérables; on les estime généralement pour le moins à 300.000 logements par an pendant dix ans. Ces besoins sont urgents: rien que dans la région parisienne, quelque 400.000 personnes s'entassent à l'hôtel dans des conditions particulièrement pénibles et inadmissibles du point de vue social.

2. Il faut bien reconnaître que jusqu'à présent notre politique du logement a abouti à une suite d'échecs répétés; chaque année, les constructions réalisées sont très inférieures aux prévisions; l'an dernier, le pays — en dépit des 600 milliards dépensés — n'a bénéficié que de 205.000 logements achevés au lieu des 250.000 annoncés et, cette année, il n'aura pas davantage les 300.000 logements prévus pour 1956.

3. Les délais de construction sont excessifs; ils sont en moyenne de l'ordre de deux ans et demi. Les prix sont trop élevés, bien plus élevés qu'à l'étranger; toutes réserves étant faites sur le caractère nécessairement approximatif de comparaisons de ce genre, ils sont en moyenne environ deux fois plus élevés qu'en Allemagne.

4. Cependant nul ne songe à contester que la construction en série de modèles normalisés — c'est ce qu'on appelle l'industrialisation — est un moyen efficace d'accroître la productivité et à qualité égale de diminuer les prix de revient; c'est ainsi que le M.R.L. a réalisé des chantiers témoins dont l'enseignement est extrêmement probant: les délais sont divisés par quatre, les prix sont diminués de plus d'un quart, les heures de main-d'œuvre nécessaires sont diminuées de 30 à 50 p. 100.

A vrai dire cette industrialisation exige quelques investissements; cependant ceux-ci sont relativement peu coûteux: dans la solution qui entraîne les dépenses les plus lourdes, ils sont amortis en un an.

5. En conséquence, alors que les méthodes traditionnelles exigeraient l'emploi de quelque 80.000 ouvriers supplémentaires et une dépense annuelle accrue de 150 milliards pour atteindre l'objectif des 300.000 logements annuels qui sont nécessaires, le recours à des méthodes de rationalisation de la construction s'adressant à des techniques éprouvées permet, sans augmentation des moyens actuels en argent et en main-d'œuvre, de construire annuellement 300.000 logements de dimensions raisonnables (moyenne 3,5 pièces et 55 mètres carrés), tous munis de ce qu'on est convenu d'appeler le « confort moderne », c'est-à-dire: chauffage central, eau chaude et froide, gaz, électricité, salle de bains ou de douches, et un ascenseur chaque fois que le nombre d'étages dépassera quatre.

Précisons que cette estimation est relative à des constructions solides, durables et d'une bonne isolation thermique, n'entraînant par conséquent que des charges annuelles normales.

6. Cependant la condition nécessaire à la mise en œuvre de ces méthodes industrielles consiste dans une adaptation préalable de l'administration aux conséquences de ces nouvelles conceptions. Il faut modifier profondément les traditions et les usages de manière à substituer l'esprit et l'optique d'une « maison de gros », à ce qui s'inspirait jusqu'ici trop souvent des pratiques étriquées d'une « entreprise de détail ». Bien plus, l'administration ne doit pas suivre mais prendre la tête de ce mouvement. Elle peut exercer un rôle déterminant, car l'Etat finance à peu près les quatre-cinquièmes de la construction et dispose de ce fait d'un levier puissant.

Cet effort simultané des pouvoirs publics et de l'industrie du bâtiment est seul susceptible de permettre la solution du problème du logement.

Il résulte de très récentes déclarations du ministre de la reconstruction et du logement, notre éminent collègue M. Chochoy, que le Gouvernement se dispose à déposer incessamment un projet de « loi-cadre » tendant essentiellement à permettre d'instaurer par décrets les mécanismes juridiques ou administratifs qui permettront l'orientation progressive vers une productivité accrue d'une profession dont les richesses potentielles ne sont pas actuellement employées à plein.

A titre personnel, votre rapporteur général exprime le vœu que les moyens ne soient pas marchandés à un ministre qui s'est déclaré lui-même vouloir être non pas le ministre des promesses, mais celui des « moyens ».

C'est le vote rapide d'une loi permettant les très larges réformes que les groupements professionnels eux-mêmes appellent de leurs vœux que le Parlement permettra que les bienfaits des progrès techniques soient mis à la disposition de la plus large masse possible de nos concitoyens.

CHAPITRE III

LA SECURITE SOCIALE: SON ORGANISATION ET SON FINANCEMENT

Préambule.

Les mesures successives intervenues depuis la Libération dans le domaine social — inspirées sans doute par des considérations généreuses très louables — ont finalement abouti à un ensemble, de structure fort complexe, et assez peu rationnel.

D'une part, l'ordonnance du 4 octobre 1945, en réorganisant le régime de sécurité sociale des salariés, a laissé subsister certains régimes antérieurs et a prévu l'institution de régimes complémentaires qui se sont mis en place petit à petit, selon des modalités propres à chacun d'eux.

D'autre part, l'assurance vieillesse des non-salariés, amorcée dès septembre 1946 par la création d'une allocation temporaire appelée communément « allocation aux économiquement faibles », a trouvé son cadre définitif dans les lois des 17 janvier 1948 et 10 juillet 1952.

Ce que l'on désigne donc, dans le langage courant, sous le vocable de « Sécurité sociale » constitue ainsi un tout assez hétérogène et dont la structure ne peut être bien connue que de quelques spécialistes.

Le rapporteur général n'a pas la prétention, dans ce chapitre d'examiner dans le détail, tous les régimes existants. Il veut seulement essayer de familiariser ses collègues avec ces derniers en présentant, aussi clairement que possible, le cadre actuel de la sécurité sociale ainsi que la structure et les ressources des principaux régimes et plus particulièrement ceux sur lesquels l'attention de la commission des finances a été appelée, au cours de ces dernières années, lorsqu'un concours financier de l'Etat a été nécessaire pour leur permettre de faire face à leurs obligations.

Ce chapitre constitue, dans son esprit, un instrument de travail mis à la disposition de ses collègues et susceptible de faciliter leur tâche lors de la discussion de tout projet qui pourrait être soumis au Parlement en vue de réaliser les réformes de structure qu'impose la situation financière actuelle de la sécurité sociale.

TITRE I^{er}

LE CADRE GENERAL DE LA SECURITE SOCIALE

Section I.

GENERALITES

Les divers régimes de sécurité sociale concernent, d'une part, les salariés et, d'autre part, les non-salariés.

I. — Les régimes de sécurité sociale des salariés.

La réforme de la sécurité sociale des salariés, opérée par l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945, a maintenu la distinction existant antérieurement entre les salariés de l'agriculture et les autres.

1^o Les salariés des professions non agricoles:

L'objet essentiel de l'ordonnance du 4 octobre 1945 a été de fonder dans un système unique — celui de la sécurité sociale — des avantages sociaux qui étaient, auparavant, servis par des organisations distinctes. C'est ainsi que la sécurité sociale assure désormais le service des prestations concernant les assurances sociales, les accidents du travail et les prestations familiales.

L'ordonnance du 4 octobre 1945 a laissé toutefois subsister certaines organisations de prévoyance qui fonctionnaient antérieurement et a autorisé la création, en sus du régime de base, d'avantages supplémentaires gérés par des organismes distincts.

A l'heure actuelle, il existe donc, dans le cadre de la sécurité sociale applicable aux salariés de l'industrie et du commerce:

Le régime général de la sécurité sociale:

Les régimes spéciaux maintenus en vigueur en ce qui concerne des salariés qui, tels les fonctionnaires de l'Etat ou le personnel de la Société nationale des chemins de fer français, bénéficiaient déjà, lors de l'intervention de l'ordonnance du 4 octobre 1945, d'un régime de prévoyance. Ces régimes spéciaux peuvent toutefois faire appel au concours du régime général pour le service de certaines prestations;

Les régimes complémentaires qui servent des prestations en supplément du régime général et qui peuvent être institués sur le plan professionnel ou interprofessionnel ou même dans le cadre d'une seule entreprise. Ces régimes complémentaires concernent essentiellement les prestations de retraites, y compris la couverture des accidents du travail, mais ne s'appliquent pas aux prestations familiales

2^o Les salariés de l'agriculture:

Les salariés de l'agriculture demeurent affiliés à un régime particulier dont l'organisation, différente de celle applicable aux salariés de l'industrie et du commerce, est définie par les articles 1024 et suivants du code rural.

En matière d'assurances sociales, le système comprend un régime de base qui peut être assorti de régimes complémentaires.

En ce qui concerne les accidents du travail, c'est le régime de l'assurance prévu par la loi du 9 avril 1898 qui continue de fonctionner.

Enfin, les prestations familiales font l'objet d'un budget annexe.

II. — Les régimes de sécurité sociale des non-salariés.

En ce qui concerne les non-salariés, il faut faire une distinction entre les prestations familiales et l'assurance-vieillesse.

1^o Prestations familiales:

Les non-salariés bénéficient de régimes de prestations familiales différents du régime applicable aux salariés.

Leur structure et les prestations qu'ils servent ne sont d'ailleurs pas les mêmes selon qu'il s'agit des travailleurs indépendants de l'industrie et du commerce ou des exploitants agricoles.

Les prestations familiales allouées aux travailleurs indépendants des professions non agricoles sont servies par les caisses du régime général des salariés, mais font l'objet d'une comptabilité distincte.

Quant à celles dont bénéficient les exploitants agricoles, elles sont intégrées dans le budget annexe des prestations familiales agricoles.

2^o Assurance-vieillesse:

Le régime de l'allocation-vieillesse des personnes non-salariées a été institué par la loi n° 48-101 du 17 janvier 1948 qui avait prévu une organisation autonome pour chacun des groupes de professions ci-après:

- Professions artisanales;
- Professions industrielles et commerciales;

Professions libérales;

Professions agricoles.

En ce qui concerne les professions artisanales, libérales, industrielles et commerciales, les organismes ont été mis en place dès 1918 et 1919.

Par contre, pour les professions agricoles, il faut attendre, pour que soit créée une allocation vieillesse, l'intervention de la loi n° 52-799 du 10 juillet 1952.

Ce texte a également institué un fonds spécial, géré par la caisse des dépôts et consignations et destiné à servir une allocation aux personnes non-salariées qui ne pourraient être prises en charge par l'un des groupes professionnels visés par la loi du 17 janvier 1938.

Section II.

LA SECURITE SOCIALE DES SALARIES.

Paragraphe I.

La sécurité sociale dans les professions non agricoles.

I. — Le régime général de la sécurité sociale.

Le régime général de la sécurité sociale comprend trois branches distinctes: celle des assurances sociales, celles des accidents du travail et celle des prestations familiales.

Si les branches ont, chacune, leur autonomie comptable, leur trésorerie, par contre, est commune. Ce fait explique qu'à l'heure actuelle, l'excédent de recettes du fonds des prestations familiales soit utilisé pour combler le déficit du fonds des assurances sociales alors que l'inverse s'était produit il y a plusieurs années.

Le régime général est alimenté par des cotisations assises sur les salaires, cotisations dont le taux et les redevables varient selon les branches. Toutefois, pour les trois secteurs, les salaires soumis à cotisations ne peuvent excéder un plafond fixé à 528.000 F depuis le 1^{er} octobre 1955.

Primitivement déterminé par la loi, ce plafond, depuis l'intervention de l'article 18 de la loi de finances du 14 avril 1952, peut désormais être modifié par décret, après avis des organisations signataires de la convention de retraites des cadres « en cas de variation sensible de l'indice général des salaires établi par les services du ministère du travail et de la sécurité sociale ».

Les prestations de sécurité sociale sont servies soit par les caisses primaires et régionales de sécurité sociale (assurances sociales et accidents du travail), soit par les caisses d'allocations familiales.

L'activité de ces divers organismes est coordonnée, sur le plan national, par une caisse nationale de sécurité sociale.

Toutes ces caisses ont leur autonomie financière.

Elles sont administrées par des conseils d'administration qui, à l'échelon local, sont élus directement par les travailleurs et les employeurs et qui, aux échelons régional et national, sont élus respectivement par les conseils d'administration des caisses primaires et ceux des caisses régionales. Toutefois, le conseil d'administration de la caisse nationale comprend huit représentants de l'Etat dont l'un membre du conseil d'Etat, est son président.

A. — Assurances sociales.

1^o Champ d'application:

Le régime général des assurances sociales couvre les risques maladie, invalidité, vieillesse et décès ainsi que les charges de la maternité. Il s'étend, en principe, à tous les travailleurs salariés ou assimilés des professions non agricoles.

Toutefois, les salariés relevant d'un régime spécial de retraite: Soit, ne sont pas affiliés du tout au régime général des assurances sociales (personnels de la Société nationale des chemins de fer français, mineurs, marins, clercs de notaire, personnels de la Banque de France, de la Banque de l'Algérie);

Soit, n'y sont affiliés que pour les prestations en nature — et exceptionnellement pour les prestations en espèces — des assurances maladie et maternité (agents d'électricité et Gaz de France, fonctionnaires titulaires et ouvriers de l'Etat ainsi que ceux de certaines collectivités locales, les petits cheminots et les personnels des théâtres nationaux).

Enfin le bénéfice des prestations en nature a également été étendu aux étudiants et aux grands invalides de guerre ainsi qu'aux veuves et orphelins de guerre.

2^o Nombre des assurés:

Au cours de l'année 1954, le nombre des assurés cotisant au régime des assurances sociales pouvait être évalué comme suit: Régime général, 8.700.000; fonctionnaires de l'Etat, 800.000; étudiants, 90.000; victimes de guerre, 190.000. — Total, 9.780.000.

3^o Prestations:

Il faut faire une distinction entre les prestations en nature et les prestations en espèces.

a) Prestations en nature:

Ce sont les prestations correspondant au remboursement des frais médicaux et pharmaceutiques. Ce remboursement est effectué, sans limitation dans le temps, sur la base d'un « tarif de responsabilité » fixé soit par convention passée entre les organismes de sécurité sociale et les praticiens et approuvée par les pouvoirs publics, soit directement par ceux-ci, dans le cas contraire. Le montant des sommes remboursées est égal, en principe, à 80 p. 100 du tarif de responsabilité, le reliquat de 20 p. 100 constituant le « ticket modérateur » et demeurant à la charge des assurés.

b) Prestations en espèces:

Ce sont les prestations correspondant à des indemnités versées soit en cas d'arrêt de travail, soit en cas de maternité, soit au titre des pensions.

Maladie. — Dans le cas général, l'assuré a droit à une indemnité journalière égale, en principe, à la moitié du gain journalier (dans la limite du plafond) et majorée, éventuellement, pour l'assuré ayant au moins trois enfants à charge. Cette indemnité est versée à partir du quatrième jour de la maladie et pendant trois ans au maximum.

Dans le cas d'affections de longue durée (tuberculose, maladie mentale, cancer, poliomyélite) l'indemnité journalière, au cours des six premiers mois, est déterminée comme il vient d'être indiqué ci-dessus et, à partir du septième mois, ne peut être inférieure à un minimum fixé par arrêté. Elle cesse d'être servie à l'expiration d'un délai de trois ans.

Maternité. — Une naissance entraîne le versement:

Des indemnités journalières de l'assurance maladie pendant 14 semaines (6 semaines avant l'accouchement et 8 semaines après);

De primes d'allaitement;

De bons de lait.

Invalidité. — Les invalides sont classés en trois groupes:

Premier groupe. — Ceux qui sont capables d'exercer une activité perçoivent une pension égale à 30 p. 100 du salaire moyen correspondant aux cotisations versées au cours des dix dernières années d'assurance précédant la première constatation médicale (maximum actuel: 158.400 F).

Deuxième groupe. — Ceux qui sont incapables d'exercer une profession quelconque ont droit à 40 p. 100 du salaire défini ci-dessus (maximum actuel: 211.200 F).

Troisième groupe. — Ceux qui ont besoin de l'aide constante d'une tierce personne ont droit à une pension égale à 40 p. 100 du salaire défini ci-dessus (maximum actuel: 211.200 F) accrue d'une majoration égale à 40 p. 100 du taux de la pension sans pouvoir être inférieure à un certain minimum (actuellement: 232.200 F).

Pour les trois groupes, la pension ne peut être inférieure à l'allocation aux vieux travailleurs au taux des villes de plus de 5.000 habitants (72.380 F actuellement).

Enfin, les pensions d'invalidité sont transformées en pensions de vieillesse lorsque l'invalidité atteint l'âge de 60 ans.

Vieillesse. — La pension normale est acquise après trente années d'assurance et peut être liquidée soit à soixante ans, soit entre soixante et soixante-cinq ans. Liquidée à soixante ans, elle est égale à 20 p. 100 du salaire annuel moyen de base. Liquidée après soixante ans, elle est majorée de 4 p. 100 du salaire de base par année postérieure à soixante ans et atteint ainsi un maximum de 40 p. 100 à soixante-cinq ans (actuellement: 211.200 F).

La pension ainsi calculée est majorée, d'une part de 40 p. 100 de son montant (avec minimum de 232.200 F) lorsque les pensionnés ont besoin de l'aide constante d'une tierce personne et d'autre part de 10 p. 100 lorsque l'assuré a eu au moins trois enfants.

Elle est également majorée lorsque le pensionné a son conjoint à sa charge et que ce dernier ne bénéficie d'aucun avantage de la sécurité sociale. Cette majoration, qui est de moitié avec maximum de 5.000 F, lorsque le conjoint a moins de soixante-cinq ans, est portée à la moitié de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (soit actuellement 33.190 F) lorsque le conjoint a plus de soixante-cinq ans.

Par ailleurs, des pensions proportionnelles sont allouées aux assurés comptant entre quinze et trente ans d'assurance ainsi que des rentes aux assurés comptant entre cinq et quinze ans d'assurance.

Lorsque l'assuré atteint soixante-cinq ans, sa prestation, qu'il soit titulaire d'une pension normale, d'une pension proportionnelle ou d'une rente, est portée automatiquement au taux de l'allocation aux vieux travailleurs salariés des villes de plus de 5.000 habitants (72.380 F actuellement).

Décès. — En cas de décès d'un assuré social, ses ayants-droit perçoivent un « capital-décès » égal à quatre-vingt-dix fois le gain journalier de base avec un minimum de 2.500 F (maximum actuel: 132.000 F).

4^o Financement:

Pour les salariés affiliés en totalité au régime général des assurances sociales, les cotisations représentent 16 p. 100 des salaires, dans la limite du plafond, dont 10 p. 100 à la charge de l'employeur et 6 p. 100 à la charge des salariés.

Pour les tribulaires des régimes particuliers, affiliés pour partie au régime général des assurances sociales, les taux des cotisations varient selon les catégories.

B. — Accidents du travail.

1^o Champ d'application:

A la différence du régime général des assurances sociales, celui des accidents du travail ne s'applique qu'aux salariés de l'industrie et du commerce à l'exclusion, en principe, des bénéficiaires des régimes spéciaux.

2^o Nombre des accidents du travail:

En 1954, les accidents du travail se sont élevés à 1.920.863 dont 92.447 donnant lieu à incapacité permanente.

3^o Prestations:

a) Prestations en nature:

La sécurité sociale prend entièrement à sa charge les frais médicaux, chirurgicaux, pharmaceutiques et d'hospitalisation.

b) Prestations en espèces:

Incapacité temporaire. — En cas d'incapacité temporaire, l'assuré perçoit, dès le premier jour et durant toute la période d'incapacité, une indemnité journalière égale à la moitié du salaire journalier pendant les vingt-huit premiers jours et aux deux tiers de ce salaire à compter du vingt-neuvième jour.

Incapacité permanente. — En cas d'incapacité permanente, les intéressés ont droit à une rente calculée en fonction du salaire et du taux de réduction de la capacité de travail.

Le salaire pris en compte est le salaire réel perçu au cours des douze mois précédant l'accident. Toutefois, ce salaire, d'une part

ne peut être inférieur à un minimum (320.422 F depuis le 1^{er} mars 1956), et d'autre part est « écarté » au delà d'un certain plafond.

Une majoration égale à 40 p. 100 de la rente avec minimum de 232.200 F, est attribuée aux rentiers qui ont besoin de l'aide constante d'une tierce personne.

4^o Financement:

Les ressources du régime proviennent d'une cotisation incombant exclusivement aux employeurs et qui varie suivant les catégories professionnelles et les entreprises.

En 1954, le taux moyen de la cotisation s'est élevé à 2,57 p.100 des salaires plafonnés.

C. — Prestations familiales.

1^o Champ d'application:

Le régime général des prestations familiales s'applique à tous les salariés de l'industrie et du commerce, ainsi qu'aux mineurs à l'exclusion, en principe, des tributaires des autres régimes spéciaux.

2^o Nombre de bénéficiaires:

En 1954, les caisses d'allocation familiales ont servi des prestations à 2.480.942 familles de salariés pour 5.415.129 enfants se répartissant ainsi qu'il suit:

Régime général: nombre de familles, 2.291.881; nombre d'enfants, 5.007.667.

Régime minier: nombre de familles, 189.061; nombre d'enfants, 407.462.

Totaux: nombre de familles, 2.480.942; nombre d'enfants, 5.415.129.

3^o Prestations:

a) Détermination des enfants à charge.

Sont considérés comme étant à charge les enfants âgés de moins de:

Quinze ans, s'ils ne sont pas salariés;

Dix-sept ans, s'ils sont en apprentissage;

Vingt ans, s'ils poursuivent leurs études ou s'ils sont dans l'impossibilité d'exercer une activité salariée par suite d'infirmité ou de maladie chronique.

b) Salaire de base:

Les prestations familiales sont calculées sur la base de salaires forfaitaires fixés selon les zones territoriales. Le salaire mensuel de base est actuellement de 48.000 F dans le département de la Seine et réduit, dans les autres départements, en fonction des abattements de zones.

c) Allocations familiales:

Leurs taux sont les suivants:

Pour deux enfants: 22 p. 100 du salaire de base;

Pour trois enfants: 55 p. 100 du salaire de base;

Pour chaque enfant suivant: 33 p. 100 du salaire de base.

En outre, chacun des enfants à charge, à l'exception du plus âgé, ouvre droit, à partir de 10 ans, à une majoration égale à 5 pour 100 du salaire de base.

d) Allocation de salaire unique:

Elle demeure calculée sur les salaires de base antérieurs (soit, en fait, 17.250 F dans la Seine).

Par rapport à ce salaire de base, l'allocation de salaire unique est égale à:

10 p. 100 pour l'enfant unique de plus de 5 ans et de moins de 10 ans;

20 p. 100 pour l'enfant unique de moins de 5 ans et pour l'enfant restant seul lorsque ses frères et sœurs cessent d'ouvrir droit aux allocations familiales;

40 p. 100 pour deux enfants à charge;

50 p. 100 pour trois enfants et plus à charge.

e) Allocations prénatales:

Attribuées aux parents pendant la grossesse, elles sont égales, pour chaque mensualité, à 25 p. 100 du salaire de base.

f) Allocation de maternité:

Le montant de l'allocation de maternité est égal à deux fois le salaire de base pour la première naissance et aux quatre tiers de ce salaire pour les autres naissances.

Pour que cette allocation soit versée, il faut que:

La première naissance intervienne dans les deux ans du mariage;

La seconde naissance intervienne dans les trois ans suivant la première ou les cinq ans du mariage;

La troisième naissance intervienne dans les trois ans suivant la seconde ou les huit ans du mariage.

A partir de la quatrième naissance, il n'y a plus de condition de délai.

g) Allocation compensatrice:

N'étant pas affectée par les abattements de zones, cette allocation est égale, à l'heure actuelle, à:

934 F par mois pour deux enfants;

1.437 F par mois pour trois enfants et par enfant en sus du troisième.

4^o Financement:

La cotisation due au titre des prestations familiales est à la charge exclusive de l'employeur et son taux est de 16,75 p. 100 des salaires plafonnés.

Le régime général participe, dans les conditions qui sont analysées plus loin, au système de la surcompensation.

II. — Les régimes spéciaux.

Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, les régimes spéciaux concernent:

Les personnels de l'Etat;

Ceux des départements et communes;

Les marins;

Les mineurs:

Les agents de la Société nationale des chemins de fer français;

Ceux de la Régie autonome des transports parisiens;

Les petits cheminots;

Les personnels d'Electricité de France et de Gaz de France;

Ceux de la Compagnie générale des eaux;

Ceux de la Banque de France et de la Banque d'Algérie;

Ceux de l'Opéra, de l'Opéra-Comique et de la Comédie-Française.

Seuls seront examinés dans la présente note les régimes spéciaux les plus importants ou ceux qui sollicitent un concours financier de l'Etat.

A. — Personnel de l'Etat.

Seuls les agents titulaires bénéficient du régime spécial.

1^o Assurances sociales et retraites.

a) Retraites:

Les fonctionnaires titulaires de l'Etat ainsi que les personnels militaires bénéficient d'un régime de retraites particulier institué par la loi du 20 septembre 1948 et les ouvriers de l'Etat d'un régime analogue institué par la loi du 2 août 1949. Les intéressés versent une cotisation de 6 p. 100 sur la totalité de leur traitement, solde ou salaire.

Les retraites des fonctionnaires, par contre, sont calculées sur un traitement « écarté », la partie excédant neuf fois le traitement le plus bas, soit un plafond de 1.440.000 F actuellement, n'étant comptée que pour moitié. Le traitement pris en compte est le dernier traitement d'activité, à condition qu'il ait été perçu pendant six mois.

Le montant de la pension est déterminé à raison de 2 p. 100 par « annuité liquidable », étant précisé qu'une annuité liquidable correspond à une année de service actif et aux six cinquantièmes d'une année de services sédentaires.

Pensions d'ancienneté. — Le droit à pension d'ancienneté est acquis lorsque se trouve réunie la double condition de soixante ans d'âge et de trente ans de services dans le cas général et de cinquante-cinq ans d'âge et de vingt-cinq ans de services pour les fonctionnaires civils ayant passé quinze ans dans un service actif.

Pour les militaires, il n'y a qu'une condition de services: vingt-cinq ans ou trente ans pour les officiers, selon qu'ils ont servi six ans ou non hors d'Europe, vingt-cinq ans pour les sous-officiers.

La pension d'ancienneté ne peut, en principe, dépasser 75 p. 100 du traitement de base. Elle peut cependant atteindre 80 p. 100 par le jeu des bénéfices de campagne acquis au cours d'opérations de guerre.

La pension d'ancienneté ainsi calculée est majorée de 10 p. 100 pour le retraité ayant élevé trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans et de 5 p. 100 pour chacun des enfants à compter du quatrième.

Pensions proportionnelles. — Le droit à pension proportionnelle est ouvert après quinze ans, mais sa jouissance est parfois différée.

Pensions d'invalidité. — Le fonctionnaire invalide qui est dans l'obligation de cesser ses fonctions a droit, selon ses années de services, à une pension proportionnelle ou d'ancienneté. En outre, celui dont l'invalidité est imputable au service a droit, en plus de sa pension, à une rente d'invalidité, calculée en fonction de son degré d'invalidité.

En tout état de cause, les avantages ainsi accordés ne peuvent être inférieurs à ceux prévus par le régime général de sécurité sociale.

Pensions d'ayants cause. — Les veuves, sous certaines conditions relatives au mariage, ont droit à la moitié de la pension de leur mari et les orphelins mineurs à 10 p. 100 de la pension de leur père.

Le total de la pension de la veuve et de celles des orphelins ne peut excéder la pension du père.

Quant au veuf, il peut obtenir la réversion de la pension de sa femme à la triple condition d'être invalide, de s'être marié deux ans au moins avant le décès de sa femme et de ne pas avoir de ressources supérieures au montant du plus faible traitement de la fonction publique.

b) Assurance maladie et maternité:

Les prestations en espèces (indemnités en cas d'arrêt d'activité), en vertu des dispositions statutaires, sont servies directement par l'Etat à ses personnels.

C'est ainsi que les fonctionnaires civils ont droit à un congé normal de maladie de six mois (dont trois mois à plein traitement et trois mois à demi-traitement) par périodes de douze mois consécutifs. Par ailleurs, en cas de longue maladie (tuberculose, maladie mentale, cancer, poliomyélite), ils peuvent prétendre à un congé de cinq ans dont trois ans à plein traitement et deux ans à demi-traitement. Ces durées sont portées respectivement à huit ans, cinq ans et trois ans lorsque la maladie a été reconnue contractée en service.

Quant aux prestations en nature (remboursement des frais médicaux et pharmaceutiques) de l'assurance maladie et maternité, les personnels de l'Etat en bénéficient par l'intermédiaire soit du régime général de sécurité sociale pour les fonctionnaires civils et les ouvriers de l'Etat, soit de la caisse militaire de sécurité sociale, pour les personnels militaires. Dans les deux cas, les intéressés versent une cotisation de 2,50 p. 100 sur leur traitement ou solde, dans la limite du plafond de la sécurité sociale (actuellement 528.000 F par an) et l'Etat verse une cotisation identique. Pour les retraités, le taux de la cotisation des intéressés et de celle de l'Etat est ramené à 1,25 p. 100.

2° Accidents du travail.

Pour les accidents du travail, les agents titulaires de l'Etat sont couverts par leur statut.

3° Prestations familiales.

Celles-ci sont payées directement par l'Etat, aux taux du régime général.

B. — Personnels des collectivités locales.

Seuls bénéficient du régime spécial, les personnels titulaires des collectivités locales.

1° Assurances sociales et retraites.**a) Retraites:**

En ce qui concerne les retraites — dont le régime est analogue à celui des fonctionnaires de l'Etat — ces personnels sont affiliés à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales créée par l'ordonnance n° 45-903 du 17 mai 1945 et gérée par la caisse des dépôts et consignations. Les intéressés versent une cotisation de 6 p. 100 calculée sur la totalité de leur traitement et les collectivités locales, en principe, une cotisation de 12 p. 100; mais une contribution supplémentaire, dont le taux est fixé chaque année, est en outre demandée aux collectivités pour assurer l'équilibre financier de la caisse (en 1955 et 1956: 6 p. 100).

A ces recettes, calculées en fonction des traitements versés, s'ajoutent deux autres sortes de ressources provenant:

L'une, des collectivités locales qui avaient institué une caisse de retraite avant la création de la caisse nationale; ces collectivités doivent verser à la caisse nationale, qui a absorbé toutes les caisses existantes, une fraction de l'excédent du passif des anciennes caisses. Pour 1955, ces versements ont été de 5.200 millions;

L'autre de l'Etat, qui verse une subvention au titre des anciens personnels locaux aujourd'hui étatisés, auxquels la caisse sert des pensions sans encaisser de cotisations d'agents en activité, puisque ceux-ci sont maintenant fonctionnaires de l'Etat. En 1955, cette subvention était de 789 millions.

A l'heure actuelle, le nombre des agents en activité affiliés à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales est de l'ordre de 287.000 et celui des retraités, de 120.000 environ.

b) Assurance-maladie:

En matière d'assurance maladie et d'assurance maternité, les agents des collectivités locales bénéficient soit des prestations du régime général de sécurité sociale, soit de prestations équivalentes. Les collectivités locales, aux termes du décret n° 51-280 du 2 mars 1947, ont le choix entre trois solutions:

Soit l'affiliation au régime général, moyennant une cotisation de 6 p. 100 du salaire, dans la limite du plafond du régime général de sécurité sociale, et répartie par moitié entre la collectivité et l'intéressé;

Soit l'affiliation au régime général pour le service des seules prestations en nature (remboursement des frais médicaux, pharmaceutiques, etc.) moyennant une cotisation de 5 p. 100 du salaire — dans la limite du plafond — répartie par moitié entre l'intéressé et la collectivité; dans ce cas, les prestations en espèces (indemnités, etc.) sont servies par les collectivités;

Soit l'affiliation à un régime particulier comportant généralement le service des prestations en nature par une société mutualiste et le service des prestations en espèces par la collectivité.

2° Accidents du travail.

Pour les accidents du travail, les intéressés sont couverts par leur statut ou, dans certains cas, par la loi sur les accidents du travail.

3° Prestations familiales.

Les agents des collectivités locales bénéficient des prestations de droit commun qui leur sont servies directement par la collectivité dont ils dépendent. Par ailleurs, les collectivités locales sont affiliées à un « fonds national de compensation des allocations familiales des collectivités locales » géré par la caisse des dépôts et consignations. Ce fonds assure la péréquation des charges de prestations familiales de ces collectivités sur la base du rapport entre les allocations servies et les rémunérations versées.

C. — Régime des marins.

Sont affiliés à ce régime spécial les marins pratiquant la pêche maritime ainsi que ceux des navires de commerce. Le nombre total des assurés en activité est d'environ 102.000 et celui des marins et allocataires de 95.009.

1° Assurances sociales, retraites et accidents du travail.

La couverture des risques assurances sociales (maladie et retraites) et accidents du travail est assurée par « l'établissement national des invalides de la marine ». C'est un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, géré, sous l'autorité directe du ministre de la marine marchande, par un directeur assisté d'un conseil supérieur.

Il comprend:

Une « caisse de retraites des marins » assurant le service des retraites;

Une « caisse générale de prévoyance des marins » gérant les autres risques (maladie, invalidité, maternité, accidents du travail). Ses ressources sont constituées par:

Les cotisations des armateurs: 7,50 p. 100 du salaire pour la caisse de retraites et 6,75 p. 100 pour la caisse de prévoyance;

Les cotisations des marins: 6,75 p. 100 du salaire pour la caisse de retraites et 3 p. 100 pour la caisse de prévoyance;

Le produit d'une taxe sur les passagers et de droits divers;

Les subventions de l'Etat.

En matière d'assurance maladie et maternité, les prestations servies par le régime des marins sont analogues à celles du régime général de sécurité sociale.

En matière de pensions d'invalidité, le marin qui, à l'expiration de ses droits à l'assurance maladie, est encore atteint d'une incapacité de travail d'au moins 66 p. 100 reçoit une pension égale à 50 pour 100 du salaire de sa catégorie.

Quant aux pensions d'ancienneté, elles sont acquises après vingt-cinq ans de services et cinquante ans d'âge, des pensions proportionnelles pouvant, par ailleurs, être accordées après quinze ans de services et cinquante ans d'âge.

La pension est égale à 2 p. 100 du salaire forfaitaire de la catégorie professionnelle par année de services.

Des pensions d'ayants cause sont également accordées aux veuves et aux orphelins.

2° Prestations familiales.

Les marins bénéficient des prestations de droit commun par l'intermédiaire de la caisse nationale d'allocations familiales des marins du commerce et de la caisse nationale des allocations familiales de la pêche maritime, qui fonctionnent, toutes les deux, dans le cadre de l'organisation générale de la sécurité sociale.

D. — Régimes des mineurs.

Les personnels des mines et des entreprises assimilées (ardoisières, exploitations de bauxite, etc.) sont, quelle que soit leur qualification professionnelle (ouvriers, employés, cadres, ingénieurs) affiliés à la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines qui coordonne l'activité des sociétés de secours minières et des unions régionales.

Au 31 décembre 1955, le nombre des tributaires de la caisse nationale s'établissait, approximativement, ainsi qu'il suit:

Travailleurs en activité, 320.000.
Retraités et allocataires, 280.000.

1° Assurances sociales et retraites.**a) Maladie et maternité:**

Le financement est assuré par une cotisation patronale de 6 pour 100 et une cotisation ouvrière de 2 p. 100 assises sur les salaires dans la limite d'un plafond (actuellement 528.000 F).

Les prestations allouées aux mineurs sont, dans l'ensemble, équivalentes à celles du régime général de la sécurité sociale. Toutefois, les intéressés sont parfois dispensés du « ticket modérateur ».

b) Retraites et pensions d'invalidité:

Le financement est assuré essentiellement par une triple cotisation assise sur les salaires plafonnés:

8 p. 100 à la charge des ouvriers;

8 p. 100 à la charge des employeurs;

Cotisation de l'Etat dont le taux, au moins égal à 8 p. 100, est fixé compte tenu de la variation, depuis l'année 1948, du rapport

retraités-cotisants (taux réel pour 1956 = 15,50 p. 100).

A cette triple cotisation doit s'ajouter, depuis l'intervention du décret n° 55-593 du 20 mai 1955, le quart du produit de la redevance que doivent acquitter les concessionnaires de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux.

Les pensions des mineurs sont uniformes quelle que soit la qualification professionnelle des intéressés.

La pension d'ancienneté est attribuée à cinquante-cinq ans après trente ans de services. Cet âge est toutefois ramené à cinquante ans pour les ouvriers comptant au moins vingt ans de services au fond. Cette pension est fixée à 186.120 F et peut être majorée de 6.204 F par année de services en sus de trente ans, accomplie avant l'âge de cinquante-cinq ans.

Une pension proportionnelle est attribuée, à cinquante-cinq ans, aux agents comptant plus de quinze ans de services et au moins de trente ans; elle est fixée à 93.060 F et peut être majorée de 6.204 F par année de services en sus de la quinzième.

Une pension d'invalidité générale est accordée aux travailleurs des mines qui présentent une invalidité réduisant au moins des deux tiers leur capacité de travail ou de gain et qui ont accompli au minimum deux ans de travail dans les mines; le taux de cette pension est le même que celui de la pension normale de vieillesse correspondant à trente années de services, soit actuellement 186.120 F.

Lorsque l'invalidité est incapable d'exercer une profession quelconque et se trouve, en outre, dans l'obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie, le taux de sa pension est majoré de 214.000 F.

Une pension d'invalidité professionnelle est accordée aux travailleurs des mines qui, pour une cause uniquement imputable à la maladie, à un accident, à une blessure ou à une usure prématurée manifeste, se trouvent dans l'obligation absolue d'interrompre, avant le terme normal, leur carrière minière ou subissent au cours de cette carrière une diminution de salaire correspondant incontestablement, par son importance, à un déclassement professionnel d'un caractère ou d'un degré nettement anormal. Les intéressés doivent avoir accompli au minimum trois années de travail dans les mines.

Le montant de la pension d'invalidité professionnelle est fixé à 12.672 F pour le travailleur qui justifie de trois années de services et s'accroît de 4.224 F par année en sus de trois années.

Enfin, en matière de pensions d'ayants cause, la veuve a droit à la moitié de la pension de son mari et les orphelins perçoivent une allocation annuelle de 5.640 F.

2° Accidents du travail.

La cotisation est déterminée annuellement d'après la gravité du risque (taux provisoire pour 1955: 8 p. 100).

Toutefois, les travailleurs des houillères nationales reçoivent directement de leur employeur les prestations correspondant à la période d'incapacité temporaire.

3° Prestations familiales.

Le financement est assuré dans les conditions de droit commun, par une cotisation à la charge de l'employeur de 16,75 p. 100 dans la limite des salaires plafonnés.

E. — Société nationale des chemins de fer français.

Seuls les agents du cadre permanent bénéficient de l'ensemble du régime spécial de la Société nationale des chemins de fer français. Les auxiliaires sont affiliés au régime général de la sécurité sociale, sauf en ce qui concerne les prestations familiales qui leur sont versées directement par la Société.

1° Assurances sociales et retraites.

a) Assurance maladie et maternité:

En matière de prestations en nature, les agents en activité bénéficient, à titre gratuit, des soins médicaux et pharmaceutiques. Les retraités et les ayants cause ont droit à des prestations équivalentes à celles du régime général de sécurité sociale.

Toutes les prestations en nature sont servies par une « caisse de prévoyance » alimentée par:

Une cotisation ouvrière au taux moyen de 2,84 p. 100 des traitements;

Une contribution de la Société nationale des chemins de fer français au taux moyen de 4,27 p. 100 du montant des salaires.

Quant aux prestations en espèces (indemnités en cas d'arrêt de travail), elles sont prévues par le statut et versées par la Société nationale des chemins de fer français. Les congés de maladie dont bénéficient les cheminots sont d'un an (dont six mois à plein traitement et six mois à demi-traitement) en cas de maladie ordinaire et de cinq ans (dont trois ans à plein traitement et deux ans à demi-traitement) en cas de maladie de longue durée. Lorsque l'affection est imputable au service, l'agent perçoit son traitement jusqu'à la guérison ou la consolidation de la blessure.

b) Retraites:

Les pensions d'invalidité et les retraites sont prises en charge par un compte spécial de la Société nationale des chemins de fer français dit « caisse des retraites ». Celle-ci est alimentée par une cotisation de 6 p. 100 à la charge des assurés et une dotation d'équilibre de la part de la Société nationale des chemins de fer français (une partie de cette dotation est d'ailleurs prise en charge par l'Etat).

A l'heure actuelle, pour 357.000 agents cotisant à la caisse des retraites, on compte 289.400 pensionnés, dont 256.500 anciens agents et 132.000 ayants cause.

La pension d'ancienneté est acquise après vingt-cinq ans de services, à l'âge de 55 ans dans le cas général et de 50 ans pour les mécaniciens et les chauffeurs. La pension est liquidée, par année de services, à raison des deux centièmes du traitement, « écrété » au delà d'un certain plafond.

Une pension proportionnelle, à jouissance différée, est allouée aux personnels comptant quinze ans de services. La jouissance est toutefois immédiate en cas d'invalidité. Par ailleurs, pour une invalidité imputable au service, une pension est accordée quelle que soit la durée des services.

Enfin, les veuves ont droit à une pension de réversion dans des conditions analogues à celles prévues pour les ayants droit des fonctionnaires de l'Etat.

2° Accidents du travail.

La charge des prestations dues au titre des accidents du travail est supportée en totalité par la Société nationale des chemins de fer français.

3° Prestations familiales.

Les agents de la Société nationale des chemins de fer français bénéficient des prestations de droit commun dont la charge est supportée intégralement par la Société nationale des chemins de fer français.

F. — Régie autonome des transports parisiens.

1° Assurances sociales et retraites.

a) Assurance maladie et maternité:

Le régime des prestations en espèces comprend un système de congés qui, pour une affection non imputable au service peuvent atteindre un an à plein traitement et trois ans à demi-traitement en cas de maladie ordinaire et cinq ans (dont trois ans à plein traitement et deux ans à demi-traitement) pour une maladie de longue durée. Pour une affection imputable au service, les congés sont prolongés, à plein traitement, jusqu'à la guérison ou la consolidation de la blessure.

En matière de prestations en nature, les agents en activité bénéficient, à titre gratuit, des soins médicaux et pharmaceutiques dispensés par le service médical de la régie. Quant aux retraités et aux ayants cause (conjoints et enfants), ils ont droit à des prestations en nature équivalentes à celles du régime général de sécu-

rité sociale. Toutes les prestations en nature sont servies par une « caisse de coordination » alimentée par:

Une cotisation des agents en activité et en retraite égale à 2,35 p. 100 soit des salaires, soit des pensions, dans la limite du plafond de la sécurité sociale;

Une cotisation de la régie égale à 2,9 p. 100 des salaires et des retraites plafonnés.

b) Retraites:

Le droit à pension d'ancienneté est acquis:

Pour le personnel sédentaire, à 60 ans d'âge et trente ans de services;

Pour le personnel actif, à 55 ans d'âge et vingt-cinq ans de services, la condition d'âge étant abaissée à 50 ans pour certains personnels (receveurs et machinistes du réseau routier et personnel travaillant en souterrain).

La pension d'ancienneté est majorée, dans les mêmes conditions qu'à l'Etat pour les retraités pères de famille nombreuse.

Des pensions proportionnelles sont accordées soit aux agents réformés sans conditions d'âge, ni de services, soit après quinze ans de services (dans ce cas la jouissance de la pension est différée).

Les veuves ont droit à la moitié de la pension du mari et les orphelins mineurs à 10 p. 100 de la pension du père.

Les pensions sont calculées à raison de deux centièmes du traitement (écrété au delà d'un certain plafond) par année de services.

Ces pensions sont imputées à un compte spécial de la régie, appelé « compte de retraite » et alimenté par:

Une cotisation ouvrière de 6 p. 100 portant sur la totalité des salaires et traitements;

Une contribution d'équilibre de la régie.

A l'heure actuelle, on compte 30.600 pensionnés pour 33.500 agents en activité.

2° Accidents du travail.

Les prestations allouées au titre des accidents du travail sont supportées intégralement par la régie.

3° Prestations familiales.

Les agents de la Régie autonome des transports parisiens bénéficient des prestations légales dont la charge est supportée par la régie.

G. — Les petits cheminots.

1° Assurances sociales (maladie-maternité), accidents du travail et prestations familiales.

Pour toutes les prestations autres que les pensions d'invalidité et les retraites, les agents des chemins de fer secondaires et d'intérêt local — communément appelés « petits cheminots » — sont affiliés au régime général de la sécurité sociale.

2° Pensions d'invalidité et retraites.

Le régime spécial de retraites est géré par une « caisse autonome », dont le régime a été profondément modifié par un décret du 14 septembre 1954 complété par celui du 30 octobre 1954 et modifié par l'article 49 de la loi n° 55-359 du 3 avril 1955.

Aux termes de ces textes, seuls demeurent affiliés à la caisse autonome les agents embauchés avant le 1^{er} octobre 1955.

Ceux embauchés postérieurement à cette date sont affiliés au régime général de la sécurité sociale; ils bénéficient toutefois d'un régime complémentaire.

La caisse autonome de retraites est alimentée normalement par une quadruple cotisation assise sur l'intégralité des salaires:

11 p. 100 à la charge de l'employeur;

6 p. 100 à la charge des salariés;

2 p. 100 à la charge des autorités concédantes;

8 p. 100 à la charge de l'Etat.

A ces ressources s'ajoutent:

D'une part, une subvention exceptionnelle de l'Etat d'un milliard déjà prévue en 1955 et reconduite en 1956;

D'autre part, le reversement, par le régime général de la sécurité sociale, pendant un certain temps, des cotisations encaissées au titre des agents embauchés depuis le 1^{er} octobre 1954 et au titre desquels il n'a pas de pensions à servir dans l'immédiat.

A l'heure actuelle, la caisse autonome compte 25.000 pensionnés pour 27.000 cotisants.

II. — Electricité de France et Gaz de France.

1° Assurances sociales et retraites.

a) Maladie et maternité:

En ce qui concerne les prestations en nature des risques maladie et maternité, les agents d'Electricité de France et de Gaz de France, bénéficient d'un double régime:

D'une part, les prestations de droit commun leur sont servies par le régime général de sécurité sociale moyennant cotisation, dans la limite des salaires plafonnés, de 1,75 p. 100 à la charge des salariés et de 3,5 p. 100 à la charge de l'entreprise;

D'autre part, des prestations supplémentaires (remboursement du ticket modérateur) sont servies par une caisse d'action sociale alimentée par une cotisation de 2,50 p. 100, assise sur les salaires dans la limite d'une fois et demie le plafond du régime général de la sécurité sociale et répartie par moitié entre les salariés et l'entreprise.

En matière de prestations en espèces, les personnels d'Electricité et de Gaz de France bénéficient, pour des maladies ordinaires, de congés avec traitement dans la limite maximum de 365 jours pour une période de quinze mois. En cas de maladie de longue durée (maladies mentales, tuberculose, cancer, etc.), ils ont droit à un congé de cinq ans, dont trois ans à plein traitement et deux ans à demi-traitement.

b) Pensions d'invalidité et retraites:

Les pensions sont payées par l'entreprise qui recoit, en contre-partie, une cotisation ouvrière de 6 p. 100 assise sur la totalité des traitements.

A l'heure actuelle, on compte environ 60.000 pensionnés pour cotisants.

La pension d'ancienneté est acquise, après vingt-cinq ans de services, à l'âge de soixante ans, pour les services sédentaires et à celui de cinquante-cinq ans, pour les services actifs. La pension est calculée à raison de 2 p. 100 du traitement par année de services, les années de services actifs étant majorées de 1/6 et celles des services insalubres de 1/3.

Le traitement pris en compte est le traitement d'activité qui n'est toutefois complé que pour moitié au delà d'un certain plafond.

La pension d'ancienneté est majorée, comme à l'Etat, pour les retraités ayant élevé trois enfants.

Des pensions proportionnelles, à jouissance différée, sont accordées après quinze ans de services.

La pension d'invalidité est au moins égale à 10 p. 100 du traitement.

Les pensions d'ayants cause (veuves et orphelins) sont accordées dans des conditions analogues à celles du régime de l'Etat.

2° Accidents du travail.

Les prestations en espèces (maintien du salaire pendant les périodes d'incapacité temporaire) sont servies par l'entreprise.

Les prestations en nature sont servies par le régime général de sécurité sociale moyennant une cotisation de 0,30 p. 100 dans la limite des salaires plafonnés.

3° Prestations familiales.

Les agents d'Electricité de France et Gaz de France bénéficient des prestations légales qui sont supportées par l'entreprise. Ils bénéficient également de primes supplémentaires à la naissance dont le taux varie d'un mois de traitement pour la naissance du premier enfant à deux mois de traitement pour chacune des naissances à partir de la quatrième.

I. — Théâtres nationaux.

1° Assurances sociales (maladie-maternité), accidents du travail et prestations familiales.

Pour toutes les prestations autres que les pensions d'invalidité et les retraites, les personnels des théâtres nationaux (Opéra, Opéra-comique et Comédie Française) sont affiliés au régime général de sécurité sociale dans les conditions de droit commun.

2° Pensions d'invalidité et retraites.

Les caisses de retraites de ces théâtres sont alimentées:

- Par une cotisation des personnels de 6 p. 100 sur les émoluments;
- Par une contribution d'égal montant des théâtres;
- Par une subvention de l'Etat.

III. — Les régimes complémentaires.

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, les régimes complémentaires — qui servent, surtout en matière de pensions d'invalidité et de retraites, des prestations s'ajoutant à celles du régime général — fonctionnent soit dans le cadre d'une entreprise, soit dans celui d'une profession, soit dans celui d'un groupement interprofessionnel.

Ces régimes sont généralement financés par une double cotisation ouvrière et patronale assise soit la fraction de salaire dépassant le plafond prévu par le régime général de la sécurité sociale, soit sur le salaire lui-même.

A l'heure actuelle, ces régimes complémentaires concernent environ 900.000 à un million de salariés.

Les plus importants sont indiqués dans le tableau ci-dessous:

Les principaux régimes complémentaires.

	NOMBRE de cotisants.	NOMBRE de pensionnés.
Le régime des cadres.....	418.000	104.500
Le régime des banques.....	100.000	25.000
Le régime des personnels des organismes de sécurité sociale (C. E. P. O. S.).....	60.000	6.000
La caisse de retraites des ingénieurs des mines (C. A. R. I. M.).....	4.000	2.000
La caisse de retraites des employés des mines (C. A. R. E. M.).....	33.000	18.500
Le régime des assurances (C. R. E. P. S. A.).....	25.000	8.600
Le régime des cadres contractuels de l'Etat (I. P. A. C. T. E.).....	11.000	1.000
Le régime des agents de maîtrise de la métallurgie (I. R. C. A. C. I. M.).....	23.000	2.400
Le régime des voyageurs et représentants de commerce (I. R. P. V. R. P.).....	25.000	7.000
Le régime des personnels des caisses d'épargne privées.....	2.700	900

Paragraphe II.

La sécurité sociale dans les professions agricoles.

Défini par les articles 1024 et suivants du code rural, le régime agricole, comme le régime général, comprend trois branches: les assurances sociales, les accidents du travail et les prestations familiales.

I. — Assurances sociales.

1° Champ d'application.

Le régime des assurances sociales agricoles s'applique aux ouvriers agricoles et aux travailleurs qui leur sont assimilés (petits métayers et employés des organismes professionnels agricoles).

2° Prestations.

Elles sont analogues à celles du régime général de sécurité sociale et sont servies par des caisses mutuelles d'assurances sociale ou agricole (en principe une par département) coiffées sur le plan national, par une « caisse centrale de secours mutuels agricoles ». Ces organismes sont gérés par des conseils d'administration élus.

3° Financement.

En règle générale, la cotisation est basée sur un salaire forfaitaire égal, pour les femmes, au salaire minimum interprofessionnel garanti augmenté des indemnités qui s'y rattachent et, pour les hommes, à 115 p. 100 de ce minimum. Toutefois, pour les employés des organismes professionnels agricoles, la cotisation est calculée sur le salaire réel des intéressés, dans la limite du plafond de 528.000 F fixé pour le régime général de la sécurité sociale.

Le taux de la cotisation est de 13,5 p. 100 dont 8 p. 100 à la charge de l'employeur et 5,5 p. 100 à la charge du salarié.

Le nombre des assurés cotisant au régime est de l'ordre de 1.296.000 et celui des employeurs de 700.000 environ.

Quant au nombre des pensionnés, il est de 191.367 dont 18.067 au titre de l'invalidité et 173.300 au titre de la vieillesse.

II. — Accidents du travail.

1° Champ d'application.

Le champ d'application est le même que celui du régime des assurances sociales agricoles.

2° Financement.

Les accidents du travail, en agriculture, demeurent régis par la loi du 9 avril 1898 et sont, le plus souvent, couverts par une assurance que contracte l'employeur auprès d'une compagnie d'assurances nationalisée ou non ou, plus généralement, d'une caisse mutuelle agricole.

III. — Prestations familiales.

1° Champ d'application.

Le régime des prestations familiales agricoles s'applique aux salariés agricoles et assimilés qui bénéficient des mêmes prestations que les salariés de l'industrie et du commerce. Celles-ci sont servies par des caisses locales (en principe une par département) dont l'action est coordonnée, sur le plan national, par une « caisse centrale d'allocations familiales mutuelles agricoles ». Ces organismes sont gérés par des conseils d'administration élus.

2° Financement.

Le régime des prestations familiales agricoles fait l'objet d'un budget annexe — institué par la loi n° 49-916 du 16 juillet 1949 — qui est alimenté:

Par une contribution directe des exploitants agricoles (cotisations proprement dites, taxe additionnelle à l'impôt foncier, versement forfaitaire de 5 p. 100 sur les salaires à la charge de certains employeurs);

Par une contribution indirecte de l'agriculture constituée par des taxes frappant les produits agricoles (céréales, viandes, vins, betteraves, bois, tabac, etc.);

Par une contribution de la collectivité nationale sous forme de taxes fiscales affectées (fraction de la taxe sur la valeur ajoutée, surtaxe sur les apéritifs, majoration du timbre douanier);

Par une contribution des autres régimes de prestations familiales par le jeu de la surcompensation.

Sur la base des évaluations du budget de 1956 — qui s'élèvent à 132,3 milliards — l'importance relative de ces quatre sources de recettes s'établit ainsi qu'il suit:

- Contribution directe des exploitants agricoles, 15 p. 100
- Contribution indirecte de l'agriculture, 31 p. 100;
- Contribution de la collectivité nationale, 29 p. 100;
- Surcompensation, 22 p. 100.

En ce qui concerne les cotisations des exploitants agricoles, leur produit global est fixé par le budget annexe. Cette somme est répartie entre les départements, dans le cadre desquels s'effectue la taxation des intéressés en fonction du revenu imposable des superficies exploitées.

Au 31 décembre 1954, le budget annexe avait assuré des prestations familiales au titre de 2.358.000 enfants se répartissant ainsi qu'il suit:

Nombre d'enfants ouvrant droit aux prestations familiales agricoles.
Salariés: Nombre de familles, 438.000; nombre d'enfants, 1.073.000.
Non-salariés: Nombre de familles, 441.000; nombre d'enfants, 1.285.000.

Section III.

LA SECURITE SOCIALE DES NON-SALARIES

Paragraphe 1er.

Les prestations familiales.

Les non-salariés bénéficient de prestations familiales au titre, soit de travailleurs indépendants des professions non agricoles, soit d'exploitants agricoles.

I. — Travailleurs indépendants.

Les travailleurs indépendants des professions non agricoles ne perçoivent dans les mêmes conditions que les salariés, que les seules allocations prénatales, allocations de maternité et allocations familiales à l'exclusion des allocations de salaire unique et de l'allocation compensatrice.

Ces prestations, qui sont calculées sur la base du même salaire mensuel de référence que pour les salariés, leur sont servies par les caisses d'allocations familiales. Les recettes sont constituées par les cotisations des intéressés, calculées selon un barème progressif, en fonction de leur revenu professionnel.

En 1954, les caisses d'allocations familiales ont servi des prestations à 282.620 familles de travailleurs indépendants pour 746.152 enfants.

II. — Les exploitants agricoles.

Les exploitants agricoles perçoivent les mêmes allocations que les travailleurs indépendants : allocations prénatales, allocations de maternité et allocations familiales.

Ils bénéficient en outre, depuis l'intervention de l'article 2 de la loi n° 55-1045 du 6 août 1955, d'une « allocation de la mère au foyer », calculée sur les mêmes bases que l'allocation de salaire unique et dont le taux mensuel, par rapport au salaire de base, est fixé :

a) Du 1^{er} juillet 1955 au 30 septembre 1956, à :

- 15 p. 400 pour trois enfants à charge ;
- 25 p. 400 pour quatre enfants à charge ;
- 40 p. 400 pour cinq enfants à charge ;
- 50 p. 400 pour six enfants à charge et plus.

b) A compter du 1^{er} octobre 1956, à :

- 10 p. 400 pour deux enfants à charge ;
- 20 p. 400 pour trois enfants à charge ;
- 30 p. 400 pour quatre enfants à charge ;
- 40 p. 400 pour cinq enfants à charge ;
- 50 p. 400 pour six enfants à charge et plus.

Le financement de ces prestations est assuré dans le cadre du budget annexe des prestations familiales agricoles.

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, des prestations familiales étaient servies, au 31 décembre 1951, à 441.000 familles d'exploitants agricoles au titre de 1.285.000 enfants.

Paragraphe II

L'assurance-vieillesse.

I. — Généralités.

A. — Historique.

La loi du 13 septembre 1946 avait attribué, à compter du 1^{er} septembre 1946, une « allocation temporaire », appelée communément « allocation aux économiquement faibles », aux personnes âgées de soixante-cinq ans (ou de soixante ans en cas d'incapacité au travail) qui ne disposaient pas de ressources supérieures à un certain plafond et qui ne bénéficiaient pas d'une prestation de vieillesse au titre d'un régime quelconque de sécurité sociale.

Ulérieurement, ainsi qu'il a déjà été indiqué, la loi du 17 janvier 1948 a institué, en remplacement de cette allocation temporaire, une « allocation-vieillesse » en faveur de toutes les personnes non salariées qui devaient être réparties en quatre grandes catégories : artisans, industriels et commerçants, membres des professions libérales, agriculteurs.

En fait, les organismes concernant les trois premières catégories ont pu être mis en place dès 1948 et 1949. Mais ce n'est que la loi du 10 juillet 1952 qui créa l'allocation-vieillesse agricole et qui ajouta une cinquième catégorie de bénéficiaires : celle des personnes ne pouvant se rattacher à un groupe professionnel quelconque et qui bénéficient d'une « allocation spéciale » servie par un fonds spécial géré par la caisse des dépôts et consignations.

B. — Caractéristiques du système.

Les conditions d'attribution de l'allocation-vieillesse ainsi que les modalités de financement diffèrent selon les organisations. Toutefois, le taux de l'allocation ne peut, dans chacun des régimes, être inférieur à la moitié du montant le plus faible de l'allocation aux vieux travailleurs salariés. Cette allocation minimum est servie, en tout état de cause, aux affiliés n'ayant jamais cotisé.

Chacune des organisations professionnelles est financée, en principe, par des cotisations versées par les membres de la profession. Elle peut, en outre, instituer un régime complémentaire d'assurance-vieillesse et, dans certains cas, un régime d'assurance d'invalidité-décès.

Par ailleurs, ces organisations doivent prendre en charge, rétroactivement, les dépenses faites par le Trésor, avant leur fonctionnement, au titre de l'allocation temporaire.

II. — Les professions artisanales.

1^o Organisation.

Les professions artisanales groupent toutes les personnes dont l'activité professionnelle comporte l'inscription au registre des métiers ou dont la dernière activité professionnelle aurait été de nature à provoquer cette inscription si elle avait été obligatoire à l'époque où les intéressés ont exercé cette activité.

L'organisation autonome des caisses artisanales comprend :

- 47 caisses interprofessionnelles locales ;
 - 8 caisses professionnelles ;
 - 1 caisse de compensation : la caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse artisanale (C. A. N. C. A. V. A.).
- Le régime des artisans groupe à l'heure actuelle 489.000 cotisants pour 175.000 allocataires et pensionnés.

2^o Prestations.

a) Artisans n'ayant jamais cotisé :
Pour percevoir l'allocation minimum (actuellement 31.320 F par an), ils doivent remplir les conditions suivantes :
Avoir eu une activité professionnelle de quinze ans au moins ;
Avoir 65 ans ou 60 ans en cas d'incapacité au travail ;
Ne pas avoir de ressources supérieures à celles prévues pour l'attribution de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (soit actuellement, 258.000 F pour un ménage et 201.000 F pour une personne seule).

b) Artisans ayant cotisé :
A 65 ans — ou à 60 ans en cas d'incapacité au travail — les intéressés ont droit à une allocation se composant de deux éléments :
Une allocation dite « proportionnelle » se rapportant aux années ayant donné lieu à cotisation ;
Une allocation dite « de reconstitution de carrière » pour laquelle il est tenu compte des années d'activité antérieures au 1^{er} janvier 1949.
Le montant de ces allocations est calculé selon des barèmes variant avec les classes auxquelles appartiennent les intéressés.

III. — Les professions industrielles et commerciales.

1^o Organisation.

Les professions industrielles et commerciales groupent toutes les personnes dont l'activité professionnelle comporte soit l'inscription au registre du commerce, soit l'assujettissement à la contribution de la patente, en tant que commerçant.

L'organisation autonome des caisses d'allocations de vieillesse de l'industrie et du commerce comprend :

- 75 caisses interprofessionnelles locales ;
 - 15 caisses professionnelles nationales ;
 - 9 caisses professionnelles régionales ;
 - 1 caisse de compensation : la caisse de compensation de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (O. R. C. A. N. I. C.).
- Le régime des professions industrielles et commerciales comptait au 30 septembre 1955, 1.021.522 cotisants pour 326.931 allocataires et pensionnés.

2^o Prestations.

Il existe deux régimes :
a) Régime transitoire :
Dans ce régime, l'intéressé ne peut prétendre à l'allocation que si le montant de ses ressources n'est pas supérieur au plafond prévu pour l'attribution de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (soit actuellement 258.000 F pour un ménage et 201.000 F pour une personne seule).

De plus l'intéressé doit :
Avoir 65 ans ou 60 ans en cas d'incapacité au travail ;
Justifier de 15 ans d'activité professionnelle.
L'allocation qui lui est accordée est égale à l'allocation minimum (soit 31.320 F actuellement).

b) Régime normal :
Dans ce régime, la condition de ressources est supprimée. Le droit à l'allocation est ouvert à toute personne :
Ayant 65 ans ou 60 ans en cas d'incapacité au travail ;
Justifiant de 15 ans de cotisations effectives.
Le montant de l'allocation est déterminé en fonction des cotisations versées, selon la classe à laquelle appartient l'intéressé.

IV. — Les professions libérales.

1^o Organisation

L'organisation autonome des professions libérales comprend :
15 caisses dites sections professionnelles, dont la compétence s'étend à toute la France métropolitaine ;
1 caisse nationale.

Ce régime comptait, au 31 décembre 1951, 131.879 cotisants pour 40.410 allocataires et pensionnés.

2^o Prestations.

Aucune distinction n'est faite entre la personne ayant cotisé et celle n'ayant pas cotisé.

Pour prétendre à l'allocation, il faut :
Être âgé de 65 ans ou de 60 ans en cas d'incapacité au travail ;
Avoir exercé une profession libérale pendant 15 ans au moins ;
Avoir versé les cotisations exigibles.

En règle générale, il n'y a aucune condition de ressources. Toutefois, certaines sections professionnelles (architectes, géomètres, sages-femmes, etc.) n'attribuent l'allocation qu'aux personnes dont les ressources n'excèdent pas une certaine limite qui ne peut être inférieure à la moitié du montant le plus faible de l'allocation aux vieux travailleurs salariés.

rière au plafond prévu pour l'allocation aux vieux travailleurs salariés (soit, actuellement, 258.000 F pour un ménage et 201.000 F pour une personne seule).

Les cotisations varient selon les sections professionnelles.

V. — Les professions agricoles.

1° Organisation.

Sont considérés comme exploitants agricoles, au titre du régime de l'allocation-vieillesse, les personnes qui dirigent une exploitation dont le revenu cadastral initial est au moins égal à 50 F. Ce chiffre est toutefois ramené à 40 F pour les personnes mettant en valeur des terres dont le revenu cadastral initial moyen est inférieur à 45 F par hectare.

Le financement du régime est assuré :

a) Par une double cotisation professionnelle : l'une, à la charge de chaque membre majeur non salarié vivant sur l'exploitation, (1.000 F par personne), l'autre, assise sur le revenu cadastral de l'exploitation et variant selon l'importance de l'exploitation (5 F par franc de revenu cadastral initial au-dessous de 5.000 F de revenu cadastral par exploitation et 2 F au delà de ce plafond).

b) Par une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée. Au 31 décembre 1954, le régime de l'allocation-vieillesse agricole comptait approximativement 4.200.000 cotisants pour 740.000 allocataires.

2° Prestations.

Ce sont, suivant les cas, une allocation de vieillesse ou une retraite.

a) Allocation de vieillesse :

Pour pouvoir y prétendre, l'intéressé doit :

Etre âgé de 65 ans ou de 60 ans en cas d'incapacité au travail ;

Avoir exercé une activité agricole pendant au moins 15 ans en qualité de chef d'exploitation ;

Etre domicilié sur le territoire métropolitain ;

Etre de nationalité française ou ressortissant d'un pays ayant conclu un traité de réciprocité ;

Ne pas avoir des ressources dépassant le plafond prévu pour l'allocation aux vieux travailleurs salariés (actuellement 258.000 F pour un ménage et 201.000 F pour une personne seule).

Le montant de l'allocation est actuellement de 34.320 F.

b) Retraite :

Pour pouvoir y prétendre, l'intéressé doit :

Etre âgé de 65 ans ou de 60 ans en cas d'incapacité au travail ;

Avoir exercé une activité agricole pendant au moins quinze ans ;

Avoir cotisé régulièrement au moins pendant cinq ans ;

Ne pas être titulaire d'un avantage au titre d'un autre régime de sécurité sociale.

Aucune condition de ressources n'est exigée.

La prestation versée comprend deux éléments :

Une retraite de base d'un montant égal à celui de l'allocation visée ci-dessus ;

Une retraite complémentaire calculée en fonction de la cotisation cadastrale.

VI. — L'allocation spéciale.

L'allocation spéciale est attribuée aux personnes dont les ressources sont inférieures à un certain plafond et qui ne peuvent être rattachées ni à l'une des organisations d'allocation-vieillesse qui viennent d'être analysées, ni à un régime vieillesse de salarié.

Cette allocation est servie par un « fonds spécial » géré par la caisse des dépôts et consignations et alimenté par :

1° Une taxe spéciale de 10.000 F sur les « oisifs » ;

2° Une contribution de tous les régimes chargés d'allouer des retraites, pensions ou autres allocations de vieillesse ;

3° Une majoration du timbre douanier.

Au 31 décembre 1954, le nombre des bénéficiaires de l'allocation spéciale était de 300.000 environ.

TITRE II

LES RESULTATS FINANCIERS DE LA SECURITE SOCIALE

SECTION I

LA SECURITE SOCIALE DES SALARIES

Paragraphe 1er.

La sécurité sociale dans les professions non agricoles.

I. — Le régime général de sécurité sociale.

Depuis plusieurs années, le régime général de la sécurité sociale accuse un déséquilibre permanent.

Le fonds des assurances sociales, en raison des charges de l'assurance-maladie, est désormais en déficit chronique ; une partie de celui-ci est comblée, en trésorerie, par les excédents du fonds des prestations familiales, et le reliquat ne peut alors être couvert que par des moyens dangereux ou des expédients : prélèvements sur les réserves, avances du Trésor, report de dettes.

L'année 1955 n'a malheureusement pas dérogé à la « tradition » qui semble ainsi s'être établie et l'année 1956, en l'état actuel des prévisions paraît devoir également la confirmer.

En 1955, selon les résultats provisoires, le déficit des assurances sociales doit être de 57,4 milliards et celui des accidents du travail, de 5,9 milliards. Ce déficit global de 63,3 milliards n'aura pu être comblé que pour 26,2 milliards par les excédents du fonds des prestations familiales. Aussi, pour permettre au régime général de faire face au paiement des prestations, le Trésor a dû lui avancer 30 milliards. Le reliquat, soit une dizaine de milliards, correspond à des

dettes dont le régime général a différé le règlement (surcompensation, versement au fonds de majoration des rentes d'accidents du travail, remboursement à l'Etat des dépenses de certains personnels).

Pour 1956, les prévisions, sur la base de la législation en vigueur au 1er mars 1956 laissent apparaître, compte tenu de la communauté de trésorerie des différents fonds du régime général, un déficit résiduel de l'ordre de 16 milliards.

Un tel déséquilibre, en se perpétuant, met en péril l'institution elle-même, car il entraîne :

Un appauvrissement du régime ;

Un endettement vis-à-vis de l'Etat ;

Une confusion des trésoreries des divers fonds.

a) L'appauvrissement du régime :

Cet appauvrissement se reflète dans l'amenuisement du patrimoine des organismes de sécurité sociale.

Le patrimoine des organismes de sécurité sociale, qui était de 134,9 milliards au 31 décembre 1948, n'était plus que de 132 milliards au 31 décembre 1954. Traduite en francs constants, cette diminution représente, en valeur absolue, un appauvrissement de l'ordre de 30 p. 100.

Par ailleurs, la masse de manœuvre dont peuvent disposer les organismes du régime général, et qui est constituée par le total des disponibilités et des valeurs mobilières, s'est réduite dans des proportions encore plus considérables puisqu'elle est passée de 114,5 milliards au 31 décembre 1948 à 104,7 milliards au 31 décembre 1954. Pour fixer l'ampleur de cette réduction, il suffit de rappeler que cette masse de manœuvre, qui représentait, en 1949, un peu plus de trois mois de dépenses, ne correspondait plus, au début de l'année 1955, qu'à un peu plus d'un mois des charges. Les facilités de trésorerie du régime général de sécurité sociale se sont ainsi trouvées amputées des deux tiers en l'espace de six ans.

b) L'endettement vis-à-vis de l'Etat :

Ainsi qu'il était précisé dans l'exposé des motifs de la loi sur les comptes spéciaux du Trésor pour l'année 1955, le régime général de sécurité sociale demeurait redevable vis-à-vis du Trésor, d'une somme de 16 milliards, reliquat d'avances faites en 1951. En 1955, ce régime, non seulement n'a pas remboursé sa dette, mais encore, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, a dû demander au Trésor 30 milliards d'avances nouvelles, devenant ainsi débiteur d'une somme de 46 milliards qui, selon les prévisions analysées précédemment, ne pourra pas être remboursée en 1956. Bien au contraire, en l'état actuel de la situation, il est à craindre que le régime général de la sécurité sociale doive, une fois de plus, faire à nouveau appel au concours du Trésor au cours de la présente année.

c) La confusion des trésoreries des divers fonds :

La compensation des soldes généraux annuels des trois fonds du régime général, permet d'apprécier l'importance des sommes qui, depuis quelques années, ont été prélevées du fonds des prestations familiales pour couvrir le déficit du fonds des assurances sociales.

Ainsi au 31 décembre 1955, le solde général du fonds des prestations familiales est créditeur, en comptabilité, d'une somme dépassant largement 100 milliards ; mais en trésorerie, cette somme n'existe pas puisqu'elle a été utilisée par ailleurs, et les bénéficiaires des prestations familiales ont ainsi le sentiment d'être frustrés d'un relèvement des prestations qui aurait été possible si le système avait fonctionné normalement.

Ainsi donc, le régime général de sécurité sociale est actuellement dans une situation financière très difficile dont il ne pourra sortir que si des remèdes très énergiques lui sont apportés.

II. — Les régimes spéciaux.

Les charges supportées par les divers régimes spéciaux ont dépassé 700 milliards en 1955.

Leur financement, dans l'ensemble, n'a guère soulevé de difficultés et le Trésor, contrairement à ce qui s'était produit les années précédentes, n'a pas eu à leur prêter son concours sous forme d'avances.

Il faut toutefois remarquer que la participation normale de l'Etat aux dépenses de ces régimes — participation légale, réglementaire ou conventionnelle — n'a cessé de croître au cours de ces dernières années.

Encore ne s'agit-il là que du concours financier de l'Etat expressément prévu en ce qui concerne les prestations de la sécurité sociale ; il ne constitue donc qu'un minimum car il ne tient pas compte des subventions d'équilibre que l'Etat a dû consentir à certaines entreprises (Société nationale des chemins de fer français et Régie autonome des transports parisiens par exemple) pour combler leur déficit d'exploitation.

De 1953 à 1955, en l'espace de trois ans, cette participation est passée de 40 milliards à 60 milliards, soit un accroissement de 50 p. 100.

Pour 1956, une nouvelle augmentation de plus de 10 milliards est prévue.

Par ailleurs, les divers régimes spéciaux demeurent redevables, envers l'Etat, de tout ou partie des avances du Trésor qui leur ont été consenties antérieurement. Ce sont :

Le régime des agents des collectivités locales, 5 milliards ;

Le régime des marins, 6 milliards ;

Le régime des mineurs, 14,1 milliards.

Au total, 25,1 milliards.

Chaque régime spécial, en raison de sa structure propre, pose évidemment des questions particulières.

Il est toutefois deux problèmes qui revêtent un caractère général : celui des retraites et celui de la surcompensation des prestations familiales.

Le financement des retraites devient de plus en plus difficile au fur et à mesure que le rapport retraités/cotisants s'accroît : tel est le cas pour la Société nationale des chemins de fer français, où le nombre des pensionnés dépasse celui des agents en activité, celui des

mineurs et celui des chemins de fer secondaires. Dans ces trois cas, l'Etat a été amené à prendre à son compte une fraction de plus en plus grande des dépenses de retraites.

Quant à la surcompensation des prestations familiales, elle soulève des difficultés qui sont étudiées ci-après

III. — Les régimes complémentaires.

La charge des divers régimes complémentaires est de l'ordre de 45 à 50 milliards, couverte par les cotisations des salariés et celles des employeurs.

Paragraphe II.

La sécurité sociale dans les professions agricoles.

En 1955, seul le régime des assurances sociales agricoles a été en déficit et il a dû recevoir, de la part du Trésor, 8 milliards pour pouvoir faire face à ses obligations. Les prévisions pour 1956 laissent subsister un déficit, mais un peu moins élevé.

Il faut souligner, par ailleurs, qu'en 1955 le budget annexe des prestations familiales agricoles n'a pu demeurer en équilibre que grâce d'une part, au maintien en vigueur du système de la surcompensation (lequel lui a apporté 25,2 milliards) et d'autre part, à la création, en 1955, de deux ressources nouvelles: un versement forfaitaire de 5 p. 100 sur certains salaires agricoles et le produit de la majoration de 1 p. 100 du timbre douanier (qui a été portée de 2 p. 100 à 3 p. 100). L'équilibre prévu pour 1956 tient compte de ces diverses ressources.

Le régime agricole de sécurité sociale est par ailleurs redevable envers le Trésor de sommes importantes, constituées par des avances qui n'ont pu être remboursées.

A l'heure actuelle, sa dette s'établit à plus de 53 milliards se décomposant ainsi qu'il suit:

Assurances sociales, 17.350 millions;
Accidents du travail, 1 milliard;
Prestations familiales, 35.200 millions.
Au total, 53.650 millions.

Paragraphe III.

La surcompensation en matière de prestations familiales

En raison de la composition ou des conditions de travail des familles qui leur sont affiliées, certains régimes supportent, au titre des prestations familiales des charges plus lourdes que d'autres, soit parce que le nombre d'enfants est plus élevé, soit parce que les allocations de salaire unique sont plus nombreuses, un plus grand nombre de mères de famille restant à leur foyer.

Prenant cette situation en considération, le décret n° 53-1024 du 17 octobre 1953 (*Journal officiel* du 18 octobre) avait institué une surcompensation portant sur la masse des prestations familiales servies aux salariés des professions non agricoles. Ultérieurement, les dispositions de ce texte ont été étendues aux salariés agricoles.

Cette extension a d'ailleurs soulevé de nombreuses difficultés et le Parlement, lors du vote de la loi du 6 août 1955 relative au budget annexe des prestations familiales agricoles, ne l'a confirmée qu'à titre précaire.

Quoiqu'il en soit, le système est actuellement en vigueur et il n'est peut-être pas inutile d'en rappeler brièvement le fonctionnement.

Pour déterminer la part qui doit être supportée, ou au contraire qui doit revenir à chacun des régimes, on applique la technique suivante:

1° On considère, pour chaque régime, d'une part, les prestations familiales, égales payées au cours d'une année donnée, d'autre part, les salaires plafonnés qui ont servi de base au calcul des cotisations d'allocations familiales ou qui leur auraient servi de base si le régime en question avait été financé par des cotisations;

2° On fait le total, pour l'ensemble des régimes, des prestations légales d'une part, des salaires plafonnés d'autre part. Le quotient du total des prestations légales par celui des salaires plafonnés donne le taux de surcompensation;

3° On applique aux salaires plafonnés de chaque régime le taux de surcompensation dégagé ci-dessus: on obtient ainsi ce qui doit être la charge normale des prestations du régime. On la compare à sa charge effective. Si cette dernière est inférieure à la charge normale du régime considéré, la différence doit être versée à titre de versement complémentaire au régime ainsi surchargé. Si, au contraire, les dépenses de prestations effectivement payées par un régime excèdent la charge normale, ce régime reçoit une contribution des régimes les moins obérés.

Ainsi donc, dans le système actuel, la surcompensation porte sur des sommes importantes. Deux régimes en bénéficient: la Société nationale des chemins de fer français et surtout le régime agricole. Cinq régimes supportent des charges et surtout le régime général de sécurité sociale.

Cette surcompensation généralisée, qui conduit essentiellement à un transfert de recettes du régime général au régime agricole, a été vivement critiquée tant à l'Assemblée nationale qu'au Conseil de la République.

C'est pour mettre un terme à cette situation que le Parlement avait voté l'article 9 de la loi n° 55-1045 du 6 août 1955 ainsi rédigé:

« Avant le 1^{er} décembre 1955, le Gouvernement déposera un projet de loi tendant à créer un fonds national de surcompensation des prestations familiales, assurant notamment la compensation rationnelle des excédents de charges d'origine démographique, familiale et économique.

« L'article 7 du décret n° 54-1323 du 31 décembre 1954 relatif à la surcompensation sera abrogé de plein droit dès la mise en vigueur de la loi prévue par le présent article.

« A partir de la même date, les charges de surcompensation prévues par la présente loi et le décret précité seront supportées par le fonds national de surcompensation »

En raison des événements politiques qui se sont déroulés au cours des derniers mois de l'année dernière, les prescriptions de cet article n'ont pas été respectées et le Parlement n'est actuellement saisi d'aucun projet de loi tendant à créer un fonds national de surcompensation des prestations familiales.

SECTION II

LA SECURITE SOCIALE DES NON-SALARIES

Les régimes d'allocation vieillesse des artisans, des commerçants et industriels et des membres des professions libérales fonctionnent normalement et assurent leur équilibre financier;

Le régime agricole, dont la mise en œuvre remonte au 1^{er} juillet 1952, accuse toujours un déficit: 3.800 millions en 1953, vraisemblablement 3.200 millions en 1955. Cette situation est due essentiellement à la mauvaise rentrée des cotisations que doivent payer les agriculteurs.

Jusqu'à présent, le régime agricole n'a pu assurer le paiement des prestations qui lui incombent qu'en faisant appel au concours de l'Etat (qui lui a consenti 10 milliards d'avances du Trésor) ou en différant le paiement de sa contribution au fonds spécial;

Le fonds spécial, après avoir bénéficié pour son démarrage d'une avance du Trésor de 5 milliards (qu'il n'a pas encore remboursée) a été dans l'obligation, faute de recevoir régulièrement les contributions que devait lui verser le régime agricole d'allocation vieillesse de faire appel à la trésorerie de la caisse des dépôts et consignations pour pouvoir faire face à ses obligations.

SECTION III

RECAPITULATION DES CHARGES DE LA SECURITE SOCIALE

Les charges des différents régimes de sécurité sociale, qu'il s'agisse des salariés ou des non-salariés, ont été, en 1955, de l'ordre de 2.050 milliards et atteindront environ 2.200 milliards en 1956.

Par ailleurs, les régimes de sécurité sociale demeurent redevables envers le Trésor d'une somme de près de 140 milliards, reliquat des avances qui leur ont été consenties:

Montant des dettes des régimes de sécurité sociale
à l'égard du Trésor.

Régime général, 46 milliards.
Régimes spéciaux, 25,10 milliards (1).
Régime agricole, 53,65 milliards (2).
Régime des non-salariés, 15 milliards.
Total, 139,75 milliards.

Les résultats récapitulés dans ces deux tableaux — déficit chronique et large endettement de certains régimes — soulignent l'urgence de réformes profondes. Mais celles-ci ne pourront être opérées que lorsque les pouvoirs publics auront pris position sur certaines options qui se présentent à eux. Ce sont les plus importantes d'entre elles que nous allons maintenant analyser dans le titre III.

TITRE III

LES PERSPECTIVES D'AVENIR

La réforme de la sécurité sociale est à l'ordre du jour depuis plusieurs années et tous s'accordent à la trouver indispensable. Toutefois, lorsqu'il s'agit de la réaliser, l'unanimité disparaît et toutes les solutions envisagées sont alors balayées successivement: l'une, parce qu'elle est insuffisante, l'autre, parce qu'elle touche à des droits acquis, la troisième, parce qu'elle remet en jeu les principes mêmes du régime et ainsi de suite. Finalement, seules aboutissent quelques modifications de détail qui n'apportent aucun remède à la grave crise de financement que connaît l'institution.

Votre rapporteur général n'a pas la présomption, dans le cadre du présent rapport, d'apporter un plan de réformes élaboré jusque dans les détails et susceptible d'assurer rapidement le redressement de la situation. Son propos est plus modeste.

Les résultats des expériences avortées montrent que les solutions techniques sont subordonnées à un choix politique: il faut, en effet, se prononcer d'abord sur l'orientation de l'action réformatrice avant d'en rechercher les moyens.

Pour cela, il faut prendre parti nettement sur un certain nombre d'hypothèses qui s'offrent, au départ, aux réformateurs éventuels. Ce sont ces options, préjudiciables et indispensables, que votre rapporteur général se propose d'évoquer rapidement.

Ces options, ou tout au moins celles qui sont essentielles et qui conditionnent les résultats pratiques, sont, semble-t-il, au nombre de trois.

1° Doit-on maintenir toutes les prestations ?

Jusqu'à présent et, en dernier lieu, dans la loi du 14 août 1954 sur les pouvoirs spéciaux, on a toujours tenté de réaliser la réforme de la sécurité sociale sans réduire les prestations. Cette position est très légitime sur le plan des préoccupations sociales et humaines; mais, sur le plan financier, elle implique, pratiquement, sous réserve

(1) Dont 14,1 milliards pour le régime minier.

(2) Non compris une dette d'intérêts de près de 7,9 milliards au 31 décembre 1955.

de quelques mesures d'économie dont l'incidence serait relativement réduite, le maintien du volume des dépenses et la nécessité de rechercher des recettes nouvelles.

Devant l'insuccès de toutes les tentatives effectuées jusqu'à maintenant, on peut se demander si un tel postulat est bien compatible avec la volonté de réforme affirmée par ailleurs. Et si l'on veut vraiment supprimer le déficit de la sécurité sociale, la première question que l'on est conduit à se poser est la suivante:

Doit-on diminuer les dépenses, par tous les moyens, y compris une diminution des prestations, pour ramener les charges au niveau des recettes que l'on peut, sans risque pour l'activité économique du pays, prélever sur le revenu national?

Doit-on, au contraire, maintenir toutes les prestations, c'est-à-dire maintenir les dépenses et les couvrir, quels que soient les risques courus, par un prélèvement supplémentaire sur le revenu national?

C'est là, semble-t-il, la question essentielle puisqu'elle vise à déterminer le champ d'application de la sécurité sociale.

Doit-on fiscaliser une partie de la sécurité sociale?

Le volume des charges de la sécurité sociale étant arrêté, se pose alors le problème du financement.

A l'heure actuelle, ainsi qu'il a été analysé au cours de cette étude, les dépenses de sécurité sociale sont, en principe, couvertes par des cotisations assises sur le revenu professionnel des intéressés. Toutefois, dans bien des cas, ces ressources sont insuffisantes et doivent être complétées par d'autres recettes que l'on peut grouper en deux grandes catégories: l'affectation du produit de taxes fiscales ou parafiscales et la participation de l'Etat sous forme de subventions ou d'avances du Trésor. Dans les deux cas, il s'agit, en fait, d'un recours à la solidarité nationale, l'ensemble des citoyens ou une large partie d'entre eux, étant appelée à financer un régime dont bénéficient seulement quelques catégories de personnes.

En présence du déséquilibre persistant, et même progressif, de certains régimes de sécurité sociale, on peut se demander si la cotisation assise sur le revenu professionnel est bien suffisante et s'il ne conviendrait pas de faire plus largement appel à la solidarité nationale.

En d'autres termes, il est permis de se demander s'il ne faut pas fiscaliser tout ou partie des ressources de la sécurité sociale.

A l'appui de cette thèse, d'aucuns font également valoir que certaines prestations — notamment les prestations de l'assurance vieillesse et les prestations familiales — de par leur caractère général, justifieraient pleinement une telle modification. C'est ainsi que dans tous les régimes d'assurance vieillesse, qu'il s'agisse des salariés ou des non-salariés, les intéressés perçoivent une allocation minimum qui, intégralement ou partiellement, pourrait être couverte par une ressource fiscale de caractère également général: c'est le principe même du fonds national de solidarité dont l'institution vient d'être adoptée par le Parlement. De même, les prestations familiales sont communes à tous les salariés et sont, de plus en plus, étendues aux non-salariés: là aussi ne serait-il pas possible de recourir à des recettes fiscales?

Il ne s'agit pas ici, répétons-le, de prendre parti entre deux solutions, mais seulement de souligner que la question de la fiscalité se pose et qu'il est urgent d'y répondre si l'on veut rétablir l'équilibre du système.

Dans l'hypothèse où les pouvoirs publics se prononceraient en faveur de la fiscalisation, il leur faudrait d'ailleurs, pour orienter leur action future, répondre à une question subsidiaire: quelle catégorie d'impôts — impôts directs ou impôts indirects — faut-il utiliser pour réaliser l'opération? Là aussi, un choix s'impose dans le cadre de l'action générale du Gouvernement.

Faut-il maintenir l'autonomie des diverses caisses de sécurité sociale?

Enfin se pose une dernière question: celle de l'autonomie des caisses de sécurité sociale. Légitime lorsque les organismes de sécurité sociale font face à leurs obligations par leurs propres moyens, cette autonomie devient difficilement admissible lorsqu'ils s'adressent de plus en plus fréquemment à l'Etat pour assurer leurs échéances et serait encore plus contestable si l'on devait se prononcer en faveur de la thèse de la fiscalisation.

L'indépendance se justifie lorsqu'elle est totale et s'affirme dans tous les secteurs, aussi bien dans celui des recettes que dans celui des dépenses; en revanche, la dépendance en matière de ressources ne doit-elle pas entraîner la dépendance en ce qui concerne les dépenses? Et ne faut-il pas, à partir du moment où une institution assure, en pratique, un service de caractère public à l'aide de ressources publiques, la transformer, en droit, en un « service public » avec toutes les conséquences que cela peut comporter?

Cette dernière question est certes d'importance; mais nul ne peut contester qu'elle doit être résolue préalablement à toute tentative de réforme.

Conclusion.

Au terme de cette étude, le rapporteur général estime qu'il n'est peut-être pas inutile d'en dégager brièvement les lignes principales en rappelant que notre système de sécurité sociale est complexe, que sa situation financière actuelle appelle de profondes réformes et que celles-ci ne pourront être réalisées que si, au préalable, sont effectués certains choix d'ordre politique.

Le système est complexe car, malgré la réforme opérée en 1945, il demeure fait de bribes et de morceaux. C'est ainsi que chez les non-salariés, le montant et les conditions d'attribution de l'allocation vieillesse varient, pratiquement, selon les professions.

Quant aux salariés, leurs régimes sont différents suivant qu'ils appartiennent ou non aux professions agricoles. De plus, en ce qui concerne le secteur non-agricole, le maintien en vigueur de régimes spéciaux et la création de régimes complémentaires aboutissent à des chevauchements et des imbrications qui constituent, en quelque

sorte, un défi à la logique. C'est ainsi, par exemple, que les agents titulaires des collectivités locales, s'ils dépendent d'une caisse unique de retraites peuvent, en matière d'assurance-maladie, relever, selon la solution adoptée par la collectivité qui les emploie, soit du régime général de sécurité sociale, soit de la collectivité elle-même pour une partie des prestations et du régime général de la sécurité sociale ou d'une organisation autonome mutualiste pour une autre partie des prestations.

Ainsi, tandis que les régimes complémentaires se superposent au régime général, les régimes spéciaux, qui devraient se substituer à ce régime général, ne font que se juxtaposer à lui et dans des conditions si différentes selon les régimes que, pour les huit principaux d'entre eux, votre rapporteur général a constaté plus de vingt solutions différentes!

2° La situation financière du système est critique:

Dans le régime général, les dépenses de l'assurance-maladie ne cessent de croître et accusent un déficit permanent qui, malgré le récent relèvement du plafond des salaires soumis à cotisations, avoisinera encore en 1956, compte tenu des dettes qu'il faudra bien régler, une cinquantaine de milliards.

Après avoir utilisé les excédents du fonds des prestations familiales — expédient détestable qui crée une confusion des trésoreries — le régime général de sécurité sociale est ainsi amené:

A différer le règlement de ses dettes: une dizaine de milliards en 1955;

A s'appauvrir progressivement en dévorant son patrimoine: en 1949, ses réserves, constituées par les disponibilités et les valeurs mobilières, représentaient un peu plus de trois mois de dépenses tandis qu'à l'heure actuelle, elles ne correspondent plus qu'à un mois environ de dépenses;

A faire appel à l'Etat en lui demandant des avances de trésorerie qu'il ne peut rembourser: c'est ainsi que le régime général doit, en ce moment, 46 milliards au Trésor.

Les difficultés de certains régimes spéciaux ne sont pas moins grandes. En raison de l'accroissement constant du nombre des pensionnés par rapport aux agents en activité — phénomène qui est dû, pour une très large part, à un âge de retraite trop précoce — l'Etat, là aussi, a été contraint de prendre à son compte une part de plus en plus grande de la charge des retraites, qu'il s'agisse de la S. N. C. F., du régime minier, du régime des marins ou celui des petits chemins. Au total, en 1956, cette participation de l'Etat s'élèvera à 70 milliards environ dont 30 milliards pour la S. N. C. F., 22 milliards pour les mineurs et 15 milliards pour les marins. Dans le même temps, les régimes spéciaux demeureront redevables — au titre des avances de trésorerie consenties antérieurement — de 25 milliards dont 14 milliards à la charge du seul régime minier.

Le régime agricole des salariés qui, l'an dernier, a dû demander au Trésor, 8 milliards d'avances pour faire face aux dépenses de l'assurance-maladie, ne peut régler ses prestations familiales qu'en faisant appel à des taxes affectées et à la surcompensation — c'est-à-dire à une contribution qui lui est versée par les autres régimes — qui s'est ainsi substituée à la pratique des avances du Trésor et qui, en 1956, lui procurera une trentaine de milliards de ressources.

Au total, pour apurer ses dettes vis-à-vis de l'Etat, le régime agricole devrait rembourser une cinquantaine de milliards correspondant à toutes les avances qui lui ont été consenties.

Quant aux divers régimes d'allocation vieillesse des non-salariés, ils ont, eux aussi, de plus en plus recours soit à des avances du Trésor, soit à des ressources affectées ainsi qu'il est apparu récemment lors de la majoration des allocations vieillesse.

Ainsi l'Etat, dans tous les domaines, doit « boucher des trous » et, à ce titre, c'est quelque 140 milliards d'avances qu'il a dû faire, sans avoir la moindre chance d'en obtenir jamais le remboursement. Ce chiffre seul suffirait à illustrer la situation d'un système dont tout le monde dit qu'il faut le réorganiser.

3° Mais, préalablement à toute réforme, des choix d'ordre politique s'imposent. En effet, les moyens — c'est-à-dire les solutions techniques — ne peuvent être choisis qu'en fonction de la fin qu'on se propose. Il s'agit donc, avant d'établir un plan de réformes, de résoudre un problème de caractère politique et d'exercer certaines options entre les diverses hypothèses que l'on peut faire sur la nature du futur système de sécurité sociale.

Pour sa part, le rapporteur général estime que ces options sont, essentiellement, au nombre de trois:

a) Doit-on ou non maintenir inchangé le volume des prestations?

Maintenir les prestations, tel est le principe qui, jusqu'ici, a présidé à toutes les tentatives de réformes. A en juger par les résultats, on peut se demander si, au contraire, il n'est pas plus logique — et plus prudent — de limiter les prestations au montant des ressources que l'on peut, sans dommage pour l'économie du pays, affecter à la sécurité sociale;

b) Doit-on, pour assurer le financement de la sécurité sociale, faire appel à la solidarité nationale, c'est-à-dire, en fait, fiscaliser tout ou partie du système?

Les modes de financement prévus à l'origine — qui consistaient en un prélèvement direct ou indirect sur le salaire des personnels actifs — se révèlent de plus en plus insuffisants. Déjà, dans de nombreux secteurs, on a fait appel aux taxes affectées pour rétablir, momentanément, l'équilibre de plusieurs régimes. Doit-on persévérer dans cette voie — notamment pour certaines prestations comme les allocations de vieillesse et les prestations familiales qui présentent un caractère général — et substituer totalement l'impôt à la cotisation sur les salaires?

Dans le cas où cette solution — qui implique une transformation de la notion initiale de sécurité sociale — serait admise, à quelle catégorie d'impôts faut-il recourir pour réaliser le transfert: impôts directs ou impôts indirects?

c) Doit-on maintenir l'autonomie des diverses caisses?

L'autonomie de la gestion se justifie lorsque le régime assure, par ses propres moyens, l'équilibre entre ses recettes et ses dépenses. Mais les appels de plus en plus fréquents au concours de l'Etat — et à plus forte raison, la fiscalisation si elle était retenue — conduisent à se demander s'il ne conviendrait pas de transformer en un véritable « service public » — avec toutes les conséquences que l'on peut en tirer sur le plan juridique — des organismes qui assurent un service de caractère public à l'aide de fonds qui, de plus en plus, sont des deniers publics.

Lors de la publication de la note d'information budgétaire, financière et économique n° 24 du 22 mars dernier, votre rapporteur général s'était entretenu de la situation actuelle de la sécurité sociale avec M. Walker, rapporteur spécial du budget du travail et de la sécurité sociale.

M. Walker, avec sa haute compétence, avait mis en lumière un certain nombre d'idées. Il avait souligné que notre système de sécurité sociale était la sauvegarde du « capital humain » de la France. Pour préserver celui-ci, et le développer, il faut donc s'attacher à perfectionner le fonctionnement de nos institutions sociales. Mais pour M. Walker, une action sur le seul plan financier serait insuffisante; il lui paraît donc nécessaire d'intervenir également sur le plan de l'organisation et de la gestion, en tenant compte notamment du phénomène démographique et des conditions d'emploi de la main-d'œuvre.

Enfin, M. Walker avait estimé qu'il serait peut-être préférable de procéder par voie d'adaptations progressives plutôt que d'opérer brutalement une réforme profonde.

Votre rapporteur général partage pleinement le point de vue de M. Walker et pour éviter l'effondrement d'un système aussi indispensable, souhaite que, très rapidement, le temps de l'action succède au temps des velléités et des discours.

CHAPITRE IV

LE SECTEUR NATIONALISE ET L'UNIFICATION DU STATUT DES TRAVAILLEURS DE L'ETAT

A. — L'unification du statut des travailleurs de l'Etat.

Aux termes de l'article 32 de la loi n° 55-366 du 3 avril 1955 relative au développement des crédits affectés aux dépenses du ministère des finances et des affaires économiques pour l'exercice 1955 (I. — Charges communes), « le Gouvernement doit, avant le 1^{er} octobre 1956, déposer un projet de loi portant, compte tenu des droits acquis, harmonisation et pérennisation des statuts et des rémunérations applicables tant au personnel de l'Etat en activité et en retraite qu'aux diverses entreprises et organismes nationaux à caractère économique, industriel et social placés sous la direction et le contrôle de l'Etat ».

Le Parlement va donc être appelé dans quelques mois à discuter de cette harmonisation qui représente une opération aussi complexe que délicate et qui est par ailleurs susceptible d'avoir des répercussions importantes sur les finances publiques.

Aussi bien, votre sous-commission chargée de suivre et d'apprécier la gestion des entreprises nationalisées vient d'établir un rapport, publié sous le n° 454, qui, d'une part, fait le point de la situation actuelle des personnels des grandes entreprises publiques et, d'autre part, ébauche une comparaison entre cette situation et celle de la fonction publique.

Pour cette étude ont été retenus les statuts de personnel des entreprises suivantes:

- Houillères nationales;
- Electricité et Gaz de France;
- Société nationale des chemins de fer français;
- Régie autonome des transports parisiens;
- Compagnie nationale Air France.

Le rapport de votre sous-commission qui contient de nombreuses précisions sur la situation actuelle des agents de ces entreprises constituera certainement un important élément de base pour l'examen du projet d'harmonisation qui sera présenté par le Gouvernement, aussi nous a-t-il paru opportun d'en donner une analyse sommaire dans le cadre du présent rapport général.

Après une étude très complète des statuts des personnels des grandes entreprises publiques, le rapport n° 454 constate que les traits essentiels de ces statuts sont dans l'ensemble les suivants:

Une stabilité d'emploi généralement totale;

Un régime de retraite nettement plus avantageux que celui de la fonction publique;

Des rémunérations inspirées de celles du secteur privé et dépassant souvent nettement les traitements de fonctionnaires;

Des avantages accessoires (avantages en nature, allocations diverses, etc...) dont on ne trouve normalement l'équivalent ni dans l'industrie privée ni dans la fonction publique.

Ainsi, les agents de ces entreprises ont profité de leur situation hybride qui leur permet de se réclamer à la fois du secteur privé et de la fonction publique pour cumuler — souvent en les développant largement — les avantages dont bénéficient les fonctionnaires, avec le maintien du régime sous lequel ils étaient placés au moment de la nationalisation de leur entreprise.

Une comparaison des principales dispositions des statuts des personnels du secteur nationalisé avec la fonction publique est particulièrement instructive.

Par ailleurs, le rapport n° 454 a ébauché une comparaison des rémunérations dans la fonction publique et dans le secteur nationalisé.

Etant donnée l'extrême difficulté de trouver des emplois identiques dans les différentes hiérarchies, les mêmes qualifications recouvrant souvent, selon les entreprises, des situations sans aucun rapport, ces comparaisons ont été faites principalement en recher-

chant, d'après les éléments fournis par les entreprises elles-mêmes, quel est le déroulement normal de la carrière d'agents ayant la même technicité ou les mêmes diplômes.

Pour fragmentaires que soient les résultats ainsi obtenus, ils n'en sont pas moins instructifs. Par exemple, un ingénieur de la Société nationale des chemins de fer français sortant de Polytechnique a, en moyenne, au bout de 25 ans de service, une rémunération de 25 p. 100 supérieure à celle de son camarade de promotion entré aux postes, télégraphes et téléphones, et un directeur de la Régie autonome des transports parisiens gagne 42 p. 100 de plus qu'un directeur de ministère.

L'octroi aux agents des grandes entreprises nationales de statuts particulièrement avantageux entraine pour ces entreprises de lourdes charges incompatibles avec leur situation financière.

Sans même parler de la Société nationale des chemins de fer français dont le déficit sans cesse croissant est supporté intégralement par le budget général, les autres entreprises en cause bénéficient, sous une forme ou une autre, d'une aide de l'Etat; même celles qui, comme Electricité de France, ne reçoivent pas directement de subventions budgétaires, présentent des déficits d'exploitation importants qui, en réduisant leurs marges normales d'autofinancement, les obligent à avoir recours plus largement aux avances du fonds d'expansion économique.

En définitive, on aboutit à ce résultat paradoxal de voir le personnel d'entreprises bénéficiant de concours financiers de l'Etat, parfois considérables, placé dans une situation nettement plus favorable que celle des fonctionnaires auxiliaires, par contre, des sacrifices sont imposés par les nécessités budgétaires.

On ne se rend pas suffisamment compte que ces divers personnels sont les uns et les autres au service de la collectivité nationale, et que celle-ci fait, en définitive, les frais dans les mêmes conditions, des rémunérations des uns et des autres, que ce soit par le canal des prix des fournitures ou des services qui lui sont rendus ou par le moyen des impôts qu'elle doit acquitter.

En conclusion, votre sous-commission a estimé qu'il serait souhaitable qu'une action soutenue soit entreprise en vue de la remise en ordre des statuts des personnels des grandes entreprises publiques, remise en ordre qui lui paraît, du reste, inséparable de l'harmonisation prescrite par l'article 32 de la loi du 3 avril 1955.

Pour sa part, votre rapporteur général pense que les réformes à apporter à la situation actuelle devraient notamment porter sur les points suivants:

a) Champ d'application des statuts:

Le plus généralement, les statuts s'appliquent à l'ensemble du personnel de l'entreprise, quelles que soient ses fonctions; tout au plus est-il toléré par ces statuts que, pour des tâches à caractère temporaire, il soit fait appel à des concours extérieurs. L'exemple le plus typique de cette conception est fourni par le statut de l'Electricité de France.

Or, il apparaît que, dans de nombreux cas, les grandes entreprises emploient à des tâches permanentes un personnel dont les fonctions n'ont en fait que des rapports indirects avec l'activité de base de l'entreprise. C'est ainsi qu'il existe à la Société nationale des chemins de fer français de grands ateliers qui constituent de véritables usines autonomes de construction mécanique et dont les ouvriers ne devraient pas être soumis au statut du cheminot, mais placés, au contraire, sous le régime de la convention collective de la métallurgie locale. Seule cette manière de faire permettrait, du reste, de comparer réellement le prix de revient de ces ateliers avec ceux des industriels privés effectuant les mêmes travaux. De même, si dans les mines il est naturel de prévoir un statut spécial pour ceux qui concourent directement à l'extraction du charbon et exercent un métier à la fois pénible et dangereux, par contre, l'extension de ce statut à un personnel administratif qui n'a ni risque, ni sujétion spéciale, est absolument abusive.

La première réforme à réaliser serait donc d'adopter une définition précise et restrictive des régimes statutaires et dans chaque société nationale de ne placer sous statut que les agents ayant directement part à l'activité de base de l'entreprise, les autres salariés constituant de véritables auxiliaires permanents qui bénéficieraient de la convention collective applicable au personnel exerçant les mêmes fonctions dans le secteur privé.

Par ailleurs, en ce qui concerne les emplois à caractère saisonnier ou temporaire, les entreprises nationales ont tendance à utiliser les agents titulaires, déplaçant le cas échéant à grands frais, alors qu'il serait logique d'avoir recours, dans ce cas, à des auxiliaires recrutés sur place.

Enfin, l'existence d'un volant normal d'auxiliaires faciliterait, dans les grandes entreprises publiques, l'adaptation des effectifs aux variations de l'activité économique et aux progrès techniques, adaptation que la rigidité des statuts applicables aux titulaires rend souvent très difficile.

b) Effectifs:

L'examen des effectifs des grandes entreprises publiques permet, en première analyse, de constater dans certaines d'entre elles une exagération manifeste du nombre des cadres supérieurs.

Pour ne prendre qu'un seul exemple particulièrement frappant, le nombre des agents de la Régie autonome des transports parisiens, classés dans les échelles lettrées, est de 250 contre 900 à la Société nationale des chemins de fer français. Or, la Régie autonome des transports parisiens est une entreprise qui en importance (tant du point de vue des effectifs que de celui du chiffre d'affaires) représente moins du dixième de la Société nationale des chemins de fer français. D'autre part, sur le plan de l'exploitation, la direction de la Régie autonome des transports parisiens, entreprise concentrée et présentant une grande unité de trafic, est certainement beaucoup plus aisée que celle de la Société nationale des chemins de fer français.

En supposant même, ce que rien ne démontre, bien au contraire, que les cadres supérieurs des chemins de fer ne soient pas pléthoriques, ceux de la Régie autonome des transports parisiens ne devraient pas excéder en proportion 90 à 95 unités, soit environ 35 p. 100 des effectifs actuels.

Par ailleurs, des glissements systématiques de l'ensemble du personnel vers le haut de l'échelle des salaires peuvent être observés dans les différentes entreprises publiques; c'est ainsi que l'on ne trouve pratiquement plus d'agents à l'échelle 1.

Pour mettre un terme à cet état de fait, la solution semble être la généralisation, dans toutes les entreprises nationales, de tableaux d'effectifs, dont la modification ne pourrait intervenir qu'avec l'approbation des autorités de tutelle. Bien entendu, ces tableaux ne concerneraient que le personnel sous statut, l'entreprise étant libre de recruter des auxiliaires pour faire face aux accroissements temporaires de son activité.

c) Structure des rémunérations:

Dans certaines entreprises nationales, la structure des rémunérations apparaît comme beaucoup trop complexe. Au traitement de base s'ajoute une multiplicité de primes et d'indemnités dont les conditions d'attribution sont fort variables et qui, outre les difficultés administratives entraînées par leur calcul et leur paiement, sont la source d'abus, de revendications et, dans certains cas, d'injustices. Il conviendrait donc de réviser sérieusement les errements actuels pour aboutir, au sein d'une même entreprise, à une réduction sensible du nombre des éléments de rémunération.

Par ailleurs, une observation spéciale doit être faite au sujet des primes de rendement ou de productivité à caractère général, c'est-à-dire s'appliquant à un taux uniforme à l'ensemble du personnel d'une entreprise.

Il est normal de récompenser l'effort de productivité direct d'un agent ou d'un groupe d'agents, par contre, la notion de productivité générale de l'ensemble du personnel appelle de sérieuses réserves. En effet, l'augmentation globale du rendement d'une grande entreprise tient souvent, pour une part importante, à des facteurs étrangers à l'effort du personnel, notamment au développement des investissements. Or, en attribuant au personnel, sous forme de primes, le bénéfice provenant de l'augmentation de la productivité, les modernisations, comme l'a souligné la commission de vérification des comptes « ne laissent, dans ce cas, que des charges financières, sans contrepartie positive ». On aboutit alors au résultat paradoxal de voir les investissements nouveaux se traduire par une diminution de la rentabilité de l'entreprise.

D'autre part, le désir de maintenir certaines parités entre les rémunérations existant dans les entreprises diverses, a conduit, dans certains cas, à instituer des primes ou parts de productivité, reposant sur des données purement artificielles et calculées de manière telle que l'on puisse obtenir, en fait, à une date déterminée, une augmentation égale des primes dans les divers secteurs. Si besoin est, les formules de primes sont même modifiées *a posteriori*. C'est ainsi qu'on voit, par exemple, les salaires de la Régie autonome des transports parisiens majorés comme conséquence indirecte de l'augmentation de la production d'Electricité de France. On avouera que c'est extravagant !...

Une complète remise en ordre du régime des primes de productivité s'impose pour que ces compléments de salaires ne soient pas liés à des facteurs étrangers aux efforts du personnel et, par ailleurs, pour qu'il n'y ait plus d'interdépendance entre les entreprises.

d) Les avantages accessoires:

La plupart des avantages accessoires et tout spécialement les avantages en nature — dont bénéficient les agents de certaines entreprises nationales — ne sont pas justifiés. Il n'y a aucune raison logique pour qu'un agent d'Electricité de France ait droit à des fournitures de courants gratuites ou que la famille, et plus encore la belle-famille, d'un cheminot puisse bénéficier de la gratuité de circulation. C'est une tendance des plus fâcheuses que de considérer que la salarié d'une entreprise a un droit acquis au bénéfice gratuit de la production de cette entreprise. Comme on l'a déjà fait remarquer, pourquoï, dans ces conditions, ne pas accorder la franchise postale aux agents des postes, télégraphes et téléphones, une immunité fiscale aux fonctionnaires des contributions directes ou le tabac gratuit à ceux des contributions indirectes ou encore une voiture gratuite aux entreprises de la Régie Renault ?

On ne doit donc pas hésiter à remettre en cause le principe même des avantages en nature et à les supprimer dans la plupart des cas. Seule, par exemple, pourrait être maintenue l'attribution de charbon gratuit aux mineurs de fond en faveur de laquelle militent des arguments d'ordre psychothologique qui paraissent valables.

De même, certains autres avantages accessoires, tels que les allocations de mariage et de naissance accordées au personnel d'Electricité de France manifestement exorbitants du droit commun, devraient être révisés.

e) Régime des retraites:

Dans l'ensemble, les régimes de retraites dont bénéficie le personnel des entreprises publiques sont anormalement avantageux, à la fois en raison du mode de calcul des pensions et des limites d'âge trop basses.

Pour ne prendre que l'exemple le plus typique, celui des cheminots, il est difficilement concevable qu'un agent des services administratifs soit mis à la retraite à 55 ans, après seulement 25 ans de service, et ait droit à une pension calculée sur la base de 1/50 par année de service.

De telles dispositions qui datent du début du siècle ne tiennent pas compte de l'évolution de la situation démographique du pays et on ne saurait s'étonner dans ces conditions, si à la Société nationale des chemins de fer français le nombre des pensionnés est supérieur à celui des agents en activité. Au surplus, on doit noter que nombre d'agents qui bénéficient de mises à la retraite aussi avan-

tageuses se replacent immédiatement dans le secteur privé et continuent pendant de longues années à cumuler leur pension avec leur nouveau salaire.

Il paraît indispensable de réviser cet état de choses; révision qui devrait se faire en principe par un alignement de tous les régimes de retraites en cause sur celui de la fonction publique, aussi bien en ce qui concerne les limites d'âge que les conditions de liquidation des pensions.

f) Sécurité sociale:

Dans plusieurs entreprises publiques, le personnel bénéficie d'un régime particulier de la sécurité sociale qui assure aux agents la gratuité complète ou quasi complète des soins médicaux et pharmaceutiques. Des dispositions aussi libérales n'ont pas manqué d'engendrer des abus, auxquels il conviendrait de mettre un terme par l'application d'un ticket modérateur analogue à celui existant dans le régime général de la sécurité sociale.

Telles semblent dans leurs grandes lignes les réformes qu'il conviendrait d'apporter sans tarder aux statuts de personnel des entreprises publiques.

On ne peut songer toutefois à une application brutale de l'ensemble de ces mesures qui provoquerait certainement des réactions de la part des intéressés, les bénéficiaires des statuts actuels ne manquant pas, en effet, d'invoquer le principe des droits acquis pour s'opposer à tout ce qui pourrait diminuer sensiblement leur situation présente.

Aussi proposons-nous d'effectuer ces réformes par paliers, en séparant la situation des agents anciens et celle du personnel qui sera recruté à l'avenir.

En ce qui concerne ces agents nouveaux pour lesquels il n'y a aucun droit acquis, il est indispensable de leur attribuer dès leur recrutement des statuts plus normaux que ceux qui sont en vigueur à l'heure actuelle; notamment, comme il a été indiqué plus haut, les avantages en nature et autres rémunérations accessoires doivent en principe être supprimés et les régimes de retraites alignés sur celui de la fonction publique.

Pour le personnel déjà en service, les réformes seraient par contre plus nuancées. Ainsi dans une première étape on pourrait améliorer la situation des régimes particuliers de sécurité sociale, en généralisant la pratique du ticket modérateur.

De même, pour mettre un terme aux abus les plus manifestes en matière d'avantages en nature, conviendrait-il de reprendre les suggestions de la commission de vérification des comptes et, d'une part, d'exclure du bénéfice de ces avantages les personnes qui ne se trouvent pas à la charge effective de l'agent (cas des parents et beaux-parents du cheminot), d'autre part, de ne pas attribuer d'avantages totalement gratuits et d'imposer dans tous les cas un paiement partiel même faible.

Par ailleurs, du point de vue des retraites, il conviendrait de reculer dès maintenant les limites d'âge auxquelles les agents doivent obligatoirement quitter le service, et sans les retenir dans l'entreprise, offrir du moins la possibilité à ceux qui le désirent de prolonger leur carrière.

Enfin, dans les entreprises qui présentent des excédents d'effectifs, mais où les dispositions statutaires ne permettent pas d'effectuer des licenciements, il pourrait être opportun de faciliter les départs volontaires d'agents par l'octroi d'indemnité selon un système analogue à celui institué pour la Société nationale des chemins de fer français par le décret n° 51-1101 du 12 novembre 1951.

La mise en œuvre des différentes réformes proposées ne peut donc avoir que des effets progressifs et de patients efforts seront nécessaires si l'on veut redresser véritablement la situation actuelle, mais on ne peut, malheureusement, espérer effacer en un seul jour les conséquences d'une politique de facilité et de désordre poursuivie depuis des années. Toutefois, l'efficacité assez réduite, dans l'immédiat, des mesures à intervenir ne doit pas servir de prétexte pour différer plus longtemps le début d'une réforme que la multiplication des abus rend chaque jour plus indispensable.

En raison de l'importance de ce sujet, votre rapporteur général a estimé conforme à sa mission de s'assurer, au nom de votre commission des finances, près du pouvoir exécutif que dès maintenant les études exigées par cette péréquation avaient été mises en train et que toutes dispositions étaient prises pour que la volonté clairement exprimée par le Parlement soit respectée.

En effet, en raison de la complexité certaine du sujet, il importe de commencer en temps utile l'établissement du projet afin que le délai du 1^{er} octobre 1956 soit respecté.

Afin d'avoir cette assurance, votre rapporteur général a donc pris l'initiative d'adresser à M. le président du conseil une lettre en date du 7 février 1956 rappelant la décision du législatif et demandant où en étaient les travaux que l'exécutif a mission de mener en application de cette décision. On trouvera en annexes nos III et IV la reproduction de cette correspondance et de la réponse reçue de M. Guy Mollet en date du 14 mars 1956. Nos collègues ne pourront sans doute que constater le caractère vague de cette réponse; c'est pourquoi votre rapporteur général a l'intention au cours de la discussion générale du projet de collectif de demander au Gouvernement l'assurance qu'il apportera un concours diligent à l'application de la loi.

B. — Analyse des comptes d'exploitation.

Votre rapporteur général s'est préoccupé de vérifier — à titre de recouplement — que cette situation privilégiée des personnels du secteur nationalisé se retrouve dans les comptes des entreprises.

Dans ce dessein, il a recherché pour les principales entreprises publiques, les variations de quelques postes fondamentaux du compte d'exploitation entre l'exercice 1955 et l'exercice 1956 (prévisions).

Pour la quasi-totalité des entreprises nationalisées, le pourcentage d'augmentation des dépenses de personnel est très sensiblement supérieur à celui de l'accroissement des ventes, c'est-à-dire, en gros, à l'accroissement d'activité, par exemple :

Accroissement des dépenses de personnel d'activité :

Charbonnages, 8,1 p. 100 contre 4,9 p. 100.

E. D. F., 9,4 p. 100 contre 5,7 p. 100.

Gaz de France, 3,3 p. 100 en plus contre 0,7 p. 100 en moins.

Société nationale des chemins de fer français, 6,1 p. 100 contre 2,1 p. 100.

Régie autonome des transports parisiens, 11,4 p. 100 contre 2,1 p. 100.

Compagnie générale transatlantique, 8,1 p. 100 contre 4,7 p. 100.

Société nationale de constructions aéronautiques du Nord, 12,1 p. 100 contre 7,7 p. 100.

Société nationale de constructions aéronautiques du Sud-Est, 10,4 p. 100 contre 2 p. 100.

Cette constatation confirme l'observation faite bien des fois par votre rapporteur général selon laquelle les entreprises nationalisées ne sont pas gérées en vue de l'intérêt national mais surtout en vue des intérêts de leurs personnels et elle nous montre que la part que prélèvent ces personnels, dans le cadre du revenu national, va en s'accroissant. Cette constatation souligne la nécessité que le principe d'équité fixé par l'article 32 ne souffre pas de délais excessifs dans son application et que dans une première mesure, d'application immédiate, il soit mis un terme non pas à ces privilèges eux-mêmes mais au moins à leur extension.

CHAPITRE V

LE « POUJADISME »

Essayant de se dégager de toutes les considérations de caractère passionnel qui empêchent bien souvent un examen objectif des problèmes, votre rapporteur général se propose, dans ce chapitre, de dégager les origines et les causes de la vague de mécontentement qui s'est cristallisée dans ce que l'on a appelé le « mouvement Poujade ».

On observera que ce mouvement a pris naissance parmi les petits commerçants ; c'est exact, mais — il faut le souligner — dans les régions rurales les plus pauvres de France, dans celles dont l'économie et le niveau de vie sont non pas seulement en stagnation mais en régression.

Il n'y a rien d'étonnant que dans ces régions une clientèle dont le pouvoir d'achat est nettement insuffisant ne permette plus de vivre à des commerçants ou des artisans dont les charges sont allées, depuis la Libération, en augmentant chaque année dans des proportions abusives.

Si, de surcroît, ces excès fiscaux se manifestent d'une façon tracassière, toutes les conditions se trouvent alors réunies pour que se forme un noyau de mécontents qui, à partir du moment où l'avenir apparaît pour eux sans issue, s'insurgent par un réflexe de défense — et parfois, comme pour tous les réflexes, d'une manière brutale et irraisonnée — contre les agents d'exécution des ordres du pouvoir central, qu'ils rendent responsables de tous leurs maux. Ce noyau joue ensuite, si l'incompréhension des pouvoirs publics se prolonge, le rôle de catalyseur et de point de cristallisation pour tous les mécontentements. C'est ainsi que prennent naissance, s'entretiennent et risquent, si l'on n'y prend garde, de s'amplifier ensuite pour les causes les plus diverses, ces vagues qu'on a lieu d'apaiser par des mesures appropriées on affecte parfois d'ignorer ou de traiter par l'indifférence, commettant l'erreur d'en sous-estimer l'importance et les répercussions qu'elles peuvent avoir un jour sur le plan politique.

La médiocrité des conditions de vie des populations rurales.

Au nombre des causes qui ont préparé le terrain et constitué le point d'appel favorable à l'écllosion du mouvement poujadiste, se trouve, comme nous l'avons dit, l'économie précaire des régions rurales, particulièrement au Sud de la Loire.

Nous nous sommes déjà étendus sur ce problème dans les chapitres précédents consacrés à l'agriculture.

Rappelons que l'activité agricole représente, en effectifs, à peu près le tiers de la population active française : environ 7 millions de personnes sur 20 millions, qui ne disposent au total que de 16 p. 100 du revenu national ; cela montre que le revenu de l'agriculteur est, en moyenne, moins de la moitié de celui des autres travailleurs.

Nous avons vu d'ailleurs, ci-dessus, que les experts de l'O. N. U. nous avertissent que nous faisons fausse route quant à notre politique agricole et rurale, de sorte que cet état de choses n'est pas susceptible de changement sensible dans l'immédiat.

Il est alors bien évident que cette situation retentit sur toutes les activités commerciales ou artisanales qui s'exercent au profit du monde rural, et leur confère une sorte d'anémie congénitale — ce qui les rend particulièrement sensibles aux prélèvements fiscaux exagérés qui pèsent depuis de longues années, sur l'ensemble de l'économie du pays.

La fiscalité abusive dans son volume.

C'est l'accroissement inconsidéré des dépenses publiques et la mauvaise gestion des services qui a entraîné, au cours de ces dernières années, une augmentation insupportable de la pression fiscale et parafiscale.

En 1938, cette pression était de l'ordre de 22 p. 100 à 23 p. 100 du revenu national, dont 19 p. 100 à 20 p. 100 pour la seule pression fiscale.

25 CONSEIL DE LA REPUBLIQUE. — S. de 1955-1956. — 3 mai 1957.

Elle a, à l'heure actuelle, sensiblement doublé, par l'effet combiné d'une augmentation des impôts et d'une augmentation beaucoup plus importante encore de la parafiscalité sociale.

L'analyse de la *Législation de la sécurité sociale* a déjà été faite au chapitre III ci-dessus. Depuis 1938 — et surtout depuis la Libération — le champ d'application de la sécurité sociale a été considérablement étendu et ses prestations ont été améliorées, qu'il s'agisse des assurances sociales, des prestations familiales ou des accident du travail. On ne peut que se féliciter de cette évolution.

Malheureusement, la structure du système est mauvaise, ce qui coûte fort cher. Fait d'improvisations, de bribes et de morceaux, il ne parvient plus à assurer son équilibre financier par ses propres moyens et doit faire appel de plus en plus fréquemment au concours des finances publiques, ce qui se répercute inévitablement dans l'impôt.

Quant à l'alourdissement de la charge fiscale proprement dite, il a été rendu inéluctable par la carence des pouvoirs publics qui, loin de lutter contre l'aggravation des dépenses publiques, l'ont souvent favorisée en laissant subsister des dépenses stériles ou abusives tant dans le secteur public que dans le secteur nationalisé.

Chaque année les rapports de la cour des comptes, de la commission de vérification des entreprises publiques, des diverses commissions d'enquêtes ou d'économies d'origine parlementaire ou administrative en fournissent de multiples témoignages.

Il est bien évident par exemple, pour ne reprendre que les observations les plus récentes, que lorsqu'on enfile les états-majors des entreprises nationalisées pour les rendre des dizaines de fois plus nombreux que ceux des services publics traditionnels, lorsqu'on favorise l'écllosion d'une véritable floraison de généraux, d'ambassadeurs, de secrétaires généraux, de chefs de nouveaux offices, fonds autonomes, commissariats généraux ou comités, bien souvent créés *intuitu personae* ; lorsqu'on multiplie ou conserve dans certains départements des fonctionnaires du M. R. L. qui détiennent, d'après la cour des comptes, un permis de construire tous les deux ans, ou encore ces effectifs de l'armée de l'air qui, pour une même tâche, sont six fois plus nombreux qu'en Suède, tout cela est payé finalement par l'impôt.

De même lorsqu'on dépense depuis des années en investissements inutiles ou somptuaires des centaines de milliards qui restent improductifs, mais qu'il faut bien amortir cependant ; lorsqu'on paie une fabrication aéronautique d'Etat jusqu'à deux fois plus cher qu'une fabrication privée ; qu'on passe chaque année des dizaines de milliards de marchés sans appel à la concurrence, qu'on fait des prêts à fond perdu, ici pour entretenir une tourbière, là pour fabriquer des tracteurs d'un modèle refusé par le marché, là encore pour monter des usines de contre-plaqué dont les produits ne peuvent être vendus qu'à perte ou être brûlés — le prix de toutes ces fantaisies pèse encore, par le même canal, sur l'économie du pays.

Si l'on ajoute à cela le régime aberrant des subventions économiques qui tantôt perpétuent des excédents de productions sans usage, ou pour le moins coûteuses, tantôt orientent la consommation à contre-sens telle la caisse de compensation des combustibles solides ; les intérêts s'alourdissant de 25 à 30 milliards supplémentaires chaque année, que l'Etat sert aux sommes prêtées pour couvrir les déficits astronomiques de ses budgets, et l'on pourrait poursuivre l'énumération — on ne doit pas s'étonner d'être conduit pour faire face à toutes ces dépenses à accroître abusivement le prélèvement fiscal.

Par rapport à 1938, la pression fiscale et parafiscale s'est accrue dans la proportion de 75 p. 100 à 80 p. 100, puisqu'elle est passée de 22 p. 100 ou 23 p. 100 du revenu national à 40 p. 100 de ce revenu en 1955.

Cette augmentation est due à un alourdissement sensible de la charge fiscale et un développement beaucoup plus important encore de la parafiscalité sociale.

Cette situation ne pourra d'ailleurs qu'empirer en 1956 à la suite des mesures fiscales nouvellement volées ou annoncées.

L'alourdissement de la charge fiscale s'est d'ailleurs produit au moment où les contribuables étaient le plus à même d'en ressentir tous les effets.

Pendant longtemps, en effet, le poids de cette charge avait été atténué, et même masqué, par le mouvement inflationniste qui était alors le signe caractéristique de l'économie du pays. D'une part, beaucoup d'entreprises, que l'on a qualifiées plus tard de « marginales », trouvaient encore dans les séquelles de la pénurie la possibilité de subsister ; d'autre part, la dépréciation monétaire rendait moins sensible le paiement de l'impôt. Tout changea lorsque, avec le retour d'une certaine stabilité monétaire, les entreprises durent faire face à une concurrence de plus en plus âpre. Pour demeurer, pour aboutir à des prix compétitifs, elles devaient alors réduire le plus possible leurs dépenses et opérer des sacrifices parfois pénibles. Et c'est à cette époque que justement l'Etat vint réclamer un surcroît d'impôts.

On comprend donc — si on ne l'excuse pas toujours — la réaction des contribuables aux prises avec un fisc de plus en plus dévorant et aussi, ce qui n'arrangeait rien, de plus en plus inquisiteur.

La fiscalité tracassière.

L'augmentation des impôts s'accompagnait, en effet, de ce qui fut appelé la « lutte contre la fraude » et qui se traduisit non seulement par une recrudescence des contrôles, mais encore par une plus grande sévérité de ceux-ci.

Le contribuable était ainsi aux prises avec deux adversaires qui semblaient avoir partie liée :

D'une part, une législation complexe, semée de pièges et d'embûches ;

D'autre part, un contrôle ayant souvent tendance à le tenir *a priori* sous une présomption de culpabilité.

La législation semblait avoir été conçue pour plonger le chef d'entreprise dans la perplexité: règles différentes pour les impôts directs et les impôts indirects, taux diversifiés à l'extrême, innombrables déclarations à souscrire, etc.

Quelques exemples suffisent à illustrer cette situation. Le petit commerçant pouvait payer ses impôts directs (taxe proportionnelle sur son bénéfice) sur la base d'un forfait, mais ne pouvait se prévaloir de celui-ci pour acquitter ses taxes sur le chiffre d'affaires.

Pour ces dernières, certains contribuables en raison des caractères divers de leurs activités — un pâtissier par exemple — étaient soumis simultanément à la taxe à la production, à la taxe sur les prestations de services, à la taxe sur les transactions et à la taxe locale. Lorsqu'il vendait aux consommateurs les gâteaux qu'il avait fabriqués, il devait acquitter la taxe à la production et la taxe locale; si, au contraire, il se bornait à revendre en l'état les boîtes de bonbons qu'il avait achetées à un fabricant, il ne versait plus que la taxe sur les transactions et la taxe locale. Ce régime n'était toutefois valable que pour les « ventes à emporter » car s'il disposait d'une petite salle où les clients pouvaient consommer sur place, il était assujéti alors à la taxe sur les prestations de services et à la taxe locale, sans préjudice du versement, au titre des « livraisons à soi-même », de la taxe à la production sur les gâteaux qu'il avait fabriqués et qu'il vendait ainsi dans son salon. On imagine aisément la complexité de la comptabilité que le malheureux commerçant était dans l'obligation de tenir pour pouvoir isoler chacune de ces opérations.

Dans un autre ordre d'idées, la taxe sur les transactions et la taxe locale qui devait s'y ajouter étaient assorties de dérogations et d'exceptions différentes.

Enfin, ces contribuables, parce qu'ils s'adressaient à plusieurs services s'occupant chacun d'un seul impôt, devaient, sous peine d'encourir les pénalités les plus sévères, souscrire des déclarations multiples où les mêmes renseignements se trouvaient consignés, et effectuer de nombreux versements à des dates et caisses différentes.

Bref, la législation fiscale apparaissait comme un véritable maquis où un contribuable de bonne foi — et parfois même un spécialiste — pouvait difficilement trouver la bonne solution.

Si son inquiétude était d'autant plus grande qu'il redoutait, à tout moment, de devoir affronter la science d'un contrôleur contre laquelle il lui était pratiquement impossible de lutter. Bon gré mal gré, il devait accepter un « rehaussement », c'est-à-dire la rectification, dans le sens de l'aggravation, de son imposition. Croquant être ainsi en règle avec l'administration fiscale, il s'apercevait avec effroi, quelques mois plus tard, que le rehaussement qu'il avait signé ne concernait que les seules taxes sur le chiffre d'affaires et que celui-ci entraînait, alors que personne ne lui avait signalé ce fait lors du contrôle, un nouveau rehaussement, assorti des pénalités au taux le plus élevé, mais, cette fois, en matière d'impôts directs sur les bénéfices. De majoration en majoration, l'infortuné se voyait ainsi réclamer des sommes si importantes que la gestion de son entreprise en était entravée et parfois même devait être interrompue.

La réforme des structures économiques par la fiscalité.

Mais à tout cela s'ajoutait peut-être une cause sous-jacente, dont on ne s'est pas rendu suffisamment compte parce qu'elle n'a été que tardivement avouée: l'intention délibérée des pouvoirs publics d'effectuer une réforme de la structure économique du pays par l'entremise de la fiscalité.

Dans l'esprit du ministère des finances et des affaires économiques, les petites entreprises correspondaient à un âge désormais révolu: c'étaient des attardées — seules les grandes concentrations permettant dans notre monde moderne l'augmentation de la productivité.

Et la généralisation de cette conception, son extension d'une façon aveugle à tous les secteurs de l'activité économique amèneraient bien souvent les membres de votre commission des finances à s'élever à la tribune du Conseil de la République contre des projets gouvernementaux susceptibles parfois de bouleverser, sans discernement avec la structure de l'appareil économique du pays, sa stabilité politique et sociale.

Votre rapporteur général dénonça d'ailleurs en ces termes, au nom de votre commission, les arrières pensées gouvernementales, qui perçaient déjà à travers certaines mesures d'allègement fiscal, — telles la détaxation des investissements — proposées en avril 1954 comme contre-partie de l'institution de la « taxe à la valeur ajoutée »:

« Cette orientation d'esprit, cette tendance perçaient déjà, si vous vous en souvenez, dans le projet soumis à notre examen, que l'on appelait un peu prétentieusement « projet de réforme fiscale » et qui avait essentiellement pour but de mettre en place le mécanisme de la taxe à la valeur ajoutée dont, d'ailleurs, le taux était augmenté par rapport à celui de l'ancienne taxe sur le chiffre d'affaires — contre-partie, il est vrai, de certains allègements fiscaux portant plus particulièrement sur la détaxation des investissements.

« A cette occasion, un certain nombre de nos collègues, MM. Courrière, Boudet, Lieutaud, Fléchet et j'en passe, avaient démontré péremptoirement, à cette tribune, que, s'il était vrai que, pour l'ensemble de l'économie française prise *in globo*, ces mesures que le Gouvernement préconisait apportaient un allègement fiscal substantiel, par contre, le bénéfice de ces dispositions était bien loin d'être également réparti et que, profitables indiscutablement à toutes les entreprises puissantes qui recouraient à un outillage important, ces dispositions étaient, en définitive, préjudiciables à toutes les petites et moyennes entreprises et notamment à celles qui touchaient au domaine de l'artisanat, plus particulièrement de l'artisanat rural, qui, elles, par l'augmentation sensible des taxes qu'elles devaient supporter, faisaient en réalité les frais de l'opération qui nous était proposée. »

Puis ces arrières-pensées se précisèrent et se manifestèrent bientôt en intentions avouées. Et l'année suivante, au mois d'avril 1955, à l'occasion des « projets économiques et financiers » présentés au

Parlement par MM. Edgar Faure et Mendès-France — projets qui étaient en réalité des projets de pleins pouvoirs — l'exposé des motifs de ce texte ne cachait plus le but poursuivi.

Et votre commission des finances put encore la défense des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat, chargeant une fois de plus votre rapporteur général d'être son interprète à la tribune de notre Assemblée. Ce dernier, dans l'une de ses interventions, fit encore comme suit le point de la situation:

« A cette occasion, on ne se gênait plus. Dans l'exposé des motifs (du projet de pouvoirs spéciaux économiques et financiers), les services du ministère des finances disaient alors très ouvertement leur intention. Il fallait, pour reprendre leur expression, « réaliser une révolution dans les esprits » et prendre conscience du fait que toutes les entreprises qui n'avaient pu s'adapter aux conditions économiques nouvelles devaient disparaître. Entre parenthèses, en fait de révolution dans les esprits, les services du ministère des finances ne croyaient pas si bien réussir. (Sourires.)

« Notre Assemblée a protesté de nouveau contre cette conception quelque peu dogmatique et brutale, mais, il faut bien le reconnaître, sans plus de succès.

« Or, pendant ce temps, que se passait-il dans le pays ? Il se passait que les petites et moyennes entreprises — que leur activité fut industrielle, commerciale, agricole, artisanale — perdaient progressivement, en s'anéantissant sous le poids d'une fiscalité excessive, leurs dernières facultés de résistance, comme le montrent d'ailleurs — j'ai eu à plusieurs reprises l'occasion de le signaler à cette tribune — les chiffres sans cesse croissants des faillites ou des cessations de commerce dont vous pourrez avoir communication aux greffes des tribunaux de commerce des départements que vous représentez. »

Le renforcement du contrôle, prétexte à de nouveaux impôts de répartition.

Mais est-ce que le mécanisme imaginé par le ministère des finances apparaissait encore trop lent à produire l'effet qu'en escomptaient ses promoteurs ?

Est-ce que le désir de réduire la fraude, — désir contre lequel nul ne saurait s'insurger, car non seulement, elle fait perdre des recettes importantes au Trésor mais encore elle pénalise les commerçants honnêtes au profit des commerçants marrons — conduisit sans qu'ils s'en rendent bien compte certains esprits imprégnés de la passion fiscale, à divaguer ?

Toujours est-il que l'on décida de renforcer le contrôle fiscal; mais ce qui est plus grave, on fixa par avance chaque année le montant des ressources que le renforcement de ce contrôle devait obligatoirement apporter au budget.

On comptabilisait à l'avance ces ressources; elles entraient dans les données de l'équilibre budgétaire. Des instructions très précises faisaient aux fonctionnaires locaux des finances une obligation impérieuse de faire rentrer ces sommes, leur notation et le déroulement de leur carrière dépendant du zèle qu'ils y apportaient.

Le tableau suivant (tableau n° 136) indique avec les références le montant des sommes prévues au titre de ces dispositions au cours des dernières années.

Evaluation du rendement des mesures de lutte contre la fraude fiscale.

Années 1950 et antérieures, 80 milliards.

Ce chiffre est indiqué dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour l'exercice 1951, document n° 1134, page 26.

La fraction afférente à l'exercice 1950, soit 20 milliards, est fixée par l'article 21 de la loi de finances du 31 janvier 1950.

Année 1951, 40 milliards (article 24 de la loi de finances du 24 mai 1951).

Année 1952, 90 milliards (article 28 de la loi de finances du 14 avril 1952).

Année 1953, 35 milliards (article 11 de la loi de finances du 7 février 1953).

Année 1954, 20 milliards (récapitulation de l'état A annexé à la loi de finances du 31 décembre 1953).

Total, 265 milliards.

C'est en 1952 que les efforts dans ce sens s'intensifièrent, et que le plus gros morceau, 90 milliards, fut inscrit au budget, si bien que cela conduisit encore votre rapporteur général à déclarer au nom de votre commission des finances:

« Et dans le temps où l'on protestait que jamais on n'alourdirait pour l'avenir les charges de la fiscalité, on procédait ainsi à l'institution d'un super-impôt de répartition, dans sa forme la plus inadmissible, car il était fixé d'une manière arbitraire, d'office, sans appel, sous forme de redressements ou de pénalités, par des fonctionnaires qui étaient notés en fonction même de leur sévérité.

« Comment s'étonner alors que de telles pratiques finissent par créer un climat psychologique déplorable entre le fisc et le contribuable, aboutissant à une sorte de psychose du contrôle et que, les circonstances économiques se montrant de plus en plus défavorables pour les petites activités individuelles, tout cela conduisit, par suite d'une sorte de réflexe de défense irraisonné, à cette rébellion des esprits d'abord et à cette opposition concertée ensuite à l'exercice du contrôle ? »

On ne saurait, bien sûr, approuver les entraves et même les violences auxquelles a donné lieu l'exercice de leurs fonctions par des agents de l'Etat, exécutant les ordres de leurs chefs. Ils n'en étaient point responsables et nombre d'entre eux étaient les premiers à déplorer le rôle ingrat qu'on leur faisait jouer.

C'était aux chefs à avoir plus de mesure et plus de discernement et plus particulièrement aux ministres responsables devant le Parlement.

Mais de discernement il semble qu'ils en aient fait bien peu la preuve, surtout après les premières manifestations encore sporadiques de cette vague de mécontentement.

Les erreurs psychologiques: l'article 33.

On aurait pu, en effet, à l'époque, s'efforcer d'apaiser les esprits. Que de fois les membres de la commission des finances, entre autres son président M. Roubert, nos collègues Bousch, Courrière, Fiéchet, Masteau, Walker et j'en passe, adjurèrent le Gouvernement d'humaniser le contrôle, de faire preuve de plus de compréhension... Ce fut peine perdue. Le Gouvernement préféra jouer les matamores et prétendit, pour maîtriser les récalcitrants, faire voter ce fameux article 33 où l'amende pénale et la peine de prison — jusqu'à deux ans de prison — se disputent la palme pour punir de façon sévère et infamante, non seulement les vrais fraudeurs, mais encore tous ceux que le fisc déclarait coupables de nouveaux délits créés pour la circonstance et s'apparentant aux délits d'intention, puisqu'il s'agissait des personnes « ayant de quelque manière que ce soit, tenté d'empêcher l'exercice du contrôle fiscal et de toutes personnes ayant incité le public à empêcher l'exercice de ce contrôle ».

Le Sénat se refusa à voter ces dispositions qui lui semblaient peu raisonnables, le fisc étant déjà suffisamment armé pour punir les véritables délits. Nombreux furent encore à cette occasion ceux de nos collègues qui vinrent signaler à la tribune l'usage dangereux que pourrait faire d'un texte de cette nature, sans exemple dans notre appareil répressif, une administration déjà bien sujette à critique et qui, elle aussi, pourrait céder à des réflexes irraisonnés. Ils prédisent au Gouvernement, en raison de l'échauffement des esprits, de graves difficultés si leur avertissement n'était pas écouté. Une fois de plus, le Gouvernement passa outre sans tenir aucun compte des sages conseils qui lui étaient donnés. Et la prédiction ne tarda pas à se réaliser; si bien que quelques mois après, en avril 1955, le même ministre fut obligé, au cours de séances qui ne relèverent pas le prestige de nos institutions parlementaires et sur lesquelles mieux vaut ne pas insister, de céder devant les réactions qui se manifestèrent, de donner un certain nombre de satisfactions aux contribuables et notamment d'abroger les dispositions qui avaient acquis une si triste célébrité.

La situation des petites entreprises commerciales et artisanales d'après les comptes de la nation.

Quant à la situation exacte résultant de toutes ces mesures pour l'artisanat, le commerce et l'industrie, mieux que toute appréciation, des chiffres qu'on ne saurait contester en fourniront le témoignage: ce sont ceux qui viennent du ministère des finances lui-même, puisqu'ils résultent des documents élaborés par le service des études économiques pour la commission des comptes économiques de la nation.

D'après ces documents, au cours de la période des deux dernières années, pour lesquelles on a si souvent prôné l'expansion remarquable dont a bénéficié notre économie, alors que le revenu national a augmenté d'une manière générale de 12 à 14 p. 100, seules les entreprises petites et moyennes, les entreprises à capital personnel ont connu un mouvement de régression très marqué, puisque leur revenu global non seulement n'a pas augmenté, mais a enregistré au contraire une diminution de 5 p. 100.

Ces chiffres, qui sont des chiffres officiels, encore trop peu connus parce qu'on ne leur donne aucune publicité, se passent de tout commentaire.

Comment s'étonner alors que dans ce processus général d'augmentation du revenu national, donc d'amélioration du niveau de vie des Français, ceux qui loin de participer à cette évolution favorable voient leur situation empirer, alors qu'ils font en grande partie les frais des avantages qui profitent aux autres, ne s'en montrent pas satisfaits? C'est là, semble-t-il, qu'il convient de chercher les causes profondes d'un mouvement qui n'a pris son ampleur que parce que une masse considérable de nos concitoyens était touchée.

Votre rapporteur général doit arrêter là ses considérations qui sortiraient désormais du domaine de la technique et de l'histoire pour entrer dans celui de l'actualité, auxquels certains aspects politiques lui interdisent, dès-qualité, de se mêler.

Il se bornera à dire que toutes les réformes fiscales — ou plus exactement les « simulacres de formes » — qui sont intervenues au cours de ces dernières années ont sans doute allégé et simplifié quelque peu le système en supprimant certaines anomalies et en réduisant certains taux ou certaines pénalités.

Mais il reste encore beaucoup à faire!

S'il paraît utopique de songer à un impôt unique, capable d'assurer la couverture de l'ensemble des charges de la nation, il semble indispensable, si l'on veut réformer le climat psychologique actuel, d'aboutir à un système qui soit tout à la fois plus simple et plus humain. Que de heurts, nés de l'incompréhension, auraient déjà été évités si les contribuables disposaient seulement de formulaires plus clairs où les références à un texte seraient complétées par une brève analyse de ce dernier!

Quant à la réforme de la structure du régime fiscal, elle doit tendre vers l'institution d'impôts dont l'assiette peut être facilement déterminée par les intéressés eux-mêmes et débarrassés de toutes les dispositions exceptionnelles ou dérogoires et de tous les taux multiples qui ne sont, le plus souvent, que le reflet de mesures *ad hominem* ou d'expédients pour faire face à de nouvelles charges budgétaires.

Mais on semble encore bien loin d'une telle réforme!

D'une part, le Gouvernement a fait voter par l'Assemblée nationale, après avoir posé trois fois la question de confiance, un projet de loi portant création d'un fonds national de solidarité, qui sera financé par des majorations d'impôts.

D'autre part, malgré quelques menues économies réalisées sur le papier — et dont on peut se demander d'ailleurs si certaines seront bien effectives — les charges budgétaires sont, comme nous

l'avons vu, en augmentation considérable par rapport à l'an passé. Aussi le Gouvernement envisage-t-il de couvrir les dépenses effectuées au titre de l'Algérie par un nouveau recours à l'impôt.

Ainsi, en raison soit de dépenses nouvelles, soit des charges imposées par les circonstances, on va encore accentuer le poids de la pression fiscale et les injustices résultant du régime actuel.

Il est donc vain de parler dans le même temps de réforme fiscale car, on ne le répètera jamais assez, l'allègement de la pression fiscale qui tue un certain nombre d'entreprises doit être recherché moins peut-être dans le jeu de solutions techniques que dans une réduction massive des dépenses de l'Etat ou des satellites qu'il s'est substitués.

Avant d'en terminer avec cette question, votre rapporteur général croit pouvoir se permettre de rendre ses collègues attentifs à certaines de ses réflexions.

Lorsque des différends, des difficultés puis des antagonismes naissent entre deux partenaires, il est rare, quelle qu'en soit la cause originelle, que, dans le développement jusqu'à la phase aiguë de ce processus, n'interviennent pas un certain nombre de réactions regrettables mais propres à la nature humaine, imputables à l'une aussi bien qu'à l'autre partie.

Dans le cas présent, il faut noter tout d'abord, en ce qui concerne le fisc, que la cause des difficultés originelles ne se situe pas à l'échelon des agents chargés de l'exécution.

Sans doute parmi eux se trouve-t-il — ce qui est commun à tous les groupes d'hommes — le pourcentage habituel d'esprits plus ou moins compréhensifs, mis au service d'une tâche effectuée avec plus ou moins d'habileté, de discrétion ou de doigté. Mais il ne faut pas être injuste et juger par ceux-là l'ensemble d'un corps contre lequel l'opinion est déjà naturellement prévenue, car il a la tâche la plus ingrate qui puisse être confiée à un fonctionnaire: celle de faire payer. Il faut surtout se rendre compte que ces fonctionnaires n'agissent pas *proprio motu*, et sont les agents d'exécution d'instructions que le public ignore et dont la rigueur et la maladresse ne sont généralement imputables qu'aux échelons de la hiérarchie les plus élevés.

Inversement parmi les contribuables, à côté du pourcentage inévitable de ceux qui cherchent à tirer parti d'un mécontentement généralisé ou d'une action concertée pour se soustraire à leurs obligations même les plus justifiées, à côté de ceux qui ne s'embarassent pas de scrupules et font même parfois preuve de la plus grande arrogance, il faut que les fonctionnaires comprennent que la plus grande masse d'entre eux est constituée par des Français généralement appauvris par les amputations que leur capital a subies, du fait des dévaluations, des prélèvements successifs de l'Etat et des impôts outranciers qui leur ont succédé; par des Français inquiets car ils n'ont pas la stabilité de leur emploi et la sécurité du lendemain assurées; par des Français qui ont le spectacle journalier d'anomalies et d'abus dont ils savent qu'ils font les frais.

Votre rapporteur général, s'il pouvait se permettre de donner un conseil, pense que les membres de notre Assemblée, qui du fait de sa composition et de ses attributions est moins sensible aux réactions passionnelles, pourraient utilement s'employer à une œuvre d'apaisement et de rénovation d'un climat qui malheureusement ne s'est que trop dégradé.

Il faudrait d'une part s'employer à faire disparaître de l'esprit de nos concitoyens cette sorte de prévention collective qui, partant parfois de contacts personnels malheureux ou de mécomptes fâcheux, englobe indistinctement l'ensemble des agents du fisc — et même des fonctionnaires tout court. L'opinion irritée, parfois à juste titre, des désordres et des dégrèlements de l'Etat dont elle est le témoin journalistique, doit comprendre que même si certains en tirent parfois quelque bénéfice, ce ne sont pas les agents d'exécution qui sont les vrais responsables de cette situation. Les causes et les remèdes sont en définitive sous la dépendance exclusive de ceux qui ont mission à l'échelon parlementaire ou gouvernemental de pourvoir à la bonne marche de nos institutions. Et s'en prendre ailleurs n'est pas une solution.

Mais il faudrait aussi, d'autre part, qu'en présence de certaines facilités d'existence, voire même d'un luxe, qui les choquent dans leur vie modeste de fonctionnaires, les agents du fisc — et même tous les fonctionnaires — qui, dans un système plus rationnel où ils seraient moins nombreux, pourraient être payés à leur juste valeur — sachent se dépouiller de leurs rancœurs, afin de n'être pas injustes, eux-mêmes, par une généralisation excessive de leur jugement, pour cette immense foule de Français qui dirigent leurs affaires dans un état d'alerte permanent, se débattant au milieu de difficultés dans lesquelles l'Etat, leur propre patron, a la plus large responsabilité.

C'est si, de part et d'autre, on est dans cet état d'esprit que l'on pourra de concert aborder sans parti pris et s'efforcer utilement de résoudre les problèmes qui se posent.

Mais il y aura jamais de solution à caractère définitif, si cette dernière n'est pas le fruit du travail et des efforts combinés à la fois de ceux qui ont la charge de gérer les affaires publiques et de ceux qui en couvrent les frais.

CHAPITRE VI

INFLATION, DEVALUATION, DEFENSE DE LA MONNAIE

Nous n'allons pas reprendre les définitions et les théories d'économie politique relatives aux phénomènes inflationnistes, à l'inflation, à la dévaluation. Ces mots ont une signification technique précise et correspondent à des mécanismes économiques bien déterminés.

Mais comme les processus impliquant ces divers phénomènes se sont multipliés à une cadence accélérée au cours de ces dernières années, à tel point que l'on peut considérer que si on les a parfois ratentés, nous ne nous en sommes jamais complètement évadés,

l'opinion est maintenant en éveil de façon permanente, et comme elle se soucie peu des théories mais des réalités, elle se sert désormais des mots, fût-ce au prix d'une déviation de leur sens exact, pour caractériser les conséquences, les faits ou les choses qui lui sont particulièrement sensibles.

C'est ainsi que dans son esprit, les concepts « d'inflation » et de « dévaluation » évoquent l'idée plus ou moins précise de deux fléaux auxquels s'attachent pour le premier le spectre de la montée des prix, l'augmentation du coût de la vie, et pour le second, qu'elle associe dans son esprit plus ou moins confusément au premier, celui d'un décrochement d'avec l'or ou les valeurs or, d'où résultent, comme la génération actuelle l'a éprouvé à jet continu depuis des années, la spoliation de l'épargne, la dévalorisation de la monnaie et également l'augmentation du coût de la vie.

Il suffit alors que nos dirigeants déclarent avec plus ou moins d'énergie, sinon de conviction, qu'ils vont barrer la route à l'inflation et ne se décideront jamais à effectuer une dévaluation pour que l'opinion se repose dans une fausse quiétude, pensant qu'après ces affirmations décidées tout danger est conjuré. Dieu sait si l'on a usé et abusé de ces déclarations au cours de la précédente législature, pour rassurer le pays et lui donner le change sur les mécomptes les plus évidents de la politique économique et financière dans laquelle on était engagé!

Or nombreux sont, tant dans le pays qu'au Parlement, ceux qui ne se rendent pas compte qu'« inflation » et « dévaluation » ont une cause première, qui est la distribution à un moment donné de rémunérations — donc d'un pouvoir d'achat — excédant le volume des produits acheteables, que l'on peut dans le même temps raisonnablement escompter. Ils ne voient pas que c'est au moment où se prennent ou se reconduisent les décisions ou les engagements relatifs à cette distribution de ces rémunérations, de ce pouvoir d'achat, s'ils dépassent les limites raisonnables, que la partie se joue, que le phénomène inflationniste prend naissance, se déclenche ou s'accroît, que la dévaluation inévitable se prépare — de la même façon qu'un chef d'entreprise, qui n'a pas la ressource des expédients auxquels peut recourir l'Etat pour masquer momentanément les conséquences de ses actes, signe la condamnation de son entreprise non pas au moment où, ne pouvant plus faire face à ses engagements, il est contraint à un dépôt de bilan, mais au moment où il souscrit de façon inconsidérée, des obligations qui dépassent démesurément le développement de son activité.

De ce point de vue là, la précédente législature a légué à la législature actuelle une situation singulièrement obérée. Aussi, dès le début de l'année, le phénomène inflationniste, quoique sa manifestation brutale ait été jusque là tant bien que mal contenue par le jeu de certaines mesures autoritaires assurant un certain blocage des prix, témoigna de sa présence par la pression exercée sur ces derniers. Par ailleurs, la disparité persistante entre les prix français et étrangers et le déficit croissant de notre balance commerciale qui en résultait, ranimant les inquiétudes touchant la tenue du franc sur les places étrangères, mirent une fois de plus au premier rang des préoccupations politiques à la fois le problème de l'inflation et de la dévaluation. Et celui-ci n'a pour ainsi dire pas cessé depuis d'être à l'ordre du jour.

A trois reprises, le président du conseil actuel, lors de sa déclaration d'investiture, lors de l'examen en première lecture du projet de loi sur le fonds de solidarité devant l'Assemblée nationale et lors du débat de politique générale qui s'est instauré au début de juin 1956, assorti de la question de confiance, a affirmé sa volonté de « lutter contre l'inflation et d'assurer la stabilité de la monnaie ». Les intentions du président du conseil actuel et de tous les membres du Gouvernement ne sont certes pas douteuses. Elles rassurent une fois de plus le Parlement et opinion et évitent le pire. En soignant le moral du pays, elles empêchent le développement d'un processus psychologique galopant qui pourrait se greffer sur une maladie latente que le Gouvernement actuel a d'ailleurs trouvée dans son héritage. Mais ces déclarations ne suffisent pas, par elles-mêmes, à enrayer le mal et à arrêter le développement du processus chronique par lesquels depuis des années en raison des vices persistants de notre gestion économique et financière, la monnaie est menacée.

On pourra peut-être encore pendant un temps plus ou moins long et dans la mesure où elles demeureront encore efficaces, sans danger trop grand pour l'intégrité de l'appareil productif du pays, poursuivre les méthodes destinées à parer momentanément aux conséquences d'une pression inflationniste de plus en plus menaçante, par un blocage des prix plus rigoureux. On pourra sans doute également différer le moment où l'on reconnaîtra officiellement le décalage sans cesse plus marqué entre le franc et les monnaies saines — décalage dont témoigne le marché libre, dit marché parallèle qui traduit le libre jeu des lois économiques — et rester quelque temps encore dans le domaine de la fiction, auquel correspond le cours officiel du franc.

Mais dans l'un et l'autre cas, cela revient, comme on l'a fait jusqu'ici, à masquer ou à affecter d'ignorer les conséquences des lois économiques et il faut bien prendre conscience que cela n'est pas conjurer le mal, que celui-ci pendant ce temps ne cesse de se développer à bas bruit, et que tôt ou tard, quand la médication symptomatique n'agira plus, il apparaîtra alors dans sa brutale réalité.

On peut avoir une notion de cette pression inflationniste par les chiffres que nous avons déjà fournis dans ce rapport. C'est ainsi par exemple qu'au début de l'année, nos moyens monétaires atteignaient 5.000 milliards, dont la moitié en billets, et que rapportés à la production nationale ils étaient le double environ des moyens monétaires dont disposait l'économie allemande.

Cette pression inflationniste sera d'ailleurs bien loin de diminuer au cours de l'année 1956, si l'on considère que le pouvoir d'achat supplémentaire distribué dans le courant de l'année présente excédera d'une manière très sensible l'augmentation du volume des produits acheteables au cours de la même année.

On peut d'ailleurs se faire, là encore, une idée assez approximative de l'un et de l'autre: l'Etat va dépenser en 1956 quelque 500 à 600 milliards de plus qu'en 1955, et cette somme, à part les achats extérieurs d'ailleurs minimes, correspond assez sensiblement à un pouvoir d'achat supplémentaire jeté sur le marché intérieur; les sociétés nationales de leur côté doivent distribuer dans les mêmes conditions 150 milliards de plus que l'année dernière et le secteur des activités sociales 200. Quant au secteur privé, les accords de salaires, la réduction des abattements de zone et diverses autres mesures de transfert, doivent aboutir également à une distribution de quelque 150 ou 200 milliards de salaires supplémentaires.

Le total fait donc au bas mot 1.000 milliards, en face desquels, en admettant dans l'hypothèse la plus optimiste que, malgré les gélées de février, la troisième semaine de congés payés ou le rappel des disponibles, le rythme du développement de la production reste le même qu'au cours des deux années écoulées, on ne peut mettre au grand maximum que quelque 500 milliards d'augmentation pour le volume des produits acheteables.

La conclusion s'impose à l'esprit, sans qu'il soit besoin d'insister. Quant à la dévaluation, croit-on qu'elle n'est pas déjà inscrite dans les faits? Il suffit de réfléchir là encore.

Le cours du dollar se trouve fixé depuis quelques années à 350 F. C'est en quelque sorte pour l'opinion un terme de référence, parce que le dollar est une monnaie dont la stabilité par rapport à l'or semble la mieux assurée.

Or, peut-on, en dehors de certains circuits strictement réglementés, se procurer librement des dollars à ce cours officiel? Ne faut-il pas s'adresser à ce que l'on appelle le marché parallèle et les payer de 15 p. 100 à 20 p. 100 de plus que ce cours? Et il s'agit des titres évalués en dollars, qui traduisent véritablement la parité exacte entre le franc et le dollar, cette différence ne s'établit-elle pas à quelque 30 p. 100? Cela ne correspond-il pas, dans les faits, à une dévaluation du même ordre?

Dans un autre domaine, afin d'avoir la possibilité d'écouler à l'étranger une fraction de notre production industrielle, n'avons-nous pas dû nous résoudre, par le mécanisme de l'aide à l'exportation, par des dégrèvements fiscaux ou des allègements apportés aux taux des charges sociales, à diminuer, par rapport aux prix intérieurs, le prix de vente de ces produits dans une proportion d'ailleurs variable pour chacun d'eux, et qui équivaut à une sorte de « dévaluation spécifique »? N'en est-il pas de même pour la quasi totalité des produits agricoles que nous exportons?

Et si nous rapprochons la valeur globale des produits ainsi exportés (vers les pays à monnaie saine s'entend), du prix que nous sommes obligés de consentir pour les vendre, est-ce que nous ne nous trouvons pas encore en présence d'une situation qui correspond à une sorte de dévaluation de l'ordre de 15 à 20 p. 100?

Lorsque nous nous sommes lancés enfin dans la politique de libération des échanges — que nous avions préconisée nous-même avec quelque légèreté peut-être, il y a un certain nombre d'années — n'avons-nous pas été obligés, pour protéger de larges secteurs de notre économie contre l'invasion des produits étrangers, d'établir, sous des noms et des taux variés là aussi, des droits compensateurs qui, en définitive, pour l'acheteur français de ces produits, aboutissent aux mêmes résultats qu'une dévaluation de notre monnaie?

Ainsi le marché parallèle des monnaies étrangères, l'aide à l'exportation lorsque, dévicié de son rôle de stimulant temporaire, elle prend le caractère de permanence et de nécessité que nous semblons lui avoir reconnu désormais, les droits compensateurs sont autant de mesures, par lesquelles la dévaluation, quoiqu'on répudie ce terme, s'est, en réalité, inscrite dans les faits, comme conséquence de notre impuissance à mettre fin à nos dérègles économiques et financiers.

Est-ce à dire alors qu'il faille la consacrer?

La vertu même ou la nouveauté dont se trouvent chargés les mots auxquels nous nous attachons de façon inconsidérée commande sur ce point une grande réserve, afin de ne pas déclencher dans un pays spolié par sept dévaluations encore récentes, un réflexe psychologique irraisonné entraînant dans tous les domaines une poussée des prix généralisée.

En somme, comme pour l'inflation, nous nous sommes installés dans une sorte de dévaluation larvée, dont nous limitons les effets psychologiques; tant que le mot n'est pas prononcé l'opinion vit dans la croyance qu'elle n'en est pas menacée!

Mais combien de temps encore cette situation équivoque pourra-t-elle durer? Là également un processus qui nous chassera de la fiction peut se précipiter. Ce sera le cas, en particulier, si nos partenaires étrangers qui manifestent certains signes d'impatience, nous mettent en demeure, sous peine de mesures de rétorsion, de respecter les engagements que nous avons souscrits et de renoncer à une politique de dumping et de protection par laquelle ces engagements sont plus ou moins violés.

Il faudra bien alors, soit abandonner des pratiques, au grand dommage des activités qui bénéficient, si nous n'avons pu, d'ici-là rendre nos prix compétitifs avec ceux de l'étranger, soit nous résoudre à mettre les faits en accord avec le droit, en consacrant cette dévaluation qui, seule, peut les régulariser, mais avec sans doute, dans d'autres domaines, certaines des répercussions fâcheuses que nous avons précédemment signalées.

En attendant, le problème de la défense de la monnaie est, à juste titre, celui qui préoccupe le plus l'opinion et qui hante le plus l'esprit de ceux qui concourent à la gestion des affaires publiques. Ce problème se pose d'une manière d'autant plus impérieuse que la barrière autoritaire mise jusqu'ici à l'ascension des prix n'a pas réussi à les bloquer d'une manière absolue et que ceux-ci ont pu à peu atteint la cote d'alerte à partir de laquelle doit, selon les dispositions législatives votées en 1952, fonctionner le délé de l'échelle mobile concernant le rajustement des salaires. On est donc au seuil de ce qu'on a appelé le « cycle infernal » des salaires et des prix.

Ainsi garantir la stabilité de la monnaie, en empêchant l'aggravation de la pression inflationniste qui s'exerce sur les prix, constitue-t-il l'objectif n° 1 que se proposent tous ceux qui, sur le plan parlementaire ou sur le plan administratif, sont préposés à la gestion des finances publiques. On peut que les en féliciter. Mais combien d'entre eux commettent sur les mesures propres à la réalisation de cet objectif des erreurs impardonnables.

Au lieu de s'attacher au phénomène économique naturel qui est à la base de la pression inflationniste et que nous ne rappellerons jamais trop: « Le déséquilibre entre l'augmentation des rémunérations ou du pouvoir d'achat distribué et le volume de la production supplémentaire mise dans le même temps sur le marché », au lieu de s'arranger pour que l'accroissement du volume de ce pouvoir d'achat n'excède pas, en conséquence, le volume de l'augmentation de la production, ils se laissent hypnotiser par le « déficit budgétaire » qu'ils viennent mêler à cette notion pourtant simple, croyant que c'est ce déficit qui est la cause directe des menaces qui pèsent sur la monnaie.

Ils ne se rendent pas compte que « déficit budgétaire » et « pression sur les prix » n'ont aucune relation directe de cause à effet, mais qu'ils dérivent l'un et l'autre de la même cause commune que nous avons évoquée et qui, en ce qui concerne l'Etat, est l'accroissement de ses dépenses d'une année à l'autre à un rythme exagéré, dépassant le rythme du développement de la production. Aussi, vouloir réduire le déficit budgétaire autrement qu'en réduisant les dépenses, en augmentant la fiscalité par exemple, constitue une opération dont profiteront peut-être les budgets futurs qui auront moins de charge d'intérêt à supporter, mais cela n'a, par contre dans l'immédiat, aucune vertu spéciale dans l'allègement de la pression sur les prix si ces impôts ne sont pas des impôts de consommation; ces impôts peuvent même au contraire accentuer la pression inflationniste s'ils sont mal dirigés et affaiblissant la production.

Cependant, nombreux sont ceux qui persèverent dans cette erreur, sans vouloir même se reporter à l'enseignement de ces dernières années.

C'est en effet en proie à cette illusion qu'on peut se permettre toutes les augmentations de dépenses d'un exercice à l'autre, que l'on n'a pas à se soucier de leur volume du moment qu'on s'arrange pour les financer, que nous nous engageâmes dans la politique fiscale insensée des années 1948 à 1952 (impôts supplémentaires, impôts exceptionnels, impôts d'armement, etc...) destinée à équilibrer tant bien que mal, des budgets qui se gonflaient exagérément chaque année. Au prix de cette fiscalité forcée, les déficits ne grossissent pas d'une manière sensible d'une année à l'autre, mais cela n'empêcha pas l'ascension ininterrompue des prix et cinq ou six dévaluations de la monnaie.

C'est, victimes de cette même illusion, que depuis 1952, sans s'opposer davantage à la marée montante des dépenses publiques, les Gouvernements crurent pouvoir y faire face, sans danger pour la monnaie, en développant la politique d'emprunts et en recourant essentiellement à ces derniers, pour assurer l'équilibre de leurs budgets.

Et cela n'aurait pas davantage empêché la dévalorisation progressive de la monnaie de se manifester de façon éclatante sur le plan intérieur si l'on ne l'avait pas artificiellement protégée contre le jeu des lois économiques, par les barrières bien connues du blocage des prix ou d'autres expédients comme la manipulation des indices ou les importations de choc qui, en réalité, font payer à d'autres la note qui est la conséquence de ces pratiques et de ces erreurs. Dans le cas présent, c'est dans l'immédiat la condition paysanne et la petite et moyenne entreprise qui en ont fait les frais, sans pour autant en éviter à terme la charge à cette foule de prêteurs ou de déposants que l'Etat a convertis en prêteurs à leur insu en disposant de leurs dépôts. Ces derniers sont, en effet, créanciers des caisses publiques pour quelque 3.000 milliards exigibles à court terme et s'ils réclament leur argent ils ne pourraient être remboursés qu'avec une émission massive de billets, correspondant à des francs à pouvoir d'achat immédiatement dévalorisés.

Et tout ceci n'a cependant pas empêché pour autant la pression sur les prix de se développer et de se manifester d'une façon de jour en jour plus menaçante.

Tout cela confirme donc par les faits qu'équilibré par l'impôt ou équilibré par l'emprunt, un budget, dont les dépenses sont exagérément gonflées, est un mauvais budget, néfaste pour l'économie et la stabilité de la monnaie.

N'importe quel budget équilibré ou voisin de l'équilibre peut satisfaire un comptable, mais ne saurait satisfaire un économiste ou un financier, parce qu'il peut être parfaitement inflationniste et perturbateur du fonctionnement et du développement harmonieux de l'économie du pays.

Or, malgré les enseignements du passé, la même erreur se perpétue. Et l'on ne s'en rend même pas compte, car le drame — le mot n'est pas trop fort — dans le mécanisme du vote des dépenses et des ressources de l'Etat, c'est que, au lieu d'examiner un budget dans son ensemble, nous avons pris désormais l'habitude de le voter par « petits paquets ». Ainsi le fonds national vieillisse hier, ainsi les dépenses pour le rappel des disponibles en Algérie demain. Et nous efforçant de régler chacun de ces petits problèmes pris isolément, nous recherchons pour chacun et finissons par trouver, bon ou mauvais, un mode de financement. Et quand nous l'avons trouvé, quand nous avons « provisionné » la dépense pour employer une expression qui vient de faire son apparition dans le langage budgétaire, nous nous imaginons que nous avons écarté de ce fait tout danger supplémentaire pour la monnaie. Ce n'est pas vrai!

Cette méthode des « petits paquets » s'ajoutant les uns aux autres ne nous permet pas de prendre conscience de ce qui va en résulter dans l'ensemble pour le volume total des dépenses supplémentaires de l'Etat au cours de l'année. Et c'est cependant ce volume total des dépenses, nous l'avons vu, qui ne peut se permettre de dépasser — fût-ce par « petits paquets équilibrés » — le gabarit imposé par

le volume de l'augmentation de la production, qui seul doit être pris en considération, car c'est lui seul qui est susceptible de menacer la monnaie.

Ainsi donc quand ce gabarit est atteint, on ne peut penser effectuer impunément une dépense supplémentaire nouvelle, quelque justifiée qu'elle soit et quel que soit le moyen employé pour la financer. Il faut que les dépenses, même les plus justifiées, soient couvertes par la réduction d'autres dépenses moins justifiées ou moins urgentes.

Lt l'on est alors ramené au problème de toujours, ce problème qu'il serait bien extraordinaire de ne pas retrouver au terme du raisonnement par quelque aspect que l'on aborde nos difficultés actuelles: le problème de la réduction des dépenses imprudentes de l'Etat, de la réduction des frais généraux abusifs, qui implique la réforme de ses méthodes, de son appareil administratif, de sa gestion dans les secteurs industriel et social. Si l'on veut bien se rappeler que l'ensemble des activités de l'Etat représente en 1956, comme nous l'avons dit, un budget global de plus de 8.500 milliards, la une remise en ordre de ces dernières permettrait une économie qui même si elle n'était que de l'ordre de 5 p. 100 représenterait plus de 400 milliards.

Avec cette somme, malgré les gelées, malgré les dépenses d'Algérie, malgré le poids des mesures sociales nouvelles, le franc serait sauvé.

Mais on ne peut évidemment, quelque déterminés que nous soyons à faire enfin ces réformes qui sont à l'ordre du jour des programmes électoraux ou gouvernementaux depuis bientôt dix ans, en attendre des résultats immédiats. Raison de plus, en attendant, pour être mesurés dans nos ambitions et nos programmes, si ceux-ci doivent entraîner pour nos budgets des charges nouvelles. Et s'il en est que nous ne pouvons pas éviter pour la sauvegarde de nos intérêts communs en Afrique du Nord, du moins n'ajoutons pas aux dangers que cela fait courir à notre économie et à notre franc, les dangers supplémentaires occasionnés par de nouveaux impôts. Ces derniers en effet, se répercutant inévitablement par des circuits plus ou moins détournés sur la production, grèveraient celle-ci d'une charge que beaucoup d'entreprises ne pourraient plus résorber. Ce serait alors pour elles la nécessité soit de répercuter cette charge dans les prix, soit de se voir condamnées à l'épuisement de leurs stocks, au ralentissement de leur activité et peut-être même à la disparition.

Tout cela, bien loin d'aider à la défense de la monnaie, contribuerait au contraire à accentuer les dangers dont elle est menacée.

Le seul moyen d'alléger cette pression, à défaut d'impôts portant sur la consommation et réduisant de ce fait la demande, c'est l'utilisation de ce qu'il peut nous rester de devises pour réaliser des importations susceptibles de réduire l'écart entre l'offre et la demande sur le marché de la consommation. C'est peut-être aussi la demande, sous forme d'emprunt extérieur, d'une aide tendant au même résultat. Mais si pendant ce temps nous ne prenons pas les dispositions pour faire rentrer dans des normes plus raisonnables le volume total des dépenses publiques, nous aurons brûlé nos dernières cartouches et laisserons désormais sans défense notre monnaie.

Conclusion.

Débutant dans une période d'incertitude monétaire, caractérisée par une série de dévaluations, la dernière législature a marqué l'arrêt du processus galopant de dégradation de la monnaie, grâce à l'heureux effet psychologique de déclarations rassurantes, concernant la fin de la « fureur fiscale », grâce aussi à un ensemble de mesures autoritaires effectuant le blocage des prix.

Quoi qu'il en soit, le pays connut ainsi quelques années de stabilité monétaire, et ce résultat serait à mettre à l'actif de la précédente législature, si elle avait su profiter du répit ainsi ménagé pour effectuer dans les structures administratives, industrielles et sociales, les réformes et les remises en ordre, seules capables de consolider cette stabilisation, en arrêtant l'hémorragie permanente qui minait insidieusement, depuis des années, les finances publiques.

Il n'en fut hélas rien! Malgré l'octroi à jet continu et comme une sorte de rite des pleins pouvoirs à tous les gouvernements successifs, aucune action réelle ne fut entreprise ni même tentée dans ce sens, si bien que les dépenses publiques, celles des activités nationalisées et celles des institutions sociales continuèrent à se développer selon un rythme nettement plus rapide que celui du revenu national.

Profitant d'un climat moral momentanément restauré, les Gouvernements purent substituer à une politique de superficialité, aberrante sans doute, mais qui, du moins, se présentait à visage découvert, une politique plus sournoise d'emprunts, afin de combler les déficits sans cesse croissants du budget. Ils vécurent ainsi tant bien que mal avec le minimum d'efforts et de soucis, n'ayant plus d'une part l'appréhension d'avoir à affronter, pour réclamer de nouveaux impôts, les tribunes parlementaires et trouvant d'autre part de quoi financer suffisamment leur politique du « jour le jour » sur un marché du crédit, mis à l'aise grâce au rapatriement de capitaux rendus disponibles par les malheurs du pays: la guerre d'Indochine, puis les difficultés en Tunisie, au Maroc, en Algérie.

Il n'est pas jusqu'aux incertitudes internationales, aussi bien que les opérations dans lesquelles nous étions engagés, qui ne servissent dans une certaine mesure de pourvoyeurs à cette politique. L'aide américaine pour l'Indochine, les dépenses des troupes américaines en France, les travaux d'infrastructure et les commandes aux industries d'armement, financées également par l'Amérique — tout cela, en effet, apporta à la fois une contribution efficace à notre activité économique et un secours salutaire à nos finances extérieures, ce qui concourut largement à faire illusion sur la valeur de nos pratiques et leurs méthodes, comme il en est parfoi de ces transfusions sanguines répétées qui, quoique ne s'attaquant pas aux causes, rendent momentanément à un organisme, miné par le mal, les apparences de la santé.

Cependant d'année en année, les emprunts intérieurs, la mainmise de l'Etat, à l'insu des déposants, sur les fonds confiés aux banques, aux caisses d'épargne ou aux chèques-postaux, les traites tirées sur l'avenir et réescomptées par la Banque de France pour financer reconstruction et investissements du secteur nationalisé, allongeaient de façon inconsidérée la note de ce qu'il faudrait bien songer à rembourser un jour, quelque soin que l'on prit pour le cacher à l'opinion.

Et s'il est juste de dire qu'une partie de ces sommes énormes fut mise au service de notre expansion économique, qui en retira des bienfaits certains, il eût été non moins juste de signaler que la plus grande part allait dans le même temps à la couverture des déréglés, sans cesse plus accusés auxquels l'Etat se livrait. Si bien que lorsqu'on examine les résultats de notre politique économique de ces dernières années, ceux-ci considérés en eux-mêmes, peuvent, en effet, apparaître brillants; mais si on les rapproche du prix qu'il a fallu payer, on éprouve alors beaucoup moins d'admiration.

Le passif cumulé, afférent aux cinq années de la dernière législature — passif qui progressait à un rythme voisin de 3 milliards par jour à la fin de 1955 — s'élève au total à plus de 3.500 milliards.

Cela correspond à une année de ressources normales de l'Etat, que l'on a consommées ainsi par avance, quoiqu'elles n'appartiennent qu'à l'avenir. Et la menace d'une demande de remboursement ou de restitution de ces sommes considérables, qui peuvent être réclamées à tout instant par leurs légitimes propriétaires, fait désormais planer sur les caisses publiques une incertitude terrible — ce qui a conduit l'éminent rapporteur général de l'Assemblée nationale à déclarer de son côté que « l'Etat est soumis au pièbiscite permanent des prêteurs ».

C'est sous de tels auspices qu'a débuté l'année 1956, avec un budget dont la partie reconduite était déjà fort lourde, avec malheureusement de surcroît, des calamités nationales, telles le gel et le pourrissement de la situation en Algérie, et sans aucune aide qui se puisse désormais attendre du côté américain — tandis que notre balance commerciale est redevenue déficitaire de près de 30 milliards par mois. Et il n'est pas jusqu'aux ambitions généreuses du Gouvernement qui, en l'absence d'économies susceptibles d'en réduire les incidences, n'apportent à ce tableau une touche sombre supplémentaire.

Si bien qu'à l'heure actuelle, les caisses publiques traduisent un découvert moyen journalier compris entre 3 et 4 milliards. Croit-on que cela puisse durer longtemps ?

Mais ce n'est pas encore cela qui pose, dans l'imminent, le problème le plus préoccupant. Le problème le plus préoccupant est celui de la défense du franc !

Combat difficile, car l'assaut livré aux prix, encore relativement modéré jusqu'ici, — quoique la barrière qui les contient ait bien failli céder en février dernier, au moment des gelées — va se développer à partir de maintenant sur deux fronts à la fois.

C'est dans les mois qui viennent, en effet, que la réduction des abatements de zone, les dépenses supplémentaires du budget, entraînées par le développement des opérations en Afrique du Nord, l'augmentation de la retraite des vieux et les rajustements de salaires vont produire leur plein effet, augmentant de quelque 1.000 milliards le marché de la demande. Et dans le même temps, par suite des trois semaines de congés payés, du rappel des disponibilités, des conséquences des gelées, le rythme de la production va se ralentir, limitant l'offre à moins de la moitié du supplément de pouvoir d'achat distribué. On voit par là ce qu'il peut résulter comme accroissement de la pression sur les prix.

Le Gouvernement, nous apprend-on, entend se montrer ferme, édifier au besoin des mesures rigoureuses pour garantir leur stabilité. Croit-on qu'il suffit de faire preuve d'esprit de décision en matière économique, pour que les faits se plient à notre volonté ?

Les prix n'ont plus aucune élasticité, que va-t-il en résulter ? Si la barrière autoritaire qui doit contenir leur ascension tient bon, — c'est une foule d'entreprises qui, poussées de façon irrésistible par la montée de leurs prix de revient contre cette barrière rigide, viendront s'y écraser, finiront par être broyées, affaiblissant encore, par leur disparition, l'appareil productif du pays et augmentant d'autant la pression sur la monnaie.

Et si la barrière, soumise à une pression sans cesse plus forte, finit par céder, c'est le déclin de l'échelle mobile qui va fonctionner. Qui peut prévoir alors ce qui va se passer ?

Depuis des années, votre rapporteur général a appelé vainement l'attention des pouvoirs publics sur les écueils qu'ils allaient rencontrer, s'il ne modifiaient pas la route où ils s'étaient engagés.

L'an dernier, au milieu de l'euphorie que dispensait à haute dose la critique gouvernementale, son cri d'alarme se fit plus pressant encore, car les dangers se profilaient cette fois distinctement à l'horizon. Peine perdue !

Et maintenant, ils sont là, présents, face à nous.

« Nous combattons le dos au mur », dit M. Leenhardt. C'est vrai !

Pouvons-nous, ayant perdu tant de temps, ayant commis tant d'erreurs, tant d'imprudences, espérer encore pouvoir gagner ce combat ? Peut-être ! si nous nous considérons tous comme en état d'alerte, si nous sommes tous décidés à y prendre une part effective; si nous savons remplacer les absents sur le front du travail, si nous savons développer nos horaires, nos rendements; si les moins défavorisés savent renoncer pour un temps à leurs menus avantages ou à leurs privilèges; si les uns et les autres, nous savons nous imposer certaines disciplines collectives, voire même certaines restrictions.

Regardons l'Angleterre, dont la situation n'est cependant pas aussi critique que la nôtre. Ne vient-elle pas de décider des compressions héroïques dans les chiffres de son budget ? son Gouvernement, ayant ainsi donné l'exemple, n'est-il pas mieux placé pour demander à tous les couches de la population de l'imiter ? Et qui pourra refuser alors de répondre à son appel ?

Méditons cet exemple ! N'oublions pas que le franc est menacé dans l'imminent d'une grave affection que l'habileté de nos praticiens, si grande soit-elle, ne semble plus suffisante à elle seule à conjurer. Il y faut une volonté nationale de guérison et une détermination bien arrêtée de mettre tout en œuvre pour y parvenir. C'est de tout cela que dépendra en définitive une nouvelle dégradation monétaire, c'est-à-dire une nouvelle amputation du franc, ou son retour à la santé !

TOME III

EXAMEN DES CREDITS

Le présent projet de loi a été examiné, en première lecture, par la commission des finances de l'Assemblée nationale et l'Assemblée elle-même du 30 avril au 26 juin 1956 et par votre commission des finances, qui s'en était saisie sans attendre ce vote définitif, du 20 juin au 6 juillet.

Les modifications apportées au texte par l'Assemblée et celles qui sont proposées par votre commission sont étudiées en détail dans les conditions ci-après :

a) L'étude des crédits accordés aux différents départements ministériels fait l'objet de notes insérées dans le présent tome par les rapporteurs spéciaux intéressés, ces notes étant précédées du compte-rendu de l'audition de M. le ministre des finances et des affaires économiques.

Les modifications proposées se trouvent en outre consignées dans les états de comparaison traditionnels accolés aux états législatifs, ces documents étant contenus dans le tome V ;

b) L'examen des articles du projet de loi est présenté dans le tome IV du rapport.

AUDITION DE M. RAMADIER,

Ministre des affaires économiques et financières.

Au moment d'entreprendre l'étude du présent projet de loi collectif, votre commission des finances a demandé à M. le président Ramadier de préciser devant elle les intentions du Gouvernement en matière économique et financière.

Au cours de son audition devant votre commission, le 21 juin, M. Ramadier a présenté l'exposé suivant :

Les conditions dans lesquelles nous avons préparé le collectif de 1956 sont assez particulières, d'abord parce que par l'effet de dispositions de lois de 1954-1955, le Gouvernement a, par décret du 31 décembre 1955, reconduit à 1956 les crédits ouverts pour les dépenses civiles de 1955, et ensuite parce que cette même loi du 6 août 1955 a arrêté le budget militaire de 1956 en même temps que celui de 1955, de telle sorte que c'est véritablement un collectif, c'est-à-dire un cahier de rectifications que nous vous soumettons en ce moment.

Les conditions dans lesquelles s'est présenté ce budget étaient déjà par elles-mêmes difficiles. Je vous rappelle qu'au mois de juillet 1955, M. Pflimlin estimait que le déficit du budget de 1956 s'élèverait à 640 milliards. Au mois de décembre, il avait fait une nouvelle évaluation et le chiffre était alors de l'ordre de 560 milliards. Il marquait une aggravation du déficit véritablement budgétaire de l'ordre d'une centaine de milliards sur celui de 1955, année où le déficit prévisionnel du budget s'élèverait à 435 milliards.

Depuis sont intervenues les affaires d'Algérie. A l'heure actuelle, d'après les demandes des ministères militaires telles que nous les avons contrôlées, les crédits militaires nécessaires pour l'Algérie s'élèveraient aux environs de 280 milliards. Bien entendu, ce chiffre ne peut être considéré comme définitif et je ne me fais aucune illusion, il atteindra et dépassera peut-être 300 milliards. Ces dépenses aggravent le déficit budgétaire dans la même proportion.

Lorsque ce Gouvernement est arrivé au pouvoir après les élections, ces perspectives n'étaient pas encore clairement ouvertes devant nous. Nous avions seulement l'impression d'une aggravation importante des dépenses de caractère militaire.

Notre premier soin a été d'exercer la pression la plus vive, tout au moins dans la limite des possibilités, sur les dépenses courantes du budget en cours d'exécution, pour obtenir une restriction des crédits. Nous sommes parvenus à ramener le déficit budgétaire normal, c'est-à-dire des dépenses annuelles entraînées par l'effet des causes économiques et administratives et en dehors de l'Algérie à 388 milliards, soit environ 45 à 50 milliards de moins que le déficit de 1955 et une centaine de milliards de moins que les prévisions de décembre 1955.

Dans cet état de choses, nous avons évidemment à prévoir les dépenses de l'Algérie. Quand nous avons établi le collectif, celles-ci se présentaient avec un total vraisemblable de 200 milliards — depuis leur montant a augmenté — et nous pensions qu'en définitive le déficit des opérations budgétaires de 388 milliards serait aggravé des 200 milliards que je vous indique et que le déficit total — opérations spéciales puisque c'est sous cette rubrique que le budget l'a placé — s'élèverait à 585 milliards, soit un chiffre voisin des 560 milliards que M. Pflimlin avait prévu au mois de décembre et inférieur à celui qui avait été prévu au mois de juillet de l'année précédente.

Ce n'est évidemment pas un résultat tellement mauvais. En tout cas, je puis vous assurer qu'il n'a pas été obtenu sans de très gros efforts, pas de moi, mais essentiellement de M. Filippi et de la direction du budget. M. Filippi a exercé ses talents de persuasion avec beaucoup d'efficacité. Les questions qui sont venues à mon arbitrage ont été assez peu nombreuses et celles qui ont été à l'arbitrage de M. le président du conseil se réduisent à deux ou trois.

Bien entendu, il faut ajouter à ces chiffres les charges spéciales du Trésor qui sont un peu plus élevées cette année du fait de l'augmentation des prêts aux H. L. M. et d'une certaine augmentation du découvert des comptes spéciaux du Trésor de telle sorte que

les charges du Trésor passent de 326 milliards à 397 milliards. Le découvert global de la trésorerie y compris le déficit budgétaire et les charges propres du Trésor s'élève à 982 milliards. C'est un chiffre très important, je dirai volontiers trop important et j'avoue que je ne le considère pas sans quelque appréhension.

On peut évidemment, par des moyens de trésorerie, se procurer des ressources importantes et il est normal que cette année-ci où nous avons à faire face aux dépenses d'Afrique du Nord, nous les exploitions au maximum, quitte une fois le danger passé à revenir à des chiffres beaucoup plus bas. Néanmoins, le chiffre de 1.000 milliards, à quelques milliards près, nous porte certainement à la limite extrême des possibilités de crédit.

J'ai essayé d'apprécier le maximum possible du recours aux moyens de trésorerie et j'ai cette conviction que jusqu'à 800 milliards, il n'y a vraiment pas de risque grave; c'est une somme que l'on peut trouver dans des appels au crédit à court terme, moyen terme, long terme en utilisant toutes les ressources de la caisse des dépôts et consignations, de la Banque de France et des banques.

Au-dessus de cette limite, on entre dans le domaine des hypothèses. Il s'est confirmé à chaque exercice que les charges réelles de la trésorerie sont toujours au moins de 100 milliards inférieure à ce qui est prévu, par suite de retards de paiement, de règlement, etc., de telle sorte que le chiffre, tel qu'il ressort des « bleus », rentre dans la zone des possibilités. Nous pouvons assurer ce financement.

Mais il faut aller plus loin puisqu'aux dépenses d'Algérie qui étaient prévues s'ajoutent sûrement 75 milliards, peut-être davantage, nous n'en savons rien. Les échéances difficiles sont nombreuses dans l'année, et ce serait prendre un risque énorme que d'avoir recours encore aux moyens de trésorerie. C'est la raison pour laquelle il est absolument indispensable de couvrir par l'impôt les dépenses supplémentaires de l'Algérie.

Nous ne pouvons agir autrement, à moins de recourir aux avances de la Banque de France, ce qui est peut-être un procédé mais peut créer un élément inflationniste, peut-être plus psychologique que mécanique, mais qui serait, certainement, très fâcheux dans la conjoncture actuelle. Actuellement, la pression inflationniste ne s'exerce pas plus en France que dans les pays voisins et peut-être s'exerce-t-elle même moins.

Voilà donc les conditions difficiles dans lesquelles se présente le budget. Si, maintenant, je regarde par-delà le budget, quelle est la situation de l'économie, je suis obligé de considérer qu'elle n'est pas si mauvaise. Bien sûr, suivant la manière dont on considère chaque fait, on peut y voir un symptôme de prospérité ou un signe d'inflation. J'ai lu hier dans une revue suisse, sur la conjoncture dans ce pays, que le symptôme le plus grave que l'on puisse trouver d'une inflation en Suisse et qui constitue une menace extrême, c'était une activité sans cesse croissante de l'industrie. Evidemment si tout signe de prospérité est un signe d'inflation, nous trouvons des éléments inflationnistes qu'on ne recense pas d'habitude. Il faut se garder d'exagérations de ce genre.

Quels sont ces éléments? C'est tout d'abord l'augmentation continue de la production industrielle. En avril, l'indice est de 191, ce qui montre un progrès de 42 p. 100 par rapport à l'année dernière. C'est un progrès appréciable. Peut-être dès le mois d'avril une certaine prospérité de l'industrie tenait-elle aux commandes militaires. Mais elle n'a pu jouer un rôle important.

La production agricole sera certainement inférieure cette année à celle de l'année dernière. On a craint une réduction de l'ordre de 40 p. 100. D'après les dernières estimations que je possède, ce chiffre me semble pessimiste. Il doit être aux environs de cinq points. Cette diminution a été sensible sur toutes les productions de printemps. Ce qui était en terre en février et au début mars a été anéanti. Mais ce n'est qu'une faible partie de la récolte.

On a enregistré des surprises. Nous avons craint de ne pas voir de pommes de terre de primeur à Paris. C'est ce qui a été constaté jusqu'aux environs du 20 mai, alors que nous aurions dû les voir apparaître dans le début du mois. Jusqu'au 20 mai, nos collègues qui représentent des départements producteurs de pommes de terre de primeur sont venus nous demander avec insistance de fermer la frontière et de prendre des mesures protectionnistes. Nous les avons écoutés un peu, mais pas trop parce que nous craignons que la production française ne suffise pas à alimenter la consommation.

Puis, à la fin du mois de mai, l'attitude de ces mêmes collègues a tout à fait changé. Ils sont venus demander avec insistance qu'on ouvre toutes les frontières sans restriction. Nous n'avons pas cédé et nous avons simplement, en raison des arrivages abondants de pommes de terre de primeur, admis l'envoi d'un petit tonnage à Londres. Mais en même temps, parallèlement, les pommes de terre ont fait leur apparition à Paris en assez grande quantité et les prix ont rapidement baissé. C'est vers le 2 ou 3 juin que nous avons pu ouvrir les frontières entièrement et laissé partir les pommes de terre. Or, il s'agit d'une production de primeurs qui n'a pu être mise en terre qu'après les intempéries et qui cependant est arrivée sur les marchés. La production semble même avoir été supérieure à celle de l'année dernière.

J'espère qu'il en sera ainsi pour de nombreuses productions agricoles. Evidemment, c'est sans doute le blé qui, parmi toutes les productions, sera le plus fortement atteint en quantité et en prix de revient, puisqu'il aura fallu deux semailles pour une récolte médiocre en définitive.

Je pourrais continuer mon tour d'horizon dans le domaine de l'agriculture. Le bétail n'a pas subi une atteinte considérable. Par contre, le lait a été touché dans une certaine mesure, mais cela a été compensé par un prix plus élevé pour le lait et parfois très élevé pour le beurre qui, malgré nos interventions, est toujours resté aux Hautes à des cours nettement supérieurs à ceux de l'an dernier. En contrepartie, il faut reconnaître que les prix de revient ont augmenté d'une manière assez sensible, car, d'une part les

gelées et d'autre part la sécheresse qui a suivi dans certaines régions ont obligé les producteurs à utiliser des aliments artificiels ou de céréales secondaires.

Ces causes, qui ont agi jusqu'à ce moment, cessent peu à peu de produire leurs effets et la courbe des prix de la production dépendra peut-être davantage de l'évolution des conditions climatiques des mois qui viennent que des conditions passées. Ainsi, notre production agricole, qui est touchée et qui se trouvera cette année à un niveau inférieur à celui de l'an dernier, n'est pas cependant atteinte autant que nous pouvions le craindre et, s'il existe des inquiétudes, s'il y a des mesures à prendre, la situation, néanmoins n'a pas le caractère catastrophique qu'à un certain moment on était en droit de redouter. Je pourrais citer, par comparaison, l'année 1947 où, à la suite de fortes gelées, la production agricole étant en déficit, il fallut se livrer à toutes sortes de manœuvres plus ou moins acrobatiques pour arriver à alimenter suffisamment la population.

Par conséquent, sur le plan de la production agricole, malgré des inquiétudes, malgré des déficiences, nous pouvons dire que nous sommes dans une période saine et, sinon de très grande prospérité, tout au moins de progrès continu.

Voilà les éléments favorables. On peut avoir des inquiétudes par contre, sur le plan financier. La première constatation que l'on peut faire dans ce domaine, c'est une certaine abondance de capitaux sur le marché. Elle provient vraisemblablement de l'amélioration des revenus au cours des années précédentes et particulièrement de l'année 1955, d'autre part, des rapatriements de capitaux qui reviennent encore un peu d'Indochine, mais surtout d'Afrique du Nord, en particulier du Maroc et de la Tunisie, et peut-être un peu moins d'Algérie.

L'abondance des capitaux est donc certaine et elle se traduit par le succès relatif des émissions tant publiques que privées. Du 1^{er} janvier à la fin du mois de mars, malgré qu'il n'y ait pas eu d'emprunts d'Etat pendant cette période alors qu'il y en avait eu l'année précédente, nous avons obtenu, dans le secteur public et semi public, et aussi par les émissions privées, un chiffre supérieur à celui de l'année dernière. Elle se traduit également par une augmentation des dépôts dans les caisses d'épargne, dépôts qui ont été même anormalement importants pendant les deux premiers mois, et surtout, en janvier. Cette augmentation se poursuit encore, bien que cette sorte de rush vers les caisses d'épargne se soit un peu atténué.

Ainsi, nous pouvons constater que l'épargne s'accroît et que les capitaux sont abondants. C'est évidemment un élément favorable de premier ordre et de nature à faciliter notre tâche dans le domaine de la trésorerie. On pouvait craindre — je l'ai craint et j'avoue encore — que cette augmentation des capitaux disponibles, jointe à la hausse des prix dont je vous parlerai tout à l'heure, n'entraîne les négociants et aussi les industriels à constituer des stocks. Je me suis préoccupé de cette question avec un grand soin. J'ai fait procéder, en particulier par la Banque de France, à plusieurs enquêtes approfondies et détaillées. Il n'a pas été possible de constater, je dois le dire, sur un point quelconque, un accroissement sensible des stocks. Peut-être il y a-t-il dans deux ou trois départements, principalement dans les régions d'industrie textile, une certaine tendance à la constitution de stocks, mais c'est plus un soupçon qu'une réalité confirmée et il faut reconnaître honnêtement que les enquêtes, notamment celles de la Banque de France, n'ont pas révélé d'opérations de crédit en vue de l'augmentation des stocks.

On peut dire, par conséquent, que nous sommes finalement dans une situation financière saine.

La seule progression que nous puissions constater concerne le crédit à la consommation. Celui-ci continue à croître dans des proportions assez importantes et il peut y avoir là un élément de déséquilibre. Le conseil national du crédit, qui a la surveillance des établissements spéciaux, envisage de prendre un certain nombre de mesures, non pas pour supprimer le crédit à la consommation, mais pour en éviter les abus, par exemple en exigeant que ceux qui en bénéficieront, versent, au début de l'opération, une somme plus importante que celle exigée jusqu'à présent.

Peut-être y aura-t-il une autre mesure à prendre, car il existe sans doute un certain marché noir du crédit à la consommation. Un certain nombre de personnes, sans violer d'ailleurs aucune loi, font du crédit à la consommation dans des conditions qui échappent à toute surveillance. Il sera probablement nécessaire de vous soumettre un texte qui les astreigne à une surveillance de la part du conseil national du crédit. C'est un problème sérieux, mais qui n'est ni grave ni préoccupant.

Nous avons donc, du point de vue financier, des éléments favorables. Il faut que je vous énonce maintenant les éléments inflationnistes qui exercent leur action. Le premier, c'est le mouvement international de hausse des prix. Je crois qu'en France on n'en a jamais tenu suffisamment compte. Nous sommes dans un courant dont nous ne sommes qu'une partie et qui nous entraîne. Nous ne pouvons pas y résister, à moins de fermer absolument nos frontières et de nous isoler totalement. Or, la hausse des prix se produit d'une manière plus ou moins inquiétante dans tous les pays d'Europe occidentale: en Angleterre, en Belgique, en Suisse, en Suède, en Hollande et même en Allemagne, encore que, dans ce pays, la menace inflationniste revête plutôt un autre caractère. Nos prix se trouvent entraînés par ce courant. La conséquence, c'est que l'écart entre nos prix et les prix internationaux s'est un peu réduit. Dans certains cas, ces derniers ont même dépassé les prix français. Je vous citerai le cas du bétail. Traditionnellement, quand on constatait une hausse des prix de la viande en France, on faisait entrer un certain contingent d'importations et, à l'inverse, quand on voulait soutenir les prix, on faisait de l'exportation. Actuellement, une certaine tension se manifeste sur le marché de la viande et nous avons ouvert certains contingents, mais il se trouve que, dans les pays voisins, qui sont évidemment les seuls à pouvoir nous fournir

de la viande, les prix sont au moins aussi élevés qu'en France, de sorte que ce moyen traditionnel nous échappe. C'est un fait qui existe, je crois, pour un certain nombre d'autres produits.

Un deuxième élément inflationniste, incontestable, c'est le déficit budgétaire. Cette masse que je vous ai indiquée et qu'il est possible, mais certainement difficile de financer, pèse sur le marché. Fort heureusement, il se produit ce mouvement de reflux de capitaux vers la France. Ces disponibilités relativement grandes, nous ont permis de ne pas sentir trop fortement, pour le moment, les conséquences de cette augmentation du déficit budgétaire.

Vous me permettrez d'aborder ici un sujet un peu délicat. On peut se demander s'il y a lieu ou non d'envisager la couverture d'une partie de ce déficit par des impôts. A mon avis, le pire, c'est le déficit qu'on n'essaie pas de combler et l'accroissement des impôts me paraît sans aucun doute beaucoup moins nocif. Je constate même que, dans le passé, on a souvent considéré le contraire, peut-être avec quelque exagération, que le remède spécifique à l'inflation, c'était l'augmentation des impôts, grâce à laquelle on peut éponger les trésoreries excédentaires qui viennent à se constituer.

Ce déficit provoque une pression qui s'exercera tant qu'il ne pourra pas être comprimé et qui est étroitement liée aux problèmes de l'Afrique du Nord. Par ailleurs, la tendance au développement des dépenses m'a beaucoup inquiété ces derniers temps. J'ai essayé de préparer les premiers éléments du budget de 1957 et, en tenant compte des engagements déjà pris par des lois, j'arrive à une aggravation du déficit, que j'estime inadmissible et qui est de l'ordre de 200 à 300 milliards. J'ai du reste immédiatement proposé au Gouvernement, qui les a acceptées, les mesures nécessaires pour réduire ce déficit et le ramener au niveau actuel, et même, si possible, au-dessous.

Cela ne sera pas possible sans revenir sur un certain nombre de décisions qui ont été prises un peu dans tous les domaines. Je me suis efforcé d'exercer une police sévère sur les dépenses et j'ai dû prendre, devant les Assemblées, des attitudes qui ont paru parfois désagréables et qui, sans aucun doute, ne pourront devenir encore que plus désagréables pour moi et pour tout le monde à un cours des mois suivants, tant que subsistera cette menace. Je suis prêt, pour ma part, à poursuivre avec ferocité un effort de restriction et d'économies. Ce n'est qu'en se montrant, non pas d'une grande modération — car ce n'est pas suffisant — mais d'une « pingrerie harpagonnesque » que nous pourrions arriver à franchir le cap.

A l'issue de l'exposé du ministre, notre collègue M. Chaplain a attiré son attention sur le peu de répercussion apparente de la fin des hostilités en Indochine sur le volume des crédits militaires. Bien qu'une partie des dépenses de l'espèce fut couverte par une aide spéciale des Etats-Unis d'Amérique, il serait nécessaire d'avoir sur ce point des comptes plus précis.

Notre rapporteur général a présenté, de son côté, un certain nombre d'observations; celles-ci se trouvant développées en détail dans l'exposé général du présent rapport, il n'estime pas opportun de les reprendre également ici. Il convient toutefois de signaler que M. le président Ramadier a reconnu que, pour l'année en cours, l'augmentation du pouvoir d'achat mis à la disposition des consommateurs serait de l'ordre de 1.000 milliards, alors que celle des biens de consommation lui serait inférieure de 300 milliards environ.

Enfin, mon éminent prédécesseur M. Berthoin, notant que les conditions techniques de l'inflation sont malheureusement réalisées, a insisté énergiquement sur la nécessité de n'en pas déclencher les conditions psychologiques. A cet effet, s'il n'est pas douteux que les engagements pris doivent être tenus, il faut à la fois éviter soigneusement d'en prendre de nouveaux trop lourds et veiller à l'économie la plus stricte dans la gestion des crédits publics. Devant la dramatique situation actuelle, le pays a besoin de savoir qu'il a affaire à un Gouvernement honnête et austère.

AFFAIRES ETRANGERES

I. — SERVICES DES AFFAIRES ETRANGERES

Rapporteur spécial: M. Georges Portmann.

Les crédits affectés aux dépenses du ministère des affaires étrangères pour l'exercice 1955 étaient de 17.493.127.000 F, soit 14.610 millions 427.000 F pour les dépenses ordinaires et 2.883 millions de francs, pour les dépenses en capital.

Le montant des crédits prévus pour l'exercice 1956 est de 20 milliards 234.680.000 F, soit une différence de 2.741.553.000 F.

Une partie de cette différence a été comblée par le décret n° 55-1689 du 31 décembre 1955, pris en application de la loi dite de « reconduction », soit 1.879.468.000 F représentant une augmentation de 2.868.468.000 F des dépenses ordinaires, mais une diminution de 989 millions de francs en capital.

De plus, le décret n° 56-390 du 17 avril 1956 réalisait au contraire des économies de l'ordre de 462 millions de francs.

Le présent « collectif » a donc pour objet de demander au Parlement le vote de 1.024.085.000 F, indispensables pour assurer l'exercice de 1956.

Ces ajustements de crédits sont rendus nécessaires par:

1° L'amélioration de la situation des fonctionnaires;
2° La prise en charge par le budget métropolitain des dépenses de fonctionnement des services culturels français de Pondichéry, d'Allemagne, d'Autriche et de Sarre.

3° La hausse du coût de la vie dans certains pays étrangers allant jusqu'à 33 p. 100 en Autriche, 16 p. 100 en Suède, 15 p. 100 en Argentine, 12 p. 100 au Brésil, 11 p. 100 en Turquie, etc.

Examinons en détail les crédits supplémentaires demandés dans le collectif.

Dépenses ordinaires.

Elles représentent:

433.235.000 F pour « Moyens des services », 616.050.000 F pour « Interventions publiques », soit 719.285.000 F, sur lesquels comme nous le verrons, l'Assemblée nationale a opéré un abatement de 10.000 F au chapitre 42-22.

A. — Moyens des services.

Les chapitres 31-01, 31-41, 31-91 et 33-91 ont trait à la transformation en emplois permanents au ministère des affaires étrangères de certains emplois temporaires des services des affaires allemandes et autrichiennes. Cette mesure a entraîné la création de 48 emplois nouveaux dans les services à l'étranger (chapitre 31-11). Mais 44 des titulaires de ces emplois exercent leurs fonctions à Paris, il est nécessaire d'envisager des crédits (chapitre 31-01) qui seront d'ailleurs réduits d'un montant équivalent au chapitre 31-41.

Ceci comporte naturellement les indemnités résidentielles (chapitre 31-91) et les charges sociales afférentes (chapitre 33-91).

Le chapitre 31-13 fixe à 126.600.000 F l'ajustement de crédits pour rémunérer les auxiliaires diplomatiques et consulaires. Il est indispensable d'apporter à ces modestes mais très utiles serviteurs de l'Etat, une aide dans leur situation difficile, ces agents n'ayant aucune garantie quant à la durée de leur emploi, ne bénéficiant d'aucun droit d'ancienneté, n'ayant aucune indemnité de charges de famille et aucune retraite.

Si nous notons les 2 millions de francs supplémentaires demandés au chapitre 31-93 pour frais de réception des journalistes étrangers et les 8.700.000 F demandés au chapitre 31-95 pour la participation de la France aux dépenses de fonctionnement d'un bureau mixte franco-espagnol d'information à Tanger, nous en aurons terminé avec les moyens des services.

B. — Interventions publiques.

Les interventions publiques font l'objet de majorations beaucoup plus importantes, et à juste titre, comme nous le verrons plus loin.

Je cite simplement au passage le chapitre 41-91 où l'on trouve 4.390.000 F représentant l'ajustement du montant de l'allocation donnée à la famille d'Abd-El-Kader. Il s'agit là d'une dette d'honneur de la France, qui s'inscrit au crédit de notre pays dans son attitude envers le monde arabe, attitude singulièrement symbolique dans les heures que nous vivons.

Et, j'arrive tout de suite à la partie la plus importante de ce collectif, tant par les sommes que nous jugeons nécessaires que par l'importance de leur utilisation judiciaire pour le rayonnement de la France, je veux parler des relations culturelles à l'étranger (chapitre 42-22) et de l'assistance technique (chapitre 42-23).

Aide culturelle à l'étranger.

Le chapitre 42-22 a été l'objet à l'Assemblée nationale d'une longue et fort intéressante discussion, reflet certain de l'inquiétude qui se manifeste dans bien des milieux sur les conditions de notre action de propagande intellectuelle et scientifique dans le monde.

Le crédit de 496 millions de francs demandé par le Gouvernement a été réduit à 495.990.000 F par l'Assemblée nationale à la demande de sa commission des finances.

Cette réduction indicative de 10.000 F, seule réduction opérée sur les crédits du ministère des affaires étrangères, a pour but d'appeler l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'une dotation beaucoup plus importante et d'une utilisation plus efficace de ces crédits, comme l'a déjà demandé M. Annengaud récemment dans une question orale au ministre des affaires étrangères le 12 juin 1956.

Vous me permettrez d'envisager maintenant trois points essentiels se référant à ce chapitre; les professeurs, les instituts, les étudiants.

Dans son intervention, M. Armengaud demandait au ministre des affaires étrangères comment il entendait satisfaire aux impératifs d'une politique culturelle qui manque de concordance entre ses fins et ses moyens financiers:

Accroissement de l'expansion culturelle;
Soutien des légitimes préoccupations de carrière des professeurs;
Saine gestion financière et budgétaire;
Sauvegarde de la qualité et du moral du corps enseignant français détaché à l'étranger.

Il insiste pour que sa protestation réitérée soit prise en considération et suivie d'effet par le ministre des affaires étrangères.

1. Les professeurs sont en nombre insuffisant, qu'il s'agisse d'agrégés, de licenciés ou de chargés de cours. 290 agrégés, 350 licenciés, 95 adjoints d'enseignement, 20 chargés de cours, constituent un nombre d'enseignants qui ne correspondent pas aux nécessités que je dirai vitales pour le maintien de la culture française dans le monde.

Il n'est pas de pays étranger, où je sois allé moi-même donner des conférences, où l'on ne m'ait supplié d'intervenir pour que l'on envoie très vite des professeurs qualifiés. Il semble que la France reprenne une position intellectuelle qu'elle avait en partie perdue après la guerre. Une soit d'apprendre le français, de s'initier à notre doctrine cartésienne, de s'imprégner de notre littérature, se développe chaque jour davantage.

Et je dois rendre hommage à l'Alliance française qui vient si heureusement s'associer aux efforts de notre direction des relations culturelles.

Songez, messieurs, que c'est par milliers dans le monde que garçons et filles suivent les cours de l'Alliance et qu'à Paris même dans les classes du boulevard Raspail plusieurs milliers d'étrangers viennent s'initier à notre culture.

2. Les instituts sont le complément nécessaire car ils matérialisent cet enseignement. Il faut multiplier ces maisons de culture française et, comme le demandait le rapporteur des affaires étrangères, M. Félix Gouin, à l'Assemblée nationale, profiter de la détente internationale pour recouvrir au plus vite, dans les coins du monde où ils n'existent pas et, de l'autre côté du rideau de fer, chez ces peuples satellites où la France tenait auparavant une si grande place, ces foyers de rapprochement intellectuels et scientifiques qui ne peuvent que servir la paix.

Des relèvements de crédits se sont montrés nécessaires pour la prise en charge par les affaires étrangères des dépenses de fonctionnement des services culturels français à Pondichéry, en Allemagne, en Autriche et en Sarre.

Des inquiétudes se sont manifestées, en particulier sur l'avenir des établissements français en Sarre. Nos services paraissent s'orienter sur le maintien du lycée français à Sarrebrück et l'abandon du financement de l'université franco-sarroise.

C'est à mon avis une solution de sagesse, les mesures à prendre devant, dans l'avenir, se placer dans le cadre d'un accord culturel franco-allemand.

3. Les étudiants sont dans une telle politique les véritables ambassadeurs de la pensée française. L'Union nationale des étudiants de France a demandé une aide plus substantielle que les 250.000 F prévus pour les centres d'accueil et d'information qui ont été créés à Bordeaux, à Grenoble, à Lille et à Angers.

Mais il est nécessaire de bien recevoir les jeunes gens qui viennent travailler chez nous, il est encore plus nécessaire de les attirer dans nos écoles et nos universités.

Il est sûr et affligeant que les étudiants étrangers désertent la France.

Si nous prenons l'exemple de l'Amérique latine, les jeunes se dirigent maintenant vers les Etats-Unis. La guerre, en nous coupant pendant cinq ans de ces populations si traditionnellement de culture française, a porté à notre rayonnement un coup terrible dont nous commençons à peine à nous relever.

Si nous voulons lutter avec quelque chance de succès, indépendamment des conférences faites par des Français qualifiés, des livres, des films, il faut multiplier les bourses et, quand je vois que le collectif n'envisage qu'une augmentation de 7 millions sur les 456 demandés, je reste effaré.

Si les Américains attirent tant d'élèves, c'est parce qu'ils multiplient les bourses de voyage et de séjour, à condition que l'étudiant parle l'anglais.

N'oublions pas que cet argent est un placement à terme exceptionnel et d'un rendement indirect parfois invraisemblable.

Un élève ne peut dénigrer son maître sans se dénigrer lui-même et, à ce point de vue, le résultat est déjà particulièrement valable, mais sur le plan économique il est encore plus payant.

L'ingénieur formé chez nous pensera plus tard aux maisons françaises pour les réalisations à faire dans son pays et les exemples abondent que ce soit au Venezuela, en Colombie, au Brésil ou ailleurs.

Le chirurgien achètera ses instruments dans des maisons françaises, il lira des livres scientifiques ou des revues françaises.

Il ne suffit pas de bien faire, il faut le faire savoir et c'est en cela que nos élèves étrangers constituent les meilleurs et les plus dévoués des propagandistes.

Assistance technique.

Mais le monde évolue. De plus en plus un pays s'impose par ses techniciens et ses recherches scientifiques.

C'est ce côté de la propagande française qui est envisagé dans le chapitre 42-23.

L'augmentation de 220 millions prévue dans le collectif est notablement insuffisante, qu'il s'agisse de missions d'experts et de stages en France, de stages sur des chantiers français à l'étranger, de missions d'études, de grands travaux permettant à la France de participer à la mise en œuvre des plans d'industrialisation des pays sous-développés ou de pays complétant leur armement industriel, qu'il s'agisse de barrages, de routes, de centrales électriques, d'urbanisme, la France est encore présente dans le monde, plus souvent qu'on ne le croit et il faudrait un peu plus d'action efficace pour qu'elle s'impose davantage encore.

Une lutte d'influence s'exerce au sujet de ce chapitre entre le ministère des affaires étrangères et le secrétaire d'Etat aux affaires économiques. Lutte du Quai d'Orsay contre le Quai Branly qui ne peut nuire à la France.

Un « gentleman's agreement » semble s'être établi entre ces deux départements et l'ensemble de l'assistance technique bilatérale demeurera sous l'étiquette « Affaires étrangères » : 216 millions pour les affaires étrangères se rapportant à l'assistance technique désintéressée et 270 millions virés aux affaires économiques pour l'assistance expansion économique.

Quelle que soit l'importance du quai Branly en la matière, la place du diplomate reste cependant importante, car seul il peut situer la négociation à sa vraie place, la concevoir sous son aspect psychologique, la faire cadrer avec la politique générale.

Les chapitres 42-31 sur la participation de la France à des dépenses internationales (O. N. U., secours aux réfugiés, comité intergouvernemental pour les migrations européennes) et 42-34 sur l'assistance aux réfugiés en France n'appellent aucun commentaire.

Par contre, le chapitre 42-32, sur les subventions à divers organismes, attire tout particulièrement l'attention de M. Armingaud à propos du monde bilingue. Il fait remarquer une fois de plus et de la façon la plus formelle que le monde bilingue portera préjudice au développement du français.

Il proteste contre le maintien des crédits affectés au monde bilingue pour les raisons qu'il a déjà exprimées dans son intervention du 14 février 1956.

Dépenses en capital.

Ces dépenses sont augmentées de 428.800.000 F pour les autorisations de programme et de 274.800.000 F pour les crédits de paiement.

Voire commission des finances ne fait aucune objection à l'octroi de ces crédits qui doivent être utilisés pour la construction ou l'extension d'établissements d'enseignement et de centres culturels français à l'étranger. Par exemple, les instituts français d'Athènes, Buenos-Ayres, Mexico, les lycées français de Madrid et de Vienne, les centres culturels d'Ankara et de Rome.

Un certain nombre d'opérations immobilières sont également en cours à Paris, Tokio, Hambourg, Vienne, Bangkok et New-Delhi.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des finances a donné un avis favorable aux divers ajustements proposés.

II. — AFFAIRES MAROCAINES ET TUNISIENNES

Rapporteur spécial: M. Kalenzaga.

Les crédits ouverts en 1955 aux services des affaires marocaines et tunisiennes s'élevaient à 31.215.427.000 F.

Les montants reconduits à 1956, compte tenu des réductions opérées par le décret du 17 avril 1956, ont été portés à 41.258.844.000 F.

Le présent projet de loi prévoit l'ouverture de crédits supplémentaires à concurrence de 21.154.000 F.

Portant le total des dotations pour 1956 à 41.279.998.000 F.

Ce qui frappe au premier abord dans ce budget, c'est le montant très réduit des crédits supplémentaires demandés, ce qui fait qu'il s'agit en somme purement et simplement de la reconduction en année pleine du précédent.

1° Reconduction des crédits de 1955.

La majoration de dotations à laquelle a donné lieu cette reconduction peut s'analyser ainsi:

Dépenses ordinaires, 4.543.417.000 F.

Dépenses en capital, 2.500 millions de francs.

Total, 7.043.417.000 F.

a) Dépenses ordinaires:

Le décret du 31 décembre 1955 constatant le montant des crédits reconduits avait prévu une augmentation de 5.593.417.000 F.

Mais celle-ci a été réduite par le décret du 17 avril 1956 à titre d'économies, de 1.050.000.000 F.

Net, 4.543.417.000 F.

L'augmentation initiale était essentiellement due aux chefs de dépenses suivantes:

Dépenses diverses de sécurité en Tunisie, 1.285 millions de francs.

Prise en charge éventuelle par le budget métropolitain des services que le budget tunisien a supportés jusqu'ici, 1.500 millions de francs.

Installation d'immeubles administratifs pour les services français en Tunisie, 75 millions de francs.

Participation de la métropole au programme de lutte contre le chômage en Tunisie, 2.600 millions de francs.

Au total, 5.460 millions de francs.

La réduction ultérieure de 1.050 millions, dont une partie n'est pas encore ventilée par chapitres, porte essentiellement sur le chapitre: « Dépenses consécutives à la création du haut commissariat de la République française en Tunisie ».

b) Dépenses en capital:

L'importance des crédits ouverts à ce titre, 36,5 milliards tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, en augmentation de 2,5 milliards sur 1955, marque l'intérêt porté par la France au développement économique du Maroc et de la Tunisie. Ils représentent une part très importante dans le cadre du plan de modernisation et d'équipement et dont le montant global atteint pour 1955, 22.341 millions pour la Tunisie et 52.305 millions pour le Maroc.

L'augmentation de 2.500 millions est conforme aux échéanciers de paiement des programmes qui ont été lancés au cours de l'année précédente.

Dans le collectif pour 1956 aucun crédit n'est demandé à ce poste en sus de ceux prévus dans le cadre de la reconduction. Mais un crédit global de 16 milliards figure au budget des charges communes, sous le titre « Aide extérieure », dont la majeure partie doit être affectée à des dépenses d'investissements au Maroc et en Tunisie.

2° Crédits supplémentaires demandés dans le cadre du collectif.

Comme on l'a vu, les crédits sont d'un montant peu important; les mesures qu'ils traduiront sont également d'importance limitée et deux seulement méritent d'être signalées:

Des modifications d'effectifs, pour 18.700.000 F.

L'amélioration du parc automobile, pour 2.200.000 F.

a) Modifications d'effectifs:

Le Gouvernement demande, au titre du budget des affaires marocaines et tunisiennes, la création de deux emplois de chargés de mission et de sept emplois pour le personnel d'exécution. Pour justifier cette mesure, il indique que l'augmentation du nombre des problèmes issus de l'évolution des relations de la France avec le Maroc et la Tunisie, la négociation des nouveaux accords et de multiples questions posées par leur application dans tous les domaines, entraînent l'accroissement corrélatif des tâches des services chargés des affaires marocaines et tunisiennes.

b) Amélioration du parc automobile:

Les crédits demandés ont pour objet de permettre l'acquisition et l'entretien de deux voitures automobiles destinées à compléter la dotation du parc automobile du cabinet du secrétaire d'Etat aux

affaires étrangères chargé des affaires marocaines et tunisiennes, dans la limite imposée à l'ensemble des ministères par les règlements interministériels qui limitent à trois véhicules le parc dont peut disposer un secrétaire d'Etat.

Les propositions présentées par le Gouvernement n'ont été l'objet d'aucune modification en commission des finances de l'Assemblée nationale ni de l'Assemblée elle-même et votre commission vous propose de les accepter.

III. — ETATS ASSOCIES

Rapporteur spécial: M. Fousson.

Le décret du 27 octobre 1955 a rattaché les services de l'ancien secrétaire d'Etat aux Etats associés au ministère des affaires étrangères. Les services des Etats associés, conservent cependant un budget particulier constituant la section III du budget du département des affaires étrangères.

Les crédits demandés au titre de ce budget pour 1956, s'élèvent à 40.297.763.000 F.

La loi de finances de 1955 n'ayant prévu qu'une dotation de 7.755.017.000 F.

L'augmentation d'un exercice sur l'autre est de 2.542.746.000 F.

Celle-ci résulte des modifications de crédits suivantes:

Incidence de la reconduction du 31 décembre 1955, 2.067.866.000 F en plus.

Economies imposées par le décret du 17 avril 1956, 530 millions de francs en moins.

Augmentation demandée dans le collectif 1956, 1.004.880.000 F.

1° Reconduction des crédits.

Dépenses ordinaires.

En ce qui concerne les dépenses ordinaires, les crédits reconduits sont en diminution de 882.134.000 F par rapport aux crédits votés pour 1955.

Ces diminutions s'expliquent essentiellement par une réduction des effectifs en service en Indochine et des moyens des services correspondants, diminutions qui résultent, notamment, des modifications apportées à la structure de la représentation française dans les anciens territoires indochinois. Le commissariat général a été supprimé, ainsi que la délégation générale pour le Nord Viet-Nam du haut commissariat de France au Viet-Nam.

La représentation française dans les états d'Indochine est donc désormais la suivante:

Un haut commissaire de France au Cambodge;

Un haut représentant français au Laos;

Un haut commissaire de France au Viet-Nam;

Un délégué général du Gouvernement auprès de la République démocratique du Nord Viet-Nam.

Un point a retenu particulièrement l'attention de votre commission des finances.

En effet, le calcul des crédits ouverts aux services des Etats associés tient compte d'un décret du 14 mai 1956, pris en forme de règlement d'administration publique et qui procède, en application de la loi du 17 août 1948, à 728 suppressions d'emplois et à 108 créations. Parmi les emplois supprimés — conséquence normale d'une réduction des effectifs devenue indispensable — figurent des magistrats, des techniciens détachés par le ministre de la France d'outre-mer auprès du secrétaire d'Etat aux Etats associés. Pour ces catégories de fonctionnaires en position de service détaché conformément au statut de la fonction publique de 1946, la suppression de leurs emplois, et par voie de conséquence, leur remise à la disposition de leur département d'origine — en l'occurrence le ministère de la France d'outre-mer — ne pose pas de problème, la loi de finances de 1953 ayant précisé les conditions dans lesquelles sont sauvegardés leurs droits à un emploi et à un traitement.

Il n'en est pas de même pour le poste de gouverneur et les 41 emplois d'administrateurs de la France d'outre-mer qui sont supprimés. En effet, ces fonctionnaires d'autorité jouissaient d'une vocation en quelque sorte interministérielle puisqu'ils pouvaient servir indifféremment en Afrique Noire ou à Madagascar, au titre du ministère de la France d'outre-mer, ou en Indochine, au titre du secrétariat d'Etat aux Etats associés. Or, le décret du 27 octobre 1955 — qui, pas plus que celui du 14 mai 1956, ne porte le contreseing du ministre de la France d'outre-mer — a purement et simplement mis à la disposition du ministère des affaires étrangères le personnel appartenant aux cadres des gouverneurs et des administrateurs de la France d'outre-mer sans que le ministre de leur administration d'origine ait été appelé à apposer son contreseing sur les textes ayant modifié leur affectation. A cet égard, le rapporteur de votre commission des finances s'élève, une fois de plus, contre la désinvolture avec laquelle a toujours été traité — quel que soit le Gouvernement d'ailleurs — le ministère de la France d'outre-mer.

Dans le cas présent, quelle sera la position administrative du gouverneur de la France d'outre-mer et des 41 administrateurs dont les emplois sont supprimés ?

Ou bien, ils seront remis à la disposition du ministre de la France d'outre-mer qui ne dispose, en 1956, d'aucun crédit permettant d'assurer le paiement de leurs traitements, ou bien, et cela a paru rationnel et nécessaire à votre commission des finances, ils seront intégrés dans les emplois nouvellement créés.

Mesure rationnelle, puisqu'ils occupent depuis toujours les emplois dont il s'agit; mesure nécessaire, si l'on veut éviter l'augmentation des crédits du ministère de la France d'outre-mer où ils viendraient en surnombre.

Tel sera l'objet de deux articles additionnels 20 A et 20 B qui seront examinés lors de la discussion des articles.

Signalons enfin que les chapitres relatifs aux missions d'enseignement français et de coopération culturelle ainsi qu'aux services techniques présentent une augmentation qui paraît bien légère à votre commission des finances.

Dépenses en capital.

En ce qui concerne les dépenses d'équipement, l'augmentation de 2.770 millions de francs qui apparaît résulte des mesures suivantes:

L'inscription d'un crédit de 3 milliards au titre de l'assistance aux Etats associés;

La cessation de toute opération pour l'équipement des services civils français en Indochine qui se traduit par la suppression d'un crédit de 250 millions figurant pour cet objet dans le budget de 1955.

L'assistance aux Etats associés.

L'ouverture d'un crédit de 3 milliards de francs pour l'assistance aux Etats associés s'explique de la façon suivante:

En 1954, les Gouvernements des Etats-Unis et de la France décidèrent d'accorder aux Etats du Sud Viet-Nam des crédits d'assistance économique pour un montant global de 80 milliards, la participation de la France étant de 20 milliards, et celle des Etats-Unis de 60 milliards.

En 1955, le budget français a donc prévu une autorisation de programme de 20 milliards, un crédit de paiement de 7 milliards ayant été accordé en cours d'année.

Pour 1956, le Gouvernement propose l'inscription de 3 milliards de crédits complémentaires qui porteront ainsi à 10 milliards la fraction déjà libérée de la participation française à l'exécution de ce plan.

Ces crédits sont consacrés à des travaux ou à des fournitures de matériels selon les demandes qui ont été formulées par les Gouvernements des Etats. Les projets établis sont de caractère soit économique, soit technique; toutefois une marge importante a été réservée à des réalisations d'intérêt social.

L'ouvrage le plus important en cours d'exécution est certainement le nouveau port de Kompong Som au Cambodge. Il donnera à ce pays un débouché direct sur la mer. Grâce aux études entreprises en 1955, le projet a pu être établi avant la fin de l'année et le terrain a été préparé pour l'ouverture des chantiers. Sur cette côte jusqu'alors inaccessible, du matériel a été débarqué, le terrain a été dégagé de sa forêt, et des maisons préfabriquées sont en cours de montage. Une piste pour avions légers a même été aménagée, car les liaisons rapides ne peuvent être effectuées que par la voie aérienne. Les crédits définitifs venant d'être accordés, les gros travaux vont commencer.

D'autres travaux sont également entrepris: installation d'une école royale de médecine, construction d'un hôpital français à Phnom Penh, tandis qu'au Viet-Nam la réinstallation des réfugiés dans de nouveaux villages se poursuit sur les crédits prévus pour l'équipement social. Des travaux routiers sont en cours au Laos.

Parallèlement des fournitures de matériel français sont faites aux trois Etats, matériel de travaux publics notamment: camions-tonnes, asphaltieuses, gravillonneuses, etc. L'équipement ferroviaire doit faire l'objet de marchés importants pour le Viet-Nam et le Cambodge.

Les crédits d'aide économique et technique aux Etats associés supportent également la charge de plus de 120 experts mis à la disposition des Etats associés, ingénieurs, médecins, techniciens. D'autre part, des sommes importantes sont réservées depuis 1955 pour l'envoi en France de ressortissants de ces Etats qui viennent y suivre les stages techniques les plus divers: aviation civile, administration, médecine, enseignement technique, etc. Cette année le nombre de ces boursiers atteint 200 et les candidats se manifestent toujours plus nombreux.

2° Les mesures nouvelles du collectif 1956.

Les modifications proposées dans le collectif sont extrêmement limitées. Elles ne portent pratiquement que sur deux chapitres, mais procèdent d'une même préoccupation: assurer l'accueil et l'hébergement des Français d'Indochine nécessiteux, dont l'arrivée en France est attendue.

Au chapitre 31-01: « Administration centrale. — Rémunérations principales », on prévoit la création de 10 emplois d'assistants sociaux contractuels.

Au chapitre 46-11: « Action sociale », on demande l'inscription d'un crédit global d'un milliard.

Le problème que posent le rapatriement et le reclassement des Français d'Indochine nécessiteux est un de ceux qui requièrent une solution compréhensive, rapide et humaine. Il s'est posé dès la cessation des hostilités. Les premières évacuations par petits contingents s'effectuèrent vers la métropole au cours de l'hiver 1954-1955. Le service des affaires sociales, organisme commun de la France d'outre-mer et des Etats associés était chargé de l'accueil, de l'hébergement et, dans la mesure du possible, du reclassement des réfugiés en liaison avec la commission interministérielle pour les rapatriés d'Indochine.

Jusqu'à ce jour, plus de 3.000 rapatriés ont été recueillis, environ 1.500 ont pu être reclassés par les soins du service social ou par leur propre initiative, mais l'autre moitié n'ayant pas de domicile en France, ni de ressources suffisantes, reste actuellement à la charge complète du service social.

Ces réfugiés, en majorité eurasiens, sont à la fois des sinistrés qui ont perdu en Indochine leur foyer et leurs biens, et des indigents qui ne possèdent ni argent, ni les moyens de trouver rapidement du travail.

Il faut donc ainsi les loger, subvenir à leur entretien et rechercher les moyens de les intégrer dans la vie économique de la métropole.

Les prévisions pour 1956.

Au 1^{er} mars 1956, il restait au Viet-Nam environ 25.000 ressortissants français dont 7.000 métropolitains, 9.000 Eurasiens et 9.000 Français originaires du Viet-Nam ou d'autres pays de l'Union française.

Considérant le rythme de rapatriement pendant l'année 1955, le service des affaires sociales était organisé pour assurer en 1956 l'accueil et l'hébergement d'environ 1.500 réfugiés indigents, mais ce chiffre est déjà dépassé. En effet, à la suite du retrait du corps expéditionnaire, les demandes de départ se sont intensifiées. Des indications reçues de Saïgon, donnent à penser que plusieurs milliers de Français s'apprentent à s'embarquer dans le courant du printemps et de l'été. En outre, le retrait des derniers éléments du corps expéditionnaire sera éventuellement accompagné du départ des familles des militaires, des civils employés par l'armée, ainsi que d'un certain nombre d'auxiliaires locaux de l'armée. Le chiffre de 5.000 nouveaux arrivants peut donc être considéré comme un chiffre minimum.

AGRICULTURE

Rapporteur général: M. de Montalembert.

La présentation du projet de loi « portant ajustement des dotations budgétaires reconduites à l'exercice 1956 », permet difficilement au Parlement de remplir sa tâche essentielle: le contrôle des dépenses de l'Etat.

En ce qui concerne le budget qui nous préoccupe, il est particulièrement malaisé, pour ne pas dire impossible, malgré une étude approfondie des articles et des chapitres de se faire une opinion exacte sur le total des sommes globales destinées à l'agriculture, sur l'importance des crédits mis à la disposition de telle ou telle production, sur l'efficacité de telle ou telle mesure.

Nous ne pouvons que regretter, une fois de plus, de constater un tel état de choses aussi préjudiciable au développement de notre « première industrie nationale » pour reprendre une expression désormais consacrée.

Qu'il nous soit permis d'espérer, cependant, que, dans un avenir prochain, interviendra une remise en ordre complète et judicieuse de la présentation des documents budgétaires.

Le total des crédits ou moyens de paiement mis à la disposition de l'agriculture, en 1956 et par rapport à 1955, semble s'établir en nette augmentation: 20 milliards environ. Mais il importe de préciser que certaines évaluations nous paraissent un peu légèrement calculées et trop imprécises.

Un effort réel a été accompli, cependant, et nous devons nous en réjouir particulièrement en ce qui concerne la vulgarisation, l'équipement, la productivité.

Cet effort a provoqué une augmentation très sensible des effectifs du personnel dans diverses administrations par suite de créations nouvelles (842).

Ce renforcement des cadres était prévisible, nous l'avons même, à plusieurs reprises, au cours de nos débats, réclamé et approuvé. Est-il excessif? Les créations d'emplois sont-elles, toutes, judicieuses?

Il nous appartiendra, à notre avis, dans les mois qui viennent, de veiller attentivement à ce que rien d'inutile ne subsiste afin que les dépenses nouvelles que nous consentons volontiers permettent d'obtenir rapidement les résultats escomptés.

S'il s'agissait de discuter aujourd'hui un budget véritable et non un collectif, nous pourrions utilement évoquer les difficultés que nous pouvons entrevoir et que nous aurons à résoudre lorsqu'il s'agira d'équilibrer les dépenses en capital. Comme l'a remarqué M. le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, l'augmentation des crédits de paiement pour 1956 est entièrement consacrée aux opérations nouvelles, mais le développement de celles-ci n'est financé que grâce à une réduction du rythme des paiements prévu en 1955. Toute nouvelle opération nécessitera donc un relèvement des crédits de paiement ou un ralentissement des opérations en cours. C'est un avertissement qu'il importe de retenir.

Nous aurions pu, également, rappeler la situation des fonds d'assainissements divers ainsi que le financement difficile des fonds de vieillissement agricole.

Mais désireux de ne pas nous écartler de la règle que nous nous sommes imposés pour la discussion de ce projet « d'ajustement des dotations budgétaires », nous reporterons à plus tard nos observations sur ces différents sujets, nous réservant de répondre aux questions qui pourraient nous être posées au cours de la discussion des chapitres et des articles.

L'examen des chapitres a conduit votre commission des finances à formuler un certain nombre d'observations:

Chapitre 31-01. — Administration centrale.

Rémunérations principales.

Votre commission a relevé l'augmentation considérable que ce chapitre accuse par rapport à l'an dernier: il passe, en effet, de 381 millions à 430,5 millions et le collectif comporte la création de 27 nouveaux emplois pour lesquels il est prévu un crédit de 7,5 millions, en réalité très inférieur à ce que sera la dépense effective en année pleine.

Ce renforcement des effectifs du personnel intéresse d'ailleurs la plupart des chapitres et rentre dans les prévisions du programme pluri-annuel qui comporte la création de 1.800 emplois nouveaux.

Votre commission des finances est trop consciente de l'effort qui s'avère nécessaire en faveur de la modernisation de notre agriculture pour prendre la responsabilité d'une réduction, si minime

soit-elle, des crédits supplémentaires mis à la disposition du ministre, mais elle propose de suivre avec beaucoup de soin le développement du programme actuellement en cours d'exécution et elle vous soumettra à l'occasion du prochain budget un compte rendu détaillé des constatations qu'elle aura été amenée à faire.

Chapitre 31-37. — Etablissements d'enseignement agricole.
Rémunérations principales.

Ce chapitre accuse une augmentation de près de 100 millions par rapport à l'an dernier.

Encore convient-il de souligner que les mesures nouvelles demandées pour 1956 et qui s'élèvent à 36 millions ne portent que sur une partie de l'année et que leur montant, en année pleine, sera bien supérieur.

Il prévoit la création d'environ 200 emplois nouveaux dans nos différentes écoles nationales d'agriculture ainsi qu'à l'Institut national agronomique.

On se trouve en présence d'un effort vraiment considérable sur lequel votre commission des finances croit devoir appeler votre attention. Il s'agit, dans l'esprit des promoteurs, d'une première étape dans l'effort entrepris pour apporter aux jeunes agriculteurs les connaissances techniques indispensables aux progrès de la productivité et à l'amélioration des techniques. Si l'on remarque qu'on distingue en France 450 petites régions agricoles naturelles, on aura une idée de l'ampleur des moyens à mettre en œuvre.

Aussi, votre commission des finances n'a-t-elle soulevé aucune objection à l'encontre de l'augmentation des crédits qui sont soumis à votre approbation.

Chapitre 31-81. — Direction générale des eaux et forêts.

Rémunérations principales.

A l'occasion de ce chapitre, ont été évoquées les revendications présentées par le personnel des eaux et forêts et les arrêts de travail qui avaient, pendant plus de deux ans, entravé certaines opérations confiées à ce service.

Votre commission des finances a exprimé le souhait d'avoir une explication du Gouvernement au sujet de la situation désormais faite au personnel des eaux et forêts.

Chapitre 51-80. — Travaux d'équipement des eaux et forêts.

Chapitre 61-80. — Subventions d'équipement pour les eaux et forêts.

Ces deux chapitres ont été votés par l'Assemblée nationale avec un abattement indicatif de 1 million pour souligner la faiblesse des crédits prévus pour la restauration des terrains en montagne. Votre commission des finances partage les mêmes préoccupations mais, étant donné la modicité des dotations budgétaires, elle vous propose de supprimer l'abattement opéré par l'Assemblée nationale, étant entendu qu'elle attache à ce relèvement de crédits la même signification que celle donnée à la réduction.

ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE LA GUERRE

Rapporteur: M. Pellenc, rapporteur général.

Cette année encore, le budget des anciens combattants a connu certaines vicissitudes lors de sa discussion devant l'Assemblée nationale. Celle-ci en effet, sur proposition de sa commission des pensions, a voté une motion préjudicielle tendant à surseoir à l'examen des chapitres de budget et a ainsi obligé le Gouvernement à déposer une lettre rectificative qui, sans modifier le volume global des crédits, a cependant permis la réalisation de certaines mesures supplémentaires.

Compte tenu du décret de reconduction du 31 décembre 1955, du décret d'économies du 17 avril 1956 et du présent projet de loi, le budget des anciens combattants pour l'exercice 1956 se présente ainsi qu'il suit:

Crédits reconduits, 203.169.113.000 F.

Economies, 65.890.000 F en moins.

Collectif, 8.329.740.000 F.

Total, 211.432.963.000 F.

Les crédits demandés dans le collectif, soit, en chiffres arrondis, 8.330 millions de francs, se répartissent de la manière suivante:

8 milliards, pour la poursuite du plan quadriennal;

455 millions, au titre des dépenses sociales de l'office national;

175 millions, pour les dépenses de fonctionnement.

La question la plus importante — et qui a retenu toute l'attention de votre commission des finances — est celle de l'exécution du plan quadriennal.

Le relèvement progressif du montant des pensions et allocations accordées aux victimes de la guerre, qui avait été prévu par la loi du 31 décembre 1953, devait prendre effet à compter du 1^{er} janvier 1954 et se terminer le 1^{er} octobre 1957.

En fait, le déroulement des opérations a été accéléré et, selon les propositions initiales du Gouvernement dans le collectif, le plan aurait dû être réalisé complètement à compter du 1^{er} janvier 1957.

La lettre rectificative déposée à la suite du vote de la motion préjudicielle permettra la réalisation complète du plan dès le 1^{er} juillet 1956, soit avec une avance de quinze mois sur les prévisions initiales.

Votre commission des finances pense qu'il n'est pas inutile d'analyser brièvement le mécanisme de l'opération.

Elle vous rappelle qu'un crédit de 8 milliards avait été ouvert, au budget de l'an dernier, pour la réalisation de la deuxième tranche du plan; mais pratiquement, les mesures d'application qui furent prises à l'époque conduisaient à un total de dépenses de 8.835 millions. Il avait donc été entendu, entre le ministère des finances et le

ministère des anciens combattants, que le crédit qui serait inscrit dans le budget 1956, pour la réalisation de la troisième tranche, serait également de 8 milliards, mais que, pour compenser l'excès de dépenses de la deuxième tranche, le coût global des mesures d'application de la troisième tranche ne devrait pas excéder 7.165 millions.

Ainsi, pour les deuxième et troisième tranches, la dépense totale restait fixée finalement à 16 milliards.

La lettre rectificative a eu pour objet de permettre d'utiliser effectivement cette année les 9 milliards inscrits dans le collectif au lieu des 7.165 millions seulement qui avaient été envisagés.

Ces 835 millions supplémentaires doivent permettre :

a) Le blocage, au 1^{er} juillet 1956, des troisième et quatrième tranches du plan, l'application de la troisième étant retardée de six mois tandis que celle de la quatrième est avancée d'autant. Ainsi, dès le 1^{er} juillet 1956, les anciens combattants et victimes de la guerre bénéficieront, par anticipation sur les prévisions initiales, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, de la totalité des prestations prévues dans le plan quadriennal ;

b) De faire face aux dépenses entraînées par l'application des articles additionnels 74 (majoration de l'allocation aux grands mutilés attribuée à certains amputés), 75 (majoration des pensions de veuves de guerre ayant des enfants à charge) et 76 (assouplissements, dans certains cas, des conditions d'attribution de la retraite du combattant).

c) D'accroître, par le recrutement de vacataires, les moyens des services liquidateurs, ainsi que ceux de l'office national des anciens combattants et des offices départementaux.

Les autres crédits inscrits dans le collectif n'ont appelé aucune observation de la part de votre commission des finances qui vous propose ainsi d'adopter, sans modification, tous les chapitres du budget des anciens combattants et victimes de la guerre.

EDUCATION NATIONALE

I. — Rapport de M. Armengaud.

1^o Budget de fonctionnement.

En 1955, les crédits de fonctionnement se sont élevés, au total, à 230.186 millions.

En 1956, ils s'élèveront à 292.265 millions.

Ainsi, d'une année à l'autre, l'augmentation ressort à 42 milliards, en chiffres ronds, soit 17 p. 100.

En fait, cette vue simplifiée rend très mal compte de la réalité. Ces 42,2 milliards de différence représentent, à concurrence de 32,7 milliards, soit plus des trois quarts, la reconduction en année pleine des crédits de 1955. Il s'agit essentiellement de traitements de professeurs recrutés au mois d'octobre 1955 et dont la rémunération, en 1956, s'étendra évidemment sur toute l'année.

La répartition entre les quatre ordres d'enseignement est la suivante :

Supérieur, 1,6 milliard ;
Second degré, 5,4 milliards ;
Premier degré, 18,6 milliards ;
Technique, 4,7 milliards.

Ce qui, au total, représente 30,3 milliards.

Le reste, soit 2,4 milliards, est consacré aux autres services.

Les « mesures nouvelles » qui traduisent l'accroissement des moyens mis à la disposition d'une administration se réduisent donc à 10,5 milliards.

Encore convient-il d'ajouter que le décret du 17 avril prévoit 1 milliard 105 millions d'économie à dégager sur les crédits du ministère de l'éducation nationale, en laissant à cette administration le soin de la ventilation, opération qui reste encore à faire et qui, si elle devait affecter les crédits consacrés aux mesures nouvelles, réduirait leur montant à concurrence de cette somme.

2^o Budget d'équipement.

La comparaison des crédits ouverts en 1955 et en 1956 peut se résumer de la manière suivante :

Constructions scolaires : 1955, 76,9 ; 1956, 144,4.

Autres services : 1955, 11,7 ; 1956, 18,1.

Total : 1955, 88,6 ; 1956, 162,5.

Toutefois, ces chiffres appellent des corrections pour tenir compte des crédits ouverts par anticipation et repris, aux fins de régularisation, dans le budget de l'année suivante.

Les crédits de 1955 comprenaient 8 milliards ouverts par anticipation en 1954, mais étant donné qu'ils se sont trouvés augmentés de 23 milliards de crédits à valeur sur 1956, le volume des ressources effectivement mises en œuvre en 1955 a été supérieur de 15 milliards au chiffre figurant au budget.

En revanche, les crédits de 1956 correspondent, à concurrence de 23 milliards, à une régularisation et doivent être réduits d'autant.

Dès lors, les chiffres réels à comparer sont les suivants :

Constructions scolaires : 1955, 76,9 plus 15,0, soit, 91,9. — 1956, 144,4, moins 23,0, soit 121,4.

La différence d'une année à l'autre ressort donc à 29,5 milliards qui se répartissent de la manière suivante :

Supérieur : 1955, 1,3 ; 1956, 1,3.

Second degré : 1955, 17,6 ; 1956, 24,0. — Différence, 6,4 en plus.

Premier degré : 1955, 40,9 ; 1956, 56,7. — Différence, 15,8 en plus.

Technique : 1955, 4,1 ; 1956, 25,4. — Différence, 7,3 en plus.

Totaux : 1955, 91,9 ; 1956, 121,4. — Différence, 29,5 en plus.

L'augmentation d'une année à l'autre atteint environ 30 p. 100, elle est particulièrement élevée pour le technique et le primaire où elle ressort à 40 p. 100 et à 38 p. 100 respectivement.

L'effort est particulièrement notable pour les constructions scolaires du premier degré puisque, compte tenu des crédits de cette année, non seulement tous les crédits inscrits au plan vont être utilisés, mais ils ont été majorés de 25 milliards supplémentaires. C'est dire que pour cet ordre d'enseignement, on aura débordé, dès cette année, le cadre assigné par le plan qui — rappelons-le — englobait l'année 1957.

L'insuffisance des locaux scolaires en face de la marée des générations d'après-guerre est trop notoire pour qu'on ne soit tenté de se féliciter devant cet effort accru. Mais ce ne sont pas les crédits qui importent : ce sont les réalisations ; et on doit se demander si, à un moment où l'industrie du bâtiment est débordée par la demande faute d'une organisation et d'une industrialisation suffisantes, les hausses de prix officielles ou camouflées n'annuleront pas en partie les crédits supplémentaires qui nous sont proposés.

Aussi votre commission des finances souhaiterait-elle savoir si ce programme de construction s'intègre dans un plan général et si parallèlement à cet accroissement des moyens financiers mis à la disposition de l'éducation nationale des mesures ont été prises dans d'autres secteurs de la construction pour dégager les disponibilités nécessaires.

Dans la négative, il conviendrait de prévoir des mesures de blocage de façon, en échelonnant les dépenses dans le temps, à prévenir la flambée de prix que risquent de déclencher des commandes massives, disproportionnées aux moyens actuels.

Ainsi, les moyens effectivement mis à la disposition du ministre de l'éducation nationale, c'est-à-dire abstraction faite des crédits de régularisation d'avances antérieures, s'élèveront cette année à quelque 411 milliards.

Il n'est pas question de discuter, dans leur montant, des dépenses essentielles pour l'avenir du pays. En revanche, on peut — et on doit — se demander si l'usage qui en est fait est conforme aux intérêts bien compris de notre jeunesse.

L'instruction doit viser avant tout à préparer l'enfant aux tâches qui l'attendent. Les années qu'il passe actuellement à l'école et dont on envisage la prolongation répondent-elles à cet impératif ? Qui, en vérité, oserait l'affirmer ?

Nous sommes en présence d'une administration importante qui vit trop souvent repliée sur elle-même et coupée du monde extérieur, dont les habitudes de pensée n'ont pas suffisamment varié depuis des décades et où les disciplines classiques occupent toujours la place privilégiée, alors que depuis trente ans et surtout depuis dix ans, le monde vit une révolution scientifique et technique sans précédent.

Le résultat n'est que trop connu. Chaque année, nos écoles « produisent » des dizaines de milliers de jeunes gens connaissant leurs classiques et le droit romain, mais ignorant les principes de l'électronique ou de l'énergie nucléaire et peut-être même ceux du téléphone et du moteur à explosion.

Les conséquences d'une telle indifférence pour les réalités les plus évidentes sont désastreuses, à la fois pour les étudiants qui en sont les victimes et pour la Nation qui se trouve privée de la force vive dont elle aurait besoin.

Devant un monde auquel ils ne sont pas préparés, les étudiants devenus hommes éprouvent une déception et parfois une colère qui les poussent aisément vers les doctrines extrêmes ; en quelque sorte on assiste actuellement au spectacle d'un Etat marqué du signe d'une économie dite libérale et capitaliste produisant à coups de crédits énormes les cadres des partis les plus opposés au régime ; et, comme cette situation dure depuis un certain temps, la besogne est déjà assez avancée.

Un profond changement est d'une urgente nécessité. Ne nous le dissimulons pas, c'est une véritable révolution qu'il faut opérer. Tout doit être simultanément mis en œuvre : révision des programmes, barrages du côté des études littéraires par relèvement du niveau des examens et transfert des bourses, au profit des études scientifiques, accroissement massif des élèves des grandes écoles scientifiques, facilités et avantages divers à tous les jeunes gens qui s'orientent vers les études scientifiques au sens le plus large, enfin et surtout recrutement des professeurs de science dont l'enseignement a besoin en mettant fin, s'il le faut, à des égalités de traitement que la situation ne justifie plus : « Soutenons les scientifiques » écrivait récemment M. Walt dans *Le Monde*.

Il y faudra du temps, de la continuité, de l'énergie... C'est dire toute la difficulté d'une tâche dont dépend, à l'évidence, l'avenir du pays, l'expansion de son économie comme son rayonnement dans le monde, le niveau de vie de sa population comme sa stabilité sociale.

Un triste exemple des graves inconvénients auxquels nous arrivons nous est fourni par le chapitre 36-01 : « Centre national de la recherche scientifique ».

Dans cet établissement conçu pour être un des organismes nourriciers de la recherche scientifique en France, à la fois par la formation de chercheurs et par le développement de la recherche de base, on assiste actuellement à la destruction du capital humain qui avait été rassemblé.

Les chercheurs et les ouvriers qui sont leurs collaborateurs indispensables n'arrivent pas à obtenir une rémunération décente, de telle sorte qu'après de multiples démarches collectives à travers les ministères, le personnel, de guerre lasse, quitte le Centre national de la recherche scientifique pour les établissements privés ou les services de recherches des entreprises nationalisées.

Bien entendu, le ministère de l'éducation nationale est conscient de la gravité de la situation, mais il se heurte à la résistance du ministère des finances renforcé, en la circonstance, de celui chargé de la fonction publique.

Sans doute, une remise en ordre générale des activités trop dispersées du Centre national de la recherche scientifique permettrait-elle de dégager les quelques centaines de millions nécessaires aux

augmentations qui, en assurant une rémunération plus normale aux chercheurs scientifiques et au personnel de laboratoire, mettraient fin à l'hémorragie actuelle et concentreraient les efforts du Centre national de la recherche scientifique sur les problèmes essentiels.

Etant donné que cette situation, dramatique pour l'avenir de la recherche en France, se prolonge depuis des années, il faut envisager une mesure brutale qui contraigne le Gouvernement à agir.

Après une longue discussion, l'Assemblée nationale a pris la décision de disjoindre le crédit. Votre commission partage pleinement la volonté ainsi manifestée de voir résolue cette question trop longtemps négligée. Mais, si le Conseil de la République votait lui aussi la disjonction, on risquerait de se trouver dans une situation sans issue. Le souci de prévenir des difficultés dont le personnel serait la première victime, conduit votre commission à vous proposer de voter une solution de principe qui permette le rétablissement éventuel de la totalité du crédit à la fin de la navette, le délai ainsi laissé au Gouvernement, s'il le veut, étant suffisant pour lui permettre de proposer un règlement satisfaisant de l'ensemble du problème que posent l'organisation et l'activité du Centre national de la recherche scientifique.

L'examen des chapitres a conduit votre commission des finances à formuler un certain nombre d'observations.

Chapitre 31-01. — Administration centrale. Rémunérations principales.

Parmi les mesures nouvelles, est prévue la création de cinq emplois d'ingénieurs et la titularisation de cinq autres emplois également d'ingénieurs.

L'accroissement de ces effectifs est peut-être justifié par l'augmentation du volume des constructions scolaires actuellement en cours mais précisément parce qu'il s'agit d'une période présentant un caractère exceptionnel, qui ne devrait pas se prolonger au-delà d'une dizaine d'années, si le programme de constructions neuves est satisfaisant, il semble de mauvaise politique de faire appel à du personnel titulaire, que l'en ne pourra pas licencier lorsque le volume des constructions auxquelles procède le ministère de l'éducation nationale sera redevenu normal.

C'est pourquoi votre commission des finances suggère qu'il soit fait appel à un personnel contractuel.

Par ailleurs, elle a relevé le retard apporté à l'élaboration du statut des ingénieurs des services de l'équipement.

Afin d'obtenir des explications du Gouvernement sur les deux questions qui viennent d'être évoquées, votre commission des finances vous propose de voter le présent chapitre avec un abattement indicatif de 1.000 F.

Chapitre 31-04. — Personnel enseignant français en Allemagne.

Votre commission des finances n'a pas oublié les observations relevées l'an dernier par notre distingué collègue, M. Auberger et elle souhaiterait obtenir du ministre de l'éducation nationale l'assurance que les établissements français en Allemagne reçoivent, sans aucune discrimination, tous les enfants dont les parents résident en Allemagne, quelle qu'en soit la raison; le chapitre 43-91 doit être utilisé à cet égard.

Chapitre 31-11. — Universités. — Rémunérations principales.

Ce chapitre accuse une augmentation sensible par rapport à l'an dernier puisqu'il passe de 3,8 milliards à 4,9 milliards, soit une augmentation de plus de 30 p. 100.

On ne peut que s'en féliciter, sous le bénéfice cependant de l'observation d'ordre général que le rapporteur de votre commission des finances a développé au début de son rapport, car il n'est pas douteux que nos universités sont largement dotées de personnel enseignant en ce qui concerne les disciplines littéraires, mais qu'en revanche elles souffrent gravement d'une pénurie de scientifiques.

Il convient donc que les créations d'emplois envisagées portent essentiellement sur les disciplines scientifiques.

Chapitre 31-13. — Ecoles normales supérieures. Rémunérations principales.

Ce chapitre prévoit également des créations d'emplois dans les écoles normales supérieures et, en particulier, comporte une augmentation du nombre des élèves.

Ici encore, nous voulons espérer que cet effort bénéficiera aux branches d'enseignement qui s'avèrent, dans les circonstances actuelles, insuffisamment développées.

Chapitre 31-21. — Lycées et collèges. — Rémunérations principales.

A ce chapitre encore on relève une augmentation très sensible. Sa dotation passe de 25,6 milliards à 29,5 milliards.

Votre commission des finances émet ici encore le même vœu, c'est que les moyens financiers accrus mis à la disposition du ministre de l'éducation nationale soient utilisés conformément aux besoins qui se manifestent d'une façon si aiguë et que ce soient les enseignements des sciences, sous leurs différentes formes, qui soient proportionnellement les plus renforcés.

Chapitre 36-01. — Centre national de la recherche scientifique.

Votre commission vous propose de rétablir un crédit de principe de 100 millions pour les raisons qui vous ont été exposées ci-dessus.

Chapitre 36-11. — Universités et observatoires.

Votre commission des finances a relevé parmi les mesures nouvelles un crédit supplémentaire de 300 millions pour la réforme des études juridiques et de fonctionnement du troisième cycle.

Si elle reconnaît l'intérêt de ce nouveau cycle, en revanche elle formule le regret qu'un effort supplémentaire soit encore consenti pour développer des études juridiques qui connaissent actuellement une pléthore de candidats que l'on ne peut que déplorer.

Je suis chargé d'exprimer en son nom le souhait que les crédits utilisés à cet effet le soient à bon escient.

Chapitre 43-03. — Relations universitaires avec l'étranger et la France d'outre-mer.

L'attention de votre commission des finances a été appelée sur la situation qui est faite aux fonctionnaires chargés des relations culturelles avec l'étranger et, en particulier, sur les promesses qui avaient été faites à l'égard de notre représentant à New York et qui n'ont pas été tenues. Elle s'associe à la réduction indicative de 1.000 F votée par l'Assemblée nationale pour le même motif.

Chapitre 43-11. — Enseignement supérieur. — Bourses.

A l'occasion de ce chapitre, M. Courant a souligné que l'attribution de bourses pourrait constituer un moyen efficace d'orientation des jeunes vers les cours scientifiques.

Votre rapporteur ne pense pas que ce moyen puisse se révéler suffisant; c'est essentiellement au niveau du secondaire que la jeunesse peut être dirigée vers les études scientifiques et l'attribution des bourses ne peut jouer qu'un rôle complémentaire qui, le plus souvent, s'avèrera trop tardif.

Chapitre 43-91. — Bourses nationales.

A ce chapitre, un article a retenu l'attention de votre commission des finances, celui relatif aux bourses consenties aux enfants français résidant à l'étranger et fréquentant des établissements d'enseignement français. Le crédit qui lui a été affecté a été porté de 60 millions en 1955 à 70 millions cette année.

Votre rapporteur a signalé que le nombre croissant des bénéficiaires éventuels rendra ce crédit notablement insuffisant l'an prochain et il tient à appeler l'attention du Gouvernement sur le caractère nécessaire d'une augmentation substantielle dans le budget de 1957 dès à présent en préparation.

II. — ARTS ET LETTRES.

Rapporteur spécial: M. Jacques Debû-Bridel.

Le budget des arts et lettres a bien rarement été aussi faible en pourcentage général que cette année, comme le changeant Kir l'observa avec force et raison lors de la discussion générale devant l'Assemblée nationale.

Il est tombé au-dessous de 0,20 p. 100, niveau le plus bas de ces dernières années, à la seule exception de 1948 à 1950! Ce pourcentage indique une fâcheuse régression, un arrêt dans un effort en faveur des arts et des lettres qui semblait devoir être poursuivi et même accentué selon les directives du Parlement.

La création du secrétariat des arts et lettres devrait permettre de remédier à cette carence, à la fois déshonorante et alarmante pour l'avenir de notre culture. Sans cela, mieux vaudrait en faire aussi l'économie...

La répartition de ces trop maigres crédits entre les diverses branches de l'activité culturelle constitue, elle aussi, une anomalie. Les crédits affectés aux « Théâtres subventionnés » — près de 2 milliards — absorbent à eux seuls près d'un cinquième du budget des arts et lettres. Les monuments historiques (chap. 35-81) — entretien, conservation, remise en état — ne sont dotés que d'un crédit de 2 milliards, et l'entretien des bâtiments civils et palais nationaux de moins de 2 milliards.

Ce simple rapprochement se suffit, l'anomalie est flagrante.

Si l'Etat dépense 2 milliards pour quelques salles subventionnées, il est évident qu'il se devrait un effort autrement important pour l'entretien des monuments historiques.

Un tel désordre ne saurait se prolonger, et nous ne pouvons lui donner la sanction de notre silence.

Et que dire de la part dérisoire octroyée aux bibliothèques, aux archives, aux musées. Comment accepter l'incohérence d'une politique qui continue à entretenir des écoles d'art et de musique, à éveiller des vocations, à former des artistes, condamnés à la misère ou à l'expatriation, si la collectivité ne leur permet pas d'exercer la fonction qu'elle leur assigne.

Nous ne pouvons pas, à l'occasion du collectif, reprendre une fois de plus des critiques souvent formulées sur des inconspéquences de notre politique artistique, qu'il illustre cette année, entre autre, la création d'un poste d'inspecteur général des spectacles, moyen estimé sans doute infailible pour remédier à la crise du théâtre et à la misère de nos jeunes troupes!

Nous nous limiterons, en nous référant au rapport n° 4 du 18 janvier 1955, à quelques abattements indicatifs.

La mise en application du 1 p. 100 pour les artistes, le vote de la caisse des lettres (dont le décret organique n'est pas encore sorti), la restauration de Versailles et de Saint-Denis, prouvent que la persévérance et la vigilance finissent à la longue par triompher de tous les obstacles et de toutes les indifférences.

Nous voulons faire confiance au nouveau secrétaire d'Etat aux arts et lettres, notre excellent collègue J. Bordenave, pour élaborer enfin les grandes lignes d'une politique culturelle conforme aux efforts de ses prédécesseurs et digne du passé et de l'avenir de notre pays. Qu'il ne se laisse pas abattre par les difficultés qu'il a déjà rencontrées et ne renonce surtout pas à revendiquer pour son ministère toutes les activités qui lui reviennent: cinématographe, radio, télévision.

La défense de notre patrimoine artistique, le développement de nos activités culturelles de toute nature (arts plastiques, lettres, théâtre, musique, cinématographe, etc.) doivent être confiés à un

ministre responsable devant la nation de la défense des arts et des lettres.

L'examen des chapitres a suggéré, de la part de votre commission des finances, un certain nombre d'observations.

Chapitre 31-65. — Archives de France. — Rémunérations principales.

La situation défavorisée de plusieurs catégories de personnel des archives a été, de nouveau, évoquée à l'occasion de ce chapitre. Il a été notamment fait allusion aux sous-archivistes qui attendent toujours la réparation du préjudice que leur a causé leur mutation de fonctionnaire départemental en fonctionnaire de l'Etat. Afin de rendre le Gouvernement attentif à cette question, votre commission des finances vous propose de voter ce chapitre avec abattement indicatif de 1.000 F.

Chapitre 31-73. — Mobilier national et manufactures nationales des Gobelins et de Beauvais. — Manufacture nationale de Sèvres.

A l'occasion de ce chapitre, votre commission des finances a exprimé le souhait d'obtenir du Gouvernement deux explications :

L'une au sujet des conditions dans lesquelles est assuré le recrutement de la manufacture des Gobelins ;

L'autre concernant la réorganisation de la manufacture de Sèvres. Afin de souligner l'intérêt qu'elle attache à ces questions, votre commission des finances propose d'adopter ce chapitre avec un abattement indicatif de 1.000 F.

Chapitre 31-62. — Bibliothèques. — Matériel.

L'attention de votre commission des finances a été appelée sur la modicité extrême de la dotation de ce chapitre qui s'élève à moins de 106 millions.

Même compte tenu du transfert de 2.850.000 F opéré de ce chapitre au chapitre 36-61, ce crédit apparaît comme notablement insuffisant en regard des richesses de nos bibliothèques et lorsque l'on constate que l'Etat verse, dans le même temps, près de 2 milliards, c'est-à-dire 20 fois plus, à titre de subvention aux théâtres nationaux, on ne peut s'empêcher de manifester un certain étonnement.

Votre commission des finances vous propose d'apporter un abattement indicatif de 1.000 F à ce chapitre pour appeler l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'en envisager le relèvement.

Enfin, il est trois questions qui ont également retenu l'attention de votre commission des finances, mais les observations qu'elle a été conduite à formuler ne peuvent pas être rattachées à l'un des chapitres qui vous sont soumis car ils ont figuré au décret de reconduction et ne sont pas modifiés par le collectif.

C'est d'abord l'entretien insuffisant des archives. Il y a là un trésor national littéralement livré à l'abandon et votre commission des finances n'aurait pas manqué de vous proposer un abattement indicatif sur ce chapitre si elle en avait eu la possibilité.

D'autre part, le chapitre consacré à l'achat de documents a été supprimé et rattaché au chapitre 31-64.

Votre commission des finances a exprimé le regret que les ressources destinées à l'enrichissement de nos archives soient maintenant confondues avec des dépenses fort diverses et que, par suite des possibilités de virement d'article à article, les sommes en question ne courent le risque d'être affectées à des dépenses courantes.

Elle tient à appeler l'attention du Gouvernement sur la nécessité de sauvegarder la dotation de cet article à son objet propre et elle se propose de lui demander l'an prochain des explications sur le montant des sommes qui auront été effectivement utilisées à l'acquisition d'archives au cours de cette année.

Enfin, votre rapporteur a fourni à votre commission des renseignements concernant l'utilisation du produit du prélèvement de 1 p. 100 opéré sur les crédits de construction pour la décoration des bâtiments.

Les résultats s'améliorent d'année en année. Par suite de l'effort de construction réalisé par le ministère de l'éducation nationale, des sommes importantes ont pu être mises à la disposition des artistes.

De plus, il est à signaler que les architectes des grands établissements d'enseignement, notamment dans l'enseignement technique, ont apporté la plus grande attention à l'élaboration des programmes de décoration.

L'application de l'arrêté du 18 mai 1951 (portant institution de 1 p. 100) a donné les résultats suivants :

1955, 76 établissements décorés :
Sculpture, 74.000.000 ; peinture, 23.000.000 ; art décoratif, 8.000.000. — Total, 105.000.000.

1956 (jusqu'au 1^{er} juillet 1956), 68 établissements décorés :
Sculpture, 55.18.000 ; peinture, 30.075.000 ; art décoratif, 15.504.700. — Total, 100.597.700.

A ce total on peut ajouter, dès maintenant, un crédit de 30 millions réservé, au titre du 1 p. 100, pour l'ensemble de la cité technique de Cachan dont la première partie du programme décoratif doit être arrêtée ces jours-ci.

FINANCES ET AFFAIRES ECONOMIQUES

I. — CHARGES COMMUNES

Rapporteur spécial : M. Pauly.

Ce budget, en 1956, s'élèvera ainsi à 834.673 millions de francs dont :

816.046 millions de francs pour les dépenses ordinaires ;

18.627 millions de francs pour les dépenses en capital.

Quant aux crédits supplémentaires demandés dans le collectif, ils atteignent 43.238 millions de francs dont :

26.703 millions de francs pour les dépenses ordinaires ;

16.535 millions de francs pour les dépenses en capital.

A. — Dépenses ordinaires.

Les crédits supplémentaires afférents aux dépenses ordinaires s'appliquent essentiellement aux titres III et IV.

En ce qui concerne le titre III « Moyens des services », il s'agit de la traduction, sur le plan budgétaire, des conséquences, à l'égard des personnels de l'Etat, de la réduction des abattements de zone opérée au mois de mars dernier tant en ce qui concerne les salaires et traitements que les prestations familiales. Les crédits ainsi demandés s'élèvent à 5.450 millions de francs sur un total de 5.462 millions pour l'ensemble du titre III.

En ce qui concerne le titre IV « Interventions publiques », tous les crédits prévus constituent — à cinquante millions près — des augmentations de subventions versées, soit aux collectivités locales, soit à certains secteurs de l'économie.

Leur montant total s'élève à 20.350 millions de francs se décomposant ainsi qu'il suit :

Subventions aux collectivités locales, 11.000 millions ;
Subventions économiques, 5.460 millions ;
Dégrevement des carburants agricoles, 3.200 millions ;
Encouragement à l'emploi des amendements calcaires, 500 millions ;
Arrachage des pommiers à cidre, 200 millions ;
Divers, 50 millions.

Total, 20.350 millions.

1^o Subventions aux collectivités locales.

Le décret n° 55-465 du 30 avril 1955, qui a profondément modifié le régime de la taxe locale, a institué, pour les années 1955 et 1956, un système de garantie de recettes, par rapport à l'année 1954, garantie ne portant que sur les attributions directes de la taxe locale, la surtaxe et la taxe sur le gaz, à l'exclusion des versements du fonds de péréquation. Les collectivités locales ayant enregistré en 1955 et 1956 des plus-values par rapport à ce minimum garanti, doivent les verser à un compte annexe qui peut éventuellement recevoir une subvention de l'Etat si les sommes qui lui sont ainsi affectées sont inférieures à 4 p. 100 du montant global des ressources garanties de 1954. Les sommes comptabilisées au compte annexe doivent, par priorité, compenser les moins-values subies par les autres collectivités, le reliquat devant, éventuellement, être réparti entre les collectivités ayant bénéficié de plus-values et au prorata de ces dernières.

Ainsi que nos distingués collègues, MM. Gilbert-Jules, ministre de l'intérieur, et Pic secrétaire d'Etat à l'intérieur, l'avaient déjà indiqué à votre commission des finances au cours de leur audition du 7 mars dernier, les plus-values enregistrées en 1955 ont été insuffisantes de 4 milliards pour compenser les moins-values des collectivités désavantagées par le nouveau régime.

Bien que l'Etat, en vertu du décret du 30 juin 1955, ne soit pas, juridiquement, dans l'obligation de verser une contribution au compte annexe, le Gouvernement, pour tenir compte des difficultés financières croissantes que connaissent les collectivités locales, a décidé, non seulement de couvrir cette insuffisance de 4 milliards, mais encore d'allouer à ces collectivités un crédit supplémentaire de 7 milliards.

C'est dans ces conditions que figure, au chapitre 41-21 du budget des charges communes, un crédit de 11 milliards s'appliquant à la garantie de recettes de 1955.

2^o Subventions économiques.

Les crédits destinés aux subventions économiques sont augmentés de 5.400 millions de francs dont 1.200 millions de francs pour les sucres et 4.200 millions de francs pour les charbons.

Compte tenu des crédits déjà réconciliés, la charge globale des subventions économiques pour 1956 — telle qu'elle figure actuellement dans les documents budgétaires — doit atteindre une somme de 40.200 millions de francs se décomposant comme suit (en millions).

Sucres, 9.200 ; blé, pain, farine, 12.950 ; charbons, 16.400 ; nickel, 250 ; papiers de presse, 1.400. — Total, 40.200.

A ce chiffre, il faut d'ailleurs ajouter un crédit de 2.500 millions de francs alloué aux Charbonnages de France pour compenser leurs charges salariales et sociales.

Votre rapporteur ne pense pas qu'il soit opportun de reprendre ici l'étude très documentée sur les subventions économiques que M. Leenhardt a inséré dans son rapport général, à propos du budget des charges communes, et vous prie donc de bien vouloir, le cas échéant, vous y reporter.

3^o Dégrevement des carburants agricoles.

Le crédit supplémentaire de 3.200 millions de francs demandé à ce titre est justifié par l'accroissement du parc de tracteurs dont l'évolution, depuis 1954, est retracée dans le tableau ci-après :

Nombre de tracteurs (par nature de moteurs) :

Au 1^{er} janvier 1954 : Essence, 43.900 ; gas oil, 50.500 ; pétrole, 18.000.

— Total, 109.400.

Au 1^{er} janvier 1955 : Essence, 451.900 ; gas oil, 67.000 ; pétrole, 18.000.

— Total, 536.900.

Au 1^{er} janvier 1956 : Essence, 479.600 ; gas oil, 93.500 ; pétrole, 17.500.

— Total, 590.600.

En ce qui concerne le tonnage du carburant détaxé, la comparaison entre les prévisions 1956 et les résultats 1955 s'établit ainsi qu'il suit (en mètres cubes) :

Essence : 1955, 389.000 ; 1956, 486.000.

Gas oil : 1955, 127.600 ; 1956, 165.800.

Pétrole : 1955, 45.500 ; 1956, 45.000.

4^o Encouragement à l'emploi des amendements calcaires.

Le crédit de 500 millions de francs, qui figure au chapitre 44-98, a été calculé sur la base d'une subvention moyenne de 3.000 F par tonne et d'une consommation de 160.000 tonnes.

Les conditions d'attribution, dans le cadre des programmes d'actions régionales, de ces subventions ont été prévues par les décrets n° 55-881 du 30 juin 1955 et n° 55-1686 du 29 décembre 1955.

Toutefois, ces textes n'ont pu jusqu'ici entrer en application car aucun programme d'action régionale n'a encore été approuvé.

C'est pourquoi l'Assemblée nationale, sur l'initiative de M. Beaujeu-Lafite, a adopté l'article 94 qui, en prévoyant une procédure plus souple, doit faciliter le démarrage des opérations de récalcification.

5° Arrachage des pommiers à cidre.

Les conditions d'attribution d'indemnités pour l'arrachage de pommiers à cidre ont été prévues par le décret n° 56-62 du 29 janvier 1956 et le crédit demandé pour 1956 s'élève à 200 millions de francs.

B. — Dépenses en capital.

Les crédits demandés au titre des dépenses en capital s'élèvent à 46.335 millions dont 16 milliards sont destinés à couvrir certaines dépenses en Tunisie et au Maroc et notamment :

Certaines dépenses d'investissement : intensification de l'équipement économique, lutte contre le chômage, investissement des services français en Tunisie ;

Le déficit des budgets ordinaires ;

Les mesures à prendre en faveur des Français résidant en Tunisie et au Maroc.

C. — Observations de la commission des finances.

L'Assemblée nationale n'a apporté que peu de modifications aux propositions gouvernementales et n'a opéré, en dehors d'une rectification concernant ses propres crédits, que huit réductions indicatives pour appeler l'attention du Gouvernement sur certains problèmes.

Votre commission des finances ne vous propose pas de nouvelles modifications. Elle tient toutefois à présenter deux observations.

En premier lieu, à la demande de son rapporteur général, M. Pelenc et M. Debû-Bridel, elle tient à s'associer à la réduction d'un million opérée par l'Assemblée nationale sur le chapitre 44-92 : « Subventions économiques » pour appeler l'attention du Gouvernement sur le problème des « frais d'approche » qui entrent en ligne de compte dans le calcul de la subvention aux sucres. Selon les renseignements recueillis par votre commission, ces frais d'approche, par le jeu de certains monopoles de fait, seraient trop élevés. Elle souhaite donc d'obtenir, sur ce point, des précisions du Gouvernement.

En second lieu, M. Armengaud a fait observer que les interventions de l'Etat, dans le domaine économique, entraîneraient des dépenses de plus en plus importantes sans que le Trésor, semble-t-il, en retire beaucoup de profit. A cet égard, M. Armengaud a renouvelé les observations qu'il a déjà eu l'occasion de développer, au nom de la commission des finances, et notamment lors de la discussion du deuxième plan de modernisation et d'équipement.

II. — SERVICES FINANCIERS

Rapporteur spécial : M. Pauly.

Les crédits demandés pour le budget des finances (Services financiers), au titre de l'exercice 1956, s'élèvent :

Pour les dépenses ordinaires à 85.904.798.000 F.

Pour les dépenses en capital à 5.927.000.000 F.

L'évolution des crédits du budget des finances (Services financiers), de 1955 à 1956, a été la suivante :

A. — Budget de fonctionnement.

Les prévisions pour 1956 font apparaître une augmentation de 8.979.482.000 F par rapport aux crédits votés en 1955 :

En 1955, 76.922.316.000 F.

En 1956, 85.904.798.000 F.

Cette augmentation provient :

A concurrence de 8.116.875.000 F de mesures prises dans le cadre de la reconduction.

A concurrence de 862.607.000 F de mesures nouvelles.

a) Reconduction.

Le budget des finances est essentiellement un budget de personnel puisqu'il concerne une administration comportant plus de 400.000 agents. Il est donc normal que, dans ces conditions, les modifications diverses apportées à la situation des fonctionnaires aient une incidence assez lourde sur ce budget.

En fait, on peut dire que la quasi-totalité des augmentations de crédits qui ont été accordées au budget des finances au titre de la reconduction sont la conséquence de mesures législatives ou réglementaires concernant les fonctionnaires et qui ont été prises au cours de l'exercice 1955 et avant le 30 juin, puisque les répercussions du décret du 30 juin 1955 figurent au budget des charges communes.

b) Mesures nouvelles.

Les mesures nouvelles prévues dans le présent projet de loi s'élèvent à 862 millions, dont :

200 millions environ pour les dépenses de matériel et les travaux d'entretien,

et 660 millions pour les dépenses de personnel : sur ce chiffre, 420 millions environ correspondent à des modifications d'effectifs, le reste provenant d'ajustements de crédits aux besoins réels.

Les dépenses supplémentaires de matériel et d'entretien résultent de mesures très diverses tel que l'exécution des travaux du cadastre, la révision des évaluations cadastrales, les frais d'entretien occasionnés par l'assiette des impôts directs, l'achat d'une vedette pour les douanes en remplacement d'un bâtiment coulé, l'installation de téléphones dans les perceptions, la remise en état de bâtiments douaniers. Ces ajustements n'appellent pas d'observations particulières.

En ce qui concerne les dépenses de personnel, elles sont, également, relativement limitées.

Trois catégories de mesures sont à l'origine des augmentations de crédits demandées.

a) Une augmentation des effectifs de la cour des comptes, dont les répercussions sont à la vérité très modiques. Il s'agit simplement de 6 créations d'emplois (un président de chambre, 2 conseillers-maîtres, 3 conseillers référendaires).

Cet accroissement de personnel est justifié par le fait que la cour des comptes a vu, dans les années récentes, ses attributions augmenter et se diversifier.

Eu égard à l'extension de ses tâches, la cour des comptes pratique une politique d'effectifs tout à fait raisonnable.

b) La titularisation d'un certain nombre de personnels des services du Trésor et des impôts est le second motif de l'accroissement des crédits demandés.

Il s'agit, en réalité, de mesures de régularisation.

En l'absence d'emplois budgétaires suffisants, de nombreux auxiliaires n'ont pu être titularisés et demeurent dans une situation précaire sans pouvoir bénéficier d'aucun avancement.

Les tâches qu'ils accomplissent étant de nature permanente, il a paru souhaitable de les titulariser : ces mesures se traduisent, en contrepartie, par la suppression des crédits de matériel sur lesquels ils étaient payés jusqu'ici à la vacation.

c) Certaines créations d'emplois sont, en outre, demandées pour la création d'un service du cadastre dans les départements d'outre-mer et surtout pour la mise en application du nouveau régime de publicité foncière prévu par le décret du 4 janvier 1955. Ce nouveau régime entraîne à la fois des créations d'emplois et des augmentations de crédit d'équipement pour les services de l'enregistrement et du cadastre, que l'on peut chiffrer globalement à 660 millions environ. Ce chiffre peut paraître, à première vue, important. Mais il faut observer qu'en ce qui concerne les dépenses d'équipement (335 millions) il correspond, pour une certaine part, à la remise en état de l'équipement tout à fait vétuste des conservations des hypothèques.

B. — Dépenses en capital.

Les dépenses en capital du budget des finances sont en sensible augmentation :

1.229 millions pour 1955, 5.927 millions pour 1956, soit un accroissement de 4.698 millions.

Mais, ces crédits ne concernant l'équipement des services financiers que pour une faible part : 200 millions.

En revanche, 4,5 milliards sont demandés pour faire face à l'accroissement des participations de l'Etat dans diverses entreprises, auxquels s'ajoutent 500 millions déjà prévus dans le cadre de la reconduction, soit un total de 5 milliards qui se décomposent comme suit :

Troisième et dernier versement incombant à l'Etat à la suite de l'accord franco-allemand du 3 mai 1955 pour l'acquisition des forges et aciéries de Vöelklingen, 2,4.

Participation de la France à la société financière internationale, 2 Divers, 0,6.

L'ensemble des dotations budgétaires proposées par le Gouvernement au titre de ce budget n'appelle pas d'observation particulière de la part de votre commission des finances.

Toutefois, notre distingué collègue, M. Lamarque, a attiré l'attention de la commission sur les réformes de structures entreprises dans les services des régies financières et dans ceux du Trésor.

La fusion des trois régies (contributions directes, enregistrement et contributions indirectes) au sein de la direction générale des impôts s'est traduite, depuis 1953, dans des dispositions budgétaires permettant l'harmonisation des carrières.

En ce qui concerne les personnels du Trésor, un projet de statut du cadre A a été adopté par les comités techniques du ministère des finances. Il aura pour effet de réunir dans un même cadre percepteurs et chefs de service du Trésor.

M. Gilbert-Jules, secrétaire d'Etat au budget, avait décidé que ce statut prendrait effet à compter du 1er janvier 1956 quelle qu'en soit la date de publication, et que les mesures d'harmonisation qu'il comporterait remonteraient à 1955, à une date restant à déterminer.

Cette réforme de structure aboutissant à la fusion des cadres de percepteurs et de chefs de service du Trésor ainsi qu'à un recrutement unique, il apparaît nécessaire d'envisager des mesures analogues à celles qui ont été prises depuis 1953 en faveur des régies, afin d'harmoniser les situations des anciens cadres dont les conditions d'avancement étaient jusqu'alors différentes.

La commission des finances du Conseil de la République qui avait approuvé les mesures prises en 1953 et en 1954 à l'occasion de la fusion des régies, a exprimé le souhait de voir harmonisées les carrières des percepteurs et des chefs de service telles qu'elles seront prévues par le nouveau statut du cadre A du Trésor et elle vous propose un abattement indicatif de 1.000 F sur le chapitre 31-31 relatif aux rémunérations principales des agents des services extérieurs du Trésor.

Sous cette seule réserve, votre commission des finances vous propose de voter sans modification les dotations du projet de budget qui vous est soumis.

III. — AFFAIRES ECONOMIQUES

Rapporteur spécial: M. Fléchet.

Le volume général du budget des affaires économiques atteindra pour 1956 le montant de 72.766.816.000 F.

Si on le compare aux crédits ouverts en 1955 et qui s'élevaient à 81.933.123.000 F.

Il apparaît une réduction de 12.226.277.000 F.

Deux postes principaux subissent en effet des diminutions importantes, en application des décrets de reconduction:

Chap. 44-12. — « Garanties de prix dont peuvent être assorties les opérations d'exportation », dont les crédits ont été ramenés de 49 à 12 milliards.

Chap. 44-13. — « Remboursement de charges fiscales à certaines activités industrielles et agricoles », dont les crédits passent de 53 à 16 milliards.

Par contre, l'ajustement des crédits reconduits comporte les augmentations suivantes:

a) Dépenses ordinaires.

Chap. 31-33. — « Travaux de recensement » pour un montant de 216 millions;

Chap. 44-11. — « Subventions tendant à favoriser l'expansion économique à l'étranger » pour un montant de 190,5 millions.

b) Dépenses en capital.

Chap. 57-10. — « Service de l'expansion économique à l'étranger. — Achat et aménagement d'immeubles » pour 15 millions.

Chap. 57-30. — « I.N.S.E.E. — Achat et aménagement d'immeubles » pour 25 millions.

Chap. 68-00. — « Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social des départements d'outre-mer », pour 81,2 millions.

C'est essentiellement à ces divers chapitres énumérés ci-dessus que votre commission des finances a réservé son examen.

A. — Garanties de prix.

En septembre dernier, en même temps qu'ont été réduits les taux des remboursements des charges sociales et fiscales aux entreprises exportatrices, les subventions accordées par la procédure des garanties de prix ont subi une réduction de 20 p. 100. Les dispositions visant les garanties de prix sont plus spécialement réservées aux exportations de biens d'équipement dont les commandes sont généralement passées sur devis et les livraisons échelonnées sur des périodes de plusieurs années. Elles font souvent l'objet de paiements différés.

La réduction de crédit paraît possible, compte tenu d'une part des diminutions de taux intervenues, d'autre part de la légère baisse enregistrée sur cette nature d'exportations.

La commission des finances insiste toutefois pour que ce problème retienne toute l'attention du ministère, de telle manière que la diminution du crédit n'entraîne ni une nouvelle diminution des exportations, ni un ralentissement dans l'approbation des dossiers.

B. — Remboursements des charges sociales et fiscales.

Le taux forfaitaire de remboursement fiscal qui était à l'origine de 8,72 p. 100 a été ramené une première fois à 7,50 p. 100, puis au 1^{er} décembre dernier à 5 p. 100 pour les produits traditionnels exportés. Sur les autres catégories de produits, le taux initial de 5,45 p. 100 a été diminué à 3,20 p. 100, et depuis le 1^{er} décembre 1955 à 2,50 p. 100.

Ce sont à la fois ces réductions de taux et la diminution sensible des exportations qui ont permis de ramener la provision de dépenses de 51 à 46 milliards alors que les dépenses effectives de 1955 ont atteint 66 milliards.

En outre, l'application au 1^{er} juillet 1956 de l'arrêté du 31 mars dernier permettra une économie supplémentaire de 2 milliards par suite de la suppression du remboursement des charges fiscales aux produits sidérurgiques et aux vins.

Votre commission des finances a longuement examiné la situation résultant du déficit inquiétant de la balance commerciale.

Alors que depuis janvier, les importations augmentent de manière régulière, nos exportations au contraire reculent. L'an dernier nos ventes et nos achats à l'étranger évoluaient à peu près parallèlement. Le pourcentage de couverture de ceux-ci par celles-là dépassait 90 p. 100. Il est tombé cette année à 72 p. 100.

Pour les cinq premiers mois de 1956, le déficit s'élève à 146 milliards contre 45 milliards pour la période correspondante de 1955.

Sans doute le volume des importations est-il en augmentation du fait de l'expansion et surtout des achats massifs de produits agricoles à l'étranger à la suite de l'hiver rigoureux que nous avons subi. Mais il est indiscutable aussi que nos exportations diminuent de façon inquiétante. Il est permis de se demander à ce sujet si la diminution de l'aide à l'exportation n'a pas contribué dans une certaine mesure à accélérer la baisse de nos ventes à l'étranger. A un moment où l'industrie française doit absorber les charges entraînant par la durée des congés payés et par les mesures sociales, il paraît indispensable de maintenir l'aide existante et de le dire nettement aux exportateurs plutôt que de leur laisser redouter par des discours ou des écrits une prochaine abrogation des présentes dispositions.

Qu'il soit permis à ce sujet de rappeler certaine promesse d'un secrétaire d'Etat aux affaires économiques qui avait pris l'engagement que des modifications ne pourraient intervenir sans un préavis de 6 mois.

Votre commission des finances s'est donc déclarée favorable au maintien de l'aide à l'exportation.

Pour ce qui concerne les chapitres dont les crédits ont été majorés, votre commission des finances n'a pas d'observations à formuler. Elle a donné son avis favorable aux majorations prévues pour les travaux de recensement en insistant à nouveau sur la nécessité d'établir pour la production agricole les statistiques indispensables à l'étude de l'évolution de cette production.

De même, elle se déclare d'accord avec les majorations prévues pour l'organisation des foires à l'étranger, majorations justifiées par le nombre de celles-ci et par l'ampleur qu'elles doivent revêtir.

Enfin, pour les dépenses en capital elle approuve les augmentations demandées soit pour les acquisitions et aménagements d'immeubles dans lesquels sont installées diverses directions départementales, soit pour les subventions au fonds d'investissement pour le développement économique et social des départements d'outre-mer. Ces subventions sont essentiellement destinées à assurer l'exécution du programme quadriennal 1954-1957.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des finances vous demande d'approuver les propositions qui vous sont soumises.

FRANCE D'OUTRE-MER

Rapporteur spécial: M. Paul Longuet.

Le montant des crédits demandés par le Gouvernement au titre du collectif de la France d'outre-mer s'élève à 11.125.761.000 F, ce qui porte l'ensemble du budget de la France d'outre-mer à 72 milliards 298.538.000 F, soit une augmentation par rapport au budget de 1955 de 8.001.459.000 F.

Les mesures les plus importantes justifiant cet accroissement en ce qui concerne l'état A (Dépenses ordinaires: 3.476.761.000 F) concernant plus particulièrement la reprise en charge par la métropole du montant de l'indemnité d'éloignement et de l'indemnité différentielle d'allocations familiales.

Au chapitre 31-01, il est prévu une augmentation de l'effectif budgétaire des services judiciaires de l'administration centrale de 6 à 11, cette augmentation correspondant à l'accroissement considérable des affaires judiciaires qui doivent être soumises au département.

En réalité, les 5 postes nouveaux existaient déjà en 1955 sous la forme de 5 magistrats d'Indochine en surnombre et il ne s'agit en fait que de régulariser cette situation.

Il est prévu au chapitre 31-41 un crédit supplémentaire de 57.683.000 F destiné à permettre une augmentation d'effectifs qui se justifie par la nécessité d'assurer une liaison beaucoup plus étroite entre l'administration et les populations des campagnes. Cette augmentation, encore insuffisante, devrait être complétée par un décongestionnement des grands centres, au profit de la brousse.

Le nombre des administrateurs en service dans les territoires d'outre-mer sera donc porté à 1.417, soit une augmentation de 31 unités réparties de la façon suivante:

Afrique occidentale française, 10; Madagascar, 9; Afrique équatoriale française, 8; Cameroun, 5; Togo, moins 1.

Ceci correspond à un programme établi en accord avec le ministère des finances, programme qui prévoit un effectif total de 1.670 administrateurs (Service central et territoires d'outre-mer).

Au chapitre 34-05 (Contribution à l'entretien et au fonctionnement des postes de radiodiffusion outre-mer) il est prévu une augmentation de 100 millions résultant de l'arrêté du 18 janvier 1956 du ministre de la France d'outre-mer, créant une société dite « Société de radiodiffusion de la France d'outre-mer » (S.O.R.A.F.O.M.). Cette société, qui fait suite à la section d'outre-mer de la S.O.F.I. R.A.D. et qui reprend à son compte les engagements de celle-ci, est dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Elle sera gérée par un conseil d'administration de 10 à 14 membres nommés par le ministre de la France d'outre-mer et a pour but de développer et d'améliorer la radiodiffusion dans les territoires d'outre-mer.

L'importance fondamentale de la radiodiffusion à notre époque, et la nécessité d'assurer une propagande bien faite pouvant répondre aux émissions étrangères, justifient un effort important de réorganisation. L'action de cette société ne sera efficace que si la coordination avec la radio-télévision française est assurée de façon parfaite. Il semble que la composition du conseil d'administration permette d'harmoniser leurs relations.

La commission des finances estime que le rattachement de Brazzaville à la S.O.R.A.F.O.M. est une des conditions nécessaires au bon fonctionnement de cet organisme nouveau.

Les ressources dont dispose la S.O.R.A.F.O.M. proviennent de deux origines différentes. D'une part, les dépenses de fonctionnement sont assurées par une subvention accordée par le ministère de la France d'outre-mer (chapitre 34-05), d'autre part les dépenses d'équipement par une subvention du F.I.D.E.S. (Subvention qui auparavant était versée à la S.O.F.I.R.A.D.).

Il est également prévu une participation des territoires intéressés et des recettes propres, mais il ne semble pas que ces recettes puissent avant longtemps soulager l'effort du budget.

Au titre IV, chapitre 41-91 (Subvention aux budgets fédéraux et locaux), il est prévu un crédit de 2.875.000.000 F dont la prise en charge par le budget métropolitain du montant de l'indemnité d'éloignement et de l'indemnité différentielle d'allocations familiales constitue la partie la plus importante (2.700.000.000).

Sa référant au décret n° 55-866 du 30 juin 1955, le Gouvernement a étendu aux territoires d'outre-mer les revalorisations de salaire de base prévues en 1956 pour la métropole.

Les difficultés budgétaires des différents territoires ne leur permettant pas d'absorber ces charges supplémentaires, le budget de l'Etat doit prendre à sa charge le financement de ces dépenses nouvelles.

Un crédit de 150 millions est prévu pour venir en aide à Madagascar fortement éprouvée par une série de cyclones particulière.

ment violents. Compte tenu de l'importance des dégâts qui dépassent 5 milliards, il eût été souhaitable que cette subvention fût plus importante, le budget de Madagascar ne pouvant couvrir l'ensemble des dépenses de reconstruction.

Une subvention complémentaire de 25 millions est prévue en faveur de Saint-Pierre et Miquelon, ce qui porte le total de la subvention à 625 millions (Subvention d'équilibre 420, Fonds de compensation 205 millions).

Les charges que doit supporter ce territoire sont disproportionnées avec ses possibilités et il semble nécessaire de faire un effort maximum pour améliorer les conditions économiques et tendre vers un équilibre budgétaire; le facteur politique justifie l'aide apportée.

Le montant des crédits supplémentaires prévus à l'état B (Dépenses en capital) s'élève à 7.649.000.000 F, ce qui porte le total des crédits de 1956 à 57.670.002.000 F.

Au chapitre 68-90, il est prévu 24 milliards en autorisations de programme et 7.449 millions en crédits de paiement.

La commission des finances attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'augmenter l'effort fait en faveur du secteur « production » et en particulier sur le développement des cultures vivrières. La multiplication des petits travaux, et en particulier, des petits travaux d'hydraulique agricole, peut seul permettre un développement rapide de la production et l'élévation corrélatrice du niveau de vie des populations d'outre-mer.

Les crédits prévus au chapitre 68-94 (400 millions engagements et 200 millions crédits de paiement) s'appliquent exclusivement à la construction de tribunaux. Cet effort devra être poursuivi car les conditions dans lesquelles est rendue la justice dans les territoires d'outre-mer risquent d'enlever toute efficacité à la réforme judiciaire. Dans de nombreuses régions, les tribunaux doivent siéger dans des locaux peu faits pour relever le prestige de la justice.

La question des logements risque également de freiner la mise en place des juridictions nouvelles. L'effort important effectué par certains territoires n'étant pas toujours suffisant, il serait peut-être nécessaire qu'une partie des crédits prévus soit affectée à ces constructions.

Sans reprendre toutes les observations faites par votre commission des finances lors des débats budgétaires précédents et qui n'ont pas leur place dans la discussion d'un collectif, il semble vraisemblable que l'application de la loi cadre, récemment votée par le Parlement, permette dans le prochain budget de 1957 de concrétiser une partie de ces observations et en particulier ce qui concerne la réorganisation du ministère de la France d'outre-mer et des fédérations dans le sens de la déconcentration et de la décentralisation.

Sous réserve de ces quelques observations, votre commission des finances a adopté sans modification les crédits relatifs au ministère de la France d'outre-mer.

INDUSTRIE ET COMMERCE

Rapporteur spécial: M. Alric.

Le budget 1956 de l'industrie et du commerce se compare de la façon suivante à celui de 1955:

I. — Dépenses ordinaires.

Budget 1955, 3.060.519 F.
Reconstruction, 358.109 F en plus.
Economies, 35.500 F en moins.
Projet, 242.267 F en plus.
Budget 1956, 3.625.395 F.

II. — Dépenses en capital.

Budget 1955, 6.201.000 F.
Reconstruction, 3.601.000 F en moins.
Economies, 50.600 F en moins.
Présent projet, 2.700.000 F en plus.
Budget 1956, 5.250.000 F.

Votre commission des finances a porté son attention sur trois chapitres parmi les plus importants du collectif en cours. Ce sont tout d'abord les chapitres relatifs à la recherche de pétrole et le chapitre relatif au fonds d'encouragement à la recherche technique.

Chapitre 62-60. — Subvention d'équipement au Bureau de recherches de pétrole.

Chapitre 86-61. — Intensification de la recherche du pétrole.

Ces deux chapitres sont dans une certaine mesure liés tout au moins dans leur objet. Par contre, le chapitre 86-61 fonctionne sur des ressources spécialement affectées qui lui sont fournies par le fonds de soutien des hydrocarbures nationaux et assimilés.

La situation des deux chapitres se compare comme suit à celle de 1955 (en crédit de paiement et en millions de francs).

Chap. 62-60: crédits votés en 1955, 4.850; reconduction, 1.800; présent projet, 2.250. — Total 1956, 4.650.

Chap. 86-61: crédits votés en 1955, 4.900; reconduction, 10.200; présent projet, 2.500. — Total 1956, 12.700.

La commission des finances a donné, début mai, avis favorable à un projet d'arrêté tendant à maintenir le prélèvement au profit du fonds national des hydrocarbures à son niveau actuel, ce qui, compte tenu de certaines variations du prix mondial dégageait au profit de ce fonds une recette d'environ 0,40 F par litre d'essence soit 2.500 millions en année pleine (1.800 millions pour 1956). C'est grâce à ces recettes et aux disponibilités existantes que l'augmentation sensible du chapitre 86-61 sera couverte.

Les dépenses prévues par le B. R. P. en 1956 sont les suivantes: Financement 1956 des organismes de recherches de pétrole, 45.200 millions.

Augmentation de capital de la société nationale des pétroles d'Aquitaine, 2.200 millions.

Dépenses propres et financement d'activités liées à la recherche, 850 millions.

Total, 48.250 millions.

Sur ce total, c'est donc une somme de 16.750 millions qui serait couverte cette année par des subventions de l'Etat.

Il est à noter que l'ensemble des recherches pétrolières, le financement est assuré en moyenne sur fonds publics pour 46 à 47 p. 100 sur fonds privés pour 30 à 33 p. 100.

Le secrétaire d'Etat, à cette occasion, a fait valoir l'impérieuse nécessité d'amplifier considérablement les forages tant au Sahara qu'en certains points de la métropole, car l'on se trouve arrivé précisément au moment où, les indices ayant donné des résultats favorables le nombre de puits doit être considérablement développé.

Par ailleurs, d'après les déclarations faites à l'Assemblée nationale, il semble que, pour un besoin de 45 millions de tonnes de pétrole en 1965, on puisse raisonnablement escompter 2 millions de tonnes de provenance métropolitaine et 3 millions en provenance du Sahara. Au moment où la balance commerciale française semble menacée pour un terme assez long, et où les arrivées de pétrole du Moyen-Orient sont loin d'offrir des garanties de stabilité, il importe de tout faire pour développer les espoirs existant en pétrole d'origine française et saharienne, avec dans ce dernier cas, la perspective d'une industrialisation facile de l'Algérie.

Gaz de Lacq.

Les deux chapitres ci-dessus posent également le problème de la société nationale des pétroles de l'Aquitaine qui a fait l'objet d'un débat développé à l'Assemblée nationale.

M. Joseph Garat, député des Basses-Pyrénées a exposé de la façon suivante le point de vue des utilisateurs du Sud-Ouest:

« Les réserves de gaz de Lacq sont considérables.

« On peut espérer utiliser ce gaz dans une grande partie de la France. Néanmoins, l'acheminement de ce gaz vers le Centre et l'Ouest de la France est fonction de la pose de feeders sur de longues distances. En attendant, le gaz pourra être utilisé dans le département des Basses-Pyrénées et dans les départements limitrophes.

« Plusieurs industries importantes voudraient d'ores et déjà s'installer dans ces départements du Sud-Ouest pour utiliser le gaz, soit comme matière première, soit comme source d'énergie. Mais elles ne peuvent et ne veulent le faire qu'en possession de tous les éléments d'appréciation des conditions de leur fonctionnement.

« Il importe donc de fixer au plus tôt le prix de vente du gaz de Lacq et que ce prix soit le plus bas possible. Il ne s'agit pas de vendre peu de gaz au prix le plus haut mais le plus de gaz au prix le plus bas.

« Les réserves sont considérables — 300 à 400 milliards de mètres cubes et peuvent durer vingt ans, c'est-à-dire jusqu'à la date où l'on peut espérer que l'énergie atomique aura partiellement relayé les formes actuelles d'énergie.

« Il faut également que la région où a été découverte cette richesse considérable en bénéficie par priorité.

« L'utilisation des chutes d'eau pyrénéennes n'a pas profité à la zone pyrénéenne, le prix du courant y ayant été fixé au même tarif que dans le reste de la France. C'est ainsi que des départements comme les Basses-Pyrénées et les Landes sont des régions sous-développées industriellement. Ils voient, dans la découverte du gaz de Lacq, une possibilité inespérée d'expansion économique mais à la condition qu'ils bénéficient d'un prix de vente préférentiel et qu'une partie du gaz leur soit réservée par priorité. Ces prétentions se justifient, d'une part, par le fait que les frais de transport ou d'acheminement du gaz seront inférieurs; d'autre part, par le fait que les produits fabriqués dans nos départements pyrénéens et landais ont à supporter des frais considérables pour leur transport vers les centres de consommation, frais que ne compenseront plus les abattements de zones.

« Il n'y a pas de péréquation nationale des prix des transports pourquoi y aurait-il une péréquation du prix de l'énergie?

« Au nom de départements qui veulent, par leur expansion économique propre, concourir à l'expansion nationale, je vous demande, monsieur le ministre:

De fixer au plus vite le prix de vente du gaz de Lacq;

De fixer la part réservée aux départements du Sud-Ouest;

D'établir un tarif progressif par zones successives au départ de Lacq.

Les réponses du ministre sur les trois points ci-dessus ont été particulièrement nettes. En effet, « à propos du gaz de Lacq étant donné que nous avons l'espoir de trouver, notamment dans la métropole, de nouveaux gisements, ce serait aller trop vite en besogne que de tracer d'ores et déjà des lignes de feeders pour répartir ce gaz. Supposez que l'on découvre du gaz dans la région parisienne, il serait inutile d'y expédier du gaz de Lacq. Il faut donc utiliser ce gaz d'abord sur place et saturer toute la région du Sud-Ouest.

« La politique des prix s'inscrit dans la même perspective. Il faut qu'on pratique les prix les plus bas. Je ne peux pas vous les citer maintenant, mais j'ai une idée de ceux qu'on pourrait pratiquer. Ils seraient très intéressants car ils mettraient la calorie-gaz de Lacq à un prix sensiblement inférieur à celui de la calorie-fuel, ce qui est une condition très favorable pour l'expansion.

« Tarifs dégressifs? Naturellement les tarifs doivent être fonction des conditions d'utilisation. Si des utilisateurs consomment beaucoup et régulièrement, ils doivent profiter de prix plus favorables.

« En conclusion, je me déclare pleinement d'accord avec les principes énoncés par M. Garat, qui entrent exactement dans le cadre des études que nous poursuivons activement en ce moment. »

Tout récemment, la commission d'études pour l'utilisation du gaz de Lacq, présidée par M. Louis Armand, aurait transmis au Gouvernement son rapport sur cette question. Il semble que les conditions soient tout à fait conformes à ce qui vient d'être dit. Le prix de base minimum fixé pour les utilisateurs du Sud-Ouest serait de 6 F le mètre cube départ, toutes taxes comprises, pour une utilisation normale de longue durée. Ce prix serait abaissé à 5 F pour les installations agréées par le Gouvernement dans la cadre de l'industrialisation du Sud-Ouest.

Observations sur le chapitre 64-90.

La commission des finances s'est étonnée de la création intitulée : « Fonds d'encouragement à la recherche technique » et de l'autorisation d'engagement de 100 millions demandée pour l'année 1956 (chap. 64-90) ;

a) Tout d'abord, il convient de rappeler qu'au chapitre 44-91, figure déjà une dotation, au titre des recherches techniques, s'élevant à 25.599.000 F reconduite depuis 1955 et dont la répartition de principe a été la suivante :

Contribution aux recherches effectuées par le laboratoire d'hydraulique de l'université de Toulouse, 8.499.000 F.
Ecole nationale supérieure d'électrochimie et de d'électrometallurgie de Grenoble, 4.500.000 F.

Conservatoire national des arts et métiers : chaire des plastiques, 2 millions de francs.

Etude sur les isolants menée par le laboratoire central des industries électriques, 6.699.000 F.

Subvention au centre de recherches de mines métalliques, 5 millions de francs.

Total, 26.599.000 F.

Réduction jugée possible, 1 million de francs.

Total, 25.599.000 F.

Dans le rapport de M. Leenhardt, le fonds prévu au chapitre 64-90 est destiné à des interventions nouvelles permettant :

D'aider au financement de la mise au point de techniques industrielles nouvelles et de rentabilité incertaine dans l'immédiat ;

D'inciter les entreprises publiques et les administrations à adopter les techniques nouvelles créées par l'industrie privée ;

D'aider les centres techniques professionnels à financer certains investissements exceptionnels.

Votre rapporteur fait observer à ce sujet :

Que le chapitre précité 44-91 répond en partie et pourrait répondre à ces objectifs ;

Que rien n'empêche par ailleurs à des entreprises publiques comme toute entreprise privée fournisseur, de commander à tous organismes de son choix des études ou des prototypes et cela sans aller à l'encontre du caractère industriel et commercial de l'entreprise qui passe la commande ;

Qu'enfin, les centres techniques professionnels, voire même les établissements professionnels de la loi de 1943 doivent pouvoir faire financer par les industries dont ils relèvent certains investissements destinés à permettre, aux dites entreprises, de bénéficier un jour ou l'autre de techniques nouvelles mises au point par les centres techniques.

L'utilisation de l'ouverture du crédit considéré au titre du chapitre nouveau, paraît, dès lors, contestable pour une première raison ;

b) Par ailleurs, le chapitre 43-01 de la présidence du conseil prévoit un crédit de 166 millions (soit en réduction de 17 millions sur 1955) destiné à des interventions financières de la puissance publique en faveur de recherches scientifiques et techniques d'intérêt général, à la diligence du conseil supérieur de la recherche scientifique lui-même rattaché au ministère chargé de la recherche scientifique.

Sur le crédit de 200 millions disponible en 1955, le ministère de l'Industrie a reçu 157.600.000 F selon la décomposition ci-dessous :

Fabrication de papier journal à partir de bois feuillus, 104 millions de francs.

Centre technique de la fonderie, 12 millions de francs.

Association française de normalisation, 15 millions de francs.

Etude de prototype de machine à imprimer, 15 millions de francs.

Acquisition de droits de brevets pour la France pour procédés de dessalement des eaux saumâtres, 6 millions de francs.

Subvention pour une mission permanente d'informations scientifiques et techniques à New-York, 5.600.000 F.

On ne peut donc dire qu'il ait été négligé. Y a-t-il une raison, dès lors, pour que le ministère de l'Industrie se voit attribuer une dotation supplémentaire propre ?

c) Lorsque le chapitre 43-01 a été ouvert au profit de la présidence du conseil, il avait pour objet de concentrer peu à peu au ministère chargé de la recherche scientifique les interventions publiques en faveur des recherches techniques dispersées dans les divers départements ministériels. Le crédit envisagé revient donc sur la concentration précédemment réalisée.

d) La commission des finances a eu connaissance que le conseil supérieur de la recherche scientifique aurait été invité par le Gouvernement à mettre au point, il y a dix mois, des mécanismes nouveaux de financement mi-public mi-privé de la recherche technique appliquée et que ses travaux avaient abouti à la création d'une entreprise d'économie mixte dotée de moyens importants.

Ce projet, à la discussion duquel des représentants du ministère de l'Industrie ont participé — et qui se substituaient à la proposition de ce dernier de constituer un tel fonds, aurait été transmis au Gouvernement dès l'automne 1955.

Selon ce projet, une réduction des recettes fiscales de l'Etat d'environ 100 millions aurait été compensée largement par l'investissement de 900 millions de capitaux privés dans la société d'économie mixte considérée.

e) La caisse des dépôts et consignations enfin envisage d'apporter son concours au conseil supérieur de la recherche scientifique en vue de favoriser certaines recherches techniques fondamentales appliquées.

On peut se demander dans ces conditions s'il est normal :

D'une part, que l'initiative du ministère chargé de la recherche scientifique et de son conseil supérieur en vue de réaliser la répartition raisonnée du crédit d'aide et de procurer des fonds plus amples à la recherche appliquée pour la faire passer au stade des réalisations ;

D'autre part, que l'œuvre de coordination enfin amorcée soit battue en brèche par un ministère dont les mêmes propositions s'étaient vu préférer des solutions plus dynamiques et soumises à une indispensable coordination.

Elant donné ces réserves au projet de budget présenté par le ministère, M. le secrétaire d'Etat à l'Industrie a été invité à venir en commission des finances exposer son point de vue.

Les explications données ont largement confirmé l'intérêt qu'il y avait à apporter, le cas échéant, un soutien à des inventions naissantes considérées utiles à l'économie du pays dans le domaine technique. Elles ont bien montré les différences entre la recherche scientifique proprement dite et les inventions techniques et les premières réalisations semi-industrielles.

A la suite d'un débat auquel participèrent MM. Berthoin, Fléchet, Atric, Courrière, Bousch et Armengaud, la commission a décidé de maintenir ce chapitre et le crédit et :

De modifier le libellé en l'intitulant : « Encouragement aux améliorations techniques » ;

D'exiger une liaison suffisante avec le conseil supérieur de la recherche scientifique et le ministère qui supervise ce dernier pour assurer une répartition équilibrée et qui évite les doubles emplois des crédits alloués au chapitre 43-01 — Présidence du conseil et au chapitre 64-90 du ministère de l'Industrie ;

De charger son rapporteur de s'informer de l'utilisation des crédits de ce chapitre.

Le Gouvernement est donc invité à lui répondre favorablement sur ce point en séance publique.

INTERIEUR

Rapporteur spécial : M. Jacques Masteau.

PREMIERE PARTIE

Aspect général du budget du département de l'intérieur pour 1956.

La loi du 6 août 1955 ayant prévu une procédure spéciale pour l'ouverture des crédits afférents à 1956, les dotations du département de l'intérieur, pour cet exercice s'analysent :

1° En crédits obtenus au titre du décret de reconduction du 31 décembre 1955 modifié par le décret du 17 avril 1956 ;

2° En crédits demandés au projet de loi d'aménagement n° 1487 qui se trouve actuellement soumis à votre examen.

I. — Crédits reconduits à l'exercice 1956.

Le décret du 31 décembre 1955 a ouvert par grandes masses les crédits suivants au titre du ministère de l'intérieur (en milliers de francs) :

Dépenses ordinaires : crédits de paiement, 95.511.000 ; autorisations de programme, néant.

Dépenses en capital : crédits de paiement, 51.210.000 ; autorisations de programme, 45.600.000.

Total : crédits de paiement, 146.721.000 ; autorisations de programme, 45.600.000.

Dépenses sur ressources affectées : crédits de paiement, 15.838.000 ; autorisations de programme, 12.400.000.

Toutefois, et en application du décret du 17 avril 1956, des économies ont été réalisées sur les crédits ci-dessus pour un montant global de 1.915 millions de francs.

Les crédits reconduits après économies s'établissent dans ces conditions ainsi qu'il suit (en millions de francs) :

Dépenses ordinaires : crédits de paiement, 94.676.000 ; autorisations de programme, néant.

Dépenses en capital : crédits de paiement, 50.130.000 ; autorisations de programme, 45.600.000.

Total : crédits de paiement, 144.806.000 ; autorisations de programme, 45.600.000.

Dépenses sur ressources affectées : crédits de paiement, 15.838.000 ; autorisations de programme, 12.400.000.

II. — Crédits prévus au projet de loi portant ajustement des dotations reconduites à l'exercice 1956.

Les crédits demandés par le Gouvernement au titre de ce projet de loi s'élevaient (en milliers de francs) :

Dépenses ordinaires : crédits de paiement, 8.213.469 ; autorisations de programme, néant.

Dépenses en capital : crédits de paiement, 12.160.000 ; autorisations de programme, 22.450.000.

Total : crédits de paiement, 20.373.469 ; autorisations de programme, 22.450.000.

En additionnant les chiffres du décret de reconduction aux crédits prévus au projet de loi d'aménagement, les grandes masses budgétaires pour 1956 s'établissent comme suit pour le département de l'intérieur (en milliers de francs) :

Dépenses ordinaires: crédits de paiement, 402.889.500; autorisations de programme, néant.

Dépenses en capital: crédits de paiement, 62.290.000; autorisations de programme, 68.059.000.

Total: crédits de paiement, 465.179.500; autorisations de programme, 68.059.000.

Dépenses sur ressources affectées: crédits de paiement, 45.838.000; autorisations de programme, 42.400.000.

Les chiffres correspondants pour 1955 (loi de finances) étaient (en milliers de francs) :

Dépenses ordinaires: crédits de paiement, 86.853.796; autorisations de programme, néant.

Dépenses en capital: crédits de paiement, 42.089.511; autorisations de programme, 44.800.000.

Total: crédits de paiement, 128.943.310; autorisations de programme, 44.800.000.

Dépenses sur ressources affectées: crédits de paiement, 41.660.000; autorisations de programme, 49.500.000.

On note ainsi les différences suivantes de 1955 à 1956 :

a) Dépenses de fonctionnement, en plus 46.035.700.000 F.

Cette majoration apparaît pour 7.822.200.000 F, au titre du décret de reconduction.

Cet ajustement provient essentiellement des crédits spéciaux ouverts au titre de l'Algérie en 1955 et reconduits sur 1956, des ajustements de traitements et des ajustements divers.

D'autre part, comme il a déjà été indiqué, un ajustement, de 8.213.500.000 F est demandé par le Gouvernement au titre du projet de loi d'aménagement soumis à votre examen.

b) Dépenses en capital:

Sur les crédits de paiement la majoration totale est de 20.200 millions de francs, et la majoration sur les autorisations de programme, 23.250 millions de francs.

Au titre du décret de reconduction, on note d'une part, une augmentation des crédits de paiement de 8.040 millions de francs qui résulte essentiellement de l'ajustement effectué au titre de l'équipement économique de l'Algérie, compte tenu en outre d'un allongement de l'échéancier des paiements des opérations anciennes pour les autres services, et d'autre part, une majoration de 800 millions de francs d'autorisations de programmes.

Le décret de reconduction n'ayant ouvert aucune autorisation de programme au titre des opérations nouvelles du budget des dépenses en capital, ce dernier chiffre représente en réalité la différence entre le montant de ces opérations qui figurait en 1955 pour 9.800 millions et celui des autorisations reconduites au titre de l'Algérie (10.600 millions).

Au titre du projet d'ajustement apparaissent les mesures nouvelles suivantes:

a) Dépenses ordinaires:

Rémunération du personnel (principalement celui de la sûreté nationale), 831.429.000 F.

Dépenses de matériel (principalement les dépenses occasionnées par les événements d'Algérie) et d'entretien, 1.145.940.000 F.

Dépenses relatives aux élections législatives du 2 janvier, 4.586 millions de francs.

Interventions politiques et administratives (principalement accentuation de l'effort en faveur de l'Algérie), 4.650 millions de francs.

Total, 8.213.469.000 F.

b) Dépenses en capital:

Equipelement administratif: crédits de paiement, 630 millions de francs; autorisations de programme, 3.625 millions de francs.

Investissements divers financés avec le concours de l'Etat: crédits de paiement, 530 millions de francs; autorisations de programme, 7.825 millions de francs.

Equipelement de l'Algérie: crédits de paiement, 41 milliards de francs; autorisations de programme, 41 milliards de francs.

Totaux: crédits de paiement, 12.160 millions de francs; autorisations de programme, 22.450 millions de francs.

Totaux: crédits de paiement, 20.373.469.000 F; autorisations de programme, 22.450 millions de francs.

L'Assemblée nationale, en première lecture, a voté les crédits suivants (en milliers de francs) :

Dépenses ordinaires: crédits de paiement, 8.206.373; autorisations de programme, néant.

Dépenses en capital: crédits de paiement, 42.010.000; autorisations de programme, 21 millions de francs.

Totaux: crédits de paiement, 20.216.373; autorisations de programme, 21 millions de francs.

Par rapport aux chiffres proposés par le Gouvernement, l'Assemblée nationale a effectué les abattements ci-après:

1^o Dépenses ordinaires.

a) Abattement de 7.092.000 F, portant sur les crédits demandés au titre du chapitre 31-14 pour la rémunération des 11 postes de préfets et de 4 postes de sous-préfets hors-cadre;

b) Abattement de 4.000 F par le vote de quatre amendements portant sur divers chapitres.

2^o Dépenses en capital.

Suppression des crédits demandés au titre du chapitre 57-30 « Protection civile — Dépenses d'équipement ».

DEUXIÈME PARTIE

Examen détaillé du budget.

Un certain nombre de questions ont retenu plus particulièrement l'attention de la commission des finances.

I. — Algérie.

Votre commission constate qu'un effort a été fait cette année. Ainsi qu'il résulte du rapport de M. Leenhardt, le chiffre global des investissements pour l'Algérie serait de 100 milliards 876 millions en 1956.

Ce programme comprend le secteur public, les entreprises nationales et le secteur extra-budgétaire.

Sur ce programme, et en totalisant les crédits ouverts par le décret de reconduction et les crédits prévus dans le projet de loi d'aménagement, le montant des crédits du ministère de l'intérieur s'élève à 63 milliards 161 millions.

On voit ainsi que, par rapport à 1955, la contribution du budget de l'intérieur en faveur de l'Algérie se trouve majorée de 16 milliards 330 millions.

Il n'entre pas dans les intentions de la commission des finances, à l'occasion de l'examen de ce budget particulier, de présenter des observations qui trouveraient leur place plus particulièrement dans un débat de politique générale.

Elle pense néanmoins, en plein accord avec la commission des finances de l'Assemblée nationale, qu'il est indispensable, non seulement de poursuivre, mais d'accroître l'effort réalisé afin d'assurer le développement économique et social de l'Algérie.

II. — Questions de personnels.

A. — Personnels de police.

Sur les crédits du chapitre 31-41, un assez large débat a eu lieu à l'Assemblée nationale qui s'est préoccupée successivement de deux questions: celle du régime de retraites des personnels de la préfecture de police et celle de la réalisation de la parité de rémunération entre les fonctionnaires de la sûreté nationale et ceux de la préfecture de police.

a) Régime de retraites:

Les personnels de la préfecture de police bénéficiaient autrefois, au point de vue des retraites, en vertu de leur ancien règlement du 4 mai 1922, d'avantages particuliers qui furent supprimés à la suite de l'intervention de la loi du 3 juillet 1931 qui a interdit aux collectivités locales d'accorder à leurs agents des régimes plus favorables que ceux des fonctionnaires de l'Etat.

Actuellement les intéressés, affiliés à la caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales, sont tributaires d'un régime calqué sur celui des pensions civiles. Ils sont donc, comme les agents de la sûreté nationale, classés en catégorie B (active), ce qui leur permet d'être admis à la retraite dès l'âge de 55 ans, après 25 ans de services et de bénéficier d'une pension tenant compte, en annuités liquidables, de la totalité de leurs services.

Ces personnels demandent — et des propositions de loi ont été déposées en ce sens — le retour aux avantages prévus par le règlement de 1922.

Votre commission des finances s'est attentivement penchée sur cette question qui est susceptible d'avoir des répercussions financières à l'égard de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

Le règlement de cet organisme prévoit en effet, pour tous les agents affiliés, des avantages identiques, et pour les collectivités des charges communes et égales.

Il est à craindre dès lors que des avantages spéciaux accordés à une catégorie de personnels n'entraînent des charges nouvelles importantes aggravant encore la situation déjà difficile de la caisse. Une fois de plus, on aboutirait à faire supporter par les petites communes les privilèges consentis à la ville de Paris.

Aussi votre commission insiste-t-elle auprès de M. le ministre de l'intérieur et de M. le secrétaire d'Etat au budget pour que cet aspect particulier ne soit pas négligé dans les études qui seront faites et les décisions qui pourraient intervenir.

b) Parité:

Nous ne reviendrons pas sur le problème des disparités de traitements entre la sûreté nationale et la préfecture de police qui a pris, l'année dernière, toute son ampleur devant l'Assemblée nationale. Le Parlement a manifesté sans équivoque sa volonté de voir se réaliser la parité de rémunération entre les deux administrations.

Constatons cette année qu'un crédit de 308.500.000 F est demandé au chapitre 31-41 pour permettre l'intervention, à compter du 1^{er} juillet 1956, de certaines mesures propres à atténuer les disparités constatées. Il s'agit donc d'un effort substantiel qui se traduit, en année pleine, par une dépense supplémentaire de 617 millions de francs. M. le secrétaire d'Etat à l'intérieur a précisé devant l'Assemblée nationale qu'il s'agissait bien d'un crédit destiné à la réalisation partielle de la parité. Nous prenons acte de cet engagement et demandons que cet effort soit poursuivi.

Enfin, une fois de plus, votre commission des finances constate que les projets soumis à votre examen ne tiennent pas compte de la demande exprimée dans ses précédents rapports de ventiler les effectifs de la sûreté nationale entre les services centraux et les services extérieurs. Nous demandons à M. le ministre de l'intérieur de préciser l'état du personnel des services centraux de la sûreté nationale, afin que le Parlement soit exactement informé de la répartition des effectifs du ministère de l'intérieur.

B. — Corps préfectoral.

En raison des difficultés qu'il rencontre actuellement dans la gestion du corps préfectoral, le Gouvernement avait demandé :

1° La transformation des secrétariats généraux des préfectures les plus importantes (Nord, Seine-et-Oise, Rhône, Bouches-du-Rhône et Pas-de-Calais) dont les secrétaires généraux auraient désormais, en traitement, équivalence de préfet de 3^e classe;

2° La « cristallisation » des postes de préfets et de sous-préfets en surnombre en postes de préfets et de sous-préfets « hors cadre ».

La première proposition a été acceptée par l'Assemblée nationale; cette mesure répond à un vœu déjà exprimé par le Conseil de la République.

Par contre, sa commission des finances ayant émis un avis défavorable, l'Assemblée n'avait pas cru devoir suivre le Gouvernement lors de l'examen du chapitre 31-11 « Administration préfectorale, tribunaux administratifs, rémunérations principales », en ce qui concerne la création des postes hors cadres. Cependant, au cours de l'examen des articles, un amendement présenté par la commission de l'intérieur, tendant à la création de onze postes de préfet et de quatre postes de sous-préfet hors-cadre, a été adopté par l'Assemblée. A cette occasion, revenant sur sa position, la commission des finances a indiqué qu'elle était d'accord pour le rétablissement des crédits correspondants, rétablissement qui n'a toutefois pu être effectué avant le vote sur l'ensemble.

En outre, l'Assemblée nationale a inséré plusieurs dispositions tendant à réduire l'encadrement du corps préfectoral: il s'agit de l'admission à la retraite, sur leur demande, des membres du corps préfectoral réunissant au moins vingt-cinq ans de services valables pour pension et 50 ans d'âge, de la résorption dans un délai de quatre ans des surnombres qui existent dans le cadre des préfets, ainsi que des postes de préfet ou de sous-préfet hors-cadre dont la création est proposée, enfin de l'interdiction faite aux préfets d'exercer des fonctions auprès des pouvoirs publics ou des cabinets ministériels sans avoir été préalablement placés dans la position hors-cadre.

D'autre part, il est demandé au Gouvernement de saisir le Parlement, avant le 1^{er} janvier 1957, d'un projet de remise en ordre de la situation du corps préfectoral.

Ces différentes mesures répondent à une préoccupation qui est également celle du Conseil de la République. Depuis longtemps nous avons appelé l'attention sur la situation particulière du corps préfectoral dont les difficultés d'avancement sont aggravées par l'insuffisance des débouchés.

Or, il semble bien qu'aucune politique suivie de personnel n'ait été exercée à l'égard de ce corps où règne actuellement un malaise très net.

Il faut bien constater notamment, et à regret, que la qualité de préfet ou de sous-préfet tend trop souvent, en raison de la multiplicité des détachements, à devenir un simple titre.

Le problème est certes complexe, mais il importe de maintenir au corps préfectoral son rôle traditionnel de grand corps de l'Etat. Nous pensons que les mesures de réorganisation préconisées par l'Assemblée peuvent permettre un redressement progressif et nous souhaitons que celles qui figureront dans le projet de texte qui doit être déposé par le Gouvernement soient également de cette nature.

Prenant acte sur ce point de déclarations de M. le ministre de l'intérieur, votre commission vous propose le rétablissement des crédits disjointés par l'Assemblée nationale.

C. — Administration centrale.

Si la situation du corps préfectoral a fait l'objet des préoccupations de l'Assemblée, rien par contre n'a été dit en ce qui concerne l'administration centrale du ministère sur laquelle cependant la commission des finances du Conseil de la République avait émis, dans ses rapports précédents, un certain nombre d'observations.

Or, il apparaît que celles-ci demeurent encore valables. Les difficultés d'avancement auxquelles se heurte le corps préfectoral sont ici identiques, et même aggravées, du fait que les postes de directeurs sont confiés à des préfets et non à des sous-directeurs, grade qui est réservé aux administrateurs civils.

Un certain climat de découragement commence à se faire jour parmi les fonctionnaires des cadres de direction et de conception du ministère de l'intérieur, ce qui ne peut être que contraire à l'intérêt du fonctionnement des services. Il devient nécessaire que cette situation soit progressivement redressée et que les cadres de l'administration centrale, au même titre que le corps préfectoral, retrouvent des perspectives de carrière normale.

Nous pensons que ce but ne peut être atteint qu'en facilitant les débouchés.

D. — C. A. T. I.

De nombreuses critiques se sont à nouveau élevées devant l'Assemblée nationale au sujet de fonctionnement des centres administratifs et techniques interdépartementaux.

Nous avons déjà précédemment développé cette question et nous avons estimé, au vu du résultat de l'enquête effectuée à leur sujet par l'inspection générale de l'administration, que ces organismes sont rentables. Leur suppression entraînerait, pour la gestion du personnel et du matériel, la création de services et d'emplois supplémentaires dans de très nombreux départements. En définitive, la dépense entraînée serait beaucoup plus élevée que celle résultant des seuls C. A. T. I.

Au surplus, un certain nombre d'améliorations ont déjà été apportées à leur fonctionnement en particulier par la déconcentration effectuée dans le courant de 1955, d'une partie des pouvoirs de décision de l'administration centrale.

Sans doute doit-il être possible d'aller encore plus loin en ce sens, et nous croyons notamment que l'on pourrait utiliser les centres administratifs dans le cadre de la protection civile,

E. — Personnel des transmissions.

Lors de l'examen du projet de budget du ministère de l'intérieur pour l'exercice 1955, le Conseil de la République avait manifesté son désir de voir les personnels du service des transmissions de l'intérieur obtenir un déroulement de carrière identique à celui accordé aux agents des postes, télégraphes et téléphones.

Il s'agit d'une question d'équité, car la qualification de ses agents n'est pas inférieure à celle des techniciens des postes, télégraphes et téléphones, qu'ils sont, au surplus, appelés à suppléer le cas échéant.

Cette décision n'ayant pas été encore traduite dans les faits, nous demandons avec insistance à M. le ministre de l'intérieur de prendre les mesures nécessaires à cette fin.

F. — Services médicaux.

Dans un précédent rapport, nous avons souligné l'intérêt que présenterait le regroupement, en un seul service, des différents services médicaux existant actuellement au ministère de l'intérieur. Il ne semble pas que ce vœu ait été jusqu'à présent suivi d'effets, et nous insistons pour qu'il le soit à l'occasion du budget de 1957.

G. — Tribunaux administratifs

Plusieurs mesures résultant d'amendements adoptés par l'Assemblée nationale au cours du vote des articles du présent projet de loi concernent les tribunaux administratifs. Il nous paraît intéressant de les évoquer ici, dans le cadre du budget de l'intérieur, où figurent les magistrats de ces juridictions.

On sait que la réforme du contentieux administratif de 1953 avait prévu, entre autres, qu'un poste de conseiller d'Etat et un poste de maître des requêtes seraient réservés aux membres des tribunaux administratifs.

Les dispositions votées par l'Assemblée nationale accentuent ce mouvement des juridictions de première instance vers la juridiction d'appel en ajoutant aux postes précédents un poste de conseiller d'Etat et un poste de maître des requêtes, ce qui portera à cinq l'effectif des magistrats des tribunaux administratifs pouvant accéder au Conseil d'Etat.

En contrepartie, il était prévu — dans l'article 25 *quater* voté par l'Assemblée nationale — que les maîtres de requêtes et les auditeurs de première classe du Conseil d'Etat pourraient être délégués dans les fonctions de président de tribunal administratif. Enfin, il est également prévu que deux membres des tribunaux administratifs pourraient être détachés auprès du Conseil d'Etat avec des avantages pécuniaires et d'avancement.

Votre commission des finances a considéré que cet article 25 *quater* n'avait pas sa place dans un texte budgétaire. L'importante réforme qu'il tend à réaliser devrait faire l'objet d'un projet de loi spécial dont l'examen approfondi permettrait alors au Parlement de se prononcer en pleine connaissance de cause. C'est pour provoquer cette étude que votre commission des finances vous propose la disjonction de l'article 25 *quater*.

TROISIÈME PARTIE

Les subventions aux collectivités locales.

Le problème des subventions est lié étroitement à la situation des collectivités locales et, à ce titre, a fait l'objet d'un examen particulièrement attentif de la part de votre commission des finances.

Les collectivités locales, qu'il s'agisse des départements ou des communes, supportent des charges de plus en plus lourdes. C'est ainsi que pour la période allant de 1949 à 1953 — dernier exercice dont les comptes ont été arrêtés définitivement — les dépenses des départements ont augmenté, dans l'ensemble, de 36 p. 100 et celles des communes de 50 p. 100. Et cependant, le souci de tous les administrateurs locaux est d'assurer une gestion saine en écartant toutes les dépenses inutiles ou abusives. Mais les collectivités locales n'ont plus qu'une initiative très limitée. En fait, l'essentiel de leurs dépenses découle de décisions à l'élaboration desquelles elles ne participent pas, ou de faits qu'elles doivent subir.

C'est ainsi qu'elles sont obligatoirement tenues de supporter une quote-part des dépenses d'assistance dont elles ne peuvent, elles-mêmes, fixer le volume et d'assurer l'enseignement des enfants dont le nombre s'est développé à la faveur d'une politique également arrêtée et définie par les pouvoirs publics. De même, elles doivent obligatoirement — mais sur le plan moral cette fois — satisfaire certains besoins indispensables de la collectivité.

Ainsi, les départements et les communes se trouvent amenés trop souvent à faire face à des charges de caractère véritablement national.

Or, leurs ressources, il est nécessaire de le souligner, sont des plus modestes, qu'il s'agisse des centimes additionnels, dont la multiplicité ne peut qu'aggraver les injustices d'un système fiscal archaïque et périmé ou de la taxe locale dont les fréquentes manipulations, effectuées par décret, les privent des augmentations qu'elles sont en droit d'attendre de l'expansion économique.

Certes, un système de garanties de recettes a été institué par décret du 30 avril 1955 en raison du fait que la suppression apportée par ce même texte de la taxe additionnelle à la taxe sur le chiffre d'affaire remplacée par une taxe « taxe locale sur le chiffre d'affaires » est susceptible d'entraîner encore, pour certaines collectivités, des moins values de recettes.

Mais cette mesure, qui cristallise les ressources provenant de la taxe locale, a le grave inconvénient de ne pas faire participer les collectivités locales au développement de la productivité générale et, à ce titre, ne saurait nous donner satisfaction.

Sans doute, le Gouvernement présente-t-il comme un effort important l'inscription au budget des charges communes d'un crédit de 11 milliards dans le but de garantir à ces collectivités un rendement de la taxe locale égal à 101 p. 100 de celui de 1954.

Nous affirmons que, quels que soient les aménagements que l'on entend leur apporter, les dispositions du décret de 1955 ont pour résultat, dans la plupart des cas, de priver les communes des ressources qui leur appartiennent.

Peut-on dire cependant, en contre partie, que les collectivités locales trouvent, auprès de l'Etat qui se décharge de la sorte d'une partie de ses responsabilités, un esprit de compréhension sous forme de subventions ? Il n'apparaît pas à l'examen, qu'il en soit ainsi.

I. — Subventions du budget de fonctionnement.

Le tableau de la page suivante nous donne l'état des diverses subventions au titre des collectivités locales prévues au budget de fonctionnement.

Or, si l'on met à part les subventions algériennes et celles prévues aux chapitres 36-51 (préfecture de police) et 36-52 (préfecture de la Seine) et compte tenu également d'un ajustement de 37.600.000 F au titre du chapitre 41-31 « Subventions pour les dépenses d'incendie et de secours », on constate que toutes les autres subventions de fonctionnement restent à leur niveau de 1955. Seul apparaît un ajustement de 100 millions pour les dépenses d'intérêt général dont la dotation s'élève ainsi à 3.800 millions au lieu de 3.700.

Sans doute, cette année, le budget est-il principalement un budget de reconduction. Cependant, le budget de l'intérieur, dans son ensemble est en augmentation de plus de 20 p. 100 et on aurait souhaité qu'un accroissement semblable se retrouvât en matière de subventions. On notera une fois de plus que le Gouvernement s'efforce de maintenir les subventions à un niveau fixe et, ce faisant, ne tient pas compte des charges croissantes des collectivités locales.

A. — Subventions pour les dépenses d'incendie et de secours.

Si la loi du 5 avril 1884 a laissé aux maires « le soin de prévenir, par les précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours appropriés, les accidents et fléaux calamiteux tels qu'incendies, inondations, etc., en provoquant, le cas échéant, l'intervention de l'autorité supérieure », le rôle de l'Etat en cette matière n'en est pas moins important.

Il lui incombe, en effet, d'assurer le recensement des ressources de toute nature qui pourraient être nécessaires dans l'hypothèse d'une catastrophe, heureusement rare, de caractère national, et de prévoir la coordination au départ, de ces moyens — cela nous semble devoir être la tâche essentielle du service national de la protection civile — de conseiller techniquement le choix des collectivités locales, et surtout, de leur accorder les crédits de subventions auxquels leur donne droit la loi du 19 juillet 1927.

Or, par paradoxe, c'est au moment où la notion de protection civile se développe que les subventions pour les dépenses d'incendie et de secours diminuent progressivement d'importance.

Rappelons que les taux maxima en vigueur sont de 40 p. 100 pour les centres de secours, 30 p. 100 pour les communes non-centres de secours, et de 50 p. 100, dans tous les cas, pour les points d'eau.

Or, les crédits budgétaires inscrits à ce titre — et qui étaient de l'ordre de 800 millions jusqu'en 1953 — ont été réduits de près de 50 p. 100 à partir de cette date, et leur montant n'est plus en 1956 que de 550 millions.

Ce chiffre est à rapprocher de la subvention allouée pour le même objet à la ville de Paris: elle est calculée au taux de 75 p. 100, porte sur l'ensemble des dépenses d'équipement et de fonctionnement et dépasse actuellement 2 milliards.

Il convient d'observer d'autre part que les crédits de subventions sont des crédits annuels. Or, bien des opérations d'équipement ne peuvent être réalisées l'année même où elles ont été décidées. Il en résulte qu'à partir de 1953, le nombre des opérations à subventionner s'est trouvé brutalement réduit de moitié alors qu'elles avaient reçu l'agrément technique impliquant promesse de subvention: soit un retard de près de 400 millions qui, répercuté chaque année, amène un déficit global de l'ordre de 1.200.000.000 de francs.

Certes, de récentes instructions ministérielles ont prévu la résorption de ce retard en cinq annuités, mais les communes se trouvent en fait placées devant une difficulté nouvelle, celle de régler leurs fournisseurs avec l'espoir hypothétique que l'Etat les remboursera elles-mêmes dans cinq ans.

Aussi demandons-nous à M. le ministre de l'intérieur quelles mesures il compte prendre pour remédier à cet état de choses, au moment où, par ailleurs, n'est prévue aucune possibilité de financement des projets, sans cesse plus nombreux en ce domaine, et alors que, parallèlement, le ministre de l'intérieur exerce une propagande, d'ailleurs judicieuse, pour l'aménagement des ressources en eau.

Nous pensons qu'une solution est susceptible d'être trouvée dans le cadre de la protection civile.

Le Gouvernement demande 1.450.000.000 de francs au titre de la protection civile, vue cette fois sous l'aspect de la protection contre les événements de guerre. En l'absence d'un programme défini, ces crédits sont, ou trop importants, ou insuffisants, et le Parlement a certes des raisons de s'émouvoir de leur destination.

Aussi croyons-nous qu'il serait nécessaire de réaliser des équipements valables aussi bien pour le temps de paix que pour le temps de guerre; et l'on pourrait semble-t-il envisager de regrouper l'ensemble des crédits de protection civile, d'incendie et de secours au sein du budget d'équipement assorti d'un chapitre spécial de subventions

aux collectivités locales, doté de crédits de programme et permettant de financer aussi bien les investissements à long terme, que ceux à moyen terme ainsi que les opérations réalisables dans l'année.

B. — Subventions d'intérêt général.

Nous avons vu ci-dessus que ces subventions étaient majorées de cent millions de francs. Cet ajustement provient uniquement de la traduction des résultats du dernier recensement général et de l'accroissement de la population scolaire. Or, il est vraisemblable que les besoins réels ne seront pas couverts par le crédit inscrit et la commission des finances demande au Gouvernement de prendre l'engagement de prévoir l'ouverture d'un crédit supplémentaire sur l'exercice 1956 dans l'hypothèse où les besoins seraient supérieurs à ceux actuellement prévus.

II. — Subventions du budget des dépenses en capital.

Sur les crédits de ce chapitre doivent être imputées deux subventions de 200 millions chacune, l'une, pour les travaux de viabilité consécutifs aux constructions immobilières de la Société lorraine de laminage continu; l'autre, pour des travaux d'assainissement de la ville de Marseille. C'est donc en définitive une diminution de 75 millions par rapport à 1955 que le Gouvernement a opérée sur ces crédits.

Or, nous n'avons nullement l'impression que les besoins des collectivités soient en régression depuis 1955.

D'autre part, nous notons au chapitre 65-52: « Subventions d'équipement aux collectivités pour l'habitat urbain », un ajustement de 800 millions, au titre du programme complémentaire de 50.000 logements lancé en 1955.

Notre commission des finances se doit à ce sujet d'appeler votre attention sur les charges résultant pour les collectivités locales des nouveaux programmes de logement.

Depuis plusieurs années, les programmes de construction de logements ont entraîné de très lourdes charges pour les collectivités locales auxquelles incombe le soin de faire les travaux de voirie, de tout-à-l'égout, d'adductions d'eau, de constructions scolaires, etc. soit qu'il s'agisse de renforcer les installations existantes, soit, comme c'est de plus en plus fréquemment le cas, qu'il s'agisse d'installer des équipements. Une part importante de ces travaux n'est pas rentable par la suite (voirie, éclairage public, assainissement).

D'autre part, les exonérations fiscales en faveur des constructions nouvelles s'opposent au développement des ressources des finances locales. L'insuffisance des crédits a entraîné l'utilisation totale des réseaux et des installations existantes qui sont actuellement saturés, ce qui amène à des solutions regrettables aussi bien au point de vue de l'hygiène publique qu'au point de vue économique. Dans certains cas, des réalisations déjà très avancées ont été stoppées.

Ces charges sont telles que certaines collectivités refusent systématiquement les permis de construire.

Il faut donc:

Prévoir des crédits spéciaux pour les travaux annexes aux programmes de constructions;

Prévoir dans certains cas exceptionnels le dépassement des subventions limitées actuellement à 30 ou 40 p. 100.

En juillet 1955, le Gouvernement précédent avait déjà tenu compte de cette situation en lançant un programme complémentaire de 50.000 logements. Une enquête précise a permis d'établir que ces travaux avaient entraîné, pour les collectivités, 2 milliards 400 millions de travaux et un crédit spécial de 800 millions a été ouvert au ministère de l'intérieur. En extrapolant, on peut conclure que le programme 1956 du M. R. L., pour 250.000 logements, nécessiterait 4 milliards de crédits au ministère de l'intérieur.

Or rien n'apparaît pour ce programme au titre des subventions aux collectivités locales.

Nous demandons dès lors au Gouvernement comment il entend financer les travaux supplémentaires de voirie que nécessitera la réalisation de cette nouvelle tranche.

Il semble que la solution à envisager consisterait, chaque fois qu'est décidé un programme de constructions de logements H. L. M., à ouvrir automatiquement dans les chapitres d'équipement intéressés un crédit spécial propre à la réalisation de cette tranche pour les dépenses occasionnées aux collectivités en matière d'équipement pour l'habitat urbain et divers travaux de voirie.

Une fois de plus, nous sommes dans l'obligation de constater l'extrême modicité des crédits de subventions d'équipement aux collectivités locales et nous ne pouvons, à ce sujet, que reprendre les observations présentées l'année dernière à l'occasion de l'examen du budget du ministère de l'intérieur. Nous rappelons à nouveau les termes de nos rapports de 1953 et 1955:

« Une solution au grave problème que pose la situation des collectivités locales nous paraît devoir consister en la création d'une caisse d'équipement qui centraliserait les opérations éparées et serait alimentée notamment par les subventions du budget de l'Etat, par certains moyens prévus dans la loi sur les comptes spéciaux, éventuellement par les versements du fonds de péréquation et surtout par des emprunts. Ceux-ci pourraient sans doute, grâce à la caisse d'équipement, être réalisés à des taux moins élevés que ceux d'aujourd'hui et comporter des durées d'amortissement moins rapides. »

La commission insiste auprès du Gouvernement pour que cette suggestion devienne enfin une réalité, l'objectif à atteindre étant que les collectivités locales puissent bénéficier de prêts de plus longue durée à des taux réduits.

QUATRIÈME PARTIE

Protection civile (équipement).

En 1953, les crédits pour l'équipement de la protection civile se sont élevés à 1.487.500.000 F. Aucun crédit n'a été ouvert dans le budget de 1954. En 1955, nous avons vu à nouveau apparaître, pour l'équipement, 1.500 millions de francs à utiliser sur quatre ans.

Cette année, un crédit de 1.450 millions de francs au titre des autorisations de programme et de 150 millions de francs au titre des crédits de paiement pour les opérations nouvelles à réaliser en 1956 était demandé par le Gouvernement dans le projet de loi d'ajustement.

Or, le chapitre 57-30 « Protection civile. — Dépenses d'équipement » a été disjoint par l'Assemblée nationale qui a considéré que crédits de paiement et autorisations de programme étaient nettement insuffisants pour assurer une véritable protection civile dont les besoins ont été évalués à 70 milliards de francs. M. le ministre de l'intérieur ayant demandé un nouvel examen de ce chapitre, les commissions des finances et de l'intérieur de l'Assemblée nationale ont été d'accord pour le rétablissement des crédits proposés, qui n'a cependant pu être effectué avant le vote sur l'ensemble du projet de loi.

Votre commission des finances s'est penchée attentivement sur cet important problème. Il est certes évident qu'en matière d'équipement, quel qu'il soit, le fait d'accorder une année des dotations budgétaires pour ne rien donner l'année suivante, est incompatible avec une saine gestion. Mais devant les incertitudes qui pèsent en ce domaine, la commission des finances ne peut que reprendre les observations déjà maintes fois formulées à l'occasion de l'examen des projets de budget des années antérieures et regretter qu'aucune doctrine générale en matière de protection civile n'ait été, jusqu'à présent, définie par le Gouvernement. Elle insiste donc, à nouveau et très fermement, pour qu'un large débat soit institué devant le Parlement afin que soit dégagée une véritable politique de protection civile portant sur plusieurs exercices.

Il est à craindre, en effet, que la poursuite des errements actuels, en ne permettant pas une coordination efficace des réalisations à accomplir, ne conduise à l'utilisation des crédits pour des opérations fractionnées, mal adaptées aux besoins éventuels et, par là-même, à la création d'emplois et d'organismes qui ne seraient pas indispensables. Votre commission rappelle qu'elle est formellement opposée à toute création de ce genre et qu'elle entend voir mettre en œuvre, pour les tâches de protection civile, les diverses administrations déjà existantes telles que les préfectures, les sapeurs-pompiers et, comme nous l'avons déjà dit, les C. A. T. I. dans toute la mesure possible.

Il convient, à ce sujet, de constater que la protection civile doit répondre et répondre, en fait, à deux ordres de préoccupations: le premier est de mettre, en cas de conflit armé, le pays en état de faire face à la défense des populations, le second, en temps de paix, d'organiser l'équipement du pays en moyens de lutte contre l'incendie et les calamités et ce double aspect ne nous semble pas pouvoir être fractionné.

Nous avons vu précédemment, en ce qui concerne l'équipement en matériel d'incendie et de secours, que le crédit de subvention figurant au chapitre 41-31 « Subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours » pour un montant de 550 millions de francs se révèle parfaitement insuffisant pour permettre au département de l'intérieur d'honorer les promesses de subventions faites aux collectivités qui ont dressé des plans d'équipement.

Cette insuffisance des possibilités de subventions ne permettant pas aux collectivités locales de réaliser leurs programmes dans des conditions pleinement satisfaisantes, il importe que l'Etat, par l'intermédiaire du service national de la protection civile puisse, sur ce point, faire l'effort nécessaire pour l'équipement du pays en matériel moderne, approprié aux besoins du temps de paix, et pouvant néanmoins servir en temps de guerre à la protection des populations.

Nous retrouvons ici le problème qui vient d'être évoqué précédemment à l'occasion de l'examen des crédits de subventions pour les dépenses d'incendie et de secours.

En résumé, nous estimons qu'il est indispensable de réaliser sur le plan financier un équilibre entre les responsabilités incombant également aux collectivités locales en matière d'incendie et de secours et celles que l'Etat doit normalement assumer d'une part, au titre de la protection des populations contre les événements de guerre, d'autre part, au titre des renforts exceptionnels que peuvent nécessiter certaines calamités.

Sous ces réserves, votre commission des finances est d'avis de rétablir, malgré leur insuffisance, les crédits demandés au titre du chapitre 57-30.

CINQUIÈME PARTIE

Examen des chapitres.

Chapitre 31-01. — Administration centrale.

Rémunérations principales.

Par un abattement indicatif de 1.000 F, l'Assemblée nationale a marqué sa volonté de voir se réaliser les promesses faites en matière d'autonomie communale et de réforme des finances locales.

Votre commission des finances a trop souvent manifesté le même désir pour ne pas vous proposer d'adopter le crédit fixé par l'Assemblée.

Chapitre 31-11. — Administration préfectorale et tribunaux administratifs. — Rémunérations principales.

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, l'Assemblée nationale avait supprimé un crédit de 7.032.000 F correspondant à l'aménagement des effectifs au sein du corps préfectoral.

Pour les raisons qui ont été analysées précédemment, votre commission des finances vous en propose le rétablissement.

Chapitre 31-13. — Services des préfectures.

Rémunérations principales.

Un abattement indicatif de 1.000 F a été opéré sur ce chapitre dans le triple but d'inviter le Gouvernement:

1° A réviser la situation des personnels des préfectures non intégrés dans les nouveaux cadres;

2° A doter de statuts certaines catégories de personnels (mécanographes, téléphonistes, assistantes sociales);

3° A permettre, par une modification des pyramides d'effectifs, le rétablissement d'un avancement, actuellement pratiquement stoppé, dans certains cadres des préfectures.

Le désir exprimé nous paraît correspondre à un souci d'équité et nous vous proposons l'adoption de cet abattement sur ce chapitre.

Chapitre 31-41. — Sécurité nationale. — Rémunérations principales.

Les crédits de ce chapitre ont été également réduits de 1.000 F.

Le cadre des inspecteurs de police comprend 70 p. 100 d'inspecteurs de deuxième classe, 20 p. 100 d'inspecteurs de première classe et 10 p. 100 d'inspecteurs principaux. L'amendement voté a pour but d'obtenir que le pourcentage d'inspecteurs de première classe soit fixé à 30 p. 100.

Cette nouvelle pyramide d'encadrement est parfaitement équilibrée et logique et votre commission des finances se rallie à la position prise à l'Assemblée.

Par ailleurs, en ce qui concerne ce chapitre, votre commission des finances a opéré deux abattements:

L'un de 10 millions de francs pour demander des explications sur la transformation de 200 emplois de sténodactylographes en 222 emplois de personnels administratifs et pour exiger que cette opération ne puisse, en tout état de cause, conduire à la création d'un nombre supérieur d'emplois;

L'autre de 671.000 F correspondant à la non-acceptation de la création d'un emploi de chargé de mission opérée en contre-partie de la suppression d'un emploi de pharmacien.

Chapitre 31-91. — Loyers et indemnités de réquisition.

Les services du ministère de l'intérieur sont actuellement logés dans des conditions de dispersion telles qu'elles nuisent considérablement à leur fonctionnement. Or, un décret de réservation a été pris en 1954 afin de permettre l'acquisition par l'Etat d'immeubles appartenant à la société Saint-Gobain en vue du regroupement des services du département de l'intérieur.

Par un abattement de 1.000 F sur les crédits de ce chapitre, l'Assemblée a entendu insister pour que les mesures nécessaires interviennent avant l'expiration prochaine du délai prévu par le décret de réservation.

Votre commission des finances souhaiterait obtenir des précisions sur l'utilisation des locaux qui seront abandonnés par l'administration. A cet égard, elle insiste vivement pour que, dans les implantations nouvelles, on ne procède pas à de nouvelles divisions de services qui pourraient, ultérieurement, servir de prétexte à de nouvelles acquisitions en vue d'un regroupement.

Chapitre 57-30. — Protection civile. — Dépenses d'équipement.

Pour les raisons exposées précédemment, votre commission des finances vous propose le rétablissement des crédits qui avaient été supprimés par l'Assemblée nationale.

Chapitre 63-50. — Subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale.

Sans opérer de réduction indicative, votre commission des finances demande au Gouvernement d'accélérer les opérations de désenclavement.

JUSTICE

Rapporteur spécial: M. Jean-Louis Tinaud.

Le décret du 31 décembre 1955, pris en application de la loi du 6 août 1955, a fixé les crédits reconduits pour 1956 à la somme de 20.281.335.000 F pour les dépenses ordinaires et à celle de 79 millions de francs pour les dépenses en capital.

Il convient de préciser que, dans les discussions préliminaires, le ministère de la justice avait consenti sur ses dépenses ordinaires une première réduction de 247.559.000 F, qui résultait en majeure partie (243.386.000 F) de la réduction des frais d'entretien et de rémunération des détenus.

Deux nouvelles réductions des crédits affectés aux dépenses ordinaires devaient résulter du décret du 17 avril 1956. Ce texte a, en effet, prescrit que les crédits reconduits pour supporter en 1956 les frais de fonctionnement des services seraient diminués d'abord de 194.745.000 F, puis de 169 millions de francs.

Dans le même temps, les dépenses en capital ont été réduites de 2 millions de francs.

Ainsi, la somme totale des économies réalisées sur les dépenses ordinaires du ministère de la justice est de 611.304.000 F.

A ce sujet, deux importantes remarques s'imposent :

Pour un budget dont on s'accorde à reconnaître la faiblesse depuis de longues années, une réduction de crédits de cette importance ne laisse pas d'être préoccupante pour le bon fonctionnement des services au cours de l'année 1956 ;

A l'heure actuelle, le budget reconduit du ministère de la justice, compte tenu des économies, s'établit, pour les dépenses ordinaires, à 19.918 millions de francs.

Le budget de 1955 — également pour les dépenses ordinaires — se montait à 19.091.716.000 F.

L'augmentation, par rapport à 1955, est donc de 827 millions de francs.

Si l'on note que, sur cette partie du budget, ont joué :

1° Le relèvement général des traitements (et ses incidences sur les indemnités) accordé aux agents de l'Etat depuis l'an dernier,

2° L'application en année pleine de textes publiés concernant soit l'ensemble des fonctionnaires (exemple: aménagement de la hiérarchie, crédits pour l'octroi de bonifications d'ancienneté...) soit à des personnels relevant du ministère de la justice (indemnités accordées à certains agents de l'éducation surveillée...), ce qui représente, pour l'ensemble de ces mesures, une somme globale que l'on peut évaluer à plus d'un milliard,

on s'aperçoit que le ministère de la justice fait, pour partie, les frais de la revalorisation générale des traitements et que, malgré les besoins évidents d'améliorations, il dispose, en 1956, de beaucoup moins de crédits qu'en 1955 pour faire face à ses dépenses ordinaires.

Il n'est pas sans intérêt de relever, par ailleurs, que les charges que le budget du ministère de la justice impose au budget des services civils de l'Etat est en diminution: en 1952: 1,16 p. 100; en 1955: 1,06 p. 100.

En revanche, le ministère de la justice apporte à l'Etat des recettes importantes qui ne cessent d'augmenter: en 1952: 6.795.768.462 F et en 1954: 8.835 millions de francs.

Les recettes sont en augmentation de 30 p. 100, alors que l'augmentation des dépenses est de 18 p. 100: 16.073.856.000 F en 1952 et 18.988.376.000 F en 1954.

Ainsi, la charge réelle que représente la part du ministère de la justice dans le budget de l'Etat est faible et s'amenuise.

Si l'on examine les dépenses ordinaires du ministère de la justice, c'est-à-dire les moyens mis à la disposition des services et les crédits destinés à l'action sociale (et non les dépenses en capital), on constate que 65 p. 100 environ des crédits correspondent à des dépenses de personnel, 25 p. 100 à des dépenses de matériel, 10 p. 100 à des dépenses diverses.

Il est à noter toutefois, que les dépenses de matériel des tribunaux d'instance et des justices de paix n'incombent pas au budget de l'Etat, mais au budget des départements ou des communes.

La commission des finances insiste sur le fait que la légère augmentation, de l'ordre de 5 p. 100, sur le budget précédent, est due pour une grande part, à des mesures déjà acquises en 1955 et dont l'effet se fait sentir en 1956.

Cet accroissement provient, à concurrence des deux tiers, des mesures de reconduction et d'un tiers seulement de mesures nouvelles.

Ces mesures nouvelles concernent presque uniquement des crédits de personnel. Il faut, en effet, noter une amélioration dans le statut du personnel de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée et dans la situation des greffiers non fonctionnaires. D'autre part, quelques nouveaux emplois sont créés au conseil d'Etat et à la cour de cassation, dans le but de combler le retard pris par ces deux hautes juridictions dans l'examen des pourvois. Actuellement 16.000 pourvois sont en instance devant la juridiction administrative et 20.000 devant la cour suprême !

La commission des finances constate à ce sujet, avec regret, le nombre élevé de magistrats du conseil d'Etat qui figurent dans les cabinets ministériels et dans de nombreuses commissions étrangères au conseil d'Etat. Elle estime, par ailleurs, que s'il convient d'augmenter les effectifs, il y aurait également intérêt à modifier la procédure ou les méthodes de travail de nos deux grandes juridictions.

En ce qui concerne les dépenses de matériel, la commission des finances estime anormal que les frais de fonctionnement d'un service public national soient assurés par les collectivités locales et que l'entretien des tribunaux et des justices de paix incombe aux budgets départementaux ou communaux. A ce sujet, elle a effectué une réduction indicative de 1.000 F sur le chapitre 34-12: « Services judiciaires. — Matériel ».

Enfin, la commission des finances a estimé qu'il appartenait à la commission de la justice de statuer sur les majorations du taux de l'amende de cassation et du droit d'enregistrement perçu devant la juridiction administrative, destinées à gager les augmentations d'effectifs proposés, et a décidé de s'en remettre à son avis.

PRESIDENCE DU CONSEIL

I. — SERVICES CIVILS

Rapporteur spécial: M. Rogier.

Les crédits ouverts en 1955 aux services civils de la présidence du conseil s'élevaient, en nombre arrondi, à 23.300 millions de francs.

Le montant reconduit en 1956, compte tenu des réductions opérées par le décret du 17 avril 1956 (dont une fraction, s'élevant à 407 millions, n'a pas encore été répartie entre les chapitres des services civils et de la défense nationale) a été porté à environ 30.600 millions de francs.

Le présent projet de loi prévoit l'ouverture de crédits supplémentaires s'élevant à 3.700 millions de francs.

Pourtant le total des dotations pour 1956 à 34.300 millions de francs.

Ce total de crédits est très inégalement réparti entre les divers services de la présidence.

Les masses importantes de crédits sont affectées:

Au commissariat à l'énergie atomique;

Parmi les autres services civils, au bureau industriel africain;

Au titre du service de la presse, à l'agence France-Presse;

Aux Journaux officiels.

Quelques observations seront présentées ci-après sur ces quatre organismes.

Commissariat à l'énergie atomique.

Comme il a été indiqué ci-dessus, le crédit budgétaire de fonctionnement s'élève à 5.000 millions. Il est accru, pour un montant modeste de 10 millions, par les ressources propres du commissariat. En contre partie, les dépenses s'élèvent donc à 5.700 millions ainsi ventilés:

Personnel, 3.200 millions.

Missions et transports, 200 millions.

Frais généraux, 500 millions.

Matières consommables ou non, 1.400 millions.

Travaux extérieurs, 400 millions.

Total, 5.700 millions.

Le problème le plus grave auquel l'organisme a actuellement à faire face, est celui du recrutement des ingénieurs et chercheurs dont le montant est évalué à 400 pour 1956 avec augmentation annuelle de 20 p. 100 au cours des années suivantes pour le seul commissariat, les industries travaillant à la réalisation du plan de développement d'énergie atomique ayant besoin d'un nombre comparable de techniciens.

Pour atteindre ce but, un certain nombre de mesures ont été prises par le ministère de l'éducation nationale avec le concours du commissariat:

Organisation d'un enseignement nucléaire à Saclay;

Création d'un cours de physique nucléaire en liaison avec la Sorbonne;

Cours à l'intention des utilisateurs de radio-éléments;

Attribution de bourses;

Projet de création d'un institut national des sciences et techniques nucléaires;

Orientation vers les études scientifiques d'un plus grand nombre d'élèves de l'enseignement secondaire.

Signalons, au titre du commissariat à l'énergie atomique, que la commission des finances de l'Assemblée nationale avait opéré une réduction indicative de 1 million afin de marquer au Gouvernement sa volonté de voir confier à un seul ministre responsable l'ensemble du problème énergétique français.

Un échange de vues a eu lieu à ce sujet, en séance publique, entre M. Louvel, ancien ministre, et M. Guille, secrétaire d'Etat à la présidence du conseil, au cours duquel ce dernier affirma la nécessité de maintenir le rattachement du commissariat à l'énergie atomique à la présidence du conseil.

En conclusion, la commission des finances a retiré sa proposition de réduction indicative.

Bureau d'organisation des ensembles industriels africains.

Les dépenses de fonctionnement du bureau d'organisation des ensembles industriels africains ne s'élèvent qu'à un montant de 22 millions, identique à celui de l'année précédente.

Les subventions pour les dépenses en capital sont de 1.300 millions en autorisations de programme nouvelles et 800 millions en crédits de paiement.

Les prévisions d'opérations à engager en 1956 sont les suivantes:

Etudes générales, 50 millions.

Recherches minières (dont 300 millions pour recherches dans les régions de Colomb-Béchar et du Hoggar et 250 millions pour travaux de prospection d'hydrocarbures à Tindouf), 790 millions.

Recherches énergétiques, 25 millions.

Mise en valeur de la région de Colomb-Béchar, 50 millions.

Prospection et études de la Z. O. I. A.-II, 20 millions.

Etudes et réalisations industrielles (dont 100 millions pour la mine de fer de Gara Djebilet), 265 millions.

Infrastructure saharienne, 100 millions.

Total, 1.300 millions.

Agence France-Presse.

La subvention demandée est de 1.764.500.000 F contre 1.666 millions de francs en 1955, la majoration demandée étant essentiellement relative au relèvement des salaires dans la métropole.

Les prévisions de dépenses et de recettes de l'agence, pour 1956, s'équilibrent aux environs de 3 milliards, les recettes commerciales couvrant les dépenses à concurrence de 1.255 millions.

La commission des finances de l'Assemblée nationale a estimé qu'il ne lui semblait pas opportun d'évoquer cette année, comme les années précédentes, le problème du statut de l'agence France-Presse, un projet ayant été déposé, à cet égard, par le Gouvernement. Ce projet, qui vient d'être voté par l'Assemblée nationale, est maintenant en instance devant notre assemblée.

Il convient de signaler que l'intervention du statut, pour si désirable qu'elle soit, n'aplanira pas d'elle-même les difficultés financières de l'organisme. Le déficit de 1.700 millions n'est en effet dû que pour 600 ou 700 millions environ à l'activité de l'agence France-Presse hors de la métropole. Or, s'il apparaît normal que l'Etat prenne à sa charge cette dépense nécessaire pour assurer la présence française à l'étranger, il n'en reste pas moins que le fonctionnement de l'agence dans la métropole même se solde par un déficit de l'ordre de 1 milliard dont la prise en charge par le budget est beaucoup moins justifiée, mais dont on ne voit pas facilement de quelle manière il pourra être résorbé.

Journaux officiels.

Si les crédits de fonctionnement de ce service restent du même ordre de grandeur que ceux de l'exercice précédent, il n'en est pas de même des opérations en capital pour lesquelles on demande une autorisation supplémentaire de 470 millions s'ajoutant à celle de 121 millions prévue au titre de la reconduction des opérations en capital.

Tous les crédits sont tous destinés à l'acquisition du matériel moderne dont le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics avait spécialement recommandé l'acquisition dès 1950. Il s'agit là d'un minimum nécessaire pour assurer une exploitation normale de la nouvelle imprimerie des Journaux officiels dont la construction, 26, rue Desaix, est enfin entrée dans une phase active et il est maintenant possible d'envisager d'y transférer les services vers la fin de l'année prochaine. Tous les efforts accomplis seraient stériles si, l'imprimerie construite, la direction des Journaux officiels n'y disposait pas du matériel nécessaire.

Ainsi qu'on l'a vu sous le paragraphe « Commissariat à l'énergie atomique », la commission des finances de l'Assemblée nationale a autorisé la réduction indicative qu'elle avait proposée.

Aucune autre modification n'ayant été envisagée par cette commission, le budget des services civils de la présidence du conseil s'est trouvé adopté par l'Assemblée conformément aux propositions du Gouvernement.

Votre commission des finances vous propose de le voter dans les mêmes conditions.

II. — SERVICES DE LA DEFENSE NATIONALE

Rapporteur: M. Rogier.

Les crédits de fonctionnement correspondent à peu près exclusivement à la reconduction des dotations de 1955 puisqu'il n'est demandé en plus que deux crédits de 1,5 million chacun, destinés à des achats de matériel.

Les autorisations de programme nouvelles sont affectées à l'achat d'émetteurs pour la S. D. E. C. E. et de matériel radiogoniométrique et d'interception pour le G. C. R.

Les propositions du Gouvernement ont été adoptées sans modification par l'Assemblée nationale et votre commission des finances vous engage également à les voter.

RECONSTRUCTION ET LOGEMENT

Rapporteur spécial: M. Bousché.

Le budget de la reconstruction et du logement concerne l'ensemble des propositions budgétaires relatives aux:

Dépenses de fonctionnement;

Dépenses d'investissement effectuées par l'Etat ou avec le concours de l'Etat;

Dépenses affectées à la réparation des dommages de guerre.

Les crédits prévus pour 1956 résultent, comme pour tous les budgets de l'exercice, des trois documents ci-après:

Décret de reconduction du 31 décembre 1955;

Décret d'économies du 17 avril 1956;

Demands de crédits du présent collectif.

La comparaison avec 1955 fait ressortir une importante diminution des crédits de réparation des dommages de guerre et des dépenses d'investissement portant sur près de 38 milliards, alors que les dépenses de fonctionnement ne marquent qu'une très faible augmentation de 280 milliards.

Dans l'ensemble, les crédits sont diminués d'un exercice à l'autre de 13 p. 100.

A. — Dépenses de fonctionnement

du ministère de la reconstruction et du logement en 1956.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, le décret de reconduction ne fait que traduire en année pleine l'incidence des mesures prises en faveur des agents de l'Etat.

Le complément de crédit de 1.453 millions demandé dans le collectif porte uniquement sur deux chapitres, le chapitre 31-01 et le chapitre 30-02, qui concernent les rémunérations principales et les indemnités et allocations diverses, afin de tenir compte des modifications apportées à la composition du Gouvernement.

Lors du débat budgétaire de l'année dernière, la commission des finances avait posé au Gouvernement un certain nombre de questions concernant la situation du personnel du ministère de la reconstruction et du logement et visant en particulier:

Les titularisations;

Les licenciements et le reclassement dans d'autres administrations;

Le statut des cadres;

L'indemnité différentielle;

La prime de rendement.

D'autre part, l'article 28 de la loi 55-357 du 3 avril 1955 relatif au développement des crédits affectés aux dépenses du ministère de la reconstruction et du logement, faisait obligation au Gouvernement de soumettre au Parlement pour le 4 octobre 1955 un programme définissant les tâches permanentes du ministère de la reconstruction et du logement et un projet d'organisation correspondant qui devait déterminer les effectifs du personnel nécessaire dans les services de la reconstruction pour assurer la liquidation définitive des créances de dommages de guerre en trois exercices au maximum et garantissant aux agents intéressés le maintien en fonction pendant la période correspondante et précisant les modalités de reclassement du personnel dont le licenciement devrait être envisagé dans d'autres services publics ou dans des services semi-publics.

Votre commission des finances souhaite qu'il soit rapidement donné suite à la volonté ainsi exprimée par le Parlement. Elle a chargé votre rapporteur de demander au ministre quelles mesures avaient été prises ou envisagées pour assurer au personnel l'indispensable sécurité de l'emploi, faute de quoi le travail de liquidation des dossiers ne sera pas terminé en temps voulu et un certain freinage constaté déjà l'an dernier ira en s'accroissant dans les mois à venir.

B. — Dépenses en capital.

Les dépenses en capital concernent trois postes principaux: Les investissements exécutés par l'Etat ou avec son concours; La réparation des dommages de guerre; Les crédits affectés à la construction.

I. — Investissements exécutés par l'Etat ou avec son concours.

Les investissements exécutés par l'Etat concernent:

Les travaux effectués pour réparer des dommages causés dans l'Aude, les Pyrénées-Orientales et la Dordogne par les inondations (chapitre 55-00);

L'aménagement du territoire (chapitre 55-40);

Les opérations d'urbanisme dans les villes sinistrées (chapitre 55-46);

L'équipement des services administratifs et publics de l'Etat (aménagement et expropriation d'immeubles) (chapitre 57-20).

Les investissements exécutés avec le concours de l'Etat comportent:

L'aménagement de logements défectueux (chapitre 65-40);

Les subventions pour une meilleure utilisation des flots d'habitation (chapitre 65-42);

Les subventions pour la réalisation d'équipements collectifs (chapitre 65-44).

Les crédits de 1956 prévus pour les investissements exécutés par l'Etat ou avec son concours, sont inférieurs de 831 millions à ceux ouverts au titre de l'exercice 1955.

Le décret de reconduction du 31 décembre 1955 avait fixé les chiffres de crédits compte tenu du rythme antérieurement prévu pour l'échéancier des paiements. Mais le décret d'économies du 17 avril 1956 a apporté une réduction de 865 millions à ces prévisions.

Cet abattement a été jugé possible par suite de disponibilités de crédits non employés à la fin de l'exercice 1955 et susceptibles d'être reportés sur 1956.

Le collectif prévoit de son côté une augmentation de crédits de 803 millions portant essentiellement sur:

L'aménagement du territoire, 200 millions.

La construction ou l'aménagement d'immeubles pour le fonctionnement d'administrations et services publics de l'Etat, 169 millions.

L'aménagement de logements défectueux, 300 millions.

Des subventions pour une meilleure utilisation des flots d'habitation, 400 millions.

Une subvention pour la réalisation d'équipements collectifs, 20 millions.

Nous allons étudier successivement les différents crédits pour chacun des chapitres en question.

Investissements exécutés par l'Etat (titre VI).

a) Aménagement du territoire (chapitre 55-40):

Les crédits de paiement prévus pour 1956 portent sur 620 millions: Reconduction, 420 millions.

Collectif, 200 millions.

Total, 620 millions, soit une augmentation de 50 millions par rapport à 1955.

Des renseignements intéressants sur les réalisations et les études effectuées en 1955 ont été fournis par le ministre dans son exposé à l'Assemblée nationale (J. O., 1^{re} séance du 5 juin 1956, page 2.304) et dans le rapport n° 4862, A. N., tome IV, pages 8 et 9.

La commission des finances de l'Assemblée nationale avait effectué un abattement de 1 million auquel elle a renoncé après l'exposé du ministre. Il nous paraît donc inutile d'insister ici.

b) Opérations d'urbanisme dans les villes sinistrées. Chapitre 55-46.

Les crédits de paiements prévus pour 1956 portent sur 67,5 millions, qui résultent des opérations suivantes:

Reconduction, 909 millions.

Economies, 865 millions.

Collectif, 23,5 millions.

Total, 67,5 millions.

Comme on le voit le crédit initial de 909 millions a subi un abattement de 865 millions jugé possible par suite de l'existence de disponibilités de crédits non employés à la fin de 1955 et reportables sur 1956.

c) Equipement des services administratifs et publics de l'Etat (chapitre 57-20):

Les crédits prévus pour 1956 se chiffrent à 354 millions, dont:

Reconduction, 194 millions.

Collectif, 160 millions.

Total, 354 millions.

alors que les crédits de 1955 portaient sur 368 millions, soit une diminution de 14,6 millions.

Ces crédits sont destinés à financer les opérations retenues par la commission centrale de contrôle des opérations immobilières au titre de la deuxième tranche du plan quadriennal d'investissement prévu à l'article 17 de la loi n° 53-1314 du 31 décembre 1953 et dans l'ordre de la priorité fixée par cette commission.

Investissements exécutés avec le concours de l'Etat (titre VI).

a) Aménagement de lotissements defectueux (Chapitre 65-10):
Les crédits ouverts pour 1956 s'élèvent à 920 millions, dont:
Reconduction, 620 millions.
Collectif, 300 millions.
Total, 920 millions, soit une augmentation de 20 millions par rapport à 1955.

Ces crédits sont destinés essentiellement à subventionner les associations syndicales de propriétaires en vue de réaliser les travaux d'aménagement indispensables à la mise en état des lotissements defectueux réalisés antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi d'urbanisme du 15 juin 1953.

Le chapitre 65-10 a été doté pour la première fois en 1954. Pendant les deux premières années de fonctionnement le rythme des paiements s'est révélé moins rapide qu'il n'avait été envisagé, mais ce rythme va s'accroître de façon sensible en 1956.

L'ensemble des demandes des associations syndicales actuellement en cours d'instruction comporte un programme de travaux de 1.500 millions environ.

Le taux moyen des subventions proposées par la commission nationale des lotissements defectueux s'est élevé à environ 60 p. 100 du coût des travaux. Le crédit est donc suffisant.

b) Subventions pour une meilleure utilisation des îlots d'habitation (Chapitre 65-12):

Les crédits de paiement prévus pour 1956 sont de 400 millions, dont:

Reconduction, 300 millions.

Collectif, 100 millions.

Total, 400 millions, soit une augmentation de 300 millions par rapport à 1955.

Cette augmentation importante résulte du fait que le texte d'application de l'article 18 du décret n° 53-560 du 20 mai 1955 qui a autorisé le Gouvernement à accorder des subventions à ce titre, n'a paru que le 21 janvier 1956.

Aucune opération n'a donc pu être subventionnée en 1955.

Pour 1956, il est envisagé de réaliser des opérations tant dans la région parisienne qu'en province. Les possibilités de reconstruction d'immeubles à usage d'habitation à l'emplacement des îlots rénovés sont de l'ordre de 4.500 logements.

Le ministre a annoncé à l'Assemblée nationale que les subventions atteindraient en moyenne 200.000 F par logement reconstruit, ce qui conduit pour 1956 à un engagement de l'ordre de 900 millions; le montant du crédit de programme prévu pour 1956 est de 400 millions auxquels viennent s'ajouter 500 millions de programme non utilisés en 1955.

c) Subventions pour la réalisation d'équipements collectifs (Chapitre 65-14):

Ce chapitre nouveau est doté par le collectif d'un crédit de paiement de 20 millions de francs pour une autorisation de programme de 200 millions.

Cette proposition résulte de l'application de l'article 79 *ter* du code de l'urbanisme et de l'habitation (art. 19 du décret 55-560 du 20 mai 1955) qui prévoit:

« Qu'en vue de concourir au développement, à la transformation ou à la création d'ensembles d'habitations ou de lotissements entrepris par les organismes à but désintéressé, le ministre de la reconstruction et du logement peut accorder des subventions destinées à faciliter l'équilibre financier des opérations. Ces subventions sont accordées en vue de la réalisation de travaux d'équipement collectifs du lotissement ou de l'ensemble d'habitations qui ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une subvention de l'Etat sur les crédits ouverts au titre d'un autre ministère. »

Les crédits proposés au chapitre 65-15 ont pour objet de permettre l'attribution de ces subventions. Il ne s'agit pour 1956, que d'un crédit de démarrage, qui devra être plus important au cours des prochaines années.

II. — Réparation des dommages de guerre.

1° Analyse par grandes masses des crédits prévus en 1956 en faveur de la reconstruction et comparaison avec les exercices précédents:
Les propositions de dépenses pour 1956 comportent des crédits en réduction par rapport à 1955.

L'examen montre que:

Les autorisations de programme sont en diminution de 3,2 milliards;

Les crédits de paiement sont réduits de 51,8 milliards;

Les crédits prévus pour la mobilisation des titres sont en augmentation de 14,6 milliards.

Du fait de cette augmentation des crédits prévus pour la mobilisation de titres, l'ensemble des crédits de paiement affectés pour l'exercice 1956 n'est réduit que de 37,1 milliards, ce qui est déjà particulièrement sensible d'autant plus que l'an dernier déjà les crédits étaient réduits de 34 milliards par rapport à ceux de l'exercice 1954.

2° Analyse des crédits de programme:

Les autorisations de programme prévues pour 1956 s'inscrivent dans le plan triennal de reconstruction prévu par l'article 5 de la loi 55-357 du 3 avril 1955 qui a prévu pour la reconstruction des immeubles de toutes natures une autorisation de programme globale de 400 milliards répartis comme suit:

1955, 145 milliards; 1956, 145 milliards; 1957, 110 milliards.

Pour les postes autres que les immeubles de toutes natures, une autorisation de programme de 25 milliards est prévue. En outre, une autorisation de programme de 300 millions de francs a été prévue pour l'indemnisation des personnes physiques françaises sinistrées à l'étranger par la loi du 3 avril 1955.

A ces autorisations de programme antérieures viennent s'ajouter celles prévues à l'état B du collectif portant sur 52 milliards répartis comme suit:

Indemnités pour les éléments d'exploitation industriels, agricoles et les services publics, 46,3 milliards;

Travaux de voirie et de réseaux d'assainissement et de distribution d'eau, de gaz et d'électricité, 29,4 milliards;

Acquisition ou expropriation de terrains, 1,3 milliard;

Travaux préliminaires à la reconstruction, 2,4 milliards;

Travaux provisoires, réparations et aménagements sommaires, 2,9 milliards;

Constructions expérimentales par l'Etat d'immeubles d'habitation, 0,4 milliard;

Avances aux associations syndicales et aux sociétés coopératives, 0,05 milliard;

Total, 52,15 milliards.

Au total, les autorisations de programme se montent pour 1956 à 224 milliards, dotation qui paraît suffisante pour faire face aux besoins.

3° Analyse des crédits de paiement:

Les crédits de paiement se chiffrent à 206,6 milliards comportant:

Versement à la caisse autonome de la reconstruction (Etat B), 152 milliards;

Mobilisation et remboursement de titres, 54,6 milliards;

Total, 206,6 milliards.

La question qui se pose est celle de savoir si ces crédits sont suffisants pour faire face aux demandes de paiement qui seront présentées en 1956. Nous allons successivement étudier leur répartition entre les principaux postes:

Indemnités payées aux sinistrés;

Dépenses de reconstructions payées par l'Etat;

Participation de la France à la reconstruction des T.O.M.;

Remboursement des titres émis par la C.A.R.E.C.

Depuis 1954 les dépenses affectées aux dommages de guerre sont en diminution et que ce mouvement affecte tout particulièrement les indemnités payées aux sinistrés qui passent d'un exercice à l'autre de 161 à 129 milliards et les dépenses effectuées directement par l'Etat qui ont été ramenées de 73 milliards en 1954 à 35 milliards en 1955 et à 21 milliards en 1956.

Par contre, la mobilisation des titres nécessite des crédits en augmentation de 15 milliards par rapport à l'an dernier et passent de 40 milliards en 1955 à 55 milliards en 1956.

La réduction des dépenses effectuées directement par l'Etat s'explique du fait que la réalisation des grands ensembles pour lesquels des travaux importants d'urbanisme et de voirie avaient été entrepris est sur le point d'être achevée.

En ce qui concerne la participation de la France à la reconstruction des territoires d'outre-mer, les chiffres pour 1956 sont également en nette diminution et passent de 5 milliards en 1955 à 2 milliards en 1956. Ceci résulte du fait que, sauf pour l'Indochine, les travaux de reconstruction touchent à leur fin dans les territoires d'outre-mer.

Le seul élément vraiment préoccupant de ce bilan est la réduction sensible de 35 milliards d'une année sur l'autre des indemnités payées aux sinistrés.

4° Evolution des dépenses consacrées à l'indemnisation des sinistrés:

Alors que l'indemnisation des éléments d'exploitation se voit attribuer des crédits dont le montant demeure sensiblement le même depuis 1953, le montant des crédits immobiliers décroît de façon continue, en particulier depuis 1954. En effet, ils passent de 130 milliards en 1954 à 116 milliards en 1955 et à 89 milliards en 1956.

Sur ce point particulier, le secrétaire d'Etat à la reconstruction a déclaré à l'Assemblée nationale que la politique du « guichet ouvert » serait poursuivie sans discontinuité en 1956 et que M. le secrétaire d'Etat au budget avait donné par écrit l'assurance que si les crédits étaient insuffisants des mesures seraient prises pour continuer les paiements au delà de la dotation accordée.

Il conviendra de demander à M. le ministre de vouloir bien renouveler ses déclarations devant le Conseil de la République.

En ce qui concerne les crédits mobiliers, ils sont en diminution de 5 milliards par rapport à 1955, puisqu'ils passent de 30 milliards l'an dernier à 25 milliards cette année.

Toutefois, l'article 4 du collectif accorde une autorisation de programme de 50 milliards utilisables par tranche annuelle de 25 milliards au cours des années 1957 et 1958, ce qui semblerait vouloir dire que l'effort consenti en faveur des sinistrés mobiliers sera poursuivi au rythme actuel pendant les trois années à venir.

A l'Assemblée nationale des amendements ont été déposés pour majorer les crédits accordés aux différentes catégories de sinistrés mobiliers. Le Gouvernement les a repoussés en faisant usage de l'article 48 du règlement de l'Assemblée. Il a toutefois accepté un amendement de la commission de la reconstruction qui fait l'objet de l'article 4 bis et qui prévoit qu'un règlement prioritaire et intégral en espèces, quel que soit le mode de calcul pour lequel ils ont opté ou le classement assigné à leur mobilier, sera accordé aux sinistrés titulaires:

Soit de la carte d'économiquement faible;

Soit d'une pension de grand invalide de guerre ouvrant droit au bénéfice des dispositions de l'article 131 du code des pensions militaires d'invalidité des victimes de la guerre.

D'autre part, elle a accepté un amendement faisant l'objet de l'article 4 ter qui précise qu'aucune annuité de titres ne pourra être inférieure à 5.000 F.

Notre collègue M. Armengaud a rappelé à cette occasion les engagements de M. le ministre de la reconstruction devant le Conseil de la République, le 7 juin 1956, au sujet de l'indemnisation des dommages de guerre des personnes morales françaises sinistrées, intervenus à l'étranger dans des pays avec lesquels la France n'a conclu aucun accord de réciprocité ou d'équivalence de paiement.

III. — Crédits affectés à la construction.

Les crédits affectés à la construction sont de trois ordres :

- Les prêts aux organismes d'I.L.M. ;
- Les primes à la construction ;
- Les prêts du Crédit foncier.

1^o Les prêts aux organismes d'I.L.M. :

Le financement de la construction de logements I.L.M. est assuré principalement à l'aide de prêts directs du Trésor et pour partie au moyen d'emprunts bonifiés par l'Etat.

Les autorisations de programme et les crédits de paiement ont été sensiblement augmentés depuis deux ans ; mais les paiements effectués n'ont pas suivi la même progression.

Le fait que les paiements effectués n'ont été en 1955 que de 2,8 milliards paraît justifier le maintien au même niveau que l'an passé des autorisations de versement.

Les dispositions ci-dessus font l'objet de l'article 59 du collectif.

2^o Les primes à la construction :

L'article 40 du projet de loi fixe à 9 milliards de francs le montant des primes annuelles susceptibles d'être engagées au titre de l'exercice 1956.

Ce montant est le même que celui de 1955 lequel était en augmentation considérable par rapport à 1954, exercice pour lequel 5,5 milliards seulement étaient prévus.

Le tableau ci-après retrace les autorisations d'engagement affectées annuellement aux primes à la construction depuis leur institution en 1955.

Crédits prévus en milliards : 1950, 3 ; 1951, 4 ; 1952, 4 ; 1953, 5 ; 1954, 5,5 ; 1955, 9 ; 1956, 9.

Ce tableau montre que la charge annuelle est en augmentation constante avec toutefois un palier en 1953 et en 1956.

Si le crédit de 1955 était large puisque 8.800 millions seulement ont été attribués, celui de 1956 s'avère extrêmement juste, car il faut prévoir encore une augmentation du nombre des demandes.

3^o Les prêts du Crédit foncier :

Le montant des crédits qui seront attribués par le sous-comptoir des entrepreneurs et par le Crédit foncier n'est pas fixé.

Aucune limitation ne semble être mise en principe au montant total de ces prêts.

La part du sous-comptoir des entrepreneurs et du Crédit foncier dans le financement de la construction a été de :

En 1953, 66 milliards ; en 1954, 115 milliards ; en 1955, 186 milliards.

La Banque de France réescomptant sans limite de plafond les billets souscrits par les emprunteurs du Crédit foncier, il en résulte une émission de billets, ce qui veut dire qu'une fraction croissante de la construction est financée par l'inflation.

Le poste « crédits à moyen terme » du bilan de la Banque de France a accusé au titre de crédits à la construction les chiffres suivants :

31 décembre 1951, 17 milliards ; 31 décembre 1952, 63 milliards ; 31 décembre 1953, 126 milliards ; 31 décembre 1954, 211 milliards ; 31 décembre 1955, 321 milliards.

Seul le danger d'inflation pourrait limiter le montant des crédits.

Conclusion.

Tous ces moyens réunis ne manqueront pas, sauf imprévu, de permettre d'atteindre enfin en 1956 l'objectif des 240.000 logements terminés dans l'année. Le tableau ci-après donne les résultats acquis depuis 1949.

Evolution du nombre des logements terminés par an (Construction et reconstruction) :

Nombre de logements terminés : 1949, 51.430 ; 1950, 68.000 ; 1951, 75.000 ; 1952, 81.000 ; 1953, 115.000 ; 1954, 172.000 ; 1955, 205.000.

Ces résultats sont en très net progrès. On peut toutefois penser que l'effort est encore insuffisant eu égard à la crise aiguë du logement qui continue de sévir en France.

Mais de nouveaux et sensibles progrès ne peuvent être réalisés qu'en changeant de méthode tant au point de vue administratif (constitution des dossiers de primes et de prêts) qu'au point de vue de la technique du bâtiment (industrialisation plus poussée).

M. Armengaud a d'ailleurs attiré l'attention de la commission sur la nécessité de mettre fin à la hausse du coût de la construction faute de normes obligatoires dans la construction de séries et de moyens industriels adaptés à l'ampleur de la tâche.

Pour l'instant, il nous paraît avant tout indispensable de maintenir, pendant un grand nombre d'années, la vitesse de croisière atteinte ou sur le point de l'être, avant de repartir vers un nouveau palier afin d'éviter une pression accrue sur les prix, ce qui ne manquerait pas de remettre en cause les résultats déjà acquis.

SANTE PUBLIQUE ET POPULATION

Rapporteur : M. Pellenc, rapporteur général.

En 1956, le budget de la santé publique et de la population — dépenses ordinaires et dépenses en capital — doit s'élever, compte tenu du décret de reconduction du 31 décembre 1955, du décret d'économies du 17 avril 1956 et des crédits demandés dans le présent projet de loi, à 86.340.381.000 F.

Parmi les dépenses ordinaires, les dépenses de fonctionnement proprement dites, c'est-à-dire celles qui sont regroupées dans le titre III « Moyens des services », ne représentent qu'à peine 3,5

pour 100 du total : 2.814 millions de francs, sur 81.127 millions de francs. La presque totalité des dépenses ordinaires est donc constituée par les « interventions publiques », c'est-à-dire les dépenses d'assistance et de prévoyance qui sont en augmentation constante.

Quant aux dépenses en capital, elles découlent de la réalisation du programme d'équipement sanitaire et social établi par le décret n° 55-553 du 20 mai 1955.

Les crédits supplémentaires demandés dans le présent projet de loi sont peu importants.

En ce qui concerne les dépenses ordinaires, ils s'élèvent à 86 millions de francs dont 29 millions de francs au titre des subventions de fonctionnement allouées respectivement à l'Institut national d'hygiène et à l'Institut national d'études démographiques et 66 millions au titre des interventions publiques, notamment pour l'attribution de bourses à des auxiliaires médicaux ou l'octroi de subventions à des crèches ou des pouponnières.

En ce qui concerne les dépenses en capital, aucun crédit de paiement n'est ouvert ; seules des autorisations de programme, d'un montant total de 2.931 millions de francs, sont demandées.

Toutes ces dotations n'ont appelé aucune remarque de la part de votre commission des finances.

Celle-ci, par contre, croit devoir présenter deux observations de caractère général.

La première de ces observations a trait au rythme d'utilisation des crédits d'équipement sanitaire et social.

Il ressort, en effet, d'une note de la cour des comptes — dont de larges extraits ont été publiés dans le rapport général de M. Leenhardt — que le pourcentage de consommation de ces crédits est, jusqu'à présent, demeuré extrêmement faible : 33 p. 100 en 1953, 37 p. 100 en 1954 et 30 p. 100 en 1955.

Trop souvent, ainsi que le souligne la cour, les travaux, après un début prometteur, se ralentissent ou même s'arrêtent, et tandis que le coût de revient des constructions s'élève, le nouvel établissement demeure à l'état de « carcasse » inachevée pendant de longues années.

Analysant les causes de cette situation, la cour des comptes estime qu'elles résident essentiellement dans :

L'insuffisance des études préalables et le manque de rigueur des plans de financement qui n'assurent pas toutes les ressources nécessaires en temps utile et qui provoquent souvent les mécomptes enregistrés au cours de l'exécution des travaux ;

Le régime des subventions qui, jusqu'à une époque récente, n'étaient versées qu'après l'exécution des travaux ;

L'excessive centralisation des procédures administratives qui retarde les paiements.

Sans doute l'article 4 du décret-programme du 20 mai 1955 — dont les modalités d'application ont été fixées récemment par un arrêté et une circulaire du 24 avril 1956 — a-t-il apporté un substantiel assouplissement au régime des subventions en autorisant le versement « par anticipation » d'acomptes sur subventions.

Mais il reste encore à accomplir des progrès dans la voie de la déconcentration administrative.

Votre commission des finances invite donc instamment le Gouvernement à étudier et à promouvoir rapidement les mesures indispensables de décentralisation qui permettraient de supprimer les très regrettables retards enregistrés actuellement aussi bien dans le lancement des opérations que dans leur règlement.

La seconde observation de votre commission des finances concerne la protection civile. Là encore, une note de la cour des comptes — également publiée dans le rapport de M. Leenhardt — critique sévèrement les errements actuels.

Trois départements ministériels s'occupent de la protection civile : le ministère de la défense nationale, le ministère de l'intérieur et le ministère de la santé publique et de la population.

Des études préparatoires ont bien été faites en 1952 et 1953, mais, malgré les engagements pris en 1954 par le Gouvernement, jamais aucun plan d'ensemble n'a été soumis au Parlement.

Celui-ci n'est appelé, chaque année, qu'à voter quelques crédits peu importants.

Trop faibles pour permettre la réalisation progressive d'un système efficace de protection civile, ces crédits sont absorbés, soit par les dépenses de fonctionnement des services spécialisés que chaque ministère intéressé s'est empressé de créer, soit par des dépenses d'équipement ou d'approvisionnement dont l'utilité est loin d'être évidente.

La cour des comptes signale, à cet égard, quelques exemples particulièrement édifiants : achat de voitures de tourisme qui sont mises à la disposition des fonctionnaires, acquisition de draps de lit et de couvertures, etc.

De telles pratiques ne peuvent que conduire à un gaspillage des deniers publics.

Aussi, pour y mettre fin, votre commission des finances demande très fermement au Gouvernement de déposer devant le Parlement, avant la fin de l'année, un programme d'ensemble de la protection civile.

Si le Gouvernement ne croyait pas devoir répondre favorablement à cette demande, votre commission des finances pourrait être ainsi conduite à refuser, dès le budget de 1957, tous les crédits qui pourraient être demandés au titre de la protection civile.

TRAVAIL ET SECURITE SOCIALE

Rapporteur spécial : M. Walker.

Vous me permettez de souligner que nos méthodes de travail ne s'améliorent pas puisque c'est en juin que nous sommes saisis du budget du travail de l'année en cours.

La méthode que nous subissons ne semble pas éviter le retard habituel, si j'ose dire, et, de plus, elle restreint singulièrement le champ du débat que nous aurions voulu voir se dérouler autour de ce budget.

D'autre part, je souligne que les budgets sont en continuel accroissement et c'est ainsi que l'ensemble du budget que nous avons à examiner s'élève à 49.176.768.000 F de dépenses pour 1956 alors qu'en 1954 il ne s'élevait qu'à 38.824.434.000 F de dépenses de fonctionnement et crédits de paiements pour dépenses en capital inclus, soit une augmentation de 10.352.634.000 F c'est-à-dire près de 27 p. 100 d'augmentation en trois exercices. A ce taux où allons-nous ? Et ne nous éloignons-nous pas constamment de cette réduction des dépenses de l'Etat dont on parle si souvent ?

Mais je veux ajouter une remarque que je juge très importante quant au prérogative du Parlement. Si nous sommes, en fin de compte, amenés à voter les mesures financières d'équilibre du budget, l'impôt pour tout dire, nous ne sommes amenés à le faire que pour équilibrer des dépenses qui, au moment de la discussion du budget, ne sont pas soumises à notre libre appréciation.

En effet, cette année, sur un total de plus de 49 milliards de dépenses nous sommes en réalité liés par les mesures précédemment prises pour la plus grande partie de cette somme et c'est ainsi que cette année nous n'avons en réalité qu'à accepter, modifier ou refuser un ensemble de dépenses nouvelles qui se montent à 213.360.000 F dont 135 millions de francs de dépenses en capital et 78.360.000 F de dépenses de fonctionnement.

C'est vous dire que notre action est extrêmement limitée. Ai-je à vous rappeler que le budget du travail est surtout un budget de gestion et que les dépenses de fonctionnement ne représentent qu'une fraction relativement minime des crédits demandés. En fait, ils se réduisent à 6.455.440.000 F, soit environ 13 p. 100 du total. Les autres dépenses sont les interventions publiques dont le total est de 42.406.338.000 F soit 86 p. 100 du total des dépenses en capital de 315 millions de francs soit à peine 1 p. 100 du total.

I. — Crédits demandés et leur évolution depuis 1950.

En 1955, le budget du travail a été voté comme suit :

Dépenses ordinaires, 41.707.130.000 F.
Crédits de paiement des dépenses en capital, 5.100 millions de francs.
Total, 46.807.130.000 F.

Les conséquences de la reconduction, décret du 31 décembre 1955, ajoutent à ces dépenses, 2.210.278.000 F.

Le décret d'économies du 17 avril 1956 a réduit ces dépenses de 54 millions de francs.

Ramenant ainsi le total à 48.963.408.000 F.
Les crédits demandés par le présent collectif sont :
Dépenses de fonctionnement 78.360.000 F.
Crédits de paiement pour les dépenses en capital, 135 millions de francs.

Soit ensemble, 213.360.000 F.

Ce qui porte le total des crédits du budget du travail à 49.176.768.000 F.

ii. — Analyse des principaux chapitres modifiés.

Nous nous proposons d'analyser brièvement les principaux chapitres modifiés par le texte qui nous est soumis, sans toutefois proposer de modifications de crédits, qui selon nous ne s'imposent pas au mois de juillet d'un exercice en cours depuis plus de 6 mois.

A. — Groupe de cinq chapitres qui marquent un accroissement de dépenses de 10.358.000 F dont la cause est la nouvelle structure du Gouvernement.

C'est ainsi qu'au chapitre 31-01 vous noterez 1.397.000 F de mesures nouvelles au titre de dépenses de l'administration centrale, frais du secrétaire d'Etat et création de trois emplois de conducteurs d'autos.

Au chapitre 31-02: 5.395.000 F de mesures nouvelles toujours pour l'administration centrale et pour le cabinet du ministre des affaires sociales.

Au chapitre 31-01: 268.000 F de mesures nouvelles au titre des incidences financières de la constitution du ministère des affaires sociales.

Au chapitre 31-02: 500.000 F de mesures nouvelles pour la même raison.

Au chapitre 31-02: 2.798.000 F de mesures nouvelles dont 2 millions de francs pour achats d'automobiles et 798.000 F pour l'entretien de ces voitures.

Le Gouvernement a jugé, lors de sa création, utile cette modification des structures de son Gouvernement: j'attends qu'on nous en explique tous les avantages.

B. — Un groupe de trois chapitres de dépenses concernant les Nord-Africains qui comprend un total de mesures nouvelles de 45.001.000 F.

Ces chapitres appellent les explications suivantes :

Chapitre 31-11. — Service du travail et de la main-d'œuvre.
Remboursement de frais.

Crédit demandé, 3 millions de francs en plus.

La nécessité qui s'impose de développer les possibilités d'emplois en métropole et d'ouvrir de nouveaux débouchés aux travailleurs musulmans de nationalité française a conduit le ministère du travail et de la sécurité sociale à prendre des mesures tendant à promouvoir un mouvement régulier de main-d'œuvre algérienne vers certaines activités auxquelles jusqu'ici cette main-d'œuvre ne prenait aucune part. C'est le cas, notamment, en ce qui concerne les travaux saisonniers de l'agriculture en métropole.

Il s'agit de provoquer l'adaptation d'un contingent de plus en plus nombreux de travailleurs algériens à certaines tâches dans l'exécution desquelles ils parviendront à acquiescer, par la pratique, les aptitudes qui leur feront rechercher chaque année par le même employeur de préférence à des travailleurs étrangers.

Les opérations entreprises à cet effet par le secrétariat d'Etat au travail exigent des activités entraînant des dépenses exceptionnelles que la dotation normale des services qui en sont chargés ne peut supporter. C'est ainsi que les démarches nombreuses qui doivent être systématiquement effectuées auprès des employeurs disséminés dans les campagnes pour leur faire connaître les possibilités de recrutement en Algérie et les amener à souscrire des contrats motivant des déplacements du personnel des directions du travail et de la main-d'œuvre hors de proportion avec leurs tournées normales.

Ces déplacements sont encore plus étendus lorsqu'il s'agit de visiter tous les travailleurs, afin de connaître leurs difficultés, de les aider et de les stimuler, d'intervenir pour applanir les différends se produisant entre les employeurs et eux par suite de leur inadaptation au début, de les assister dans les formalités administratives qu'ils ont à remplir, etc.

Ce sont ces raisons et celles découlant des événements actuels, qui rendent encore plus délicates les mesures de contrôle de l'emploi de la main-d'œuvre nord-africaine, qui ont décidé le secrétariat d'Etat au travail à augmenter l'effectif des contrôleurs de cette catégorie de travailleurs.

Il est donc indispensable de prévoir une augmentation corrélatrice de la dotation affectée au remboursement des frais de déplacements de ces personnels.

Le crédit de 3 millions de francs demandé au présent projet doit permettre, en conséquence, de faire face au supplément des dépenses résultant du renforcement du corps des contrôleurs nord-africains et de l'extension de leur activité.

Chapitre 31-92. — Achat, entretien et fonctionnement du matériel automobile.

Justification du crédit de 2 millions de francs.

Ainsi qu'il a été exposé à l'occasion de la demande de crédits formulée au titre du chapitre 31-11, la nécessité de renforcer et d'améliorer les conditions de travail des personnes appelées à contrôler l'emploi de la main-d'œuvre nord-africaine a conduit le secrétariat d'Etat au travail à augmenter le nombre des vélocycleurs mis à la disposition de ces contrôleurs qui sont astreints à de fréquents déplacements à l'intérieur des départements, et dans les campagnes.

Le crédit demandé doit permettre le renouvellement d'un grande partie des véhicules endommagés ou détériorés (provenant pour la plus part du bénéfice de cessions consenties aux services de main-d'œuvre en 1955) et l'augmentation du parc des vélocycleurs, en corrélation avec le renforcement des effectifs des contrôleurs.

Le total des appareils susceptibles d'être utilisés devrait atteindre dans ces conditions, à la fin de l'année 1956, le chiffre de 60 environ.

Chapitre 46-12. — Service du travail et de la main-d'œuvre. — Amélioration des conditions de vie des travailleurs nord-africains en métropole.

Mesures nouvelles pour 1956, 40.001.000 F.

ayant pour objet d'aménager de nouveaux foyers destinés aux travailleurs nord-africains, en particulier, en mettant cette somme à la disposition de la société nationale d'économie mixte pour les Français musulmans originaires de l'Algérie, dont la création est prévue par l'article 90 du présent projet de loi.

Il nous a semblé que des explications très complètes étaient nécessaires et nous les donnons ici dans tout leur détail.

1° Mécanisme de la participation de l'Etat à la Société d'économie mixte pour le logement des Français musulmans originaires des départements algériens :

Ce mécanisme est le suivant :

Le capital initial est fixé à 150 millions de francs. La participation de l'Etat atteindra au maximum 55 p. 100 de ce capital, soit 82.500.000 F. Cette participation sera imputée sur le chapitre 51-90 du budget du ministère des affaires économiques et financières (II. — Services financiers.)

Il sera ouvert au ministère des affaires économiques et financières, sur l'exercice 1956, en addition aux autorisations de programme et aux crédits de paiement accordés par le décret n° 55-1689 du 31 décembre 1955 et par des textes spéciaux, une autorisation de programme et un crédit de paiement s'élevant à 50 millions de francs, applicables au chapitre 51-90 « Participation de l'Etat (souscription et libération d'actions) » du budget des finances et des affaires économiques (II. — Services financiers).

En contre-partie, une somme de 50 millions de francs sera définitivement annulée sur les crédits ouverts au ministère de l'intérieur pour l'exercice 1956, par le décret n° 55-1689 du 31 décembre 1955 et par des textes spéciaux, inscrits au chapitre 41-53 (Subventions en faveur de l'Algérie et des populations algériennes).

Eventuellement, une subvention sera attribuée à la Société nationale d'économie mixte par le ministère des affaires sociales, — Secrétaire d'Etat au travail et à la sécurité sociale — sur les crédits inscrits au chapitre 46-12 du budget du travail et de la sécurité sociale.

2° Nombre de bénéficiaires :

Le nombre des départs de travailleurs musulmans de l'Algérie pour la métropole a été de :

1949, 83.447; 1950, 89.405; 1951, 142.671; 1952, 148.912; 1953, 134.131; 1954, 159.786; 1955, 193.862; 1956 (1^{er} trimestre), 35.131; 1956 (avril et mai), 12.128.

Le nombre des retours de travailleurs musulmans de la métropole vers l'Algérie a été de :

1949, 75.200; 1950, 65.200; 1951, 88.100; 1952, 134.100; 1953, 122.600; 1954, 133.517; 1955, 169.872; 1956 (1^{er} trimestre), 31.173; 1956 (avril et mai), 9.505.

Les soldes migratoires positifs s'établissent donc comme suit :

1949, 8.300; 1950, 24.200; 1951, 54.600; 1952, 11.800; 1953, 11.500; 1954, 26.269; 1955, 23.990; 1956 (1^{er} trimestre), 1.258; 1956 (avril et mai), 10.623.

Ainsi 11.831 travailleurs algériens se sont ajoutés, depuis le 1^{er} janvier 1953, à ceux qui étaient déjà employés en métropole.

Les travailleurs Nord-Africains dont la présence a été effectivement constatée dans les entreprises par les services départementaux du travail et de la main-d'œuvre ont été :

Au 31 décembre 1948, 89.289; au 31 décembre 1949, 90.308; au 31 décembre 1950, 96.100; au 31 décembre 1951, 129.515; au 31 décembre 1952, 138.887; au 31 décembre 1953, 136.902; au 31 décembre 1954, 151.733; au 31 décembre 1955, 186.418; au 31 mars 1956, 187.669.

Sur ce nombre, et au 31 mars 1956, 44.114 travailleurs étaient logés par leur employeur grâce aux efforts des contrôleurs sociaux de la main d'œuvre nord-africaine, 11.191 étaient logés dans des foyers ou centres d'hébergement divers. Sur les 132.364 travailleurs qui se logent par leurs propres moyens, très nombreux sont ceux dont les conditions d'habitation sont extrêmement mauvaises (couchage directement sur le sol, entassement dans des abris individuels édifiés par des moyens de fortune, etc.).

3^e Réalisations effectives :

Le ministère du travail et de la sécurité sociale a procédé de 1948 à 1954 inclus à la création de 14 foyers d'hébergement de salariés nord-africains :

Saint-Etienne (Loire), 130 places; Saint-Denis (Seine), 220 places; Grenoble (Isère), 80 places; Issy-les Moulinaux (Seine), 210 places; Nanterre (Seine), 224 places; Creil (Oise), 43 places; Valenciennes (Nord), 150 places; Marseille (Bouches-du-Rhône), 248 places; Lyon-Gerland (Rhône), 248 places; Strasbourg-Neuhof (Bas-Rhin), 160 places; Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme), 160 places; Montbéliard (Doubs), 160 places; Metz-Saint-Julien (Moselle), 234 places; Lille (Nord), 240 places. — Total, 2.507 places.

En 1955-1956, le programme de construction des foyers porte sur les réalisations suivantes :

1^{er} Foyers :

Montluçon (Allier) (foyer), 148 places; Saint-Denis, La Briche (Seine) (foyer), 248 places; Lyon-Monplaisir (Rhône) (foyer), 248 places; agrandissement du foyer de Strasbourg (Bas-Rhin), 80 places; agrandissement du foyer de Montbéliard, 80 places; agrandissement du foyer de Creil, 60 places. — Total, 864 places.

2^e Aménagement de trois centres d'hébergement: Cousances (Meuse); Verdun (Meuse); Châteauroux (Indre);

3^e Implantation, dans la région parisienne, de quatre foyers, à frais également partagés entre le ministère du travail et de la sécurité sociale et l'« Association des foyers nord-africains de la région parisienne ».

Choisy-le-Roi (Seine), 248 places; Livry-Gargan (Seine-et-Oise), 248 places; Noisy-le-Grand (Seine-et-Oise), 248 places; Gennévilliers (Seine), 248 places.

Le prix de revient d'une place de travailleur dans les foyers est actuellement supérieur à 300.000 F, en moyenne.

Les frais de fonctionnement des foyers, à partir du moment où ils sont ouverts aux usagers, ne sont pas à la charge de l'Etat, mais des associations constituées pour la gestion financière de ces établissements; cette gestion doit être rigoureusement équilibrée, puisque les usagers sont des salariés et peuvent payer un loyer;

4^e Justification des dépenses supplémentaires demandées :

L'action du ministère des affaires sociales — secrétariat d'Etat au travail et à la sécurité sociale — dans le domaine de l'amélioration des conditions matérielles de vie des travailleurs nord-africains en métropole et plus particulièrement des conditions de logement de ces travailleurs, revêt cinq aspects principaux nettement distincts :

a) Création de foyers d'hébergement de salariés nord-africains de caractère définitif édifiés en dur (les aménagements de ces foyers seront toujours conçus, désormais, de telle manière qu'ils puissent être instantanément transformables en logements familiaux);

b) Création de centres d'urgence d'hébergement de travailleurs nord-africains pour répondre aux besoins pressants qui se révèlent sur de nombreux points du territoire national sur lesquels des ouvriers algériens sont utilisés pendant une période de quelques années et ne disposent d'aucun moyen de logement;

Ces centres sont construits en matériaux légers. Les bâtiments en sont démontables et par conséquent récupérables; leurs aménagements sont également conçus dans toute la mesure du possible, pour pouvoir être aisément et instantanément transformables en logements familiaux;

c) Aide apportée aux entreprises privées désintéressées, autres que celles des entreprises, ainsi qu'aux collectivités locales, à l'effet de permettre l'aménagement ou l'équipement de centres d'hébergement ou refuges temporaires créés au profit des travailleurs originaires d'Afrique du Nord sur les points les plus divers du territoire métropolitain.

Cette aide, qui se traduit soit par l'exécution effective de travaux pour le compte du ministère du travail et de la sécurité sociale, soit par la fourniture de matériel d'ameublement et de couchage, soit enfin, le cas échéant, par des subventions, est tantôt déterminante, lorsqu'elle entraîne la réalisation d'un projet, qui sans ce concours initial, aurait risqué d'être différée, soit complémentaire lorsqu'elle permet l'achèvement d'aménagements qui, sans elle, seraient demeurés incomplets ou impropres à l'usage auquel ils étaient destinés.

Cette forme de l'action du ministère du travail et de la sécurité sociale revêt une importance qu'il convient de remarquer par les

résultats qu'elle obtient: elle est très nettement distincte, ainsi qu'il vient d'être dit, de l'action directe parallèlement entreprise par ce département ministériel lorsqu'il crée lui-même des foyers dont il assume entièrement la construction, l'aménagement et, dans la plupart des cas, l'ameublement;

d) Interventions ayant pour objet de porter, de toute urgence, remède à des situations particulièrement difficiles.

Ces interventions se manifestent sous les aspects les plus divers: fourniture de matériel de couchage à des travailleurs couchant à même le sol dans des abris provisoires, réparations urgentes à un refuge temporaire quelconque, dépannage en cas d'incendie de l'un de ces refuges temporaires de travailleurs, etc.;

e) Entretien, amélioration et, le cas échéant, rénovation des foyers déjà existants; grosses réparations, installations nouvelles et complémentaires dans ces anciens foyers, etc.

L'action du ministère des affaires sociales — secrétariat d'Etat au travail et à la sécurité sociale — n'est susceptible d'être éventuellement « relayée » par la société d'économie mixte, que sous celui des aspects qui a fait l'objet de l'alinéa a ci-dessus (création de foyers d'hébergement de salariés nord-africains de caractère définitif).

Ce « relais » n'est pas envisagé lorsqu'il s'agit de l'action exercée par le ministère des affaires sociales — secrétariat d'Etat au travail et à la sécurité sociale — dans les quatre domaines définis par les alinéas b, c, d et e ci-dessus, et notamment en ce qui concerne les améliorations urgentes à apporter sous toutes formes au logement des salariés musulmans originaires d'Algérie occupés en métropole.

C'est très particulièrement en vue de ces réalisations d'urgence et pour pouvoir satisfaire les besoins impérativement pressants qui se révèlent constamment sur les points les plus divers que le secrétariat d'Etat au travail et à la sécurité sociale a demandé l'augmentation substantielle des crédits inscrits au chapitre 46-12 du budget de l'exercice 1956.

Il est précisé que, outre les crédits supplémentaires nécessaires à l'exécution d'un programme de construction de foyers définitifs en dur (visés en a ci-dessus), ceux qui sont indispensables aux réalisations d'urgence, visées en b ci-dessus, ont été chiffrés à 200 millions de francs.

C. — Aide aux jeunes travailleurs, création et aménagement de foyers.

Chap. 34-13. — Dépense nouvelle, 10.001.000 F.

Voici la justification de ce crédit :

Dans le cadre des mesures prévues en faveur des jeunes travailleurs, l'inscription au budget de 1956 d'un crédit de 10 millions a été demandée au titre du chapitre 34-13, article 2 (nouveau). Ce crédit est destiné à l'octroi de subventions aux foyers de jeunes travailleurs en vue de favoriser la construction et l'aménagement de foyers réservés aux jeunes.

D. — Encouragement aux recherches.

Chap. 44-13 (nouveau). — Crédits demandés, 13 millions de francs.

Les crédits sont destinés à encourager les instituts de sciences et de recherches sociales ainsi que les centres d'éducation ouvrière.

Voici dans quelles conditions ils devront être utilisés :

La nécessité d'envisager, actuellement, sous tous ses aspects, la modernisation économique du pays et d'en étudier les implications ou les conséquences, en ce qui concerne le travail humain, conduit à prévoir une action plus coordonnée dans le domaine des recherches sociales impliquées à l'industrie, notamment en matière de psychologie industrielle, de sociologie du travail et de physiologie du travail, et de développer, parallèlement, une large action d'éducation et de formation ouvrières.

De même, la mise en œuvre de toute politique tendant à accroître la productivité implique une participation effective des salariés et l'action entreprise.

Cette participation est conditionnée par la possibilité pour les organisations professionnelles intéressées d'initier plus largement les représentants des travailleurs aux études, aux recherches et aux solutions intervenues tant en France qu'à l'étranger.

Les études déjà entreprises et les colloques internationaux qui ont été organisés au cours de ces dernières années, (tant dans les universités françaises, comme celle de Strasbourg, que par des organismes de coopération européenne, ont fait apparaître l'utilité de larges confrontations à ce sujet entre les milieux scientifiques, les milieux professionnels et ceux du travail. Aucune recherche effective en ce domaine ne peut être menée à bien sans le concours des intéressés eux-mêmes, tant au point de vue du déroulement des travaux à entreprendre, que de la diffusion et de l'application des résultats obtenus.

En même temps, la complexité de ces problèmes nouveaux comme aussi la nécessité d'une formation technique, économique et sociale des cadres ouvriers appelés à faire face en raison même du développement de notre législation et de nos institutions à des responsabilités de plus en plus étendues, conduit à envisager un encouragement plus efficace à l'action de formation ouvrière.

Il est donc essentiel que le ministère du travail puisse, comme c'est le cas dans divers pays hautement industrialisés, encourager effectivement tant la formation ouvrière que le développement de la recherche sociale en France.

Les crédits demandés sont destinés à cette double action et seront accordés compte tenu des réalisations déjà effectuées tant dans le cadre des actions d'éducation ouvrière entreprises par des centres syndicaux que dans le cadre des recherches et des formations assurées par des instituts spécialisés de l'université. Il est en effet, souhaitable d'encourager, par priorité, des expériences ayant déjà fait preuve d'une vitalité et d'une efficacité incontestables.

Une part prédominante du crédit sera allouée à l'œuvre de formation ouvrière ainsi qu'à celles des recherches susceptibles de l'alimenter directement.

L'avis des intéressés ainsi que des personnalités compétentes sera sollicité en vue d'une juste appréciation des besoins en présence et de moyens d'action nécessaires.

En tout état de cause, le crédit de 13 millions de francs dont l'inscription est proposée au présent budget ne peut, étant donné sa modicité, que constituer un premier pas dans la voie des recherches sociales et de l'éducation ouvrière.

Signalons que, d'ores et déjà, il est envisagé de mettre à la disposition de l'institut de Strasbourg, considéré comme institut-pilote en la matière, un crédit de 6 millions de francs.

E. — Dépenses en capital.

Chap. 57-10. — Autorisation de programme de 400 millions de francs pour 1956.

Les besoins de regroupement des services justifient ces programmes dont voici le détail :

Programme 1955.

Une autorisation de programme de 500 millions de francs a été ouverte au budget de 1955 en vue de permettre, en principe, le regroupement des services de main-d'œuvre dans la région parisienne. Sur cette autorisation, des crédits de paiement de 100 millions de francs et 180 millions de francs ont été accordés respectivement au titre des années 1955 et 1956.

Détail des opérations (en milliers de francs) :

1° Opérations terminées : Mouzaïa (immeuble Athos à Paris), 80.500.

2° Opérations en cours : Poitiers, 8.200.

3° Opérations envisagées :

Ciagnancourt (bureau Nord-Africains Paris), 11.300.

Achat de 3 blocs-immeubles dans la région parisienne, 300.000.

Achats de 2 immeubles dans la région parisienne, 100.000.

Total, 500.000.

Programme 1956.

Une autorisation de programme de 400 millions de francs, assortie d'un crédit de paiement de 335 millions de francs, est demandée dans le présent projet en vue du réaménagement et du regroupement des services de main-d'œuvre de province ainsi que des directions départementales du travail et de la main-d'œuvre et des directions régionales de la sécurité sociale.

Détail des opérations :

1° Travaux à exécuter dans les immeubles appartenant au ministère (en milliers de francs) :

Aménagement de l'immeuble dit « Athos » rue de la Mouzaïa à Paris, destiné au logement des services de main-d'œuvre de Paris, 50.000.

Immeuble direction départementale de Poitiers, 10.000.

Immeuble direction départementale d'Amiens, 1.000.

Total, 61.000.

2° Acquisitions prévues pour les services menacés d'expulsion (en milliers de francs) :

a) Direction départementale du travail et la main-d'œuvre :

Reims : travaux, 6.500 ; achat, 3.500. — Total, 10.000.

Chartres : travaux, 6.500 ; achat, 3.500. — Total, 10.000.

Le Mans : travaux, 6.500 ; achat, 3.500. — Total, 10.000.

Chambéry : travaux, 6.500 ; achat, 3.500. — Total, 10.000.

Saint-Etienne : travaux 15.000 ; achat, 5.000. — Total, 20.000.

b) Directions régionales de la sécurité sociale :

Dijon : achat, 15.000 ; travaux, 5.000. — Total, 20.000.

Toulouse : achat, 15.000 ; travaux, 5.000. — Total, 20.000.

Marseille : achat, 30.000 ; travaux, 9.000. — Total, 39.000.

c) Services de placement de province, 200.000.

Total programme 1956, 400.000.

Total général (1955 et 1956), 900.000.

Il s'agit, dans l'ensemble, d'un programme de logement des services de placement de main-d'œuvre, des directions départementales du travail et de la main-d'œuvre et des directions régionales de la sécurité sociale qui fonctionnent actuellement dans des locaux pour le moins inappropriés à leurs besoins, sinon insalubres ou dont les propriétaires revendiquent la libre disposition.

Dans un grand nombre de cas, les services intéressés se trouvent dans des situations précaires pour lesquelles des solutions doivent intervenir dans les délais les plus brefs.

Suivant l'état d'urgence des relogements et les occasions qui sont offertes à l'administration, il est procédé soit à l'acquisition d'immeubles soit à l'aménagement des locaux existants. Tels ont été par exemple le cas de l'immeuble Taitbout, à Paris, de l'immeuble sis rue Millevoje, à Amiens, de l'immeuble Athos, de l'immeuble de Poitiers, etc.

Mais ce programme très vaste ne peut être exécuté qu'au cours de plusieurs années et c'est ce qui justifie l'ouverture, dans le présent projet de loi, d'une nouvelle autorisation de programme de 400 millions de francs réservée en principe aux services de province.

III. — Explications diverses.

Il nous a semblé utile de donner ci-dessous quelques renseignements concernant les fonctions les plus importantes du ministère du travail. Les voici sous une forme schématique.

A. — Formation professionnelle des adultes.

L'importance des crédits demandés (chapitre 43-12), 11.242 millions de francs pour 1956, alors qu'ils ne s'élevaient qu'à 4.309.997.000 F en 1954, nous amène à signaler que cette augmentation des dépenses se justifie par :

1° Le développement de la capacité de formation des centres de formation professionnelle d'adultes qui, de 20.000 stagiaires pour 1954, passe à 43.000 stagiaires en 1956 (augmentation de 115 p. 100) ;

2° Les majorations de salaires du personnel et d'indemnités des stagiaires :

Pour le personnel, l'augmentation a été de l'ordre de 18 p. 100 ;

Pour les stagiaires, elle a suivi les variations du S. M. I. G. ;

3° La prise en charge des centres d'initiation à la construction de la Société nationale des chemins de fer français (+ 327 millions de francs).

Mais comment prévoit-on l'adaptation de la formation professionnelle des adultes à la conjoncture actuelle ? La formation donnée en ce qui concerne l'industrie du bâtiment répond-elle aux nouveaux besoins ?

Voici les réponses qui peuvent être apportées à ces deux questions.

Le nombre de places ouvertes dans les différents centres de formation professionnelle d'adultes est déterminé, par spécialité, dans chaque programme annuel en fonction des besoins exprimés par les représentants des professions et les organismes chargés des prévisions économiques (Commissariat général au plan principalement).

En l'espèce, le programme de la formation professionnelle des adultes de 1956 n'a varié par rapport à 1954 que dans le secteur du bâtiment où il est passé de 16.000 à 30.000 stagiaires (plus de 140 p. 100). Ce développement considérable a été demandé avec insistance par le ministère de la reconstruction et du logement qui en a fait une des conditions de réalisation de son programme des 300.000 logements par an décidé l'été dernier.

A l'heure actuelle, le même département estime que le chiffre de 30.000 stagiaires devrait être encore élevé dans l'avenir, compte tenu des besoins en main-d'œuvre de l'industrie du bâtiment dans le secteur de la construction comme dans celui de l'entretien.

Pour l'année prochaine, l'adaptation de la F. P. A. à la conjoncture se traduira, d'après les études en cours, par :

Une intensification de la formation dans les métiers du bâtiment (manuels et techniciens) ;

Un élargissement des moyens de formation dans les métaux (de l'ordre de 50 p. 100 au moins) ;

Un programme spécial de formation d'agents techniques de l'électronique ;

Un programme spécial de formation d'ouvriers de matière plastique.

B. — Fonds de chômage.

Les crédits demandés pour les fonds de chômage ont appelé notre attention.

Rappelons que l'évolution du nombre des chômeurs secourus du 1^{er} janvier 1956 au 1^{er} juin 1956 a été :

En 1956 : 55.496. — 1^{er} janvier 1956, 41.017.

En 1956 : 62.249. — 1^{er} février 1956, 48.469 ; 15 février 1956, 49.115.

En 1956 : 66.416. — 1^{er} mars 1956, 49.738 ; 15 mars 1956, 48.305.

En 1956 : 65.283. — 1^{er} avril 1956, 41.759 ; 15 avril 1956, 41.011.

En 1956 : 60.331. — 1^{er} mai 1956, 38.931 ; 15 mai 1956, 36.269.

En 1956 : 55.118. — 1^{er} juin 1956, 33.270 ; 15 juin 1956, 30.760.

Mais la question se pose de savoir si la dotation de 1956 n'était pas trop importante eu égard à la situation actuelle du chômage.

Voici le volume de cette dotation :

Art. 1^{er} : crédits accordés, 6.116 millions de francs ; dépenses engagées au 30 juin 1956, 2.614 millions de francs ; reliquat au 30 juin, 3.532 millions de francs.

Art. 2 : crédits accordés, 1.400 millions de francs ; dépenses engagées au 30 juin 1956, 936 millions de francs ; reliquat au 30 juin, 464 millions de francs.

Art. 3 : crédits accordés, 280 millions de francs ; dépenses engagées au 30 juin 1956, 92 millions de francs ; reliquat au 30 juin, 188 millions de francs.

Remarques

Il semble que les crédits accordés au titre de l'article 1^{er} « chômage complet » soient trop importants, mais il est difficile de chiffrer dès à présent le montant des crédits qui pourraient être disponibles étant donné d'une part, que les dépenses engagées au titre du chômage complet, notamment pour le département de la Seine ne correspondent pas à six mois de fonctionnement des fonds de chômage et que d'autre part, la dotation de l'article 2 se révélera probablement insuffisante.

En effet, en raison des différentes mesures arrêtées pour indemniser les salariés privés d'emploi par suite du gel prolongé qui a sévi au mois de février, les dépenses de chômage partiel de l'année 1956 seront très importantes. Actuellement le bureau de chômage n'a pas encore reçu tous les états d'indemnisation dus au gel, notamment dans les professions agricoles. Ce n'est qu'à la fin du troisième trimestre que le bureau du chômage sera en mesure d'évaluer les crédits dont il n'aurait pas l'utilisation.

C. — Contribution de l'Etat au fonds spécial de retraite de la caisse autonome des mines et autres caisses.

Ce n'est pas le moment de discuter de cette question au fond, contentions-nous d'en analyser les modalités financières.

En 1954 la dotation était de 11.097.339.

En 1955 la dotation était de 20.297.696.

En 1956 la dotation demandée s'élève à 22.103.000.

Explication de ces différences.

1° Augmentation de 9.240.357 entre 1955 et 1954 :

a) Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (en milliers de francs) :

Prise en charge de la majoration spéciale de 10 p. 100 du montant des retraites des ouvriers mineurs (application de la loi n° 54-854 du 31 août 1954), 3 millions en plus.

Incidence de l'accroissement, depuis les années 1948 et 1949, du nombre des pensionnés et de la réduction sensible des travailleurs actifs :

Le rapport démographique $\frac{\text{retraités}}{\text{cotisants}}$ qui était de 46 p. 100 en

1948 est passé en 1955 à 82 p. 100, d'où augmentation de ce coefficient de correction, 5.200.000 en plus.

Incidence de la diminution des effectifs et d'un nombre de journées moindres au cours de la période de référence, 684.000 en moins.

b) Caisse autonome mutuelle de retraites des agents des chemins de fer secondaires et des tramways :

Incidence du décret n° 54-953 du 11 septembre 1954 qui a porté de 1 à 8 p. 100 le montant de la contribution de l'Etat, 748.984 en plus.

Application de l'article 49, 1^{er} alinéa de la loi n° 55-359 du 3 avril 1955 relative aux comptes spéciaux du Trésor, 1 million en plus.

Différence nette pour le chapitre, 9.240.337 en plus.

2^o Augmentation de 1.805.304 entre 1956 et 1955 :

a) Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines :

Incidence des revalorisations de salaires intervenues en avril 1955 et de la variation du pourcentage des retraités par rapport aux cotisants, passé de 82 à 89 p. 100 au 31 décembre 1955, 1.707.000 en plus.

b) Caisse autonome mutuelle de retraites des agents des chemins de fer secondaires et des tramways :

Incidence de la masse des salaires versés au cours de l'année 1955 servant de base au calcul de la contribution de l'Etat, au taux de 8 p. 100, 98.304 en plus.

Différence nette pour le chapitre, 1.805.304.

Différence totale nette entre 1956 et 1954, 11.045.661.

D. — Réadaptation et reclassement de la main-d'œuvre.

Cette importante activité qui ressort du chapitre 66-10 appelle les remarques suivantes :

I. — Mécanisme financier des opérations.

Les crédits inscrits au chapitre 66-10 du budget du secrétariat d'Etat au travail et à la sécurité sociale servent à accorder des subventions :

1^o Aux entreprises qui effectuent de la réadaptation professionnelle ;

2^o Aux salariés contraints de changer de domicile.

Les demandes d'aide financière présentées, soit par les entreprises, soit par les particuliers, sont instruites suivant la procédure prévue par les textes et, après avis du comité de gestion, font l'objet d'une décision interministérielle d'attribution.

En matière de réadaptation professionnelle, les subventions sont payées par tiers : le premier un mois après l'ouverture du stage de réadaptation, le second au milieu de la période de réadaptation, le troisième à l'issue de la période de réadaptation. Les deux premiers tiers sont versés sur la base de l'indemnité provisionnelle prévue au contrat intervenu entre le secrétariat d'Etat au travail et à la sécurité sociale et l'entreprise intéressée, le reliquat supportant les ajustements nécessaires, compte tenu des résultats de l'opération de réadaptation tels qu'ils ressortent des contrôles techniques et financiers effectués en fin de stage.

Les indemnités de transfert de domicile sont elles-mêmes payées par fraction : en deux fois s'il s'agit d'un célibataire et en trois fois s'il s'agit d'un chef de famille, dans les conditions prévues par les arrêtés des 17 mai et 9 juin 1956.

Ces diverses indemnités sont payées par l'intermédiaire de la caisse des dépôts et consignations, aux termes d'une convention intervenue entre elle et le secrétariat d'Etat au travail et à la sécurité sociale. La caisse des dépôts et consignations effectue ces paiements directement aux bénéficiaires sur ordres du secrétariat d'Etat au travail et à la sécurité sociale, ordres qui lui sont donnés après accomplissement des contrôles prévus par les textes.

II. — Etat des opérations financières concernant le fonds de reclassement de la main-d'œuvre.

La modicité des subventions dont le paiement a été effectué en 1955 tient au fait que les textes et instructions fixant les modalités de fonctionnement du fonds de reclassement de la main-d'œuvre, intégré dans la section II du fonds de développement économique et social, ont mis un certain temps à paraître, les derniers portant la date du 24 avril 1955.

Par ailleurs, la mise en place des différents organismes consultatifs et notamment des groupes de travail départementaux qui interviennent dans la procédure d'instruction, a demandé un certain délai.

Enfin, dans le schéma général de la politique de reconversion et de décentralisation, les subventions afférentes à la main-d'œuvre n'interviennent qu'au second stade des opérations, lorsque, sur le plan économique, celles-ci ont été décidées et sont effectivement mises en œuvre. Ces opérations ne peuvent donc prendre de l'ampleur qu'au fur et à mesure de la réalisation des réformes de structure industrielle et de décentralisation qui sont à leur origine.

La présidence du conseil et les différents ministères demandeurs de main-d'œuvre ont très vivement insisté sur l'importance du problème qui présente une acuité exceptionnelle du fait des appels et rappels au service militaire.

Aucun crédit de paiement n'est inscrit au décret de reconduction. En effet, ces crédits sont reportables d'année en année et, en vertu des règlements en vigueur, l'utilisation des deux tiers du disponible en 1955 est autorisée dès le 1^{er} janvier 1955.

Le secrétariat d'Etat au travail peut disposer dans ces conditions d'un crédit de 4.392 millions de francs.

E. — Crédits accordés à titre d'encouragement aux sociétés ouvrières et aux fédérations de sociétés ouvrières de production et de crédit.

Ces activités ont toujours intéressé le Conseil de la République. Il n'est donc point inutile de donner ici quelques détails sur l'utilisation de ces crédits.

Les crédits annuellement accordés pour encourager les sociétés coopératives ouvrières de production sont répartis chaque année en une fois au cours du quatrième trimestre, sur proposition d'une commission spéciale, présidée par un représentant du ministre des finances.

Ces crédits, étant jusqu'à présent insuffisants, sont toujours entièrement absorbés.

Les subventions provenant des crédits budgétaires du présent exercice 1956, chapitre 44-11, seront attribuées dans le cours du mois de novembre 1956.

Au titre de l'exercice 1955, le crédit de 1.499.000 F alors inscrit au même chapitre 44-11 du budget du ministère du travail et de la sécurité sociale, en vue de l'attribution de subventions de cette nature, a été réparti comme suit par arrêté du 9 janvier 1956 :

Art. 1^{er}. — Encouragements aux sociétés ouvrières, 1.099.000 F.

Art. 2. — Subventions aux fédérations de sociétés ouvrières, 400.000 F.

Total pour le chapitre, 1.499.000 F.

Détail des encouragements et subventions alloués :

Fédérations :

Confédération générale des sociétés coopératives ouvrières de production, 19, rue du Renard, à Paris (4^e), 360.000 F.

Union régionale des sociétés ouvrières de production de la région parisienne, 19, rue du Renard, Paris, 25.000 F.

Union régionale des sociétés coopératives ouvrières de production du Sud-Est, 15, rue des Rancy, Lyon (Rhône), 15.000 F.

Total, 400.000 F.

Sociétés coopératives ouvrières de production :

« Coopérative ouvrière Radio-électrique d'Auvergne » (C.O.R.A.),

10, place Jean-Baptiste-Laurent, à Riom (Puy-de-Dôme), 200.000 F.

« L'Équipement technique moderne », 14, rue Emile-Lepou, à Paris (14^e), 200.000 F.

« Coopbois d'Essertienne », à Essertienne (Haute-Saône), 200.000 F.

« Vet-Emaus », 51, rue des Paradoux, à Toulouse (Haute-Garonne), 200.000 F.

« Le Grand Feu », 21, rue Saint-Melaine, à Rennes (Ille-et-Vilaine), 200.000 F.

« Les menuisiers et charpentiers nantais », avenue des Champs-

Renaudin, à Pont-Rousseau en Rozé (Loire-Inférieure), 99.000 F.

Total, 1.099.000 F.

Malgré une extension très importante du mouvement coopératif ouvrier depuis 1939, les encouragements de l'Etat ont été, compte tenu de la dévaluation du franc, en diminuant constamment jusqu'en 1951 et n'ont été relevés depuis, que d'une façon très insuffisante, au regard de cette dévaluation.

Les sociétés de l'espèce (sans compter celles qui ne sont pas affiliées à la confédération générale et qui n'ont pas moins de droits pour cela à solliciter une subvention) sont passées du nombre de 472 au 31 décembre 1939, à celui de 663 au 31 décembre 1952. Leur chiffre d'affaires, évalué en fin d'année 1949 à 15 milliards de francs, a dépassé 20 milliards en 1951, 28 milliards en 1953 et 29 milliards en 1954, bien que, d'une façon générale, les affaires se soient avérées de plus en plus difficiles.

Le crédit qui figurait à l'intention de ces entreprises au chapitre 32 du budget de l'exercice 1939 s'élevait, rappelons-le, à 439.450 F, de sorte que le chiffre de 2 millions de francs proposé pour 1956 ne porte le montant des encouragements de l'Etat qu'au coefficient d'augmentation 4,54 par rapport à 1939.

Ces seuls rapprochements de chiffres suffisent, semble-t-il, à dispenser de tout développement complémentaire de la question.

F. — Fonctionnement du ministère du travail.

Nous nous permettons de rappeler l'importance du rendement dans la fonction publique et nous pensons que le Parlement devra lui accorder au cours des séances plus d'attention qu'il ne le fait habituellement.

Il s'agit en l'espèce des frais généraux de la Nation et pour la Nation comme pour une entreprise, l'intérêt de tous est que les frais soient minimum pour un rendement maximum.

Il ne nous a donc pas semblé inutile d'allonger ce rapport par les analyses suivantes :

1^o Primes de rendement.

A différentes reprises, le ministère du travail et de la sécurité sociale est intervenu auprès du secrétaire d'Etat au budget en vue de faire obtenir le bénéfice de la prime de rendement aux fonctionnaires des services du travail et de la main-d'œuvre et des directions régionales de la sécurité sociale dont l'accroissement des charges, des responsabilités et le développement continu des lois sociales impose un effort sans cesse plus lourd. Il résulte toutefois des réponses faites par le département des finances à ces demandes que l'adoption d'une telle proposition ne pourrait se concevoir que dans le cadre d'une mesure générale intéressant tous les services extérieurs à caractère purement administratif.

Or ces répercussions financières sembleraient difficiles à envisager au moment où la conjoncture politique et sociale impose au pays des sacrifices exceptionnels.

Lors de l'examen du projet de loi collectif à l'Assemblée, Mme Francine Lefebvre a demandé au secrétaire d'Etat au travail de vouloir bien persister à réclamer l'extension du bénéfice de la prime de rendement aux personnels intéressés.

Le ministère des finances et des affaires économiques va être incessamment saisi d'un projet de décret prévoyant le principe de l'attribution de la prime aux personnels des services du travail et de la main-d'œuvre et des directions régionales de la sécurité sociale.

A noter que les dépenses concernant le fonctionnement des services de la sécurité sociale sont remboursables par les fonds de la sécurité sociale.

L'attribution de la prime de rendement aux fonctionnaires des directions régionales n'aurait donc pas d'incidence budgétaire proprement dite.

2° Difficulté de recrutement de personnel qualifié pour les administrations publiques.

On assiste depuis quelques années à une désaffection croissante des candidats éventuels aux concours d'accès à la fonction publique.

Qu'il s'agisse des emplois supérieurs ou même des catégories subalternes (employés de bureau, dactylographes, adjoints administratifs), on constate non seulement une diminution du nombre des candidats mais aussi une baisse très sensible de leur niveau intellectuel ou professionnel.

Il est regrettable que l'insuffisance des rémunérations de base des emplois publics éloigne de la fonction publique des candidats présentant de sérieuses références (diplômes, capacités) au profit du secteur privé qui leur offre des avantages incontestables (émoluments supérieurs, mois double), y compris une stabilité de l'emploi qui n'existait pas avant l'extension de la législation de la sécurité sociale.

Il apparaît qu'une sérieuse remise en ordre des salaires s'imposerait, sous peine de voir d'ici quelques années l'administration être privée d'excellents éléments qu'elle aurait eu le plus grand intérêt à s'agréger.

3° Utilisation des crédits inscrits au chapitre 31-93 du budget des charges communes en vue de l'amélioration de la productivité.

Un crédit de 100 millions est inscrit au chapitre 31-93 du budget des charges communes intitulé « Fonds destiné à l'amélioration de la productivité des services administratifs ».

Ce crédit doit être réparti par le ministère des finances et des affaires économiques entre les différentes administrations en vue de l'amélioration de leurs conditions de travail et de rendement.

Dans le cadre de l'utilisation d'une fraction de la dotation susvisée, le secrétaire d'Etat au travail et à la sécurité sociale a notamment demandé qu'un crédit de l'ordre de deux millions et demi lui soit affecté en vue de l'achat d'un certain nombre d'appareils :

Machines à écrire à frappe électrique permettant d'augmenter le nombre des exemplaires lisibles obtenus en une seule frappe dactylographique — et d'éviter ainsi de faire redactylographier plusieurs fois les mêmes documents ;

Appareil de photocopie pour la reproduction rapide et fidèle des textes, graphiques, plans, tableaux de chiffres ;

Duplicateurs à alcool permettant d'effectuer rapidement des tirages restreints sans avoir recours à un personnel spécialisé ;

Magnétophones pour enregistrement des conférences et séances de commissions.

Appareils à dieter le courrier :

Le recrutement de dactylographes et de sténodactylographes devenant de plus en plus difficile — ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus —, il y a lieu de donner aux services la possibilité de faire face aux travaux qui leur incombent par des moyens techniques appropriés.

D'autre part, il ne serait pas inutile qu'un crédit puisse être affecté à l'acquisition ou à la location de machines ou d'appareils susceptibles d'avoir leur place dans l'administration, mais qui doivent être étudiés avant que leur emploi n'en soit généralisé.

Il y a lieu en effet de ne compter qu'avec réserve les présentations faites par les constructeurs ou leurs représentants et seule une expérimentation objective peut permettre d'apprécier les qualités réelles de ces appareils.

L'an dernier, le ministère du travail n'a bénéficié d'aucun crédit au titre de la répartition des 50 millions inscrits au même chapitre du budget de 1955.

Il serait équitable qu'une attribution lui fût faite par le ministère des finances, par prélevement sur les 100 millions inscrits au budget des charges communes.

4° Nécessité de renforcer le corps des directeurs départementaux du travail et de la main-d'œuvre.

L'importance de plus en plus grande des tâches dévolues aux directeurs départementaux, l'ampleur des responsabilités qu'ils assument et leurs répercussions sur la vie sociale ont rendu nécessaire l'accroissement de l'effectif de ce corps. Un effort a déjà été accompli au budget de 1956 qui a consacré la création de quatre postes de directeurs départementaux du travail et de la main-d'œuvre et permis ainsi l'érection, en directions départementales, des inspections de l'Ardèche, de la Meuse, de la Vendée et de la Réunion.

Toutefois, le jumelage de douze départements métropolitains subsiste encore, et en outre, à la Guyane, un seul inspecteur du travail non investi de l'autorité et du prestige que lui conférerait le grade supérieur, se trouve actuellement astreint à remplir des tâches aussi délicates que celles des chefs de service de la Métropole, sans en avoir les prérogatives.

Etant donné l'évolution sans cesse croissante des problèmes du travail et de la main-d'œuvre, il paraît regrettable que chaque département ne soit pas encore pourvu d'un directeur départemental du travail et de la main-d'œuvre.

Et terminons cette dernière analyse en approuvant l'application des principes d'organisation qui sont faits au ministère du travail, en nous promettant d'en faire une autre fois une analyse détaillée.

Conclusions.

L'ampleur des problèmes que soulève l'examen de ce budget nous fait regretter les méthodes de travail du Parlement.

En effet, il nous semble qu'une discussion budgétaire devrait être précédée d'un exposé de la politique qu'entend suivre le Gouvernement en la matière et que la présentation du budget devrait être celle des moyens nécessaires à l'application de cette politique.

Nous croyons qu'alors les options se présenteraient à nous d'une façon logique et que nos discussions pourraient se situer ailleurs que sur le plan de la demande d'explication ou de celui de la critique négative.

Si je vous demande, au nom de votre commission des finances, d'accepter le budget du travail sans modifications, c'est qu'en fait l'année est plus qu'à moitié écoulée, que l'ensemble des mesures prévues par ce budget correspond à des nécessités que nous ne discutons pas et que, dans les conditions où nous travaillons, il ne nous est pas possible de faire des suggestions qui n'ont pas qu'un caractère d'avertissement.

Sous le bénéfice de ces remarques, nous vous demandons donc de voter ce budget tel qu'il nous a été transmis par l'Assemblée nationale.

TRAVAUX PUBLICS, TRANSPORTS ET TOURISME

Rapporteur spécial : M. Albert Lamarque.

Le rapport de M. Leenhardt sur le projet de collectif, présenté au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, propose, au titre du budget des travaux publics de 1956, les ajustements suivants :

Montant du budget 1956, 272.189.541.000 F.

Montant du budget 1955, 252.039.406.000 F.

En plus pour 1956 (8 p. 100), soit, 20.150.135.000 F.

Qui se répartissent ainsi :

Crédits de la reconduction, 14.619.811.000 F.

Economies (décret du 17 avril 1956), 2.021.000.000 F.

Crédits nouveaux du collectif, 7.551.324.000 F.

Net en plus, 20.150.135.000 F.

Cette augmentation porte sur :

a) Dépenses ordinaires, 16.976.332.000 F.

b) Dépenses en capital, 3.173.803.000 F.

Commentaire sur les crédits de reconduction.

1° Dépenses ordinaires.

Elles portent sur un total de 13.165 milliards. Elles résultent surtout de l'extension en année pleine des différentes mesures prises au cours de 1955 pour améliorer le sort des agents de l'Etat et on sait que le ministère des travaux publics, en raison de sa nature même, en compte un effectif important.

Pour la Société nationale des chemins de fer français (chap. 45-44), la part conventionnelle de l'Etat, pour les charges d'infrastructure, passe de 74 milliards à 83,719, soit une augmentation de 9,719 milliards.

Les économies sur les dépenses ordinaires atteignent 517 millions.

2° Dépenses en capital.

Elles s'élèvent à 1.454.803.000 F. Elles portent surtout, au titre V, sur les améliorations consenties aux voies de communications.

Mais les économies réalisées, par ailleurs, sur l'ensemble des dépenses en capital, sont légèrement supérieures aux crédits de reconduction, ce qui rétablit à peu près, sur ces chapitres, l'équilibre antérieur.

Commentaire sur les crédits nouveaux du collectif.

1° Dépenses ordinaires.

Elles s'élèvent à 4.358.324.000 F, soit en grandes masses :

Personnel : création d'emplois, 110 millions.

Entretien des routes, 950 millions.

Entretien des voies de navigation, 350 millions.

Entretien des ports maritimes, 180 millions.

Subventions à la batellerie, 1.000 millions.

Société nationale des chemins de fer français : ajustement conventionnel, 1.708 millions.

On peut se féliciter de ce que l'entretien des routes, voies de navigation et ports maritimes comporte des suppléments.

2° Dépenses en capital.

Elles s'élèvent à 3.193 millions de francs et portent augmentation de tous les crédits de paiement pour routes, ponts, voies de navigation, ports de commerce, ports de pêche, signalisation maritime, équipement de l'institut géographique national.

Les autorisations de programme pour ces divers chapitres passent de 17,235 à 22,600 milliards.

Problèmes internationaux.

Le rapporteur général de l'Assemblée nationale aborde à propos de ce collectif des problèmes de caractère international comme l'organisation européenne des transports, la canalisation de la Moselle, le tunnel sous le mont Blanc. Mais ils appartiennent au domaine de l'étude, soit diplomatique, soit technique, soit financière sans qu'il soit possible encore de les traduire en décisions.

1° Organisation européenne des transports.

Il y a peu de choses à dire sur le plan budgétaire, encore que l'on puisse estimer que les normalisations envisagées permettront de rapprocher les compagnies de chemins de fer, de navigation, voire même les compagnies aériennes et par là même d'éviter à la fois la dispersion des types de matériel, leurs doubles emplois et de réduire les crédits d'investissement.

M. Armengaud a signalé, à cet égard, les discussions intervenues au Conseil économique et social de l'O. N. U., où les autorités françaises avaient été invitées au mois de juillet 1954 à faire prévaloir la thèse que, non seulement à l'échelle européenne, mais à l'échelle mondiale, il était temps de mettre fin aux abus de la concurrence entre transports par mer, transports par terre, transports par eau, transports par route; cette concurrence sans frein aboutissait en effet à un mauvais emploi du matériel et des investissements, à un alourdissement des dépenses du fait de la plus faible rentabilité des investissements et parfois à des luttes de prix contraires à la sécurité des voyageurs ou à l'intérêt des budgets nationaux.

Votre rapporteur ne peut que s'associer à cette considération et prier le Gouvernement de tenir la commission des finances des deux Assemblées au courant des travaux internationaux dans ce domaine.

2° Canalisation de la Moselle.

M. Armengaud a marqué la satisfaction qu'il convient d'éprouver, tout au moins sur les conséquences juridiques et contractuelles des accords franco-allemands.

Ceci dit, la commission des finances serait heureuse de savoir sous quelle forme sera constituée la société qui exploitera la Moselle normalisée et assurera le financement des travaux. La question des délais jouera un rôle important, notamment en raison des projets sidérurgiques français nouveaux; il n'est donc pas question que votre commission des finances accepte n'importe quel mode de financement, ni n'importe quel délai de mise en chantier.

3° Tunnel sous le mont Blanc.

Il n'y a comme l'a fait ressortir M. Armengaud à relever qu'une chose: à savoir, le peu d'urgence de ce projet, étant données les obligations innumérables actuelles de la France. Il serait donc essentiel d'avoir des précisions complémentaires sur les moyens de financement envisagés, ainsi que les délais d'exécution, avant de prévoir les autorisations de programme de 1957 ainsi que des dotations budgétaires.

Problèmes intérieurs.

Tels qu'ils résultent du budget des travaux publics et du collectif, ces problèmes peuvent viser: canal du Nord, personnels, fonds d'investissement routier, Société nationale des chemins de fer français et coordination, Régie autonome des transports parisiens.

1° Canal du Nord.

Ce canal est en cours d'études très avancées. Les travaux d'achèvement sont estimés à 13,150 milliards. En ce qui concerne le financement, il ne pourra être posé, le cas échéant, que dans le cadre du budget de 1957, avec participation des transporteurs par eau, selon la loi du 9 avril 1953, dite « loi Morice ».

M. Armengaud a rappelé que, lors de la discussion sur le projet de loi portant approbation du deuxième plan de modernisation et d'équipement, votre commission avait fait connaître qu'elle n'entendait engager aucune opération nouvelle d'investissement importante dans le domaine de l'industrie, de l'agriculture, des transports, sans qu'un programme d'ensemble lui eut été présenté; le commissariat au plan n'a pas donné son accord sur le canal du Nord, malgré la recommandation, pressante en apparence et peut-être parfois justifiée d'un certain nombre d'intérêts locaux, tous d'ailleurs très honorables.

Notre collègue a suggéré que votre commission des finances fasse dès maintenant connaître au Gouvernement qu'elle ne votera aucun crédit pour ce canal avant que le Gouvernement n'ait précisé sa politique dans le cadre du troisième plan de modernisation et d'équipement.

2° Personnels.

Pour ce qui touche les voies de communications, le collectif porte une inscription de 110 millions de francs pour la création de 200 emplois nouveaux, dont 100 visant le fonds routier. La commission des finances de l'Assemblée nationale, qui avait d'abord tiqué devant cet accroissement du personnel des ponts et chaussées, qui compte environ 68.000 agents, s'est finalement rangée à l'avis du secrétaire d'Etat. Celui-ci a justifié cette mesure par le développement des programmes résultant du fonds routier. L'Assemblée nationale, à son tour, n'a pas formulé d'objections.

Mais elle en a formulé une série de chapitres par des interventions qui répètent, d'ailleurs, sous forme rituelle, depuis plusieurs années, à l'occasion des débats budgétaires. On peut prétendre qu'elles

ne sont pas de mise à propos de ce collectif. Cependant, les Assemblées s'irritent de voir leur volonté rester vaine, malgré la justesse des cas soulignés par elles. Par exemple, il relève du comique de considérer comme sédentaires les cantonniers, dont le travail s'opère sur les routes, en plein air et à tous les temps, dans un va-et-vient continu. Il a été demandé, pour ce personnel, de le faire passer de la catégorie A (sédentaire) à la catégorie B (active), ce qui entraîne le départ en retraite à cinquante-cinq ans au lieu de soixante. L'Assemblée nationale a obtenu cette fois l'assurance de la mise à l'étude de la question, pour un règlement qui pourrait être étalé sur deux ou trois ans. Toutefois, une réduction indicative de 1.000 F au chapitre 31-11 a été votée sur amendement de M. Marcel Noël, ainsi qu'une autre pour la concession de primes de rendement et une troisième de M. Mondon relative à la situation de ce personnel à l'île de la Réunion.

Sur le chapitre 31-15 — ouvriers permanents des parcs et ateliers — un amendement de M. Ranoux, visant à améliorer le sort de ce personnel, a été voté, avec réduction indicative de 1.000 F.

Votre rapporteur pense que le Gouvernement devrait, une fois pour toutes, régler ces questions de personnels et ne pas laisser trainer à leur sujet des débats pénibles.

3° Fonds d'équipement routier.

Ce fonds a fini par retrouver les crédits qui lui avaient été fixés par la loi du 31 décembre 1951. Il a reçu pour 1955 une dotation de 25,655 milliards (tranche nationale) et 28,5 milliards sont prévus pour 1956. Jusqu'au 31 décembre 1955, l'ensemble des paiements représente 64.300 milliards, pour 98.600 milliards d'engagements.

À l'Assemblée nationale, un débat s'est institué au sujet de l'utilisation de ces crédits, certains craignant qu'ils soient trop absorbés par la création des autoroutes, au détriment de l'amélioration des routes nationales. Depuis la création de ce fonds, jusqu'en 1955, 9 milliards environ ont été prélevés sur ses crédits pour les autoroutes, ce n'est pas excessif et le plus gros est donc resté aux routes nationales.

À propos des autoroutes et de leur financement, le secrétaire d'Etat les a envisagées sous trois types: celles qui visent le dégagement des grandes villes, celles qui visent les grandes circulations et les grandes liaisons, enfin les autoroutes de luxe, constituées par des sociétés d'économie mixte avec péages, selon la loi de 1954. Mais il ne s'agit là encore que de vues sommaires qui auront besoin d'être précisées si l'on veut définir une doctrine sur ce point.

Toutefois, il faut souhaiter que les autoroutes n'aboutissent pas à être autodromes avec snacks sur le parcours pour manger et boire et le seul agrément (?) de la vitesse, au détriment de nos sites et stations essayés sur tout le territoire.

4° Société nationale des chemins de fer français et coordination.

La Société nationale des chemins de fer français émerge au collectif par un crédit de 1,708 milliard au titre de l'indemnité compensatrice pour tarifs réduits (chapitre 46-11). On a vu plus haut qu'au titre de la reconduction, elle profite d'un autre crédit de 9,719 milliards pour les charges d'infrastructure incombant à l'Etat (chapitre 45-11).

Pour 1956, le budget primitif de la Société nationale des chemins de fer français inscrit: recettes 568 milliards, dépenses 656 milliards, déficit 88 milliards.

Le Gouvernement envisage des mesures de coordination des divers modes de transports terrestres. Elles auraient pour objet de maintenir au niveau de 1955 le montant de la subvention d'équilibre, portée alors à 65 milliards. Faute de l'adoption de ces mesures, la subvention de 1956 devra être augmentée de 18 milliards. De sorte que les décaissements de l'Etat en faveur de la Société nationale des chemins de fer français à des titres divers, et compte tenu de la redevance d'usage due par elle, ne seraient pas moindres de 180 milliards pour 1956.

Cependant il ne serait pas juste d'omettre que l'effectif du personnel, ces trois dernières années, a été réduit de 10 p. 100 grâce à des améliorations techniques qui permettent d'enregistrer, par ailleurs, un accroissement du trafic, lent, mais réel.

En tout état de cause, le problème capital de la coordination devra faire l'objet d'un débat spécial, car l'aggravation persistante du déficit de grands services publics comme la Société nationale des chemins de fer français et la Régie autonome des transports parisiens exige qu'on cesse de temporiser.

M. Armengaud a fait remarquer que le déficit de la Société nationale des chemins de fer français ne sera jamais réduit à zéro tant que cette entreprise sera obligée de supporter des charges de tous ordres dont elle n'est guère responsable. Et il serait peut-être opportun que la dotation d'une subvention d'équilibre fasse ressortir le fait que celle-ci est inhérente à ces charges.

5° La Régie autonome des transports parisiens.

Rien n'est inscrit à son sujet dans le collectif. La participation de l'Etat reste au chiffre de 3 milliards pour 1955, selon les stipulations conventionnelles. Mais un récent débat au Conseil de la République et qui vient d'être relancé à l'Assemblée nationale montre combien la situation devient alarmante pour les transports parisiens. Et là aussi des mesures sont nécessaires sans attendre.

Pour 1956, le déficit s'éleva à 20 milliards (9 milliards d'arriéré et 11 milliards pour l'année courante). Le secrétaire d'Etat a pu dire qu'à la fin de juillet, la Régie autonome des transports parisiens se trouvera en état de cessation de paiements, car le déficit court vite, très vite, à raison d'un milliard par mois, et il demande, encore plus vite, une barrière pour l'arrêter.

Conclusions.

Si le total du budget des travaux publics est de 272 milliards, il importe de souligner combien le défigure le poids qu'il porte pour soutenir des services publics et qui est de l'ordre de 70 p. 100.

Pour conclure, votre rapporteur pense qu'on peut retenir les observations faites à la commission des finances de l'Assemblée nationale aux chapitres 31-11, 45-42, 45-41, 57-90.

Et sans vouloir écorner les crédits par des réductions indicatives, il se permet de croire que ne passeront pas inaperçues les remarques émises ci-dessus sur divers points essentiels du collectif budgétaire.

Ces propositions ont été adoptées par la commission des finances, qui vous propose de les approuver.

AVIATION CIVILE ET COMMERCIALE

Rapporteur: M. Maurice Walker.

I. — Volume du budget.

Les dépenses ordinaires votées en 1955 s'étaient élevées à 15.255.291.000 F.

Dans le cadre de la simple reconduction budgétaire, l'augmentation des crédits s'élève à 2.463.131.000 F, compris les 1 milliard 575 millions de francs complémentaires de la subvention à Air France accordée par décret en fin 1955.

Les mesures nouvelles qui nous sont proposées s'élèvent à la somme de 1.196.772.000 F.

Ce qui fait que si elles sont définitivement adoptées par le Parlement, le budget 1956 de l'aviation civile s'élèvera à 18 milliards 615.337.000 F de dépenses de fonctionnement.

En augmentation totale de 3.359.903.000 F, soit de 22 p. 100 sur celui de 1955; tel qu'il avait été primitivement voté par les Assemblées.

Notons que ce budget particulier traduit, comme l'ensemble des budgets particuliers, une augmentation de l'ordre de 20 p. 100, mais qu'il y a lieu de souligner qu'il gère une activité en expansion et une administration qui n'a point encore trouvé son équilibre structurel définitif.

Notons encore que l'action du Parlement peut tendre, soit à diminuer l'ensemble des crédits alloués à l'aviation civile, soit exiger une meilleure utilisation de ces crédits, soit les augmenter rapidement pour faire face aux nombreux problèmes non encore résolus.

Vous ne serez pas étonné de constater que mon rapport insistera particulièrement sur la meilleure utilisation des crédits d'une part et sur la nécessité de faire un complément d'effort dans certaines branches d'activité.

L'aviation civile se développe au rythme d'une activité accrue de près de 15 p. 100 l'an, elle exige donc un personnel, une infrastructure, un matériel de plus en plus important, ce qui ne veut pas dire que les dépenses de ce ministère doivent croître proportionnellement.

Il est peut-être regrettable que l'activité de ce ministère soit présentée sous une forme qui ne permette pas de dégager ce qui est dépenses de strict fonctionnement de l'administration de ce qui est dépenses de fonctionnement de l'aviation elle-même.

La présentation budgétaire souffre d'un cadre archaïque et nous ne pouvons qu'espérer qu'il y sera remédié lors de l'application du nouveau mode de présentation budgétaire en conformité avec le décret paru récemment.

II. — Problèmes du personnel.

La grève de 1953, celle évitée de justesse en 1954, celle importante de 1955, attirent notre attention sur la question du personnel.

Dans nos précédents rapports, nous avons souligné la crise qui existe dans le personnel. Et nous avons mis le Gouvernement en garde contre une tension qui ne pouvait, selon nous, que croître tant que des solutions d'équité ne seraient pas prises vis-à-vis du personnel.

Notons que de 1953 à 1956, le total de l'effectif budgétaire a peu varié: 10.118 en 1953 et 10.252 en 1956.

Notons aussi que les crédits demandés pour le personnel au titre des parties 1 et 3 du titre III se sont élevés à 7.637.252.000 F en 1955 et qu'ils sont de 8.418.547.000 F pour 1956.

Augmentation des crédits de personnels de 970.667.000 F d'une année à l'autre, soit de 11,30 p. 100.

A titre d'indication, soulignons que la rémunération moyenne est de l'ordre de 840.000 F par tête sur la base de cet effectif et de ces crédits demandés.

Mais si les questions de rémunération sont une chose importante, il y a aussi d'autres questions qui provoquent, selon nous, la tension dans ce personnel d'élite, dont la haute technicité et le sens des responsabilités ne peuvent être contestés.

Je signale, sans entrer dans les détails, quelques-unes de ces causes de friction:

a) Rémunération insuffisante, compte tenu des servitudes du service, des conditions extrêmement pénibles dans lesquelles s'exercent certaines fonctions et du coût de la formation de ces techniciens;

b) Question de l'intégration en cours du personnel de la météorologie qui aurait intérêt à être activée;

26 CONSEIL DE LA REPUBLIQUE. — S. de 1955-1956. — 3 mai 1957.

c) L'assimilation nécessaire du personnel technique des bases aériennes à celui des ponts et chaussées;

d) Question de l'intégration du personnel de la navigation aérienne qui s'effectue lentement et pour laquelle la situation serait pléthorique;

e) Difficultés créées par le fait que des fonctions équivalentes au point de vue technique sont exécutées par du personnel dont la formation n'est pas la même, de par l'origine des écoles de formation.

Il nous a semblé utile de reproduire ci-après les tableaux représentant le traitement des personnels spécialisés de la navigation aérienne.

Traitements des personnels spécialistes de la navigation aérienne au 1^{er} janvier 1956.

Les personnels de la navigation aérienne peuvent percevoir, en sus du traitement et de l'indemnité de résidence, une indemnité spéciale d'aérodrome et une indemnité forfaitaire spéciale.

L'indemnité spéciale d'aérodrome n'est accordée qu'aux personnels techniciens qui, affectés sur les aérodromes, concourent directement à la sécurité aérienne.

Pour ne pas créer de disparité trop importante entre des personnels appartenant aux mêmes corps, en raison de leur seule affectation, on a été amené à augmenter les taux de l'indemnité forfaitaire spéciale attribués aux personnels en fonctions dans les services centraux et les directions d'outre-mer.

III. — Navigation aérienne.

Deux chapitres appellent notre attention: les 34-21, remboursement de frais; et 34-22, matériel.

Analisons les diminutions et augmentations des crédits demandés pour ces deux chapitres.

Chapitre 34-21. — Navigation aérienne. — Remboursement de frais. Crédits votés pour l'exercice 1955, 112.900.000 F.

Crédits reconduits à 1956 (diminution de 1.500.000 F), 111.400.000 F. Mesures nouvelles (augmentation de 32 millions de francs), 143 millions 400.000 F.

1^o Crédits reconduits à 1956.

La diminution de 1.500.000 F traduit l'indice d'un transfert du chapitre 34-21 au chapitre 34-21 « Groupement aérien, matériel » d'un crédit correspondant aux frais de restauration des personnels transportés par le groupement aérien.

Jusqu'à 1956 le groupement aérien n'assurait pas la restauration des personnels transportés par ses appareils. Les personnels percevaient en conséquence l'intégralité des indemnités pour frais de mission prévues par la réglementation en vigueur.

Le groupement aérien assurant maintenant la restauration des passagers, ceux-ci perçoivent les indemnités à un taux réduit.

Le crédit correspondant à l'économie réalisée sur les indemnités pour frais de mission a, en conséquence, été transféré dans le décret de reconduction au chapitre 34-31 « Groupement aérien, matériel » qui supporte la charge des frais de restauration.

2^o Mesures nouvelles.

L'augmentation proposée, 32.000.000 F, correspond à un ajustement aux besoins réels; la dotation du chapitre s'avère en effet, insuffisante pour faire face, particulièrement, aux frais de transport des personnels et de leurs familles à l'occasion des affectations dans les départements et territoires d'outre-mer et des congés administratifs auxquels ils ont droit à l'expiration d'un séjour hors de la métropole.

Chapitre 34-22. — Navigation aérienne. — Matériel.

Crédits votés pour l'exercice 1955, 611.342.000 F.

Crédits reconduits à 1956 (diminution de 25 millions de francs), 586.342.000 F.

Mesures nouvelles (augmentation de 70 millions de francs), 656 millions 342.000 F.

1^o Crédits reconduits à 1956 (diminution de 25 millions de francs).

A la suite d'une décision gouvernementale prévoyant la réalisation d'économies budgétaires, le montant des dépenses ordinaires de l'aviation civile, reconduites à 1956, a dû être réduit de 149 millions 510.000 F.

Certains postes de dépenses ne pouvant pas supporter d'abattements, la réduction a été répartie principalement sur les chapitres affectés aux frais de fonctionnement des services.

Dans ces conditions le décret n° 56-390 du 17 avril 1956, qui a réalisé les économies, a réduit les crédits du chapitre 34-22 de 25 millions de francs.

2^o Mesures nouvelles:

L'augmentation proposée — 70 millions de francs — est destinée:

A concurrence de 40 millions de francs: à faire face aux dépenses supplémentaires entraînées par la mise en service de nouvelles installations de balisage et d'aides à la navigation aérienne;

A concurrence de 25 millions de francs: au payement d'énergie électrique à des centres de télécommunications récemment raccordés au réseau général en Afrique occidentale française et en Afrique équatoriale française.

A concurrence de 5 millions de francs: à ajuster aux besoins réels les crédits affectés au renouvellement et à l'entretien du mobilier des logements de service dans les territoires d'outre-mer.

IV. — Météorologie nationale.

Le chapitre 34-52 appelle les remarques suivantes :

Chapitre 34-52. — Météorologie nationale. — Matériel.

Crédits votés pour l'exercice 1955, 597.809.000 F.

Crédits reconduits à 1956, diminution de 15 millions de francs, 582.809.000 F.

Mesures nouvelles, augmentation de 45 millions de francs, 627.809.000 F.

1° Crédits reconduits à 1956 :

La réduction de 15 millions de francs résulte de la décision gouvernementale prescrivant la réalisation d'économies sur les crédits reconduits à 1956, décision qui a fait l'objet du décret n° 56-390 du 17 avril 1956.

2° Mesures nouvelles :

Le crédit de 45 millions de francs demandé doit permettre d'augmenter la fréquence des radiosondages vent et radiovent dans les stations météorologiques.

En effet, la progression du trafic aérien entraîne un développement des activités météorologiques particulièrement dans les stations de radiosondage situées sur des axes aériens importants. Les renseignements fournis par les radiosondages permettent de déterminer les « routes à temps de vol minimum » qui exploitées par les compagnies de transport aérien leur font réaliser des bénéfices importants, tant au point de vue de rapidité que prix de revient.

V. — Air France

Au chapitre 34-81 est inscrite à titre de mesures nouvelles pour 1956 une somme de 500 millions de francs, pour remboursement à Air France des frais de formation de pilotes de lignes pour l'aviation civile.

Il y a lieu de souligner ici que ce crédit est en réalité un crédit d'enseignement technique, la compagnie Air France se substituant en l'espèce à l'éducation nationale.

Seule une étude très approfondie pourrait nous permettre de dire si le crédit ici inscrit correspond bien à la fonction assurée et si, en fait, Air France n'en bénéficie pas en partie pour la formation de son propre personnel.

Nous aimerions que le ministre puisse nous donner, à cet effet, des explications plus complètes que celles qu'il a données à l'Assemblée nationale sur cette question.

Subvention.

Remarquons que le financement de la subvention est simplement reconduit compte tenu du décret complémentaire au budget de 1955.

Votre commission des finances s'est préoccupée de cette question.

Eh, en son nom, j'attire votre attention sur les points suivants : Certes, il y a amélioration constante de la productivité du personnel d'Air France et les méthodes d'organisation rationnelle ont amélioré le prix de revient de ses services intérieurs.

Sommaires-nous à la limite de ce qui peut être fait dans ce domaine ? Une comparaison avec les sociétés privées était-elle valable ?

Certes, on peut toujours améliorer un prix de revient mais, et certains commissaires de votre commission des finances l'ont vigoureusement souligné :

Air France assure un service public et connaît de ce fait des servitudes que n'assument point les compagnies privées.

Air France se voit imposer un matériel qui n'a pas toujours été choisi pour son rendement financier.

Air France assume pour le pays le prestige du pavillon dans des pays où le trafic ne peut être rentable.

Air France souffre comme tout le transport aérien international du manque de coordination et de la concurrence anarchique pseudo-libérale qui ne manque pas, en fin de compte, d'en appeler à la collectivité pour parer aux déficits de la folle concurrence.

Air France doit appliquer les contrats spéciaux suivants :

Contrat du personnel navigant, coût en 1954, 578 millions.

Contrat Saigon-Nouméa, coût en 1954, 50 millions.

Contrat Bréguet, coût en 1954, 715 millions.

Contrat Europe-Amérique du Nord, coût en 1954, 2 milliards.

Pour ce qui est de l'exploitation des lignes internationales, notons que :

Les services financiers d'Air France estiment que la perte de la ligne Saigon entraîne pour 1956 une réduction de bénéfices de 1 milliard 650 millions de francs et que, du fait de la perte de cette ligne, l'ensemble des lignes de l'Union française est tout juste en équilibre. Air France estime à 900 millions de francs environ ses pertes du fait de la grève du personnel de sécurité. Elle évalue à 1 milliard de francs l'effet des hausses de salaires de 1955, qui ne comprend qu'une partie des hausses de septembre 1955.

Il y aura lieu de tenir compte, pour 1956, des hausses de salaires intervenues du fait de la répercussion en année pleine de la hausse de septembre 1955 et des mesures prises en 1956.

De plus, les taxes d'infrastructures sont partout dans le monde en augmentation.

Enfin, une certaine inquiétude se manifeste quant à la répercussion — à partir du 1^{er} avril 1958 — de la création d'une 3^e classe d'un prix inférieur environ de 20 p. 100 sur l'Atlantique Nord (compte tenu de l'augmentation du nombre de places).

Malgré les influences défavorables de 1955, l'influence sur le budget d'Air France des diverses causes énumérées, qui cumulées donnent 4 milliards et demi, ne s'élève qu'à environ 900 millions de francs ce qui prouve une amélioration du trafic et un meilleur coeffi-

cient de remplissage. La concurrence se fait de plus en plus âpre sur les liaisons internationales.

Au point de vue matériel, Air France a commandé douze Caravelles, pris une option sur douze autres, mais manifeste une certaine répugnance envers le Hurel-Dubois.

VI. — Lignes dans les territoires français du Pacifique.

Votre commission des finances s'est préoccupée des liaisons France-territoires français du Pacifique et serait désireuse que le ministre expliquât sa politique en ce domaine.

Il m'a donc utile d'inclure dans mon rapport une analyse des problèmes que posent ces liaisons.

Le problème des transports aériens dans les territoires français du Pacifique comporte trois aspects :

Celui des liaisons entre la métropole et la Nouvelle-Calédonie ;
Celui des liaisons locales rayonnant autour de la Nouvelle-Calédonie ;

Celui des liaisons dans les îles de l'Océanie.

I. — Les liaisons aériennes entre la métropole et la Nouvelle-Calédonie sont assurées depuis le 1^{er} janvier 1956, par la Compagnie des transports aériens intercontinentaux (T. A. I.) à raison d'une fréquence par quinzaine.

Jusqu'à cette date, la liaison Paris-Nouméa était effectuée par la Compagnie nationale Air France. La T. A. I. lui a été substituée en exécution des accords de coordination des transports aériens du 5 octobre 1955, pris en exécution des décrets des 26 septembre 1953 et 12 novembre 1954. L'arrêté par lequel la compagnie en question a été agréée prévoit notamment, en son article 3, qu'elle est autorisée à desservir les territoires français du Pacifique et les pays étrangers d'Océanie.

En l'état actuel des choses la T. A. I. dessert seulement Nouméa par prolongement de sa ligne sur Saigon. Il n'est pas exclu cependant, dans le cas où la France pourrait obtenir des droits de trafic de la part de l'Australie à Sydney et la Nouvelle-Zélande à Auckland, que ces escales soient incorporées à la ligne desservant la Nouvelle-Calédonie. Cette ligne long-courrier est actuellement exploitée en « DC6 B ».

II. — Pour répondre aux besoins économiques de la Nouvelle-Calédonie et des Nouvelles-Hébrides, dont les trop rares relations commerciales par la voie aérienne n'étaient assurées jusqu'alors que par des compagnies étrangères, il a été également confié à la T. A. I. la mission de créer un réseau aérien régional rayonnant autour de Nouméa. Il reliera la Nouvelle-Calédonie aux territoires avoisinants : condominium des Nouvelles-Hébrides, Nouvelle-Zélande, Îles Fidji (noeud des relations internationales transpacifiques), ultérieurement l'Australie.

Une subvention est d'ailleurs prévue pour l'exploitation de ce réseau. Des discussions sont actuellement en cours à ce sujet entre le ministère des finances, d'une part et le ministère de la France d'outre-mer et le secrétariat général à l'aviation civile et commerciale, d'autre part. Cette subvention serait de l'ordre de 30 millions de francs. Néanmoins comme le montant exact à demander au Parlement n'est pas encore définitivement fixé, l'inscription d'un crédit correspondant pour 1956 au projet de collectif (budget des travaux publics, aviation civile) n'a pas été opérée.

Ce retard est, dans une certaine mesure, la conséquence des difficultés que la T. A. I. a éprouvées pour se procurer le matériel aérien nécessaire à cette nouvelle exploitation. La demande de matériel aérien, même d'occasion, est en effet actuellement très supérieure à l'offre. Néanmoins la T. A. I. a pu acheter un DC3 aux Etats-Unis. Cet appareil est actuellement en révision à Orly. Il sera à pied-d'œuvre d'ici trois semaines environ.

Par ailleurs une petite compagnie, la Société calédonienne de transports aériens « Transpac », s'est constituée sur initiative locale et a commencé à exploiter à la fin de l'année dernière des liaisons locales intérieures en territoire de Nouvelle-Calédonie, au moyen de deux petits avions bi-moteurs de Havilland 89 « Dragon ». L'activité de la Transpac s'est développée de façon appréciable en huit mois, et le conseil général de la Nouvelle-Calédonie a donné récemment la garantie du territoire à un emprunt obligataire destiné à l'achat de matériel nouveau (de Havilland « Héron ») pour l'extension de ses activités.

La Transpac envisageait à son tour d'assurer la liaison Nouvelle-Calédonie—Nouvelles-Hébrides, au moyen de ce « Héron ». Mais il n'a pas paru possible de lui donner pour le moment l'autorisation d'acquiescer cet appareil puisque l'exploitation de ce réseau avait déjà été attribuée à la T. A. I. et que le trafic de cette ligne n'est pas suffisamment important pour alimenter plusieurs entreprises concurrentes.

La solution la plus satisfaisante réside dans une coordination des exploitations des deux entreprises, la T. A. I. exploitant avec un matériel plus important (DC3, DC4, quand le réseau « régional » se sera développé) les lignes moyen-courrier, la Transpac assurant à partir des aérodromes d'éclatement les dessertes locales sur les terrains trop petits pour recevoir les appareils moyen-courrier.

III. — En ce qui concerne les îles de l'Océanie, il n'existe pas à l'heure actuelle de liaison aérienne assurée directement entre la métropole et Tahiti.

Tahiti n'est en effet relié au reste du monde par la voie aérienne que par une liaison bi-mensuelle assurée en hydravion par une compagnie australienne, les Tasman Empire Airways, via les Fidji et Aitutaki. Il n'existe en effet aucun aérodrome à Tahiti.

L'aérodrome le plus proche est situé sur l'îlot de Bora-Bora à 230 kilomètres. Il s'agit, comme la plupart des aérodromes du Pacifique, d'un terrain construit par l'armée américaine durant la guerre. Il ne peut recevoir d'avion long-courrier plus important qu'un DC4.

Il est toutefois question de construire à Tahiti un aéroport, en coraux compactes, comme l'aéroport de Bora-Bora, accessible aux avions les plus modernes.

Les liaisons entre Tahiti et les îles de la Société et les Marquises sont assurées au moyen d'un hydravion « Catalina » exploitées par la Régie Aérienne Interinsulaire, sans horaire fixe et suivant les besoins et les possibilités d'entretien de l'appareil forcément assez difficiles dans une île aussi isolée. Un crédit de 30 millions de francs figure à cette fin au budget de l'aviation civile (chap. 45-81).

La R. A. I. a pris la suite de la Société Air Tahiti qui, bien qu'exploitant avec des appareils mis à sa disposition par l'Etat, avait dû cesser son activité en 1953. Un deuxième « Catalina » est en cours d'équipement.

Il n'est pas exclu que la R. A. I. soit reprise par la T. A. I. dans les mêmes conditions qu'Air Tahiti: c'est-à-dire que les appareils resteraient la propriété de l'Etat qui les mettrait à la disposition de la compagnie chargée seulement de leur exploitation.

Une subvention continuerait d'être versée: elle atteindrait probablement 50 millions de francs à partir de 1957 du fait de la mise en service de ce deuxième appareil.

VII. — Questions diverses.

Votre commission des finances souligne l'intérêt qu'elle porte aux aéro-clubs.

Elle admet que le nouveau régime a besoin de connaître une certaine durée d'application pour en mesurer les mérites.

Mais elle connaît la situation précaire des aéro-clubs et demande au ministre s'il n'envisage pas de les aider plus substantiellement lors du prochain budget.

Votre commission a reçu les échos des plaintes formulées par de nombreuses chambres de commerce, concessionnaires d'aéroports au sujet de la diminution de la part qui leur est réservée des taxes d'atterrissages.

La commission souligne que ces taxes servent à gager des emprunts et que toute diminution de recettes ne pourrait qu'entraver le développement de nos aéroports de province.

Votre commission demande au ministre des explications quant aux conditions d'acquisition des Caravelles. Elle entend savoir qui sera propriétaire de ces appareils et désire que la question soit clairement définie.

Conclusions.

Faisons remarquer une fois de plus les conditions anormales dans lesquelles est voté le budget.

Voter en juillet un budget de reconduction semble un défi au bon sens.

Se trouver chaque année devant des mesures de reconduction qui représentent les deux tiers des augmentations budgétaires rétrécit singulièrement la portée de nos débats. Je veux bien que ces mesures sont le fruit de textes votés par le Parlement, mais au moment du vote de ces textes, qui connaissait exactement les dépenses qu'elles entraînaient ?

Un budget en augmentation serait le signe d'une santé parfaite et d'une économie en expansion, si toutefois le rythme de cette expansion ne dépassait pas celui de l'augmentation du produit national.

Et ceci est d'autant plus vrai que le budget de l'aviation civile ne bénéficie pas d'un transfert de dépenses d'autres budgets vers lui mais simplement de l'augmentation générale de nos budgets.

Et pour terminer sur une note plus particulière à l'aviation civile, nous dirons que nous désirons voir inscrite dans le prochain budget de l'aviation civile une politique du personnel, digne de ces hommes et conforme à la justice.

MARINE MARCHANDE

Rapporteur spécial: M. Courrière.

Pour l'exercice 1955, le budget de la marine marchande a reçu une dotation globale de 45.952.951.000 F.

Les propositions formulées par le Gouvernement pour l'exercice 1956 et adoptées par l'Assemblée nationale s'élevaient à 41 milliards 959.443.000 F.

En réduction de 3.993.508.000 F.

I. — Reconduction.

A. — Dépenses ordinaires.

Les crédits ouverts au titre de 1956 par le décret de reconduction du 31 décembre 1955 sont en augmentation de 935.653.000 F par rapport aux dotations accordées par la loi de finances de 1955.

Cette augmentation se répartit dans un grand nombre d'ajustements qui traduisent l'incidence en année pleine des mesures antérieurement prises en faveur des agents de la fonction publique.

Une augmentation plus importante mérite une mention particulière, celle qui porte sur le chapitre 47-31 « Subvention à l'établissement national des invalides de la marine », et dont le montant est de 800 millions.

Cette augmentation a pour objet d'ajuster la subvention en fonction des dépenses réelles et des recettes effectives. Ainsi le crédit de reconduction pour l'établissement national des invalides de la marine pour 1956 atteint 12.514.596.000 F contre 11.714.596.000 F en 1955.

B. — Dépenses en capital.

Les dépenses en capital du budget de la marine marchande intéressent: l'équipement des établissements maritimes, l'équipement des services de l'inscription maritime, l'aide à la construction navale, les subventions d'équipement aux sociétés de sauvetage, les réparations des dommages de guerre subis par la flotte.

Beaucoup des opérations prévues à ces différentes rubriques ont été achevées en 1955, de telle sorte que l'échéancier des paiements de 1955 est très inférieur à celui de l'année précédente. C'est la raison qui explique une diminution de 5.754.499.000 F de cette catégorie de dépenses.

II. — Propositions du projet de loi d'ajustement.

Au total, le projet de loi d'ajustement de 1956 propose l'ouverture de 5.615.338.000 F de crédits supplémentaires pour la marine marchande, soit:

3.787.338.000 F pour les dépenses ordinaires;
1.828.000 F pour les dépenses en capital.

A. — Dépenses ordinaires.

Chapitre 31-11. — Inscription maritime.

Rémunérations principales.

Crédits votés pour 1955, 530.123.000 F.

Crédits 1956 résultant de la reconduction, 579.510.000 F.

Mesures nouvelles demandées pour 1956, 2.060.000 F en plus.

Total des crédits 1956, 581.570.000 F.

L'augmentation de 2.060.000 F proposée pour 1956 résulte de transformations d'emplois intéressant certains corps de personnel de l'inscription maritime (secrétaires administratifs et agents de la police de la navigation, syndics des gens de mer et gardes maritimes).

Les propositions formulées qui comportent d'abord des suppressions d'emplois, puis des créations d'emplois peuvent se résumer de la façon suivante:

1° Augmentation de l'effectif de secrétaires administratifs de l'inscription maritime de vingt-huit unités prélevées sur l'effectif réglementaire des corps des syndics des gens de mer;

2° Suppression de vingt emplois de gardes maritimes, transformés en autant de syndics des gens de mer;

3° Mise en harmonie des nouveaux effectifs avec les pourcentages par cadre prévu au statut particulier de chaque corps.

En définitive, les propositions présentées tendent à augmenter de vingt-huit unités le corps des secrétaires administratifs et à diminuer corrélativement de huit unités celui des syndics des gens de mer et de vingt unités celui des gardes maritimes.

Chapitre 31-21. — Enseignement maritime.

Rémunérations principales.

Crédits votés pour 1955, 48.372.000 F.

Crédits 1956 résultant de la reconduction, 53.627.000 F.

Mesures nouvelles demandées pour 1956, 4.323.000 F en plus.

Total des crédits 1956, 57.950.000 F.

Le Gouvernement propose à ce chapitre la création de cinq emplois de professeurs pour l'école de Nantes.

Cette école nationale de la marine marchande a pris un notable développement au cours des dernières années. Elle est, en effet, en complète transformation et va constituer d'ici deux ans l'école principale des officiers mécaniciens.

Elle compte actuellement quatre cent seize élèves, soit vingt-quatre radio-électriciens, quatre-vingt-sept officiers de pont, trois cent cinq officiers-machine, divisés en quatorze sections ou classes, comportant chacune un temps hebdomadaire moyen de deux cent une heures enseignement.

D'une façon générale, les classes sont surchargées et comprennent plus de quarante élèves. Il n'existait au 1^{er} octobre 1955, en effet, que dix professeurs de la marine marchande, dont un directeur non chargé de cours à qui incombe les tâches administratives et un sous-directeur chargé plus spécialement de la surveillance des travaux immobiliers en voie d'exécution. Pratiquement, il ne reste donc que huit professeurs dispensant un enseignement.

Le Gouvernement a donc considéré qu'il était urgent de renforcer dès 1956, l'effectif des professeurs de l'école de Nantes.

Votre commission des finances, acceptant les justifications présentées par le Gouvernement, a adopté sans modification l'augmentation de crédit proposée.

Chapitre 45-01. — Exploitation des services maritimes d'intérêt général.

Crédits votés pour 1955, 3.489.998.000 F.

Crédits 1956 résultant de reconduction, 3.489.998.000 F.

Mesures nouvelles demandées pour 1956, 1.237.002.000 F en plus.

Total des crédits 1956, 4.727.000.000 F.

Le crédit inscrit à ce chapitre tend essentiellement à accorder des subventions d'exploitation, à la Compagnie générale transatlantique et à la Compagnie des messageries maritimes.

Les rapports entre l'Etat et ces grandes compagnies maritimes d'économie mixte sont régis par les conventions du 23 décembre 1948 approuvées par la loi du 20 mai 1951. La pièce maîtresse du système institué par ces conventions est un plafond de subventions fixé par accords entre l'Etat et chacune des deux compagnies.

1° Plafonds actuels de subventions.

Compagnie générale transatlantique. — Pour cette compagnie, la situation n'est pas encore définitivement fixée en ce qui concerne le plafond de subventions. En effet, l'avenant du 27 janvier 1955 qui a porté ce plafond de 1.800 à 3.300 millions n'a été approuvé par la loi du 6 août 1955 que jusqu'à l'exercice 1955 inclus; la mise en application de l'avenant et par conséquent du nouveau plafond, pour les exercices 1956 et 1957 devra être autorisée par une nouvelle disposition législative spéciale qui sera très prochainement soumise au Parlement.

Pour l'exploitation des lignes de Corse, la compagnie a droit à une indemnité forfaitaire actuellement fixée à 280 millions.

Compagnie des messageries maritimes. — Le plafond de subventions de cette compagnie est fixé à 1.800 millions depuis l'avenant du 5 novembre 1953 (approuvé par la loi du 26 août 1954).

2° Prévisions pour les exercices 1955-1956.

Compagnie générale transatlantique. — Les résultats de 1955 ne sont pas encore exactement connus. On estime que le déficit du compte contractuel pourrait être légèrement inférieur à 2.500 millions, soit :

Déficit du réseau contractuel, 3.300 millions en moins.

Bénéfice du réseau libre, 800 millions en plus.

Net, 2.500 millions.

Les prévisions pour 1956 sont actuellement du même ordre de grandeur.

Compagnie des messageries maritimes. — La situation financière des messageries maritimes a été particulièrement favorable au cours des années précédentes en raison du trafic que la situation de l'Indochine a provoqué entre ce pays et la France.

Les modifications intervenues en Indochine et le rapatriement de la totalité du corps expéditionnaire français a déjà réduit considérablement ce trafic. On estime qu'en 1956 les comptes de la Compagnie des messageries maritimes comporteront un déficit qui pourrait atteindre le plafond de subventions, soit 1.800 millions.

Tel est le cadre conventionnel et les éléments contingents d'appréciation qui ont amené le Gouvernement à proposer dans le collectif des crédits qui auront pour effet de porter à 2.647 millions la subvention pour la Compagnie générale transatlantique.

Il est possible que ce chiffre soit légèrement supérieur aux besoins réels, compte tenu de la hausse du prix des frets.

Quoi qu'il en soit, votre commission des finances se félicite de voir qu'à la suite de son action passée, la subvention prévue pour la Compagnie générale transatlantique a été ramenée de 3.300.000.000 F à la somme de 2.647.000.000 F.

Elle tient à faire observer de la manière la plus formelle que si elle accepte les propositions du Gouvernement entérinées par l'Assemblée nationale en ce qui concerne le montant global du crédit demandé pour les subventions aux services maritimes d'intérêt général, ceci n'entraîne nullement qu'elle accepte le chiffre de 2 milliards 647.000.000 F prévu pour la Compagnie générale transatlantique.

Le montant maximum de la subvention à cette compagnie doit être fixé en effet lors du vote de l'avenant qui doit être soumis au Parlement. C'est à ce moment-là seulement que votre commission des finances ayant en mains tous les éléments comptables d'appréciation pourra apporter sur cette question ses décisions définitives.

Elle croit devoir protester contre les lenteurs qui une fois de plus caractérisent les discussions entre la Compagnie générale transatlantique et le Gouvernement pour l'établissement de l'avenant; ce qui oblige le Parlement à voter des crédits provisionnels de subvention sans pouvoir juger de leur opportunité.

Elle insiste pour que le Parlement soit saisi au plus tôt de cet avenant et que le montant de la subvention soit établi d'une manière définitive.

3° Les relations de la France continentale avec la Corse.

Une subvention de 280 millions de francs est prévue pour l'exploitation de la ligne de Corse, gérée par la Compagnie générale transatlantique.

La question a été posée au Gouvernement de savoir quelles mesures il envisageait pour améliorer les relations maritimes de la France continentale avec la Corse. La Corse, département français, est l'île la plus pauvre du bassin occidental de la Méditerranée.

Sa seule chance de développement réside dans le tourisme.

Le développement de celui-ci suppose :

D'une part, un équipement hôtelier que l'île ne possède pas;

D'autre part, des relations faciles et aussi peu onéreuses que possible avec le continent. Or les tarifs pratiqués par la Compagnie générale transatlantique, notamment en ce qui concerne le transbordement des voitures automobiles, sont pratiquement prohibitifs pour les touristes de la classe moyenne.

Les services du ministère de la marine marchande font savoir qu'ils étudient le remplacement du *Ville d'Ajaccio* par un navire rapide économique qui pourrait transporter plus de 800 passagers et de nombreuses automobiles embarquant et débarquant par leurs propres moyens.

Cette indication nous montre que le Gouvernement se préoccupe du problème. La commission des finances insiste auprès de lui pour que toute diligence soit faite dans les réalisations de ce projet dont dépend dans une large mesure la renaissance de l'économie de la Corse.

Chapitre 45-02. — Aide en faveur de l'armement au cabotage.

Crédits votés pour 1955, 99.999.000 F.

Crédits 1956 résultant de la reconduction, 99.999.000 F.

Mesures nouvelles demandées pour 1956, 40 millions de francs en plus.

Total des crédits 1956, 139.999.000 F.

Un crédit supplémentaire de 40 millions est demandé qui portera à 139.999.000 F la dotation du chapitre.

L'aide au cabotage a été instituée par le décret du 3 janvier 1953 pour les navires inférieurs à 500 tonneaux de jauge brute.

En prenant cette initiative, le Gouvernement avait le souci de sauver une industrie qui périssait depuis des années alors que son développement était considéré comme possible et utile tant dans l'intérêt économique du pays en temps de paix que pour les besoins militaires en cas de conflit.

Des pays étrangers, comme la Hollande et l'Allemagne, dont la flotte de caboteurs avait souffert considérablement pendant les hostilités, se sont appliqués à reconstituer celle-ci et les résultats qu'ils ont obtenus dans cette tâche montrent que l'effort méritait d'être tenté.

En France, l'aide au cabotage a commencé de faire sentir ses effets dès l'année 1955, on a constaté un accroissement du nombre des navires en service et du nombre de voyages effectués en particulier sur le cabotage international. Ce progrès s'accroît encore actuellement et les premiers résultats de 1956 attestent le caractère favorable de l'évolution qui est commencée.

Chapitre 47-31. — Subvention à l'établissement national des invalides de la marine.

Crédits votés pour 1955, 11.714.596.000 F.

Crédits 1956 résultant de la reconduction, 12.514.596.000 F.

Mesures nouvelles demandées pour 1956, 2.500 millions de francs en plus.

Total des crédits 1956, 15.014.596.000 F.

Dans la reconduction, les crédits ouverts en 1955 ont été majorés d'une somme de 800 millions pour tenir compte de la situation financière effective de l'établissement national des invalides de la marine.

Dans le projet de loi d'ajustement, une seconde augmentation de 2.500 millions de francs est demandée pour tenir compte du relèvement des salaires forfaitaires servant de base au calcul des pensions des marins, relèvement effectué par le décret n° 56-301 du 22 mars 1956, *Journal officiel* du 28 mars 1956.

Votre commission des finances croit devoir manifester son regret de constater que le Gouvernement, en dépit d'un relèvement sensible des pensions des marins, n'a pas tenu les promesses qu'il avait antérieurement faites pour reconsidérer la situation de certaines catégories de pensionnés.

B. — Dépenses en capital

Chapitre 63-00. — Aide à la construction navale.

Propositions du Gouvernement pour 1956: autorisations de programme, 4 milliards de francs; crédits de paiement, 1.600 millions de francs.

Ce chapitre a entraîné un très large débat à l'Assemblée nationale. Les deux assemblées, à plusieurs reprises, ont manifesté clairement leur intention de voir la ligne de l'Atlantique-Nord dotée d'un paquebot digne d'y représenter le pavillon français.

Des crédits furent même inscrits sur le budget de 1955, qui auraient dû permettre la mise en chantier du paquebot. Les discussions vraiment trop longues qui ont marqué les tractations permettant d'aboutir à un accord entre l'Etat et la Compagnie générale transatlantique nous ont amenés à la veille de la présente discussion budgétaire sans qu'une décision puisse être prise en raison des prétentions vraiment exagérées du chantier de constructions navales chargé de la construction du paquebot pour l'Atlantique-Nord.

L'accord est en effet intervenu entre l'Etat et la Compagnie générale transatlantique, pour la mise en chantier d'un paquebot de 5.500 tonnes. Les Chantiers de Penhoët, seuls capables de construire ce paquebot partant d'un chiffre envisagé de 26 milliards, demandaient en dernière analyse la somme de 31 milliards 700 millions pour la construction du paquebot.

Cette demande a paru nettement exagérée et la commission des finances de l'Assemblée nationale, à juste titre, a refusé d'inscrire les crédits de l'aide à la construction navale qui devaient en fait solder la différence entre le coût normal du paquebot et le prix exigé.

La position très nette adoptée par la commission des finances et par l'Assemblée nationale a permis au sous-secrétaire d'Etat à la marine marchande d'obtenir l'accord des Chantiers de Penhoët sur un chiffre acceptable, puisque le paquebot *France* — c'est ainsi que s'appellera cette nouvelle unité — sera construit pour le prix de 27 milliards 300 millions.

Votre commission des finances se félicite de ce résultat, mais croit nécessaire d'indiquer de la façon la plus ferme qu'elle ne saurait accepter de la part de certains chantiers des demandes de prix qui ne paraissent pas correspondre avec les réalités pratiques. Elle demande instamment à M. le secrétaire d'Etat à la marine marchande d'exercer le contrôle le plus strict sur les attributions des fonds de la loi d'aide à la construction, notamment en exigeant des chantiers bénéficiaires l'application du plan comptable et le respect du versement des ristournes dues en vertu de la loi sur les super-bénéfices réalisés par les sociétés de constructions navales.

Votre commission des finances a évoqué, comme les années précédentes, divers problèmes qui restent toujours en suspens, quelles que soient les promesses faites par les divers ministres chargés de la marine marchande.

Elle considère que certains services n'ont pas le personnel indispensable à leur bonne marche, notamment les quartiers maritimes, ce qui entraîne des retards plus spécialement dans le paiement des retraites et l'inspection de la navigation, ce qui peut entraîner les plus graves conséquences.

Il en est de même pour les écoles qui manquent manifestement de maîtres et pour l'institut des pêches maritimes.

Elle s'est étonnée que les promesses faites n'aient pas été tenues en ce qui concerne le reclassement du petit personnel de l'inscription maritime et demande au Gouvernement de reconsidérer au plus tôt ce problème et d'étudier rapidement les moyens de trouver une solution à l'irritant problème du chômage dans la profession maritime.

Au sujet des questions sociales intéressant le monde de la marine marchande, plusieurs de nos collègues se sont étonnés que le décret n° 55-784 paru au *Journal officiel* du 12 juin 1956 et établissant la liste des corps de l'Etat dont les membres pourront être choisis comme médiateurs dans les différends intéressant le personnel navigant de la marine marchande ont, par suite d'une regrettable lacune omis dans la liste des corps de l'Etat, celui des contrôleurs de la marine.

Ces derniers qui s'occupent à la marine militaire de l'inspection du travail et recrutent auprès de l'inscription maritime paraissent particulièrement qualifiés pour les missions de médiateurs dans les conflits du travail.

Enfin, votre commission des finances s'est émue d'apprendre que la *Guyane* était toujours sans utilisation et a été inquiète quand elle a appris que ce navire allait être vendu par le service des domaines. Elle demande qu'une utilisation judicieuse de ce navire soit envisagée et que soit évitée une vente à vil prix qui renouvelerait la désastreuse affaire sur le plan financier récemment réalisée avec la *Bretagne*.

Pour tous les autres aspects des problèmes évoqués par le vote des crédits de la marine marchande, elle prie nos collègues du Conseil de la République de se rapporter au remarquable rapport fait par M. Mazier, député, et qui figure dans le rapport général de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

IMPRIMERIE NATIONALE

Rapporteur spécial: M. Primet.

Le collectif n'apporte aucune modification au budget de l'Imprimerie nationale, tel qu'il a été établi par le décret de reconduction. Il suffira donc de remarquer qu'il s'élève à 5.335 millions en dépenses et en recettes, ce qui marque une augmentation d'environ 10 p. 100 sur celui de l'année dernière qui s'établissait à 4.800 millions.

Cette augmentation porte essentiellement sur le matériel dont les frais ont augmenté de 372 millions au total, compte tenu d'ailleurs de l'accroissement des travaux demandés à l'imprimerie. Par ailleurs, les rémunérations du personnel ont également augmenté à concurrence de 87 millions pour les salaires et 26 millions pour les traitements et indemnités.

Toutefois, trois questions ont été évoquées qui ont retenu l'attention de votre commission des finances.

Il s'agit d'abord du régime de prestations familiales applicable au personnel de l'imprimerie nationale. Celui-ci a perdu le bénéfice de la prime de vacances.

Par ailleurs, en ce qui concerne les œuvres sociales, un supplément de 1.500.000 F serait nécessaire pour permettre le fonctionnement normal de la crèche.

Enfin, le cadre titulaire est trop restreint et permet trop rarement la promotion des agents du cadre inférieur.

Votre commission des finances a exprimé le souhait que le Gouvernement fournisse des explications sur ces trois questions.

Les propositions qui nous sont soumises portent essentiellement sur l'approbation des évaluations de recettes et sur le vote d'une autorisation de programme pour l'acquisition de matériel et d'outillage. Le montant de cette autorisation s'élève à 100 millions; elle complète l'autorisation de 200 millions déjà accordée dans le décret de reconduction.

Il convient d'ajouter que les réalisations à prévoir avec ces 100 millions ne comporteront de paiements qu'en 1957, car elles concernent la révision des installations de chauffage et de renforcement de la sous-station électrique, opérations qui ne pourront être terminées avant un délai de plusieurs mois. Il s'agit donc d'une autorisation de programme; les crédits de paiement correspondants ne seront ouverts qu'au titre du prochain exercice.

POSTES, TELEGRAPHES ET TELEPHONES

Rapporteur spécial: M. Joseph Gaspard.

Les recettes et les dépenses du budget annexe des postes, télégraphes et téléphones pour 1956 sont évaluées par le Gouvernement à la somme globale de 245.721.869.000 F. A la suite des modifications apportées par l'Assemblée nationale le total s'applique:

A concurrence de 210.522.785.000 F à la première section intitulée: Recettes et dépenses ordinaires;

Pour un montant de 35.198.050.000 F à la deuxième section: Recettes extraordinaires, dépenses d'équipement

Justification de la dotation inscrite au chapitre 6000.

(En milliers de francs).

Recettes prévues pour 1956, 210.548.358.
Crédits reconduits pour 1956, 204.038.376.
Présent projet (voté par l'Assemblée nationale), 634.409.
Total, 210.522.785.

Equilibre:

Recettes, 210.548.358.
Dépenses, 210.522.785.

PREMIERE SECTION

La première section du budget annexe des postes, télégraphes et téléphones, pour 1956, se présente ainsi:

Evaluation de recettes: 210.548.358 millions; prévisions de dépenses: 210.522.785 millions, donc, excédent: 25.573 millions.

Il est intéressant de comparer tout de suite ce budget de 1956 avec celui de 1955. Celui-ci s'est ainsi établi: recettes: 204.971 millions; dépenses: 195.678 millions; excédent: 9.293 millions.

Cet excédent de 9.293 millions a été ainsi affecté: 3.500 millions au fonds d'approvisionnement; 3.500 millions au fonds d'amortissement; 1.500 millions au fonds de réserve; le reste, soit 793 millions, consacré au financement d'une partie des travaux d'équipement pour 1956.

Une première constatation s'impose, l'exercice 1955 a été un exercice en excédent de recettes; l'exercice 1956 sera un exercice en strict équilibre.

Comparées aux crédits accordés en 1955, soit 188.154 millions, les dotations demandées en 1956, soit 210.254 millions, font apparaître une augmentation de 22.370 millions, donc 22.370 millions de dépenses de plus en 1956 qu'en 1955.

Ces dépenses nouvelles se répartissent ainsi: dette publique, 3.931 millions; matériel et frais de fonctionnement des services, 2.089 millions; dette viagère, subventions et dépenses diverses, 72 millions; dépenses supplémentaires de personnel et de charges sociales, 16.278 millions.

L'augmentation des dépenses de personnel — 16 milliards sur 22 milliards — représente 11,26 p. 100 des crédits correspondants de 1955, 72,75 p. 100 de l'augmentation totale des dépenses entre 1955 et 1956.

Ces derniers chiffres prouvent qu'un effort particulièrement important en matière de personnel a été accompli d'une année à l'autre.

Ce relèvement de dépenses de personnel de 16.278 millions est entièrement justifié. Il s'explique: premièrement, par l'application de mesures déjà votées par le Parlement, ce qui représente 12.018 millions; deuxièmement, par la nécessité d'ajuster certaines dotations reconnues insuffisantes, soit 1.160 millions; troisièmement, par les mesures dites nouvelles, 3.100 millions. Ce qui fait bien 16.278 millions d'augmentation de dépenses de personnel.

En second lieu, l'extension en année pleine des mesures intervenues en 1955 pour une partie seulement de l'année nécessite l'ouverture d'un crédit supplémentaire de 2.624 millions de francs.

En troisième lieu, il y a lieu de prévoir, au titre de la création, à partir du 1^{er} janvier 1956, de 250 emplois divers accordés au budget de 1955, pour les centres de chèques postaux, un crédit de 148 millions de francs.

Quant aux mesures nouvelles qui font que ce collectif de 1956, en ce qui concerne les postes, télégraphes et téléphones, n'est pas tout à fait un simple budget de reconduction, mais, dans une certaine mesure, un véritable budget nouveau, elles sont au nombre de trois:

- 1° Renforts et réaménagements d'effectifs, 2.947 millions de francs;
- 2° Mise en route de la réforme des employés, 50 millions de francs;
- 3° Revalorisation du taux de l'indemnité pour travaux de nuit, 103 millions de francs. Total du coût des mesures nouvelles: 3.100 millions de francs.

Comment justifier chacune de ces trois mesures nouvelles.

Première mesure nouvelle: renforts et réaménagements d'effectifs. Ces renforts s'imposaient. Au cours des six dernières années, le trafic des postes, télégraphes et téléphones a augmenté de 50 p. 100: 21 p. 100 à la poste, 57,6 p. 100 au téléphone, 70,13 p. 100 aux chèques postaux, ce qui donne une moyenne de 50 p. 100.

Le personnel a donc fait son devoir et il convient de le féliciter. Mais il arrive un moment où, devant l'accroissement continu du trafic, le dévouement, le surmenage, les longues journées ne suffisent plus. Il faut des renforts.

Ces renforts, l'administration des postes, télégraphes et téléphones les a reçus partiellement au cours des dernières années: 4.300 créations d'emplois dans le budget de 1954 et 4.250 créations d'emplois dans le budget de 1955. Une tranche plus importante a été demandée dans ce budget de 1956; elle porte sur 7.080 emplois, dont 5.089 accordés sous forme d'unités (5.069 titulaires et 20 contractuels) et 1.991 sous la forme de 4.778.000 heures d'utilisation d'auxiliaires.

Ces créations entraîneront une dépense de 2.993 millions de francs pour 1956 et de 4.500 millions en année pleine.

Deuxième mesure nouvelle: la réforme du cadre des employés, c'est-à-dire la réforme de structure du corps des services de la distribution et du transport des dépêches.

Cette réforme permettra d'obtenir, dans l'intérêt du service, une meilleure qualification du personnel en cause.

Le crédit de 50 millions de francs inscrit au présent collectif de 1956 devrait permettre de réaliser, à compter du 1^{er} octobre 1956, une première tranche de la mesure qui atteindra son épanouissement complet au bout de quatre années.

Troisième mesure nouvelle: revalorisation du taux des indemnités pour travaux de nuit. Crédits nécessaires pour 1956, 403 millions de francs.

Le budget des postes, télégraphes et téléphones de 1956 s'équilibre donc à 210 milliards de francs. Pour ce budget, la notion d'équilibre est impérieuse. Quand un exercice annuel est en déficit, on doit faire appel à des avances du Trésor, avances qui portent intérêt et qui alourdissent, dans le budget suivant, le poids de la dette publique.

Cette année, pour parvenir à cet équilibre, il a fallu faire passer les évaluations de recette de 188.154 millions de francs à 210.524 millions de francs, soit une augmentation de 22.370 millions.

Le procédé était raisonnable et justifié puisqu'il s'appuyait sur l'augmentation du trafic constatée en 1955 et qui doit continuer en 1956.

Les recettes pour ces cinq premiers mois ont atteint 78.957 millions de francs.

Ce chiffre marque un accroissement de 8,5 p. 100 sur les mêmes recettes de l'an dernier.

Le budget annexe des postes, télégraphes et téléphones est en équilibre; toute augmentation de dépenses, si minime soit-elle, le mettrait en déficit, ainsi que n'ont pas manqué de le faire constater, à l'Assemblée nationale, M. Leenhardt, rapporteur général, M. Filippi, secrétaire d'Etat au budget et M. Thomas, secrétaire d'Etat aux postes, télégraphes et téléphones, en ajoutant que toute proposition de dépense nouvelle entraînerait la révision de certaines taxes secondaires.

On peut souhaiter avant la révision de certaines taxes secondaires, la révision de certaines dotations prévues au titre « autres recettes » au budget annexe des postes, télégraphes et téléphones et notamment:

Au chapitre 5 (versements opérés par diverses administrations publiques) qui devrait être fixé à un montant correspondant aux services réellement rendus aux diverses administrations publiques et par ailleurs, comprendre une subvention du budget général en compensation du taux réduit qui est appliqué aux services de presse;

Au chapitre 7 (intérêt des sommes mises à la disposition du Trésor) qui devrait être réévalué en application d'un taux d'intérêt plus normal que le taux de 1,50 p. 100 qui est actuellement servi par le Trésor pour la mise à sa disposition des dépôts privés du service des chèques postaux.

On peut rappeler à ce sujet que le Trésor réclame au budget-annexe des postes, télégraphes et téléphones un taux de 3 p. 100 sur le montant des avances qu'il peut être amené à lui consentir.

Les abattements indicatifs.

La commission des finances de l'Assemblée nationale a procédé à des abattements indicatifs sur les chapitres suivants:

Chapitre 1010, abattement de 40.000 F.

Par cette réduction, la commission des finances de l'Assemblée a souligné l'intérêt qu'elle attache à voir réaliser la réforme du cadre A de l'administration des postes, télégraphes et téléphones sur les bases comparables et simultanément avec la réforme du cadre A des services de la direction générale des impôts.

Votre commission des finances voulait proposer un article additionnel pour marquer l'intérêt qu'elle porte à la réalisation de la réforme du cadre A.

Mais constatant que les dispositions de l'article qu'elle avait envisagé, pour être plus efficaces que la réduction indicative de crédits visée audit chapitre, tomberaient sous le coup de l'article 48 du règlement, elle a décidé de s'en tenir aux dispositions votées par l'Assemblée nationale et de les appuyer de façon pressante auprès du Gouvernement.

Chapitre 1020, abattement de un million et renvoi en commission des finances ordonné par l'Assemblée nationale.

En deuxième examen, douze réductions indicatives de 1.000 F ont été votées par l'Assemblée. Le secrétaire d'Etat aux postes, télégraphes et téléphones, devant cette avalanche, a demandé à la commission des finances, qui a accepté, de réduire l'abattement de un million à 1.000 F, ce qui a porté à treize les abattements indicatifs de 1.000 F. Par ces réductions, la commission des finances et l'Assemblée entendent marquer l'intérêt qu'elles portent à voir réaliser, dans le meilleur délai possible, les principales mesures suivantes:

a) Poursuite de l'intégration des 48.000 agents et agents principaux d'exploitation des postes, télégraphes et téléphones dans les cadres de contrôleurs et contrôleurs principaux et transformation de 1.800 agents I. E. M. en contrôleurs I. E. M.;

b) Institution d'une carrière unique pour les inspecteurs et inspecteurs adjoints;

c) Amélioration de la situation des receveurs-distributeurs: temps d'ouverture des bureaux escompté au complet et non aux huit dixièmes.

d) Révision du statut des personnels assurant la suppléance électrique dans les établissements de receveurs-distributeurs;

e) Libération des receveurs-distributeurs de la responsabilité qu'ils assument sur leur remplaçant pendant leur période de congé.

Au chapitre 1010, montant 11.955.000 F. La commission des finances avait disjoint l'ensemble du chapitre afin d'amener le Gouvernement à réviser la position négative qu'il avait prise jusqu'à ce jour sur la question de l'extension de l'indemnité de risques au personnel de la distribution et aux agents des lignes des postes, télégraphes et téléphones.

M. Leenhardt, rapporteur général du budget, après une très brillante intervention, a obtenu de M. Filippi, secrétaire d'Etat au budget, l'accord du Gouvernement à l'institution de cette indemnité à compter du 1^{er} juillet 1956 sous la double condition:

a) Qu'il s'agisse bien d'un cas particulier à l'administration des postes, télégraphes et téléphones ne pouvant entraîner des demandes analogues d'autres administrations;

b) Que des relèvements de taxes secondaires soient opérés en vue de gager la mesure.

Au chapitre 1130, abattement de un million.

En adoptant cette réduction indicative, la commission des finances demande au Gouvernement de tenir les promesses qu'il avait faites antérieurement d'améliorer la situation des gérants des travaux secondaires.

Indemnité de gérance et de responsabilité des receveurs et chefs de centre.

Parmi les amendements déposés à l'Assemblée nationale, nous avons retenu celui concernant les receveurs et chefs de centre. Il nous semble normal de rétablir la parité réelle entre les comptables des postes, télégraphes et téléphones et ceux du Trésor. Par ailleurs, les receveurs des postes, télégraphes et téléphones demandent la suppression des 1^{re} et 3^e classes pour préparer le reclassement des recettes des postes, télégraphes et téléphones.

Nous voudrions connaître la position du Gouvernement au sujet de la mesure proposée.

D'autres amendements votés par l'Assemblée nationale avec abattements indicatifs de 1.000 F concernaient la réforme de la catégorie des employés, le reclassement des agents du service des lignes, des receveurs de 5^e et 6^e classe, des ouvriers d'Etat, des facteurs chefs, l'application de la semaine de 40 heures, la proportionnalité de la prime de fin d'année, mais il n'est pas possible de les rappeler tous.

La commission des finances du Conseil de la République, qui a suivi avec le plus grand intérêt la discussion du budget des postes, télégraphes et téléphones à l'Assemblée nationale, accepte les amendements votés par l'Assemblée nationale et vous propose, dans un désir d'efficacité, d'accepter le budget des postes, télégraphes et téléphones, tel qu'il nous a été transmis.

DEUXIEME SECTION

La deuxième section comporte le budget d'équipement. Il s'élève, en 1956, à 35.198 millions, soit 5.808 millions de plus qu'en 1955 pour un budget total de 245.721, 869 millions.

Mode de financement des travaux d'équipement.

Le financement des travaux d'équipement prévu à la deuxième section du budget annexe des postes, télégraphes et téléphones, conformément aux différents plans de modernisation, est assuré pour la plus grande partie par le produit des bons et obligations amortissables émis chaque année après autorisation du ministre des finances.

Il n'est pas inutile de rappeler que la charge de ces emprunts (intérêts, amortissement et frais de gestion) est assurée par la première section du budget annexe qu'elle grève très lourdement puisque les crédits correspondants se sont élevés:

En 1952 à 4.810 millions soit 3,17 p. 100 du budget; en 1955 à 9.442 millions soit 5,02 p. 100 du budget, et que cette année, un crédit de 13.372 millions a dû être prévu dans le budget reconduit, représentant 6,35 p. 100 de celui-ci.

Or, l'administration des postes, télégraphes et téléphones draine par l'ensemble de ses bureaux, la totalité des fonds versés par les déposants de la caisse nationale d'épargne, qui s'élevaient le 31 décembre 1955, à 664.500 millions, pour un nombre de comptes voisins de 12.750.000.

Ces dépôts sont immédiatement versés à la caisse des dépôts et consignations qui en effectue le placement, sans que l'administration des postes, télégraphes et téléphones puisse effectuer un prélèvement pour ses propres besoins.

Cette situation est évidemment regrettable, d'autant plus que les caisses d'épargne ordinaires ont la possibilité légale (articles 45 et suivants du code des caisses d'épargne) de disposer d'une partie de leurs dépôts.

Il paraît donc logique d'envisager une semblable possibilité pour l'administration des postes, télégraphes et téléphones — en accord avec la caisse des dépôts et consignations — en vue de lui permettre de financer, au moins partiellement, ses travaux d'équipement. Votre commission des finances est favorable à cette demande.

RADIODIFFUSION-TELEVISION FRANÇAISE

Rapporteur spécial: M. Jacques Debû-Bridel.

Mutations, licenciements, réintégrations.

La commission a enregistré avec satisfaction les apaisements qui lui ont été apportés par M. le secrétaire d'Etat au sujet des divers « mouvements » du personnel de la R. T. F., qui n'avaient pas été sans provoquer un profond malaise à la veille de la discussion du statut.

Elle lui a donné acte que ces mutations, licenciements, réintégrations ne sauraient en aucun cas avoir un caractère général, et que chacun de ces changements pourrait être justifié par des raisons impérieuses de service.

Elle tient cependant à exprimer sa surprise du nombre, à première vue excessif, des postes dont la rémunération dépasse de beaucoup celle normale des fonctionnaires. Elle ne saurait admettre également

que certaines réintégrations puisse avoir le caractère d'une « prime à la désertion ».

Avant le vote du statut, elle tient à affirmer sa volonté que les titularisations ou améliorations de contrat ne puissent en aucun cas favoriser, au détriment du personnel de la R. T. F. qui a fait preuve, depuis dix ans et plus, sans défaillance, de dévouement, de zèle et de mérite au service de la radio et de la télévision, en faveur de personnalités recrutées depuis peu. Elle entend voir respecter, en l'espèce, les règles fondamentales de la fonction publique, afin que toute suspicion légitime de favoritisme puisse être écartée, et ne risque de porter le plus grand préjudice au bon fonctionnement de ce service public essentiel.

TOME IV

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE 1^{er}

Dispositions générales relatives à l'exécution du budget de l'exercice 1956.

Article 1^{er}.

Dispositions générales relatives à l'exécution du budget de l'exercice 1956.

Texte proposé par le Gouvernement :

I. — Les dépenses et les recettes du budget général, ainsi que les opérations de trésorerie de l'Etat sont, pour l'exercice 1956, réglées conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi n° 55-1043 du 6 août 1955 et des décrets pris pour son application, des lois n°s 55-1044 et 55-1046 du 6 août 1955 relatives aux dépenses militaires ainsi que de la présente loi.

II. — Aucune mesure législative susceptible d'entraîner, soit une dépense nouvelle, soit l'accroissement d'une dépense déjà existante, soit une majoration de la charge nette entraînée par la gestion des comptes spéciaux du Trésor au delà des montants globaux fixés par les textes visés à l'alinéa précédent ainsi que par les articles 2, 6 et 7 ci-après, ou de provoquer une perte de recettes par rapport aux voies et moyens évalués par l'article 13 ci-après, ou encore, soit d'accroître les charges, soit de réduire les ressources des départements et communes ou des divers régimes d'assistance et de sécurité sociale, ne pourra intervenir au cours de l'exercice 1956, sans avoir fait l'objet, s'il y a lieu, de l'ouverture préalable d'un crédit provisionnel ou supplémentaire au chapitre intéressé et avant qu'aient été dégagées, en contrepartie, et pour un montant équivalent, soit des ressources nouvelles ne figurant pas parmi les recettes dont il a été fait état dans la loi de finances, soit des économies correspondant à la suppression d'une dépense antérieurement autorisée.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs. — En application de l'article 8, paragraphe III, de la loi n° 55-1043 du 6 août 1955, les dispositions de l'article 1^{er}, paragraphe II, de la loi de finances de l'exercice 1956, sont, depuis le 6 août 1955, applicables à l'exercice 1956.

Le Gouvernement a néanmoins estimé opportun de reprendre, dans le cadre du présent projet de loi, les dispositions de l'article 8 visé ci-dessus, pour les mettre en harmonie avec le montant des crédits proposés et des évaluations de recettes retenues pour 1956.

Il est rappelé que les crédits dont l'ouverture est proposée au titre du présent projet de loi s'ajoutent à ceux qui ont été reconduits en 1956 et dont le montant a été constaté par le décret n° 55-1689 du 31 décembre 1955, modifié par le décret n° 56-390 du 17 avril 1956.

Commentaires. — Votre commission des finances n'a nullement vu l'intérêt du paragraphe II qui fait double emploi, non seulement avec l'article 8 susvisé, mais également avec l'article 10 du décret organique sur la présentation du budget récemment publié, la rédaction de ce dernier texte étant au demeurant meilleure.

La question étant toutefois secondaire, elle propose de ne pas modifier le présent article.

Article 2.

Services civils. — Dépenses ordinaires et dépenses en capital.

Texte proposé par le Gouvernement :

Il est ouvert aux ministres, au titre de l'exercice 1956, en addition aux crédits et aux autorisations de programmes reconduits par l'article 7 de la loi n° 55-1043 du 6 août 1955, dont le montant a été constaté par le décret n° 55-1689 du 31 décembre 1955, modifié par le décret n° 56-390 du 17 avril 1956, des crédits s'élevant à la somme de 462.711 millions de francs et des autorisations de programmes s'élevant à la somme de 297.655 millions de francs.

Ces crédits s'appliquent :

Pour 73.987 millions de francs aux dépenses ordinaires, soit :

Titre 1^{er}. — Dette publique et dépenses en atténuation de recettes : 25 millions de francs ;

Titre II. — Pouvoirs publics : 867 millions de francs ;

Titre III. — Moyens des services : 25.719 millions de francs ;

Titre IV. — Interventions publiques : 47.376 millions de francs ;

Pour 88.724 millions de francs aux dépenses en capital, soit :

Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat : 21.857 millions de francs.

Titre VI. — Investissements exécutés avec le concours de l'Etat.

A. — Subventions et participations : 43.400 millions de francs.

B. — Prêts et avances : 23.467 millions de francs.

Ces autorisations de programme s'appliquent :

Au titre V : « Investissements exécutés par l'Etat » pour 105.696 millions de francs ;

Au titre VI : « Investissements exécutés avec le concours de l'Etat :

A. — Subventions et participations » pour 158.839 millions de francs ;

Au titre VI : « Investissements exécutés avec le concours de l'Etat :

B. — Prêts et avances » pour 33.120 millions de francs.

Ces crédits et ces autorisations de programme sont répartis par service et par chapitre conformément à l'état A annexé à la présente loi.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Il est ouvert aux ministres, au titre de l'exercice 1956, en addition aux crédits et aux autorisations de programmes reconduits par l'article 7 de la loi n° 55-1043 du 6 août 1955, dont le montant a été constaté par le décret n° 55-1689 du 31 décembre 1955, modifié par le décret n° 56-390 du 17 avril 1956, des crédits s'élevant à la somme de 462.064 millions de francs et des autorisations de programmes s'élevant à la somme de 296.205 millions de francs.

Ces crédits s'appliquent :

Pour 73.493 millions de francs aux dépenses ordinaires, soit :

Titre 1^{er}. — Dette publique et dépenses en atténuation de recettes : 25 millions de francs ;

Titre II. — Pouvoirs publics : 658 millions de francs ;

Titre III. — Moyens des services : 25.436 millions de francs ;

Titre IV. — Interventions publiques : 47.374 millions de francs ;

Pour 88.571 millions de francs aux dépenses en capital, soit :

Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat : 21.705 millions de francs.

Titre VI. — Investissements exécutés avec le concours de l'Etat.

A. — Subventions et participations : 43.400 millions de francs.

B. — Prêts et avances : 23.466 millions de francs.

Ces autorisations de programme s'appliquent :

Au titre V : « Investissements exécutés par l'Etat » pour 104.236 millions de francs ;

(Le reste sans changement).

Texte proposé par votre commission :

Il est ouvert aux ministres, au titre de l'exercice 1956, en addition aux crédits et aux autorisations de programmes reconduits par l'article 7 de la loi n° 55-1043 du 6 août 1955, dont le montant a été constaté par le décret n° 55-1689 du 31 décembre 1955, modifié par le décret n° 56-390 du 17 avril 1956, des crédits s'élevant à la somme de 462.313 millions de francs et des autorisations de programmes s'élevant à la somme de 462.313 millions de francs.

Ces crédits s'appliquent :

Pour 73.590 millions de francs aux dépenses ordinaires, soit :

Titre 1^{er}. — Dette publique et dépenses en atténuation de recettes : 25 millions de francs ;

Titre II. — Pouvoirs publics : 658 millions de francs ;

Titre III. — Moyens des services : 25.533 millions de francs ;

Titre IV. — Interventions publiques : 47.374 millions de francs ;

Pour 88.723 millions de francs aux dépenses en capital, soit :

Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat : 21.856 millions de francs.

Titre VI. — Investissements exécutés avec le concours de l'Etat.

A. — Subventions et participations : 43.401 millions de francs.

B. — Prêts et avances : 23.467 millions de francs.

Ces autorisations de programme s'appliquent :

Au titre V : « Investissements exécutés par l'Etat » pour 105.696 millions de francs ;

(Le reste sans changement).

Exposé des motifs. — Les tableaux de l'Etat A (présentés au tome V) récapitulent par titre et par ministère les crédits et les autorisations de programmes supplémentaires proposés par votre commission dans le cadre du présent projet de loi.

Les tableaux qui figurent en annexe à l'exposé des motifs présenté par le Gouvernement (document n° 1487, p. 79 à 112) donnent une vue globale résumée des dépenses des services civils telles qu'elles s'établissaient selon les propositions gouvernementales (1) :

Dépenses ordinaires.

Tableau I. — Répartition par ministère, par titre et par partie des crédits de l'exercice 1956 (reconduction et présent projet de loi).

Tableau II. — Comparaison, par ministère, des crédits accordés en 1955 et des crédits de l'exercice 1956 (reconduction et présent projet de loi).

Tableau III. — Comparaison, par titre et par partie, des crédits accordés en 1955 et des crédits de l'exercice 1956 (reconduction et présent projet de loi).

Tableau IV. — Justification des modifications de crédits prévues pour 1956.

Dépenses en capital.

Tableau V. — Comparaison, par ministère, des autorisations de programme accordées en 1955 et des autorisations de programme de l'exercice 1956 (décrets-programme, reconduction et présent projet de loi) (titres V et VI).

Tableau VI. — Comparaison, par ministère, des crédits de paiement accordés en 1955 et des crédits de paiement de l'exercice 1956 (reconduction et présent projet de loi) (titres V et VI).

Tableau VII. — Comparaison, par ministère, des autorisations de programme et des crédits de paiement accordés en 1955 et des auto-

(1) On signale que par lettre rectificative n° 2327, le Gouvernement a accru de 500 millions le total des autorisations de programmes demandées.

isations de programme et des crédits de paiement de l'exercice 1956 (reconduction et présent projet de loi) (titre VII).

L'Assemblée nationale a apporté aux propositions les modifications suivantes :

Dépenses ordinaires : réduction de 491 millions de francs.
 Dépenses en capital :
 Crédits de paiement : réduction de 153 millions de francs ;
 Autorisations de programme : réduction de 950 millions de francs.
 Votre commission a rétabli :

En crédits de paiement : 97 millions de francs pour les dépenses ordinaires et 152 millions pour les dépenses en capital ;
 En autorisations de programme : 1.150 millions de francs.
 L'évolution générale de ces différentes modifications se trouve retracée dans le cadre général du budget de 1956 par le tableau n° 137 (tome III, p. 4) et détaillée par chapitre dans le tableau récapitulatif n° 138 (même tome, p. 6). Les explications des différences sont fournies dans les notes établies par les rapporteurs spéciaux des budgets (tome III) et dans les tableaux comparatifs accolés aux états législatifs (tome V).

Article 2 bis.

Etablissement d'un plan de réforme administrative.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Afin de supprimer les doubles emplois, d'éviter la création d'emplois nouveaux, de réduire les formalités administratives, d'accroître la productivité des services administratifs, d'améliorer leur coordination et de simplifier la législation, le président du conseil devra charger le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, de présenter, avant le dépôt du projet de budget de 1957, un plan de réforme administrative dont les conclusions seront soumises au Parlement.

Texte proposé par votre commission :

Disjoint.

Exposé des motifs. — Cet article additionnel, qui a été introduit par la commission des finances de l'Assemblée nationale, enjoignait au Gouvernement de faire établir par le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics un plan de réforme administrative tendant à la réduction des formalités administratives, à l'accroissement de la productivité, à la coordination des efforts et à la simplification de la législation.

Ce plan devait être soumis au Parlement avant le dépôt du projet de budget de 1957.

Commentaires. — Votre commission des finances partage entièrement les préoccupations de l'Assemblée nationale et souhaite vivement que soit enfin réalisée une véritable réforme administrative qui permette d'améliorer le fonctionnement et le rendement des services de l'Etat tout en diminuant leur coût de revient. Elle a constaté toutefois que, jusqu'à présent, les injonctions que le Parlement avait pu adresser au Gouvernement en ce domaine n'ont jamais été suivies de réalisations.

Or, postérieurement au vote, en première lecture à l'Assemblée nationale, du présent article, le Gouvernement a annoncé la création, en son sein, d'un comité interministériel chargé de mettre sur pied un projet de réforme administrative. Prenant acte de la volonté ainsi manifestée par le Gouvernement, votre commission des finances a considéré qu'il n'était pas nécessaire de maintenir l'article 2 bis et elle vous en propose la suppression.

Article 2 ter.

Inventaire des subventions directes ou indirectes accordées par l'Etat.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Avant le dépôt du projet de budget de l'exercice 1957, il sera procédé par le ministre des affaires économiques et financières avec le concours des ministères ou administrations intéressés, à l'inventaire ou à l'évaluation de toutes les subventions directes ou indirectes attribuées par l'Etat sous quelque forme que ce soit (subventions budgétaires, sur ressources normales ou affectées, subventions sur ressources du Trésor, actions exercées sur ressources parafiscales et exonérations fiscales) à des activités ou organismes publics ou privés.

Cet inventaire et cette évaluation seront soumis au Parlement à l'appui du projet de budget de 1957 en vue de réaliser une révision méthodique des transferts opérés sur fonds publics ou sur ressources parafiscales.

Texte proposé par votre commission :

Disjoint.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article a été ajouté à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Il prévoyait que le ministre des affaires économiques et financières devrait présenter au Parlement, à l'appui du projet de budget de 1957, l'inventaire ou l'évaluation de toutes les subventions directes ou indirectes attribuées par l'Etat, sous quelque forme que ce soit (subventions budgétaires sur ressources normales ou affectées, subventions sur ressources du Trésor, actions exercées sur ressources parafiscales, exonérations fiscales) à des activités ou organismes publics et privés.

Les préoccupations ainsi manifestées par la commission des finances de l'autre assemblée rejoignent directement celles de la commission des finances du Conseil de la République. Celle-ci a en effet entrepris ce même travail, dans la mesure de ses possibilités, en présentant un premier inventaire des subventions en cause en annexe à l'avis sur le projet de loi portant approbation du deuxième plan de modernisation.

Mais, tout en étant parfaitement d'accord sur le principe de la mesure, elle estime que cette dernière ne doit pas faire l'objet d'un article de loi, d'abord parce qu'il s'agit d'un travail que doit effectuer l'administration sans avoir besoin d'y être contrainte et, ensuite parce qu'en donnant à ce récolement un caractère exceptionnel, le Parlement courrait le risque de voir le Gouvernement en prendre prétexte pour demander des extensions de service.

En conséquence, la disjonction de la présente disposition vous est proposée.

Article 3.

Autorisations de programme et de paiement accordées au titre des dépenses mises à la charge de la caisse autonome de la reconstruction.

Texte proposé par le Gouvernement :

I. — Il est accordé au ministre des affaires économiques et financières pour 1956, au titre des dépenses mises à la charge de la caisse autonome de la reconstruction, en addition aux autorisations de programme reconduites par l'article 7 de la loi n° 55-1043 du 6 août 1955 dont le montant a été constaté par le décret n° 55-1689 du 31 décembre 1955, modifié par le décret n° 56-390 du 17 avril 1956, des autorisations de programme s'élevant à la somme de 52.210 millions de francs répartie conformément à l'état B annexé à la présente loi.

La répartition des autorisations de programme et des crédits de paiement figurant à l'état J annexé au décret n° 55-1689 du 31 décembre 1955 modifié par le décret n° 56-390 du 17 avril 1956, ainsi qu'à l'état B visé ci-dessus pourra être modifiée en cours d'exercice par décrets contresignés par le ministre des affaires économiques et financières et par le secrétaire d'Etat à la reconstruction et au logement, après avis conforme des commissions des finances et de la reconstruction et des dommages de guerre de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République dans les conditions fixées par l'article 40 de la loi n° 55-366 du 3 avril 1955.

Les dépenses visées au paragraphe 2 de l'état B annexé à la présente loi seront imputées à un compte d'affectation spéciale qui sera crédité des provisions et des remboursements de la caisse autonome de la reconstruction.

II. — Les crédits ouverts au ministre des affaires économiques et financières pour la réalisation du versement prévu en faveur de la caisse autonome de la reconstruction par l'état B annexé au décret n° 55-1689 du 31 décembre 1955 modifié par le décret n° 56-390 du 17 avril 1956 ainsi que les autorisations de paiement de l'état J annexé au même décret sont majorés :

1° Du montant des émissions de titres autorisées par les articles de la présente loi ;

2° En ce qui concerne l'état B, du produit des emprunts émis par les groupements de sinistrés dans la mesure où ce produit ne provient pas de la reprise des titres de l'emprunt libérateur du prélèvement exceptionnel de lutte contre l'inflation, et, en ce qui concerne l'état J, du montant des paiements effectués sur les produits ainsi définis ;

3° Du montant des indemnités et avances affectées au remboursement des dépenses pendant l'exercice 1956 ou les exercices antérieurs au titre des divers travaux, constructions, acquisitions ou avances visés à l'état J annexé au décret n° 55-1689 du 31 décembre 1955, modifié par le décret n° 56-390 du 17 avril 1956 ;

4° Du montant des versements affectés au remboursement des avances et des attributions ou rétrocessions en nature consenties par l'Etat aux sinistrés, ainsi que du montant des reversements de trop payés et des sommes versées, à titre de fonds de concours, par des particuliers et collectivités autres que l'Etat, ou, à titre de participation aux travaux, par d'autres départements ministériels.

Les autorisations de programme de l'état J annexé au décret n° 55-1689 du 31 décembre 1955 modifié par le décret n° 56-390 du 17 avril 1956 et de l'état B annexé à la présente loi pourront être affectées d'une majoration au plus égale au double de celle des autorisations de paiement prévues ci-dessus, dans le cas visé au paragraphe 1er ; il en sera de même dans le cas visé au paragraphe 2° lorsque les fonds d'emprunt des groupements de sinistrés recevront l'utilisation prévue au paragraphe c de l'article 12 de la loi n° 50-631 du 2 juin 1950, dans la mesure où les majorations des autorisations de paiement prévues ci-dessus concerneront des dépenses n'ayant pas encore fait l'objet d'autorisations de programme.

Le rattachement des majorations des autorisations de programme et de paiement aux lignes intéressées des états B et J susvisés sera effectué par arrêté du ministre des affaires économiques et financières, du secrétaire d'Etat à la reconstruction et au logement et du secrétaire d'Etat au budget.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs. — La répartition des autorisations de programme qui font l'objet de l'alinéa premier du présent article est indiquée à l'état B annexé au projet de loi (tome V).

Les crédits de paiement ont été ouverts par le décret n° 55-1689 du 31 décembre 1955 constatant le montant des crédits reconduits à l'exercice 1956 et modifié par le décret n° 56-390 du 17 avril 1956.

Les crédits prévus pour l'exercice 1956 se situent à l'intérieur du programme triennal de 400 milliards ouverts par l'article 3 de la loi du 3 avril 1955 pour l'achèvement des reconstructions immobilières (145 milliards en 1955, 115 milliards en 1956 et 110 milliards en 1957).

Sur la dotation de 115 milliards de 1955 une somme de 6 milliards a fait l'objet d'un décret de virement pour le lancement du programme de 5.000 logements de transition destinés à permettre le

relogement des occupants de baraquements provisoires implantés sur des terrains réservés aux reconstructions définitives.

En compensation, il a été fait application des dispositions de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 prévoyant la faculté d'utiliser par anticipation, en 1955, une partie des autorisations de programme de 1956; sur ces dernières autorisations ont été prélevées les sommes nécessaires au financement intégral du programme lancé en 1955, qui n'a ainsi subi aucun retard.

Les crédits de paiement ouverts par le décret de reconduction pour 1956 ont été calculés en tenant compte des règlements à effectuer tant sur les programmes lancés antérieurement que sur les nouveaux chantiers qui seront ouverts au cours de cet exercice dans le cadre des autorisations de programme accordées pour 1956; ces autorisations sont certes amputées d'ores et déjà du prélèvement qui a été fait en 1955 (5 milliards environ) mais peuvent en cas de besoin être complétées par prélèvement sur les autorisations de programme de 1957 dans la limite prévue par l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, c'est-à-dire 36.666 millions. La poursuite de la reconstruction de 1956 ne risque donc pas d'être ralentie par une insuffisance en autorisations de programme.

En ce qui concerne les crédits de paiement et au cas où ils s'avèreraient insuffisants, le Gouvernement ne manquerait pas de prendre les dispositions utiles pour assurer un financement régulier de ces différents chantiers jusqu'à la fin de 1956.

En ce qui concerne les crédits destinés au règlement des indemnités mobilières, ceux-ci s'élevaient au montant même de la somme prévue au plan de financement proposé au Parlement par l'article 4 du présent projet de loi.

Enfin, le montant des crédits ouverts pour le règlement en espèces des éléments d'exploitation est exactement le même que celui ouvert pour l'exercice 1955.

Comme les années précédentes, les paiements effectués, soit sur les fonds d'emprunt des groupements de sinistrés, soit sous forme de titres, viennent en accroissement des crédits budgétaires.

Commentaires. — L'examen détaillé de cet article a été présenté dans la partie du présent rapport consacrée au budget de la reconstruction (tome III).

Il a été adopté sans modification.

Article 4.

Autorisations de programme accordées au titre de la reconstitution des dommages mobiliers.

Texte proposé par le Gouvernement:

Il est accordé au ministre des affaires économiques et financières, au titre des dépenses mises à la charge de la caisse autonome de la reconstruction pour la reconstitution des meubles à usage familial détruits ou disparus par suite de faits de guerre, des autorisations de programme fixées à 50 milliards de francs et utilisables au cours des années 1957 et 1958 par tranches annuelles de 25 milliards de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs. — Le Gouvernement avait pris l'engagement devant le Parlement de déposer avant la fin de l'année 1955 le plan de financement des dommages de guerre afférents aux pertes de mobilier familial.

Malgré la masse importante des dossiers de cette catégorie, les services du secrétariat d'Etat à la reconstruction et au logement ont pu évaluer la plupart de ces dommages et, parlant, déterminer ce qui reste actuellement à payer aux sinistrés, en application des deux décrets-lois des 8 août et 30 septembre 1953.

La charge financière totale de la réparation des dommages mobiliers de l'espèce s'élève entre 350 et 400 milliards pour 1.500.000 dossiers environ. Au 1^{er} janvier 1955, il restait à régler:

105 milliards d'espèces, cette somme comprenant les parts des indemnités payables en espèces ainsi que le remboursement jusqu'en 1959 des titres remis aux sinistrés âgés;

115 milliards de titres de la caisse autonome de la reconstruction. Compte tenu des crédits en espèces et en titres utilisés au cours de 1955, on peut fixer à 75 milliards les sommes en espèces qui doivent encore être versées aux sinistrés, auxquelles s'ajoutent 90 milliards de titres.

Le Gouvernement estime que ces sommes et ces titres peuvent être remis à la disposition des sinistrés avant le 1^{er} janvier 1959. Chaque année, jusqu'en 1959, seraient inscrites au budget de la reconstruction les dotations nécessaires au paiement en espèces, à raison de 25 milliards pour chacune des années 1956, 1957 et 1958. La première tranche de 25 milliards a été ouverte par le décret de reconduction. Au cours de la même période triennale, tous les sinistrés recevraient les titres mobiliers auxquels ils ont droit. Ainsi se trouvera réalisée la promesse faite par le Gouvernement au moment de l'intervention des deux décrets-lois de 1953.

Ce plan de financement s'accompagne nécessairement d'un plan de priorité fondé essentiellement sur l'âge des sinistrés et sur leur pourcentage de sinistre qui prévoit pour 1956 le règlement:

De tous les sinistrés âgés de plus de soixante ans quel que soit le prorata du sinistre subi dans leur résidence principale;

Des sinistrés âgés de plus de cinquante ans dont l'importance des pertes dans leur résidence principale est supérieure à 50 p. 100.

Après avoir établi, lors du budget de 1955, le programme des travaux immobiliers restant à effectuer et lors du présent budget le plan de financement des dommages mobiliers, le Gouvernement ne manquera pas, dès que les travaux d'évaluation en cours seront terminés, de proposer au Parlement le dernier plan de financement des dommages de guerre, celui des éléments d'exploitation.

Commentaires. — Cet article a déjà été commenté dans la partie du présent rapport relatif au budget de la reconstruction (tome III).

Notre collègue, M. de Montalembert, a fait observer, à ce sujet, qu'il lui paraissait indispensable de prévoir une disposition permettant le rattachement des titres de reconstitution des dommages mobiliers.

Votre rapporteur spécial a rappelé qu'à son initiative la commission avait déjà adopté, l'an dernier, un article additionnel 10^{ter} prévoyant le paiement intégral en espèces des indemnités dues aux sinistrés mobiliers jusqu'au montant prévu pour la catégorie 3 A, soit 340.000 F au lieu de 260.000 F (montant de l'indemnité de la catégorie 3 B). La commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu de reprendre la question, dans le cadre du présent collectif, mais qu'elle l'évoquerait à propos du prochain projet de loi relatif à diverses dispositions d'ordre financier.

Article 4 bis.

Règlement prioritaire en espèces des sinistrés mobiliers économiquement faibles ou grands invalides.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Il est ajouté au décret n° 53-717 du 9 août 1953 modifié un article 10 bis ainsi conçu:

« Art. 10 bis. — Bénéficiaire, en outre, en priorité, d'un règlement intégral en espèces, quelle que soit la méthode de calcul pour laquelle ils ont opté ou le classement assigné à leur mobilier et nonobstant les dispositions prévues à l'article 13 ci-après, les sinistrés titulaires:

« 1° Soit de la carte sociale d'économiquement faible;

« 2° soit d'une pension de grand invalide de guerre ouvrant droit au bénéfice des dispositions de l'article L. 31 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. »

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Cette disposition additionnelle a été votée à l'initiative de la commission de la reconstruction de l'Assemblée nationale avec l'accord du Gouvernement.

Elle a pour objet de faire bénéficier du règlement intégral en espèces les sinistrés mobiliers économiquement faibles ou grands invalides.

Votre commission l'a adopté sans modification.

Article 4 ter.

Fixation d'un montant minimum des annuités à payer aux détenteurs de titres de dommages mobiliers.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Le 5^e alinéa de l'article 11 modifié du décret n° 53-717 du 9 août 1953 modifié est complété par la phrase suivante:

« Aucune annuité ne peut être inférieure à 5.000 F. »

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Pour éviter des règlements échelonnés sur 10 ans pour les dommages mobiliers de trop faible importance, la commission de la reconstruction de l'Assemblée nationale avait proposé que la part de l'indemnité normalement payable en titres soit réglée en espèces, lorsqu'elle n'excède pas 50.000 F.

Le Gouvernement a accepté le principe de la mesure, mais il a demandé que la disposition soit rédigée sous la forme suivante:

« Aucune annuité ne peut être inférieure à 5.000 F. »

De la sorte, les petits sinistrés continueront à être réglés en titres, mais les annuités seront d'un montant suffisamment important et par voie de conséquence, le règlement sera échelonné sur un moins grand nombre d'années.

Cet article a été adopté sans modification.

Article 5.

Aide à la construction navale.

Texte proposé par le Gouvernement:

Il est ouvert au ministre des affaires économique et financières, au titre de l'aide à la construction navale, en addition aux autorisations de programme accordées par le décret n° 55-51 du 20 mai 1955 relatif à la construction navale et portant fixation d'un programme d'activité, des autorisations de programme s'élevant à la somme de 42 milliards de francs pour les exercices 1956 à 1960, inclusivement, utilisables par tranches annuelles dont les montants respectifs sont fixés à:

4 milliards pour l'année 1956;
7 milliards pour l'année 1957;
7 milliards pour l'année 1958;
12 milliards pour l'année 1959;
12 milliards pour l'année 1960.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Ajouter l'alinéa suivant:

Seules peuvent bénéficier de l'aide à la construction navale inscrite par la loi n° 51-675 du 21 mai 1951, les entreprises qui auront adopté le plan comptable prévu par la loi.

Un décret portant règlement d'administration publique fixera les modalités d'application de la présente disposition.

Exposé des motifs et commentaires. — Les autorisations de programme ouvertes par le décret-programme n° 55-551 du 20 mai 1955 pour les exercices 1956 à 1958 inclus, fixées à 40 milliards de francs, ont permis aux chantiers, en leur assurant l'aide de l'Etat pour des commandes passées plusieurs années à l'avance, de répondre au brusque développement de la demande qui s'est produit en décembre 1954.

Ces autorisations de programme, réparties en tranches annuelles, devaient constituer des crédits minimaux susceptibles d'être majorés chaque année dans le cadre du budget annuel.

Mais, de même que celles agréées au titre des autorisations du décret-programme, les nouvelles demandes excèdent largement le cadre de l'année et certaines portent même sur des exercices postérieurs à 1958.

C'est pour permettre aux constructeurs de répondre à cette conjoncture exceptionnelle et vraisemblablement temporaire que le projet d'article ci-dessus tend à fixer dès maintenant les autorisations de programme supplémentaires afférentes aux trois derniers exercices visés par le décret-programme et à ouvrir d'ores et déjà une très forte part des autorisations relatives aux exercices 1959 et 1960.

Toutefois, notre distingué collègue, M. Armengaud, a appelé l'attention de la commission sur les difficultés qui pouvaient résulter des méthodes comptables très différentes, selon les entreprises, et il a souligné l'intérêt que présenterait l'adoption du plan comptable par toutes les entreprises de construction navale bénéficiaires de l'aide instituée par la loi n° 51-675 du 24 mai 1951.

Votre commission des finances a retenu l'amendement qu'il lui avait soumis et elle vous demande de bien vouloir l'adopter.

Article 6.

Dépenses effectuées sur ressources affectées.

Texte proposé par le Gouvernement :

Il est ouvert aux ministres au titre des dépenses effectuées sur ressources affectées pour l'exercice 1956, en addition aux crédits reconduits par l'article 7 de la loi n° 55-1043 du 6 août 1955, et dont le montant a été constaté par le décret n° 55-1689 du 31 décembre 1955, des crédits s'élevant à la somme totale de 11.800 millions de francs, et répartis par service et par chapitre, conformément à l'état C annexé à la présente loi.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Il est ouvert aux ministres au titre des dépenses effectuées sur ressources affectées pour l'exercice 1956, en addition aux crédits reconduits par l'article 7 de la loi n° 55-1043 du 6 août 1955, et dont le montant a été constaté par le décret n° 55-1689 du 31 décembre 1955, des crédits s'élevant à la somme totale de 10.200 millions de francs, et répartis par service et par chapitre, conformément à l'état C annexé à la présente loi.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — L'exposé des motifs détaillé de cet article figure dans les développements consacrés aux ministères intéressés dans le document parlementaire n° 1487.

Article 7.

Budgets annexes civils.

Texte proposé par le Gouvernement :

I. — Les recettes des budgets annexes (services civils) rattachés pour ordre au budget général sont fixées à la somme de 315.840 millions de francs.

Cette somme s'applique :
— à concurrence de 280.171 millions de francs aux recettes ordinaires ;

— à concurrence de 35.669 millions de francs aux recettes extraordinaires, conformément à la répartition par service et par chapitre donnée par l'état D annexé à la présente loi.

II. — Il est ouvert aux ministres au titre des dépenses ordinaires imputables sur les budgets annexes (services civils) en addition aux crédits reconduits par l'article 7 de la loi n° 55-1043 du 6 août 1955, dont le montant a été constaté par le décret n° 55-1689 du 31 décembre 1955, modifié par le décret n° 56-390 du 17 avril 1956, des crédits s'élevant à la somme totale de 21.490 millions de francs, conformément à la répartition par service et par chapitre donnée par l'état E annexé à la présente loi.

III. — Il est ouvert aux ministres, au titre des dépenses en capital imputables sur les budgets annexes (services civils) en addition aux crédits reconduits par l'article 7 de la loi n° 55-1043 du 6 août 1955, dont le montant a été constaté par le décret n° 55-1689 du 31 décembre 1955, modifié par le décret n° 56-390 du 17 avril 1956, des crédits de paiement s'élevant à la somme totale de 8.056 millions de francs et des autorisations de programme s'élevant à la somme totale de 21.891 millions de francs, conformément à la répartition par service et par chapitre donnée par l'état F annexé à la présente loi.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

I. — Conforme.

II. — Il est ouvert aux ministres, au titre des dépenses ordinaires imputables sur les budgets annexes (services civils) en addition aux crédits reconduits par l'article 7 de la loi n° 55-1043 du 6 août 1955, dont le montant a été constaté par le décret n° 55-1689 du 31 décembre 1955, modifié par le décret n° 56-390 du 17 avril 1956, des crédits s'élevant à la somme totale de 21.489 millions de francs, con-

formément à la répartition par service et par chapitre donnée par l'état E annexé à la présente loi.

III. — Conforme.

Texte proposé par votre commission :

I. — Les recettes des budgets annexes (services civils) rattachés pour ordre au budget général sont fixées à la somme de 315.865 millions de francs.

Cette somme s'applique :

— à concurrence de 276.672 millions de francs aux recettes ordinaires ;

— à concurrence de 39.193 millions de francs aux recettes extraordinaires, conformément à la répartition par service et par chapitre donnée par l'état D annexé à la présente loi.

II. — Il est ouvert aux ministres, au titre des dépenses ordinaires imputables sur les budgets annexes (services civils) en addition aux crédits reconduits par l'article 7 de la loi n° 55-1043 du 6 août 1955, dont le montant a été constaté par le décret n° 55-1689 du 31 décembre 1955, modifié par le décret n° 56-390 du 17 avril 1956, des crédits s'élevant à la somme totale de 21.515 millions de francs, conformément à la répartition par service et par chapitre donnée par l'état E annexé à la présente loi.

III. — Conforme.

Exposé des motifs. — En ce qui concerne les budgets annexes, le décret n° 55-1689 du 31 décembre 1955 n'a fait que constater le montant des crédits reconduits à l'exercice 1956, tant pour les dépenses ordinaires que pour les dépenses d'équipement.

Il convient donc, au titre du présent projet de loi, d'indiquer le montant total des recettes ordinaires et extraordinaires applicables aux budgets annexes en même temps que le montant des autorisations de programme et des crédits de paiement à mettre à la disposition des services, en dehors de la reconduction. Les états législatifs (D, E et F) présentés à cet effet sont insérés au tome V.

Les recettes et les dépenses des budgets annexes civils sont récapitulées au document parlementaire n° 1487 (p. 30 à 33).

Les modifications décidées par l'Assemblée nationale ou proposées par votre commission, sont expliquées comme celles du budget général (cf. tome III et tome V). On notera, en outre, des rectifications de présentation conduisant notamment à inclure, conformément à la tradition, le chapitre d'équilibre du budget des postes, télégraphes et téléphones en recettes et en dépenses.

Article 8.

Budget annexe de la radiodiffusion-télévision française. — Autorisations de programme conditionnelles et réalisation d'opérations exceptionnelles de télévision.

Texte proposé par le Gouvernement :

I. — Il est accordé au ministre chargé de la radiodiffusion-télévision française, au titre du budget annexe de la radiodiffusion-télévision française, des autorisations de programme conditionnelles, d'un montant total de 1.278.500.000 F applicable aux chapitres ci-après :

Chap. 53-20. — Equipement de la télévision dans la métropole, 800 millions de francs.

Chap. 58-19. — Equipement de la radiodiffusion d'outre-mer, 498.500.000 F.

Chap. 58-20. — Equipement de la télévision d'outre-mer, 280 millions de francs.

Total égal, 1.278.500.000 F.

Ces autorisations de programme demeurent bloquées.

Dans l'hypothèse où, par des prélèvements sur le fonds de réserve, institué par l'article 6 de la loi n° 49-1032 du 30 juillet 1949, modifié par l'article 3 de la loi n° 51-1507 du 31 décembre 1951, ou par des recettes résultant de mesures nouvelles telles que des emprunts, il serait possible de dégager, en 1956, les ressources nécessaires, des décrets contresignés du ministre des affaires économiques et financières et du secrétaire d'Etat au budget, pris sur la proposition du ministre chargé de la radiodiffusion-télévision française, pourront, dans la limite de ces ressources, procéder au déblocage total ou partiel des autorisations de programme visées à l'alinéa précédent et doter en crédits de paiement les chapitres correspondants.

Dans la limite du produit provenant des recettes nouvelles visées à l'alinéa précédent et non affecté au financement des autorisations de programme conditionnelles, le ministre chargé de la radiodiffusion-télévision française pourra, en 1956, être autorisé par décret contresigné du ministre des affaires économiques et financières et du secrétaire d'Etat au budget, à engager et à payer les dépenses correspondant à la réalisation d'installations de télévision, autres que celles faisant l'objet du programme conditionnel visé ci-dessus.

Les décrets visés à l'alinéa précédent seront soumis à la ratification du Parlement, dans le cadre du projet de budget pour l'exercice 1957.

II. — Sur les autorisations de programme accordées par l'article 6 de la loi n° 55-693 du 22 mai 1955 au titre du budget annexe de la radiodiffusion-télévision française, est définitivement annulée une somme de 270 millions de francs applicable aux chapitres ci-après :

Chap. 53-20. — Equipement de la télévision dans la métropole. — Programme conditionnel, 60 millions de francs.

Chap. 58-20. — Equipement de la télévision d'outre-mer. — Programme conditionnel, 210 millions de francs.

Total, 270 millions de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Le présent article précise le montant des autorisations de programme demandées à titre conditionnel au titre des dépenses en capital de la radiodiffusion-télévision française.

Ce texte précise également les modalités selon lesquelles sera réalisée et constatée la condition mise à la réalisation du programme ainsi prévu.

Les deux avant-derniers alinéas reprennent les dispositions de l'article 7 de la loi n° 55-693 du 22 mai 1955.

Le dernier alinéa a pour objet d'annuler la part des autorisations de programme accordées en 1955, à titre conditionnel et non débloquées.

L'article n'a pas appelé d'observations de la part de votre commission.

Article 9.

Interdiction de mesures nouvelles.

Texte proposé par le Gouvernement:

Il est interdit aux ministres de prendre des mesures nouvelles entraînant des augmentations de dépenses imputables sur les crédits ouverts par l'article 7 de la loi 55-1043 du 6 août 1955 et les décrets pris pour son application, par les lois n°s 55-1044, 55-1045 et 55-1046 du 6 août 1955 et par les articles qui précèdent, qui ne résulteraient pas de l'application des lois et ordonnances antérieures ou des dispositions de la présente loi.

Le ministre ordonnateur, le ministre des affaires économiques et financières, et le secrétaire d'Etat au budget seront personnellement responsables des décisions prises à l'encontre de la disposition ci-dessus.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Le présent article reprend une disposition traditionnelle et n'appelle pas d'observations.

TITRE II

Voies et moyens.

Paragraphe 1. — Impôts et revenus autorisés.

Article 10.

Autorisations de percevoir les impôts existants et interdiction de percevoir des impôts non autorisés.

Texte proposé par le Gouvernement:

I. — La perception des impôts directs et indirects et des produits et revenus publics continuera à être opérée, pour l'année 1956, conformément aux lois et décrets en vigueur.

Continuera d'être faite, pour l'année 1956, la perception, conformément aux lois et décrets existants, des divers produits et revenus affectés aux budgets annexes et aux dépenses du titre VIII « dépenses effectuées sur ressources affectées » des budgets civils.

Continuera également à être faite pendant l'année 1956 la perception, conformément aux lois et décrets existants, des divers droits, produits et revenus affectés aux départements, aux communes, aux établissements publics et aux communautés d'habitants dûment autorisés.

Les dispositions des trois alinéas qui précèdent prennent effet au 1^{er} janvier 1956.

II. — Toutes contributions directes ou indirectes, autres que celles qui sont autorisées par les lois, ordonnances et décrets en vigueur et par la présente loi, à quelque titre et sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites à peine, contre les employés qui confectionneraient les rôles et tarifs et ceux qui en poursuivraient le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition, pendant trois années, contre tous receveurs, percepteurs ou individus qui en auraient fait la perception.

Sont également punissables des peines prévues à l'égard des concussionnaires tous détenteurs de l'autorité publique qui, sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit, auront, sans autorisation de la loi, accordé des exonérations en franchise de droits, impôts ou taxes publiques ou auront effectué gratuitement la délivrance de produits des établissements de l'Etat.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Disposition traditionnelle.

Article 11.

Prophylaxie des maladies des animaux.

Relèvement des tarifs de la taxe de circulation sur les viandes.

Texte proposé par le Gouvernement:

Les tarifs de la taxe de circulation sur les viandes en vigueur dans la France métropolitaine et les départements d'outre-mer, sont majorés comme suit, par kilogramme de viande:

France métropolitaine, y compris la Corse: 1,50 F.

Départements de la Guadeloupe et de la Martinique: 0,50 F.

Département de la Réunion: 0,25 F. C. F. A.

Le taux du prélèvement visé à l'article 1^{er}, paragraphe I, de la loi n° 55-408 du 12 avril 1955, est fixé, à compter de la date de promulgation de la présente loi, à 16,50 p. 100 dont 10,50 p. 100 au profit du fonds d'assainissement du marché de la viande.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Disjoint.

Texte proposé par votre commission:

Disjonction maintenue.

Exposé des motifs et commentaires. — En vue d'accroître les moyens destinés à l'action prophylactique et plus spécialement à la lutte contre la tuberculose bovine, le Gouvernement avait proposé d'aménager le montant de la taxe de circulation des viandes, le supplément de ressources ainsi obtenu étant, compte tenu de la modification apportée corrélativement au taux du prélèvement effectué au profit du fonds d'assainissement du marché de la viande, intégralement réservé à la couverture des dépenses de prophylaxie.

L'Assemblée nationale a disjoint cet article, car cette augmentation des ressources était obtenue au prix d'un relèvement du prélèvement qui alimente le fonds. Votre commission des finances, partageant les préoccupations de l'autre Assemblée, n'a pas jugé nécessaire de rétablir le texte proposé par le Gouvernement.

Article 12.

Modification du régime fiscal applicable aux transports de marchandises.

Texte proposé par le Gouvernement:

I. — Le Gouvernement pourra, par décrets en conseil d'Etat, supprimer la taxe sur les prestations de services applicable aux transports de marchandises par chemin de fer, par route et par navigation intérieure et instituer un système de taxation composé des éléments suivants:

1^o Pour les transports ferroviaires d'intérêt général et d'intérêt local, une taxe d'exploitation d'un montant au plus égal à 7 p. 100 des recettes du trafic marchandises;

2^o Pour les transports, publics ou privés, effectués par route:

Une taxe générale sur tous les véhicules automobiles dont le poids total autorisé en charge excède trois tonnes, ainsi que sur les remorques dont le poids total en charge excède 750 kilogrammes; le taux semestriel de cette taxe, fixé par tonne de poids total autorisé en charge, ne pourra excéder 3.000 F par tonne ou fraction de tonne;

Une surtaxe sur tous les véhicules et ensembles de véhicules automobiles dont le poids total autorisé en charge excède 8 tonnes et qui circulent en dehors des limites de la zone courte à laquelle ils seront rattachés pour l'application du présent article; le taux semestriel de cette surtaxe, fixé par tonne de poids total autorisé en charge en sus de 8 tonnes ne pourra excéder 12.500 F par tonne ou fraction de tonne. Cette surtaxe pourra être payée sur la base d'un taux journalier au plus égal à un cinquantième du taux semestriel.

3^o Pour les transports, publics et privés, effectués par navigation intérieure:

Une taxe générale sur tous les bateaux tractionnés ou automoteurs et dont le taux semestriel, fixé par tonne de port en lourd autorisé, ne pourra excéder 150 F par tonne pour les bateaux tractionnés et 265 F pour les bateaux automoteurs affectés aux marchandises générales. Ces taux pourront être portés respectivement à 450 F et 850 F pour les bateaux citernes; cette taxe pourra être payée sur la base d'un taux journalier au plus égal à un cinquantième du taux semestriel.

II. — Les taxes et surtaxes visées aux 2^o et 3^o ci-dessus seront exigibles nonobstant la circonstance que les taxes sur le chiffre d'affaires n'auraient pas été applicables aux transports considérés; elles seront recouvrées, et les infractions réprimées, selon les modalités et sous le bénéfice des sûretés prévues par le code général des impôts en matière de contributions indirectes. Leurs taux pourront être révisés annuellement par décret, en fonction de l'évolution du prix moyen des transports; le montant de ces impositions qui seront exigibles d'avance, pourra être réglé au moyen d'obligations cautionnées dans les conditions et sous les garanties prévues à l'article 1698 du même code.

Les décrets prévus au paragraphe I ci-dessus fixeront la date d'entrée en vigueur des dispositions du présent article ainsi que les règles d'assiette, de perception et de contrôle et les cas d'exonérations des taxes et surtaxes visées audit article. Ils détermineront également les conditions dans lesquelles seront imposées les transports effectués avec des véhicules provenant de l'étranger.

III. — Seront exonérés de la taxe sur les prestations de service et demeureront en dehors du champ d'application de la taxe locale sur le chiffre d'affaires:

Pour les transports de marchandises effectués avec des véhicules soumis aux impositions visées ci-dessus, les affaires de transport ainsi que les opérations de location et de traction desdits véhicules;

Pour l'ensemble des transports de marchandises, les affaires de commission ainsi que les frais accessoires au transport dont la liste sera donnée par décret pris sur le rapport du ministre des affaires économiques et financières.

IV. — Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux transporteurs visés à l'article 184 du code général des impôts.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

I. — Le Gouvernement pourra, par décrets en conseil d'Etat:

1^o Instituer une taxe de coordination sur tous les véhicules et ensembles de véhicules automobiles, effectuant des transports routiers, publics ou privés, de marchandises, dont le poids total autorisé en charge excède cinq tonnes. Le taux semestriel de cette taxe, fixé par tonne de poids total autorisé en charge, ne pourra excéder, pour les véhicules qui circulent dans les limites de la zone courte à laquelle ils seront rattachés, 1.000 F par tonne jusqu'à un poids

total de 8 tonnes, ce taux étant majoré de 50 p. 100 pour les véhicules d'un poids total en charge supérieur; pour les véhicules qui sortent des limites de la zone courte, le taux semestriel de la taxe ne pourra excéder 12.000 F par tonne ou fraction de tonne en sus de la cinquième.

Le taux de la taxe pourra être révisé annuellement par décret en fonction de l'évolution économique du secteur des transports, telle qu'elle est retracée dans les comptes de la nation.

En outre, la taxe applicable aux véhicules circulant dans la zone longue pourra être réduite d'un tiers pour les véhicules des entreprises publiques appartenant à des groupements professionnels constitués en vue de participer à des comités régionaux de coordination groupant les différentes catégories de transporteurs publics et les affréteurs; la constitution, le fonctionnement et le contrôle de ces comités seront fixés par les décrets visés au premier alinéa.

Cette taxe sera recouvrée, et les infractions réprimées, selon les modalités et sous le bénéfice des sûretés prévues par le code général des impôts en matière de contributions indirectes; son montant, exigible d'avance, pourra être réglé au moyen d'obligations cautionnées dans les conditions et sous les garanties prévues à l'article 1698 du même code.

Les décrets prévus au premier alinéa du présent article fixeront la date d'entrée en vigueur, les règles d'assiette, de perception et de contrôle, de la taxe de coordination, ainsi que la liste des matériels spéciaux, notamment les véhicules affectés aux transports intérieurs dans les chantiers ou les entreprises qui en seront exonérés. Ils détermineront les conditions dans lesquelles seront imposés les transports effectués avec des véhicules provenant de l'étranger;

2° Instituer pour les transports publics et privés effectués par navigation intérieure, une taxe générale sur tous les bateaux tractés ou automoteurs et dont le taux semestriel fixé par tonne de port en lourd autorisé ne pourra excéder 70 F par tonne pour les bateaux tractés et 130 F pour les bateaux automoteurs affectés aux marchandises générales. Les taux pourront être transportés respectivement à 210 F et à 300 F pour les bateaux citernes; cette taxe pourra être payée sur la base d'un taux journalier au plus égal à un cinquième du taux semestriel.

II. — Sont exonérées des taxes sur le chiffre d'affaires les affaires de transport portant sur:

a) Le bétail, les viandes, les abats de triperie et les sous-produits d'origine animale soumis à la taxe de circulation, instituée par les articles 15 et 21 de la loi n° 51-598 du 24 mai 1951;

b) Les vins soumis à la taxe unique instituée par l'article 22 de la loi n° 51-598 du 24 mai 1951;

c) Les cidres, poirés et hydromels soumis à la taxe unique instituée par l'article 14 de la loi n° 51-404 du 10 avril 1951;

d) Les cafés et thés soumis à la taxe unique instituée par l'article 14 du décret n° 55-465 du 30 avril 1955.

III. — Dans un délai de trois mois, à dater de la promulgation de la présente loi, les dispositions des articles 19 *ter*, 21, 23 et 36 de la convention modifiée du 31 août 1937 annexée au décret du même jour, réorganisant le régime des chemins de fer, pourront être à nouveau modifiées par un avenant approuvé par décret en conseil d'Etat sur le rapport du ministre des affaires économiques et financières et du secrétaire d'Etat aux travaux publics, aux transports et au tourisme.

IV. — La mise en vigueur des dispositions prévues au présent article ne pourra intervenir qu'au jour fixé pour l'application par la Société nationale des chemins de fer français des majorations de tarifs de transports rendues possibles par la création des taxes de coordination instituées au paragraphe I.

Texte proposé par votre commission:

Réservé.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article, qui présente à l'heure actuelle une importance toute particulière en raison à la fois du but qu'il se propose et de ses répercussions, a longuement retenu l'attention de votre commission des finances.

En déposant ce texte, il semble que le Gouvernement poursuivait un double objectif: d'une part, se procurer de nouvelles ressources fiscales destinées pour partie à pallier une augmentation importante du déficit de la Société nationale des chemins de fer français, d'autre part, essayer de procéder à une certaine mise en ordre dans les modes de transports, par une sorte de coordination tarifaire de ces derniers, résultant de la nouvelle répartition des charges fiscales qui leur seraient imposées.

La commission des finances de l'Assemblée nationale a disjoint cet article, dans la crainte que cette nouvelle charge fiscale ne portât un coup décisif à la stabilité, difficilement sauvegardée, des prix. Mais, à la suite d'une éloquente intervention de M. le secrétaire d'Etat aux travaux publics, l'Assemblée nationale a voté le renvoi en commission. Celle-ci a donc délibéré à nouveau sur le projet gouvernemental et elle a finalement proposé à l'Assemblée nationale, qui l'a adopté, le texte qui nous a été transmis.

Texte gouvernemental. — Quelle est, d'une manière plus précise, l'économie de ces deux textes? Et en quoi consistent leurs différences?

Si l'on examine de près le projet gouvernemental, on se rend compte de ce fait qu'il poursuivait un triple objectif:

1° Rétablir entre les divers modes de transport une égalité en partie rompue par le système d'impôts actuel, en procédant à une nouvelle répartition des charges fiscales entre ces divers modes de transport;

2° Réduire, grâce à ce mécanisme, le déficit de plus en plus massif de la Société nationale des chemins de fer français;

3° En profiter pour procurer en même temps au Trésor un supplément de ressources fiscales.

Sur le premier point — le seul d'ailleurs sur lequel ait été mis véritablement l'accent par le Gouvernement — la thèse de ce dernier est en substance la suivante:

A l'heure actuelle, nous nous trouvons devant un double déséquilibre:

D'une part, la voie ferrée est mise en difficulté par la concurrence des transports routiers, libres d'« écramer » le trafic;

D'autre part, au sein même des entreprises de transport routier, les transporteurs publics se trouvent désavantagés par rapport aux transporteurs privés, en raison du système fiscal.

En ce qui concerne ce dernier point, la taxe de prestation de services à laquelle sont assujettis les transporteurs est en effet déductible de la taxe sur la valeur ajoutée, mais évidemment cette déduction n'est possible que pour les assujettis à cette taxe. Or, les transporteurs privés le sont pour la plupart, alors que la plupart des clients des entreprises de transports publics et de la Société nationale des chemins de fer français ne le sont pas. Il en résulte donc, d'après cette thèse, pour les transporteurs privés, un avantage très appréciable qui favorise leur essor aux dépens tout à la fois des transporteurs routiers publics et des compagnies de chemins de fer.

C'est afin de remédier à cette inégalité fiscale que le projet gouvernemental supprimait la taxe sur les prestations de services en ce qui concerne les entreprises de transports et lui substituait des taxes assises sur les véhicules et non déductibles de la taxe sur la valeur ajoutée. Ainsi devait être rétablie la « neutralité » fiscale en matière de transports.

Le deuxième objectif poursuivi par le Gouvernement — sur lequel les explications fournies étaient beaucoup plus discrètes — était la réduction de l'augmentation alarmante en 1956 du déficit accusé de la Société nationale des chemins de fer français.

La suppression de la taxe sur les prestations de services devait se traduire pour nos chemins de fer par un allègement fiscal de 23 milliards. De plus, l'augmentation des impôts mis à la charge des routiers devait entraîner un certain relâchement de leur concurrence, ce qui rendait possible une augmentation des tarifs de la Société nationale des chemins de fer français dont le produit était évalué à 12,5 milliards. Sans doute était-il institué une nouvelle taxe d'exploitation, à laquelle serait assujettie cette dernière, mais comme ce nouvel impôt devait s'accompagner d'une abrogation de la redevance d'entretien des voies, il n'entraînait en définitive qu'une charge insignifiante.

Le bilan de ces diverses mesures peut se résumer de la manière suivante vis-à-vis de la Société nationale des chemins de fer français:

Suppression de la taxe sur les prestations de service, 23 milliards en plus.

Suppression de la redevance d'entretien de la voie, 19 milliards en plus.

Taxe d'exploitation de 7 p. 100, 21 milliards en moins.

Augmentation des tarifs, 12,5 milliards en plus.

Solde bénéficiaire net, 33,5 milliards en plus.

La Société nationale des chemins de fer français devait donc retirer quelque 34 milliards de cette opération.

Enfin — troisième objectif gouvernemental — un supplément de ressources dont devait bénéficier le budget était attendu d'une taxation des transports routiers, comportant une taxe sur les camionnettes et les poids lourds et une surtaxe sur les poids lourds (d'un poids en charge supérieur à 8 tonnes) et circulant en dehors des limites de la zone courte, ces mesures intervenant au surplus pour freiner les transports pondéreux à grande distance qui, par essence même, entrent dans la vocation normale des chemins de fer.

Les évaluations, d'après les documents communiqués à votre commission, étaient les suivantes:

1° Taxe semestrielle de 3.000 F par tonne (6.000 F par tonne et par an) sur les véhicules dont le poids autorisé en charge est supérieur à 3 tonnes, 14 milliards en plus.

2° Taxe semestrielle de 12.500 F par tonne (25.000 F par tonne et par an) sur les véhicules d'un poids total autorisé en charge supérieur à 8 tonnes et circulant en dehors des limites de la zone courte, 3,2 milliards en plus.

A ajouter:

La suppression de la déductibilité de la taxe sur les prestations de services de la taxe sur la valeur ajoutée, 20 milliards en plus.

A déduire:

L'allègement résultant pour les transports routiers publics du remplacement de la taxe sur les prestations de services par des taxes moins lourdes, 3,5 milliards en moins.

Total net, 33,7 milliards en plus.

Il convient d'ajouter qu'une réduction de 50 p. 100 du taux des taxes applicables aux transporteurs routiers était envisagée pour ceux d'entre eux qui accepteraient de faire partie de comités régionaux de coordination. Dans l'esprit du Gouvernement, cet avantage considérable devait être, en dehors de toute mesure autoritaire, un élément important pour une organisation plus rationnelle des transports, destiné à mettre un terme à une concurrence anarchique et ruineuse dont la collectivité nationale fait les frais.

Parmi les nombreuses objections soulevées par ce programme, l'une paraît avoir particulièrement impressionné l'Assemblée nationale, c'est la charge considérable par laquelle allait se traduire immédiatement pour l'économie et finalement pour le consommateur l'ensemble des taxes ainsi créées.

En effet, si l'on additionne le produit attendu des nouveaux impôts: 33,7 milliards et le produit du relèvement des tarifs de la Société nationale des chemins de fer français: 12,5 milliards, on arrive à un total de 46,2 milliards.

Dans la conjoncture économique critique où nous sommes, cette surcharge constituait un risque sérieux pour la stabilité des prix.

Il semble que ce soit cette préoccupation qui ait joué un rôle déterminant dans l'attitude de la commission des finances de l'Assemblée nationale, lors du rejet de ce texte, puis de l'élaboration de celui qui a été finalement adopté par l'Assemblée nationale.

Texte de l'Assemblée nationale. — L'économie de ce texte est la suivante :

1° La taxe sur les prestations de services est maintenue sans changement pour tous les modes de transports ;

2° Le système de la taxe et de la surtaxe sur les véhicules de transports est maintenu, mais notablement remanié et allégé ;

3° La limite inférieure est portée de trois tonnes à cinq tonnes, cependant que le tarif est sensiblement diminué ;

4° La réduction prévue par le Gouvernement en vue de favoriser la constitution des groupements professionnels est ramenée de 50 à 30 p. 100 ;

5° Enfin sont exonérées des taxes sur le chiffre d'affaires, c'est-à-dire de la taxe sur les prestations de services, les entreprises de transports de denrées soumises à une taxe unique : viandes, vins, cidres, cafés et thés.

La charge globale qui résulterait de cet ensemble de dispositions pour l'économie nationale a fait l'objet de l'évaluation suivante : Majoration des tarifs de la Société nationale des chemins de fer français, 12,5 milliards.

Taxation des transports routiers privés, 8,6 milliards.

Taxation des transports routiers publics, 4 milliards.

Total, 25,1 milliards.

L'allègement des charges globales par rapport au premier projet apparaît donc substantiel. En revanche, comme le font remarquer les services du département des travaux publics, ce projet devient un projet « fiscal intégral », car tout ce qui tendait à assurer la coordination des transports est abandonné. En particulier, disent-ils, le maintien de la taxe sur les prestations de services maintient les inégalités du système fiscal qui faussent le développement des modes de transports en France.

Votre commission des finances a entendu le secrétaire d'Etat aux travaux publics. Celui-ci a exposé avec beaucoup de franchise et de netteté la situation.

Le texte voté par l'Assemblée nationale ruine les espoirs d'une coordination de plus en plus nécessaire si l'on entend remédier à la désastreuse concurrence actuelle.

En conséquence, il a suggéré une formule transactionnelle qui consisterait à revenir, dans l'ensemble, au texte gouvernemental, mais en le complétant par une réduction d'impôt qui ramènerait la charge pour l'économie à un chiffre voisin de celui qui comporte le projet de l'Assemblée nationale (25 milliards). Ainsi jusqu'au moment où la taxe sur les prestations de services a été introduite dans le régime de la taxe sur la valeur ajoutée et est devenue de ce fait déductible, on a, à titre compensatoire, relevé le taux de la taxe sur la valeur ajoutée, il semblerait selon lui équitable de procéder à l'opération inverse, si par un autre procédé de taxation des transports il est mis fin à la possibilité de déduction actuelle. Si l'on observe alors qu'un point de la taxe sur la valeur ajoutée représente 60 milliards, une diminution de 0,25 à 0,30 p. 100 ramènerait les charges globales pour l'économie du pays qui comporte le projet initial du Gouvernement dans la limite de 25 milliards envisagés par l'Assemblée nationale et acceptés par le Gouvernement.

Votre commission des finances a reconnu que cette formule était ingénieuse, mais, à la réflexion, des objections extrêmement sérieuses ont été formulées.

Tout d'abord, il est bien évident que dans les faits on risque de se trouver très éloigné des résultats théoriques auxquels aboutit, pour les prix, ce calcul global ainsi effectué. En effet, une réduction de 0,25 ou même de 0,30 p. 100 de la taxe sur la valeur ajoutée est très faible et, dans la généralité des cas, elle se diluera et sera purement et simplement perdue pour le consommateur.

En revanche, la taxation extrêmement lourde qui frappera immédiatement certains transports se répercutera inévitablement dans les prix d'un certain nombre de denrées, ou de marchandises, de telle sorte que les renchérissements qui en résulteront ne seront certainement pas compensés par des diminutions vraiment sensibles dans les autres secteurs.

En un mot, il est à craindre que dans cette hypothèse le Gouvernement ne fasse un marché de dupes en consentant un sacrifice qui, dans la plupart des cas, n'aura d'autre effet que d'augmenter les profits de certains producteurs.

Une autre considération non moins importante est venue s'ajouter à la précédente. Il n'est pas douteux que les transports routiers sont particulièrement développés dans les régions où le réseau ferré n'est pas dense, c'est-à-dire dans les régions les plus pauvres et que ce sont surtout les transports à longue distance qui leur appartiennent ce qui est nécessaire. Ce sont donc les populations de ces régions qui inévitablement feront les frais du renchérissement qu'entraînera pour les transports par route la nouvelle fiscalité et l'on est susceptible d'arriver à ce résultat paradoxal : que ce sont les plus pauvres qui payeront pour les plus riches.

On peut, sans s'en rendre compte, pour résoudre un problème de coordination certes particulièrement important, bouleverser profondément la vie économique de certaines régions ou de certains départements.

Devant la complexité du problème et les considérations de poids qui sont en balance, votre commission des finances a estimé que ces divers points ne semblaient pas avoir été suffisamment mis en lumière et étudiés pour que, suffisamment éclairée, elle puisse vous proposer un texte satisfaisant. C'est pourquoi elle a réservé le présent article, se proposant de recueillir, avant le débat public, de nouveaux éléments d'informations qui lui permettraient peut-être de présenter une suggestion au Conseil de la République.

Article 12 bis.

Report de la date d'application du décret n° 51-1145 du 13 novembre 1954, qui a modifié l'article 315 du code général des impôts relatif à la définition des bouilleurs de crus.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

La date d'application des dispositions du décret n° 51-1145 du 13 novembre 1954 modifiant l'article 315 du code général des impôts est reportée au 1^{er} septembre 1957.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Le décret du 13 novembre 1954 relatif aux conditions d'exercice de la profession de distillateur a prévu que la profession de distillateur ne pourrait s'exercer dorénavant que dans un établissement fixe. Toutefois, des dérogations individuelles pourraient être accordées par arrêté du préfet sur proposition du directeur départemental des impôts indirects.

Cette disposition avait soulevé certaines objections et une loi du 28 novembre 1955 avait retardé sa date d'entrée en vigueur jusqu'au 1^{er} septembre 1956.

Le présent article tend à prévoir un nouveau délai en reportant l'entrée en vigueur de ce texte au 1^{er} septembre 1957.

Article 12 ter.

Exonération de droits de successions.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Les dispositions de l'article 1235 du code général des impôts sont applicables aux successions des militaires et civils décédés en Afrique du Nord, victimes d'opérations militaires ou d'attentats terroristes.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article tend à exonérer les successions des militaires et des civils décédés en Afrique du Nord, victimes d'opérations militaires ou d'attentats terroristes.

Article 12 quater (nouveau).

Institution d'une taxe spéciale sur les agrumes.

Texte proposé par votre commission :

Il est perçu par l'administration des douanes une taxe spéciale de 0,50 F par kilogramme net sur les oranges, mandarines, clémentines, citrons, pomélos et pamplemousses de toutes origines et de toutes provenances lors de leur importation pour la consommation dans le territoire douanier métropolitain.

Les sommes provenant de la taxe spéciale sont destinées à financer, aussi bien en France qu'à l'étranger, la publicité nécessaire au développement de la consommation des oranges, clémentines, mandarines, citrons, pomélos et pamplemousses en provenance d'Algérie, du Maroc et de Tunisie.

Exposé des motifs et commentaires. — Le développement de la production d'oranges en Afrique du Nord pose le problème de l'écoulement des excédents.

Afin de ne pas être amené à réduire, dans de fortes proportions, les importations étrangères d'oranges dans la métropole, importations qui conditionnent les exportations françaises sur les pays producteurs, il a été estimé nécessaire de faciliter le placement des excédents d'oranges nord-africaines sur les marchés étrangers et de développer, notamment par la publicité, la consommation sur le marché métropolitain.

Afin de financer cette action, il est proposé d'instituer une taxe sur les oranges, mandarines et clémentines, dont le produit peut être évalué à 300 millions de francs sur la base d'une consommation annuelle de l'ordre de 600.000 tonnes.

Cette proposition avait été incluse par le Gouvernement dans le projet de loi n° 1488 relatif à diverses dispositions d'ordre financier et actuellement en instance devant l'Assemblée nationale. Son vote revêtant un caractère d'urgence certain, votre commission, sur la suggestion de notre collègue M. Rogier, l'a reprise, sous réserve de quelques modifications, et vous propose de l'adopter.

Paragraphe 2. — Evaluation des voies et moyens.

Article 13.

Evaluation des voies et moyens.

Texte proposé par le Gouvernement :

Les produits et revenus applicables au budget général de l'exercice 1956 sont évalués à la somme de 3.353 milliards de francs.

Cette évaluation correspond :

A concurrence de 3.227 milliards de francs aux produits attendus des ressources ordinaires et extraordinaires, conformément au développement qui en est donné par l'état G annexé à la présente loi ;

A concurrence de 126 milliards de francs, aux recettes affectées à la couverture des dépenses du titre VIII conformément au développement qui en est donné par l'état H annexé à la présente loi.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Les produits et revenus applicables au budget général de l'exercice 1956 sont évalués à la somme de 3.344 milliards de francs.

Cette évaluation correspond :

A concurrence de 3.220 milliards de francs aux produits attendus des ressources ordinaires et extraordinaires, conformément au développement qui en est donné par l'état G annexé à la présente loi ;

A concurrence de 124 milliards de francs, aux recettes affectées à la couverture des dépenses du titre VIII conformément au développement qui en est donné par l'état II annexé à la présente loi.

Texte proposé par votre commission :

Les produits et revenus applicables au budget général de l'exercice 1956 sont évalués à la somme de 3.352 milliards de francs.

Cette évaluation correspond :

A concurrence de 3.308 milliards de francs aux produits attendus des ressources ordinaires et extraordinaires, conformément au développement qui en est donné par l'état G annexé à la présente loi ;

A concurrence de 124 milliards de francs, aux recettes affectées à la couverture des dépenses du titre VIII conformément au développement qui en est donné par l'état II annexé à la présente loi.

Exposé des motifs et commentaires. — L'évaluation des produits attendus des ressources ordinaires et extraordinaires du budget est décrite dans le tableau figurant aux pages 38 à 41 du document parlementaire n° 1487 qui fournit une comparaison, assortie de commentaires, entre les résultats de 1954, les prévisions retenues pour 1955, les réalisations probables de cet exercice et les estimations présentées pour 1956.

Quant aux recettes affectées à la couverture des dépenses du titre VIII, leur évaluation a été établie selon les mêmes données. Il s'agit en effet, dans de nombreux cas, de cotisations additionnelles dont le rendement est proportionnel à celui des droits en principal.

L'Assemblée a réduit les évaluations de 9 milliards à la suite des votes intervenus sur les articles 11 et 12 ci-dessus.

Ce dernier article étant provisoirement réservé par votre commission des finances, celle-ci vous proposera, le moment venu, le montant des nouvelles évaluations à prévoir. Elle indique toutefois dès maintenant que le total de ces dernières doit être réduit de 12 milliards pour tenir compte de l'adoption toute récente, par les deux assemblées, du projet de loi prorogeant jusqu'au 31 décembre 1956 la détaxation de certains produits de large consommation (Conseil de la République, rapport n° 588 du 3 juillet 1956). Le total serait donc ramené, toutes choses étant par ailleurs inchangées, de 3.344 à 3.332 milliards.

TITRE III

Moyens de service et dispositions spéciales.

A. — Dispositions relatives au budget.

1° Dispositions communes.

Article 14.

Renseignements à fournir aux assemblées.

Article 15.

Nomenclature des services votés.

Article 16.

Dépenses obligatoires.

Texte proposé par le Gouvernement :

Art. 14. — La liste non limitative des renseignements à fournir aux assemblées par les différents ministères ou services est fixée, pour l'année 1956 conformément à l'état I annexé à la présente loi.

Art. 15. — La nomenclature des services votés pour lesquels il peut être ouvert, par décrets rendus en conseil d'Etat, après avoir été délibérés et approuvés en conseil des ministres, par application de l'article 5 du décret du 24 mai 1938 modifié par l'article 14 de la loi n° 47-1496 du 13 août 1947, des crédits supplémentaires pendant les interruptions de sessions des Assemblées, est fixée, pour l'exercice 1956, conformément à l'état J annexé à la présente loi.

Art. 16. — Est fixée, pour l'exercice 1956, conformément à l'état K annexé à la présente loi, la liste des chapitres du budget où s'imputent des dépenses obligatoires et susceptibles pour ce motif d'exéder le montant des crédits accordés.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Art. 14. — Conforme.

Art. 15. — Conforme.

Art. 16. — Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Art. 14. — Conforme.

Art. 15. — Conforme.

Art. 16. — Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Les articles qui précèdent fixent, en la forme traditionnelle, la liste non limitative des renseignements à fournir aux Assemblées par les différents ministères ou services, la nomenclature des services votés pour lesquels il peut être ouvert des crédits par décrets rendus en conseil d'Etat pendant les interruptions des sessions des Assemblées et celles des dépenses obligatoires, qui donnent lieu à paiement sans ordonnancement préalable. Ils n'ont pas donné lieu à observation de la part de votre commission.

Article 17.

Autorisations d'engagement par anticipation.

Texte proposé par le Gouvernement :

Les ministres sont autorisés à engager en 1956, par anticipation sur les crédits qui leur seront alloués pour l'exercice 1957, des dépenses se montant à la somme totale de 8.359 millions de francs réparties par service et par chapitre, conformément à l'état L annexé à la présente loi.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — L'article 5 du décret n° 55-1487 du 14 novembre 1955, pris en exécution de l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi n° 53-611 du 11 juillet 1953 portant application du système de la gestion, dispose « qu'à partir du 1^{er} novembre de chaque année, et dans la limite du quart des crédits alloués au titre de l'année en cours, des engagements de dépenses ordinaires, autres que des dépenses de personnel, peuvent être pris au titre du budget de l'année suivante ». Il est prévu, cependant, que des exceptions portant sur la date à partir de laquelle ces engagements peuvent être pris et sur leur montant pourront être accordées par la loi de finances.

C'est à cette dernière disposition que se réfère le présent article qui a été adopté sans modification par votre commission des finances.

Article 18.

Dépenses de fonctionnement pouvant donner lieu à report.

Texte proposé par le Gouvernement :

Les chapitres de dépenses ordinaires pourront donner lieu à report de crédits de l'exercice 1955 à l'exercice 1956, pour le règlement des dépenses autres que de personnel.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — La procédure des reports de crédits est actuellement fixée par le décret n° 55-1487 du 14 novembre 1955 pris en exécution de l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi n° 53-611 du 11 juillet 1953.

L'article 6 de ce texte dispose en effet que « peuvent donner lieu à report, par arrêté du ministre des finances, les crédits disponibles aux chapitres de dépenses en capital et aux chapitres de dépenses sur ressources affectées. Cette procédure s'applique également aux chapitres énumérés dans un état annexé à la loi de finances mais seulement dans la limite des dépenses effectivement engagées sur ces chapitres ».

Il est apparu cependant qu'au lendemain même de la substitution du système de la gestion à celui de l'exercice, en raison de la date à laquelle cette réforme est intervenue, il était indispensable de prévoir exceptionnellement, pour les reports de 1955 à 1956 seulement, une faculté de reports plus large pour la totalité des chapitres, à l'exclusion des chapitres de personnel.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 19.

Créations, suppressions et transformations d'emplois.

Texte proposé par le Gouvernement :

Sont créés, supprimés ou transformés les emplois pour la création, suppression ou transformation desquels des ajustements de crédits sont votés dans la présente loi.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Disjoint.

Exposé des motifs et commentaires. — Votre commission des finances, suivant une suggestion de son rapporteur général, a voté la disjonction de cet article pour inviter le Gouvernement à faire figurer dans un état d'ensemble les suppressions et créations d'emplois prévues par la loi de finances.

Cette question est, d'ailleurs, réglée pour l'avenir par l'article 22 du décret organique, mais il paraît opportun de rappeler au Gouvernement toute l'importance que le Conseil de la République porte à cette disposition.

Par ailleurs, notre distingué collègue, M. Courrière, a appelé l'attention de la commission sur les difficultés auxquelles risquait de donner lieu, à plus ou moins bref délai, le personnel contractuel actuellement recruté dans diverses administrations.

L'expérience nous a, en effet, appris que, sous prétexte que leur emploi était précaire, les agents contractuels bénéficiaient de rémunérations supérieures, à égalité de grade, aux fonctionnaires titulaires, mais qu'après quelques années de fonction, ils sollicitaient leur titularisation afin d'avoir le bénéfice de la retraite.

Leur intégration définitive dans l'administration engendre inévitablement des difficultés, car ils se refusent à voir diminuer leur rémunération, cependant que les fonctionnaires titulaires, protestent contre la situation privilégiée dont se trouvent bénéficier leurs collègues.

La commission des finances s'associe à la demande de M. Courrière qui souhaiterait obtenir des renseignements sur les rémunérations accordées aux contractuels des diverses administrations et, en particulier, à ceux actuellement recrutés par le fonds routier.

Article 19 bis (nouveau).

Date de prise d'effet des créations d'emplois.

Texte proposé par votre commission :

Les mesures portant création d'emplois prévues par la présente loi n'auront effet qu'à compter du 1^{er} juillet de l'année en cours. Les crédits qui auraient été calculés en prévision de créations à une date

antérieure feront l'objet d'une annulation, à concurrence de l'économie qui en résultera.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article additionnel dû à une initiative de votre rapporteur général tend à prévenir l'abus trop fréquent de nominations avec effet rétroactif.

2° Dispositions particulières.

Article 20.

Fonctionnement des services français en Tunisie.

Relations avec les Etats associés: transferts de crédits.

Texte proposé par le Gouvernement:

I. — Les crédits ouverts pour 1956 au chapitre 37-91 « Dépenses du haut commissariat de la République française en Tunisie » du budget des affaires étrangères. Section II. — Affaires marocaines et tunisiennes, seront répartis entre les chapitres intéressés de ce même budget ou des budgets des autres ministères, par arrêtés conjoints du secrétaire d'Etat au budget, du secrétaire d'Etat aux affaires étrangères chargé des affaires marocaines et tunisiennes et des ministres intéressés.

II. — Dans la limite des dotations budgétaires prévues à cet effet, il pourra être procédé par décrets à la création des emplois permanents nécessaires pour assurer le fonctionnement des services placés sous l'autorité du haut commissaire de France en Tunisie.

Des règlements d'administration publique, pris conformément aux dispositions de la loi du 19 octobre 1946, fixeront, soit les modalités d'après lesquelles pourront être pourvus les emplois nouveaux des cadres normaux, soit le statut et les conditions de première formation des cadres spéciaux qui viendraient à être constitués.

III. — Par arrêtés-signés du ministre des affaires étrangères, du secrétaire d'Etat au budget, et, éventuellement des autres ministres intéressés, les crédits ouverts à la section III du budget des affaires étrangères (relations avec les Etats associés) pourront être transférés en cours d'exercice à la section I de ce budget ou aux budgets d'autres départements ministériels.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

I. — Conforme.

II. — 1^{er} alinéa: conforme.

2^e alinéa:

Des règlements d'administration publique, pris conformément aux dispositions de la loi n° 45-2294 du 19 octobre 1946, fixeront, soit les modalités d'après lesquelles pourront être pourvus les emplois nouveaux des cadres normaux, soit le statut et les conditions de première formation des cadres spéciaux qui viendraient à être constitués.

III. — Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — L'organisation des services français en Tunisie ne pouvant être définitivement arrêtée que dans le courant de l'année 1956, les crédits nécessaires au fonctionnement de ces services en 1956 ont fait l'objet d'une inscription globale au chapitre 37-91 « Dépenses du haut-commissariat de la République française en Tunisie, du budget des affaires étrangères. Section II. — Affaires marocaines et tunisiennes. »

Il conviendra ultérieurement de répartir ces crédits entre les chapitres intéressés de ce même budget ou des budgets des autres ministères.

Par ailleurs, le présent article a pour objet de permettre la mise en place des nouveaux services français en Tunisie comme suite à la conclusion des conventions franco-tunisiennes. Ils règle le sort des fonctionnaires appartenant aux anciens cadres de la résidence.

Enfin, si diverses modifications intervenues dans la structure des services d'Indochine ont d'ores et déjà été traduites, au titre de la reconduction, dans le budget des Etats associés, il sera sans doute nécessaire, en cours d'année, de pratiquer de nouveaux aménagements et notamment des transferts de services, sur le principe desquels l'accord du Parlement est demandé au paragraphe III du présent article.

Cette disposition a été adoptée sans observation par votre commission.

Articles 20 A et 20 B (nouveaux).

Affectation des personnels de la France d'outre-mer antérieurement mis à la disposition du ministère des Etats associés.

Texte proposé par votre commission:

Art. 20 A. — Les gouverneurs et administrateurs de la France d'outre-mer mis à la disposition du ministre des affaires étrangères par le décret du 27 octobre 1955 et se trouvant rémunérés sur la section III du budget de ce département à la date d'entrée en vigueur du décret susvisé, seront, sur leur demande et dans la limite des deux tiers de leur effectif, intégrés, nonobstant toutes dispositions statutaires contraires, soit dans le corps des conseillers et secrétaires des affaires étrangères, soit dans le corps des conseillers et secrétaires d'Extrême-Orient.

Art. 20 B. — Les gouverneurs et administrateurs de la France d'outre-mer qui, ne bénéficieront pas de l'intégration prévue à l'article 20 A, seront remis à la disposition de leur administration d'origine.

Dans ce cas, les crédits afférents aux emplois qu'ils occupaient précédemment et inscrits à la section III du budget des affaires étrangères, seront transférés au budget du ministère de la France d'outre-mer par décret pris sur rapport du ministre des affaires étrangères, du ministre des affaires économiques et financières et du ministre de la France d'outre-mer.

Exposé des motifs et commentaires. — Par décret du 27 octobre 1955, les personnels de la France d'outre-mer qui avaient été mis à la disposition du ministère des Etats associés ont été mis à la disposition du ministre des affaires étrangères.

Par ailleurs, un décret du 14 mai 1956, pris en application de la loi du 17 août 1948, a procédé au ministère des affaires étrangères, au titre des Etats associés, à 728 suppressions d'emplois et à 108 créations d'emplois nouveaux.

Notre collègue M. Fousson, rapporteur du budget des Etats associés, a fait ressortir la nécessité de sauvegarder les droits des gouverneurs et administrateurs de la France d'outre-mer mis à la disposition du ministère des affaires étrangères et dont les emplois ont été supprimés par le décret susvisé.

En ce qui concerne ces agents, il y a suppression de 44 emplois et création de 43 emplois équivalents.

M. Fousson a proposé en conséquence:

1^o L'intégration des intéressés, sur leur demande et dans la limite des deux tiers de leur effectif, dans les quarante-trois emplois nouvellement créés;

2^o Pour ceux qui ne seraient pas intégrés dans les nouveaux emplois, le transfert du ministère des affaires étrangères au ministère de la France d'outre-mer des crédits sur lesquels ils sont actuellement rémunérés.

Les articles 20 A et 20 B proposés par votre commission ont essentiellement pour objet d'empêcher un accroissement injustifié du nombre des fonctionnaires en évitant qu'à la faveur d'une réorganisation on aboutisse:

D'une part à créer, au ministère des affaires étrangères, de nouveaux emplois qui ne seraient pas simultanément pourvus par ceux qui remplissent actuellement les fonctions correspondantes;

D'autre part, à devoir rémunérer en surnombre, au titre du ministère de la France d'outre-mer, les fonctionnaires qui seraient remis à la disposition de cette administration.

Article 20 bis.

Relèvement du plafond des subventions concernant l'habitat rural.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

I. — Le montant maximum de la subvention susceptible d'être accordée au titre de l'article 184 du code rural relatif aux exploitations agricoles abandonnées ou nouvellement constituées est porté à 800.000 F.

II. — Le maximum de la participation financière de l'Etat prévu à l'article premier de la loi du 21 novembre 1940 relative à la restauration de l'habitat rural modifié par l'article 25 de la loi n° 50-854 du 21 juillet 1950 est porté à:

400.000 F pour les exploitations ayant un revenu cadastral inférieur à 1.000 F.

300.000 F pour les exploitations ayant un revenu cadastral compris entre 1.000 et 1.500 F.

200.000 F pour les exploitations ayant un revenu cadastral supérieur à 1.500 F.

Les équipements intérieurs, ménagers et des chambres d'hôtes peuvent être admis au bénéfice des dispositions de la loi précitée dans des conditions qui seront précisées par arrêté du ministre des affaires économiques et financières et du secrétaire d'Etat à l'agriculture.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article relève les plafonds des subventions concernant les exploitations agricoles abandonnées ou nouvellement constituées et la restauration de l'habitat rural.

Bien que les relèvements du plafond ainsi fixés risquent de réduire le nombre de parties prenantes, faute de crédits nouveaux destinés à cet objet, votre commission des finances vous propose l'adoption du présent article.

Article 20 ter.

Subventions en faveur des travaux d'équipement rural.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

I. — Le secrétaire d'Etat à l'agriculture est autorisé à subventionner chaque année, dans la limite des crédits ouverts à cet effet, les travaux d'équipement rural effectués par les collectivités publiques ou privées.

Le montant de chaque subvention est fixé selon les barèmes en vigueur lors de la décision attributive de ladite subvention.

II. — La première moitié de la subvention est versée en capital.

La seconde moitié de la subvention donne lieu à la délivrance de titres payables au moins en 15 annuités, au taux de 5 p. 100.

La délivrance des titres est subordonnée à la réunion par la collectivité attributaire de la subvention, des ressources correspondantes, ces ressources ne devant, en aucun cas, provenir d'un emprunt contracté sur des crédits provenant du fonds de développement économique et social.

Toutefois:

a) La seconde moitié de la subvention est également payable en capital:

1^o Lorsque la collectivité attributaire est considérée comme économiquement faible ou figure sur la liste des localités sinistrées publiée par le secrétariat d'Etat à la reconstruction et au logement;

2^o Lorsque le montant total de la subvention est inférieur à 4 millions de francs;

b) Les fractions de la subvention payables en capital et en annuités seront respectivement portées à 75 p. 100 et 25 p. 100 lorsque ladite subvention sera comprise entre 3 et 6 millions de francs.

Texte proposé par votre commission :

- I. — Conforme.
 II. — 1^{er}, 2^e, 3^e et 4^e alinéa, a et 1^o conformes.
 2^o Lorsque le montant total de la subvention est inférieur à 3 millions de francs ;
 (Le reste sans changement.)
 Exposé des motifs et commentaires. — Ce texte précise les conditions dans lesquelles peuvent être accordées des subventions aux travaux d'équipement rural effectués par les collectivités publiques ou privées.
 Votre commission vous en propose l'adoption, en corrigeant toutefois une erreur matérielle due à ce que, lors du débat devant l'Assemblée nationale, le chiffre de 4 millions a été remplacé par celui de 3 millions à l'alinéa b) sans l'être corrélativement à l'alinéa a).

Article 21.

Participation de la France à l'année géophysique internationale.

Texte proposé par le Gouvernement :

L'article 9 de la loi n° 55-138 du 2 février 1955 est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« Le ministre de l'éducation nationale est autorisé à engager sur le chapitre 43-01 : « Centre national de la recherche scientifique. — Année géophysique internationale », des dépenses s'élevant à la somme totale de 1.411.000.000 F, à raison de :

- « 406 millions de francs en 1955 ;
- « 477 millions de francs en 1956 ;
- « 345 millions de francs en 1957 ;
- « 461 millions de francs en 1958 ;
- « 22 millions de francs en 1959.

« Les crédits nécessaires à la couverture des engagements ainsi autorisés seront ouverts annuellement par la loi relative au développement des crédits affectés aux dépenses du ministère de l'éducation nationale. »

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — L'article 9 de la loi n° 55-138 a autorisé le ministre de l'éducation nationale à engager 1 milliard de dépenses représentant la participation de la France à l'année géophysique internationale.

Des considérations d'ordre scientifique ont amené le Gouvernement à modifier et à compléter le programme des expéditions et travaux divers prévus à cette occasion. Il convient donc de soumettre à l'agrément du Parlement le nouveau montant des dépenses envisagées, ainsi que l'échelonnement dans le temps des autorisations d'engagement de ces dépenses.

Votre commission des finances vous propose d'adopter le présent article sans modification.

Article 22.

Equiperment des théâtres privés de Paris.

Texte proposé par le Gouvernement :

Sont prorogées jusqu'au 31 décembre 1960 les dispositions des articles 14 et 48 de la loi n° 51-592 du 24 mai 1951 relatives aux dépenses effectuées sur ressources affectées pour l'équipement des théâtres privés de Paris.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs. — L'aide temporaire à l'équipement des théâtres privés de Paris, instituée par la loi n° 51-592 du 24 mai 1951 pour une période de cinq ans, a permis de réaliser des travaux importants, notamment en matière de sécurité.

Il paraît souhaitable de proroger jusqu'au 31 décembre 1960 les dispositions de la loi du 24 mai 1951 qui ont cessé d'avoir effet depuis le 24 mai 1956.

Votre commission des finances n'a pas d'observation à présenter.

Article 22 bis.

Reconstitution de la carrière de certains fonctionnaires issus de l'école nationale d'administration.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Les fonctionnaires nommés dans un cadre A au titre de l'article 13 du décret n° 45-2414 du 18 octobre 1945, modifié, pris pour l'application de l'ordonnance du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires, puis nommés administrateurs civils à leur sortie de l'école nationale d'administration, verront leur carrière reconstituée dans leur nouveau corps dans les conditions prévues en faveur des administrateurs civils issus du concours de l'article 13 du décret du 18 octobre 1945 susvisé.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Certains fonctionnaires, appartenant à un cadre A, qui ont fait l'effort de préparer le concours de l'école nationale d'administration et qui sont sortis de cette école après trois ans d'études, se trouvent actuellement dans une position hiérarchique inférieure à celle qu'ils auraient occupée s'ils avaient poursuivi leur carrière dans leur emploi précédent.

Cet article additionnel, introduit par la commission des finances de l'Assemblée nationale, a pour objet de réparer cette injustice et votre commission des finances vous en propose l'adoption.

Article 22 ter.

Rattachement de l'ensemble des services du commerce extérieur au département de l'économie nationale.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

I. — Les services du commerce extérieur relèvent exclusivement du ministre chargé de l'économie nationale.

Celui-ci élabore, en accord avec les ministères intéressés, le programme général du commerce extérieur, définit les objectifs assignés aux autres ministères, établit les directives générales pour la conduite des négociations avec les gouvernements étrangers, procède aux arbitrages reconnus nécessaires et assure le contrôle de l'exécution de la politique ainsi définie.

II. — Avant le 31 décembre 1956, le Gouvernement, par décret pris en forme de règlement d'administration publique, rattachera à la direction des relations économiques extérieures tous les services et organismes nécessaires à son bon fonctionnement.

III. — Un règlement d'administration publique déterminera les modalités d'application du présent article et devra prévoir notamment les liaisons administratives nécessaires entre les divers départements ministériels ayant également à connaître des questions de commerce extérieur.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Volé à l'initiative de M. Rolland, député, avec l'accord du Gouvernement, cet article a pour objet :

1^o De décider que les services du commerce extérieur relèvent exclusivement du ministre chargé de l'économie nationale ;

2^o De disposer que le Gouvernement devra, avant le 31 décembre prochain, rattacher par décret à la direction des relations économiques extérieures tous les services et organismes nécessaires à son bon fonctionnement ;

3^o De préciser qu'un R. A. P. fixera notamment les liaisons administratives nécessaires entre les différents départements ministériels ayant à connaître des questions de commerce extérieur.

Une telle disposition répond pleinement au désir exprimé à maintes reprises par la commission des finances du Conseil de la République qui en propose l'adoption.

Article 23.

Part contributive des territoires d'outre-mer et des territoires et Etats associés aux dépenses administratives de la caisse de retraites de la France d'outre-mer pour l'exercice 1956 (application de l'article 7 de la loi du 14 avril 1924).

Texte proposé par le Gouvernement :

La part contributive des territoires d'outre-mer et des territoires et Etats associés aux dépenses administratives de la caisse des retraites de la France d'outre-mer pour l'exercice 1956 est fixée ainsi qu'il suit :

Etats associés, 41 p. 100, 18.381.000.
Afrique Occidentale Française, 21 p. 100, 9.414.000.
Afrique équatoriale française, 41,5 p. 100, 5.156.000.
Madagascar, 41,5 p. 100, 5.156.000.
Nouvelle-Calédonie, 3 p. 100, 1.315.000.
Océanie, 1,6 p. 100, 717.000.
Saint-Pierre et Miquelon, 4,3 p. 100, 583.000.
Côte française des Somalis, 1,5 p. 100, 673.000.
Togo, 3,5 p. 100, 1.569.000.
Cameroun, 4,1 p. 100, 1.838.000.
Total, 44.832.000.

Ces contributions seront inscrites en recettes au budget général de l'exercice 1956 à la rubrique « Produits divers ».

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — En application des dispositions de l'alinéa 5 de l'article 7 de la loi du 14 avril 1924, les dépenses administratives de la caisse de retraites de la France d'outre-mer sont couvertes par une contribution obligatoire de chacun des territoires d'outre-mer et des territoires et Etats associés. Cette contribution est inscrite en recette au budget de l'Etat à la rubrique « Produits divers ».

Sans observation.

Article 24.

Effectifs maximaux des personnels administratifs de la préfecture de la Seine et de la préfecture de police pour l'année 1956.

Texte proposé par le Gouvernement :

I. — Les effectifs maximaux des personnels administratifs de la préfecture de la Seine pris en considération pour l'application de l'article 8 de la loi n° 53-45 du 3 février 1953, ainsi que la dépense totale correspondant aux traitements et indemnités servis à ces personnels sont, pour l'exercice 1956, fixés conformément à l'état M annexé à la présente loi.

II. — Les effectifs maximaux des personnels de toute nature relevant de la préfecture de police et les prévisions de dépenses donnant lieu

aux participations prévues par les articles 8 et 9 de la loi n° 53-1320 du 31 décembre 1953 sont, pour l'exercice 1956, fixés conformément aux états N et O annexés à la présente loi.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article, qui constitue une disposition traditionnelle des lois de finances, fixe les effectifs maximaux des personnels administratifs de la préfecture de la Seine et de la préfecture de police, sur lesquels sont calculées, pour l'année 1956, les différentes subventions versées par l'Etat au département de la Seine.

Votre commission des finances vous en propose l'adoption.

Articles 25 à 25 quater.

Aménagement des effectifs du conseil d'Etat et des tribunaux administratifs.

Texte proposé par le Gouvernement :

Art. 25. — A compter du 1^{er} juillet 1956, en vue de former une nouvelle sous-section de la section du contentieux du conseil d'Etat, sont créés trois emplois de conseiller d'Etat, un emploi de maître des requêtes et quatre emplois d'auditeur de 1^{re} classe.

Un conseiller d'Etat en service ordinaire est adjoint au président de la section du contentieux. Il est désigné pour remplir ces fonctions, par un arrêté du président du conseil, sur la proposition du garde des sceaux, après présentation par le vice-président du conseil d'Etat délibérant avec les présidents de section.

Sont également créés, à compter du 1^{er} avril 1956, un emploi d'administration, deux emplois de secrétaire d'administration, un emploi de secrétaire sténodactylographe, quatre emplois de sténodactylographe, un emploi d'agent de service et un emploi de préposé téléphoniste.

A compter du 1^{er} juillet 1957, en vue de former une nouvelle sous-section de la section du contentieux du conseil d'Etat, sont créés deux emplois de conseiller d'Etat, un emploi de maître des requêtes et six emplois d'auditeur de 1^{re} classe.

Sont également créés, pour l'exercice 1957, trois emplois d'attaché d'administration, deux emplois de secrétaire d'administration, un emploi de secrétaire sténodactylographe, quatre emplois de sténodactylographe, un emploi d'agent de service et deux emplois de préposé téléphoniste.

Le règlement d'administration publique prévu à l'article 86 de l'ordonnance du 31 juillet 1955 détermine :

1^o Les effectifs des membres du conseil d'Etat tels que ces effectifs résultent de ladite ordonnance, de la loi du 11 février 1950, du décret du 30 septembre 1953, de la loi du 31 décembre 1953, de la loi n° 1398 du 31 décembre 1954 et de la présente loi;

2^o Les attributions qui peuvent être déléguées par le président de la section du contentieux au conseiller qui lui est adjoint et celles qu'exerce de plein droit ce conseiller en cas d'absence ou d'empêchement du président de la section.

La composition des différentes formations d'instruction et de jugement du conseil d'Etat statuant au contentieux est fixée par un règlement d'administration publique, compte tenu des dispositions du présent article.

Art. 25 bis. —

Art. 25 ter. —

Art. 25 quater. —

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Art. 25. — 1^{er} alinéa : à compter du 1^{er} juillet 1956, en vue de former deux nouvelles sous-sections de la section du contentieux du conseil d'Etat, sont créés cinq emplois de conseiller d'Etat, deux emplois de maître des requêtes et dix emplois d'auditeur de 1^{re} classe.

2^e alinéa : conforme.

3^e alinéa : sont également créés, à compter du 1^{er} avril 1956, quatre emplois d'attaché d'administration centrale, quatre emplois de secrétaire d'administration, deux emplois de secrétaire sténodactylographe, huit emplois de sténodactylographe, deux emplois d'agent de service et un emploi de préposé téléphoniste.

4^e et 5^e alinéas : disjoint.

6^e alinéa : conforme.

1^o Les effectifs des membres du conseil d'Etat tels que ces effectifs résultent de ladite ordonnance, de la loi n° 50-205 du 11 février 1950, du décret n° 53-935 du 30 septembre 1953, de la loi n° 53-1321 du 31 décembre 1953, de la loi n° 54-1308 du 31 décembre 1954 et de la présente loi; (le reste sans changement).

Art. 25 bis. — L'un des emplois de conseiller d'Etat et un des emplois de maître des requêtes créés à dater du 1^{er} juillet 1956 seront à partir du 1^{er} juillet 1959, pourvus dans les conditions prévues à l'article 3 du décret n° 53-935 du 30 septembre 1953.

Art. 25 ter. — L'alinéa 2 de l'article 3 du décret n° 53-935 est ainsi modifié :

« A partir du 1^{er} juillet 1959, l'effectif total des conseillers d'Etat en service ordinaire et des maîtres des requêtes devra comprendre deux conseillers d'Etat et trois maîtres des requêtes nommés parmi les catégories susmentionnées de membres des tribunaux administratifs. »

Art. 25 quater. — L'article 3 du décret n° 53-935 du 30 septembre 1953 est ainsi complété :

« Pourront être nommés par délégation pour une durée n'exédant pas cinq ans, aux postes de présidents de tribunaux administratifs dans la limite du nombre de postes devenus vacants par des nominations au conseil d'Etat, des maîtres des requêtes et des auditeurs de première classe au conseil d'Etat,

« Chaque année deux membres des tribunaux administratifs pourront être détachés au conseil d'Etat en qualité de rapporteurs à la section du contentieux.

« Ils percevront le traitement immédiatement supérieur à celui de leur échelon et seront, à l'issue du détachement, inscrits par priorité au tableau d'avancement.

« Les nominations faites au titre du présent article seront faites sur proposition du vice-président du conseil d'Etat, délibérant avec les présidents de section. »

Exposé des motifs. — Pour permettre au conseil d'Etat de rendre ses arrêts plus rapidement — seize mille dossiers sont actuellement en instance — le Gouvernement, dans l'article 25, avait proposé une augmentation progressive du nombre des emplois à la haute assemblée, en vue de créer deux nouvelles sous-sections de la section du contentieux, l'une, à compter du 1^{er} juillet 1956, l'autre, à compter du 1^{er} juillet 1957.

An cours de la discussion devant l'Assemblée nationale, divers amendements présentés par M. Joseph Wasmer, au nom de la commission de la justice, ont profondément modifié les propositions gouvernementales et prévu une plus grande interprétation du conseil d'Etat et des tribunaux administratifs.

L'article 25 supprime l'échelonnement des opérations et prévoit l'institution des deux nouvelles sous-sections dès le 1^{er} juillet 1956, ce qui implique, notamment, la création de cinq emplois de conseiller d'Etat, de deux emplois de maître des requêtes et de dix emplois d'auditeur de première classe.

L'article 25 bis tend à affecter, mais à compter du 1^{er} juillet 1959, l'un des emplois de conseiller d'Etat et l'un des emplois de maître des requêtes créés par l'article 25, à des présidents de tribunaux administratifs.

L'article 25 ter, en corrélation avec l'article précédent, porte à deux au lieu d'un en ce qui concerne les conseillers d'Etat et à trois au lieu de deux en ce qui concerne les maîtres des requêtes, le nombre des emplois auxquels pourront être nommés, à compter du 1^{er} juillet 1959, les magistrats des tribunaux administratifs.

L'article 25 quater a un double but. D'autre part, il tend à faire bénéficier les tribunaux administratifs d'un concours plus direct des membres du conseil d'Etat, en permettant la délégation, dans la limite de cinq années, de maîtres des requêtes ou d'auditeurs de première classe dans les fonctions de présidents de tribunaux administratifs; d'autre part, il permet chaque année le détachement, auprès du conseil d'Etat, de deux magistrats des tribunaux administratifs qui, après leur stage, sont inscrits, par priorité, au tableau d'avancement.

Commentaires. — Votre commission des finances vous propose l'adoption des articles 25, 25 bis et 25 ter, en rappelant toutefois, ainsi qu'elle l'a déjà indiqué lors de la discussion du budget de la justice, qu'il serait souhaitable, pour obtenir une accélération dans l'examen des pourvois, que les magistrats du conseil d'Etat ne soient pas détournés de leur tâche propre par des occupations extérieures, qu'il s'agisse des fonctions qu'ils exercent dans les cabinets ministériels ou de leur participation à de multiples commissions.

En revanche, votre commission a disjoint l'article 25 quater, car elle a estimé que l'importante réforme qu'il tendait à réaliser n'avait pas sa place dans un texte budgétaire et devait faire l'objet d'un projet de loi spécial.

Articles 26 à 30 bis.

Droits d'enregistrement perçus devant les juridictions administratives.

Texte proposé par le Gouvernement :

Art. 6. — A l'exception des jugements ayant dire droit autres que ceux statuant sur une demande de sursis à exécution, les jugements des tribunaux administratifs sont assujettis au timbre et enregistrés au droit fixe de 5.800 F, dans les mêmes conditions que les tribunaux judiciaires.

Art. 27. — I. — Ne sont pas soumis à l'obligation de l'enregistrement les décisions ayant dire droit du conseil d'Etat.

II. — Le droit fixe édicté par l'article 674 du code général des impôts est réduit de moitié en ce qui concerne les décisions rendues sur :

1^o Les recours pour excès de pouvoir et les recours en cassation;

2^o Les requêtes contre la concession et le refus de pension;

3^o Les requêtes dirigées contre les décisions des tribunaux administratifs statuant sur les litiges de même nature que ceux visés aux 1^o et 2^o du présent paragraphe et sur les demandes de sursis à exécution;

4^o Les requêtes dirigées contre les arrêtés des conseils du contentieux administratif statuant sur les litiges relatifs à la nomination, à l'avancement, à la discipline, aux émoluments, aux pensions des fonctionnaires relevant du ministère de la France d'outre-mer;

5^o Les recours en cassation formés en matière de pensions devant la commission spéciale de cassation adjointe temporairement au conseil d'Etat.

III. — Le droit proportionnel prévu à l'article 696 du code général des impôts n'est pas applicable aux décisions des juridictions administratives.

Art. 28. — Le droit prévu à l'article 674 du code général des impôts est réduit à 1.000 F pour les arrêtés donnant acte d'un désistement, lorsque le demandeur se désiste de son pourvoi avant que celui-ci soit en état au sens des articles 22 et 38 de la loi du 23 juillet 1941 modifiant l'organisation et la procédure de la cour de cassation.

Art. 29. — I. — L'article 1096 du code général des impôts est modifié et complété ainsi qu'il suit :

« Art. 1096, premier alinéa. — Sont jugés sans frais les recours devant les tribunaux administratifs et le conseil d'Etat en matière :

« 1^o... » (Le reste sans changement.)

II. — Dans les cas entrant dans l'énumération prévue à l'article 27,

§ II, en ce qui concerne tant les décisions du conseil d'Etat que les

jugements des tribunaux administratifs, les droits d'enregistrement ne sont dus par le requérant qu'en cas de rejet total ou partiel de la requête.

« Dans ces mêmes cas, le requérant est tenu de payer les droits lorsque la décision constate qu'il n'y a lieu à statuer à moins que celle-ci ne soit motivée par le retrait de l'acte attaqué, opéré postérieurement à l'introduction du recours.

III. — Les droits prévus pour l'enregistrement des jugements des tribunaux administratifs et des décisions du conseil d'Etat sont réduits de moitié lorsque ces décisions ou ces jugements, indépendamment de la condamnation aux dépens en plein contentieux, se bornent à donner acte d'un ou plusieurs désistements, et que le droit d'enregistrement est supporté par la ou les parties qui se sont désistées.

« Toutefois, dans les cas entrant dans l'énumération prévue à l'article 27, § II, ci-dessus, lorsque le désistement est motivé par le retrait de l'acte attaqué, le jugement ou la décision qui donne acte du désistement peut prescrire la dispense totale des droits d'enregistrement. »

Art. 30. — Sont abrogés les articles 698 et 1097 du code général des impôts.

Art. 30 bis. —

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Art. 26. — Dans les instances engagées devant les juridictions administratives, il sera perçu à titre de frais de justice à l'encontre de la partie qui aura succombé un droit maximum de 5.800 F pour tous les jugements à l'exception des jugements avant dire droit.

Art. 27. — Premier alinéa du texte proposé par le Gouvernement : disjoint.

I. — Le droit maximum prévu à l'article 26 de la présente loi est réduit... (Le reste sans changement.)

II. — Le droit proportionnel prévu à l'article 696 du code général des impôts n'est pas applicable aux décisions des juridictions administratives.

Art. 28. — Le droit prévu à l'article 26 de la présente loi est réduit à 1.000 F...

... de la loi n° 47-1366 du 23 juillet 1947... (Le reste sans changement.)

Art. 29. — I. — L'article 1096...

« Art. 1096, premier alinéa. — Sont jugés sans frais les recours... (Le reste sans changement.)

II. — Dans les cas prévus à l'article 27, § I^{er}, de la présente loi les droits prévus ne sont dus par le requérant qu'en cas de rejet total ou partiel de la requête.

III. — Les droits prévus par les articles ci-dessus sont réduits de moitié... (Le reste sans changement.)

Toutefois, dans les cas prévus à l'article 27, § I^{er}, de la présente loi, lorsque le...

...totale des droits.

Art. 30. — Conforme.

Art. 30 bis. — La juridiction administrative aura la faculté de dispenser les parties du paiement de tous droits même en cas de rejet de leur recours.

Toutefois, dans le cas de recours jugé abusif, elle devra condamner la partie qui succombe à une amende qui ne pourra excéder le montant du droit prévu à l'article 26 de la présente loi.

Texte proposé par votre commission :

Art. 26. — Conforme.

Art. 27. — Premier alinéa : disjonction maintenue.

I. — Conforme.

Art. II. — Conforme.

Art. 28. — Conforme.

Art. 29. — I. — L'article 1096...

...sans frais et sans l'intervention obligatoire d'un avocat au conseil d'Etat, les recours... (Le reste sans changement.)

Art. 30. — Conforme.

Art. 30 bis. — Conforme

Exposé des motifs. — Pour gager les dépenses résultant de la création d'emplois au conseil d'Etat, le Gouvernement a proposé un relèvement des droits d'enregistrement perçus devant les tribunaux administratifs.

L'article 26, modifié par l'adoption d'un amendement déposé par M. Joseph Wasmer, au nom de la commission de la justice, institue, à la charge de la partie qui aura succombé, un droit d'enregistrement dont le maximum est fixé à 5.800 F.

En vertu du texte adopté par l'Assemblée nationale, le droit d'enregistrement ne serait versé que lorsque le pourvoi de l'intéressé aurait été rejeté alors que le texte gouvernemental imposait au requérant de déposer le montant du droit avant l'ouverture de la procédure.

L'article 27 réduit ce droit d'enregistrement de moitié en ce qui concerne certains recours : recours pour excès de pouvoir, recours en cassation, requêtes contre la concession et le refus de pension, etc...

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale ne portent que sur la forme et ont été imposées par la nouvelle rédaction de l'article 26.

L'article 28 réduit le droit d'enregistrement à 1.000 F en cas de désistement.

L'article 29, d'une part, modifie, à la suite de l'adoption de l'article 26 qui précède, l'article 1096 du code général des impôts en précisant que dans certains domaines limitativement énumérés (contributions directes, taxes sur le chiffre d'affaires, élections, conventions de voirie) les recours sont jugés sans frais aussi bien devant le conseil d'Etat que devant les tribunaux administratifs ; d'autre part, prévoit des réductions de droits dans certains cas particuliers.

L'article 30 abroge les articles 698 et 1097 du code général des impôts relatifs aux droits de timbre perçus à l'occasion de certains recours devant les juridictions administratives, ces articles étant désormais sans objet.

L'article 30 bis résulte de l'adoption d'un amendement présenté par M. Joseph Wasmer au nom de la commission de la justice et a un double but :

D'une part, il autorise les juridictions administratives, dans des matières particulièrement délicates où les recours n'ont aucun caractère abusif, à dispenser les parties du paiement des droits ;

D'autre part, il impose à ces mêmes juridictions l'obligation de condamner le requérant abusif à une amende dont le montant ne pourra excéder 5.800 F, montant maximum du droit d'enregistrement.

Commentaires. — Votre commission des finances, ainsi qu'elle l'a précisé lors de la discussion du budget de la justice, s'en remet, pour tous ces articles, à l'avis de la commission de la justice.

Elle croit toutefois, à propos de l'article 29, devoir réparer ce qui lui semble une omission. L'article 1096 du code général des impôts prévoit, dans sa rédaction actuelle, que, dans les cas analysés ci-dessus, le recours au conseil d'Etat « peut avoir lieu sans frais et sans l'intervention d'un avocat au conseil d'Etat ». C'est cette dernière précision, qui ne figure pas dans la nouvelle rédaction proposée dans l'article 29, que votre commission des finances vous propose de rétablir.

Articles 31 et 32.

Nomination au conseil d'Etat de membres des tribunaux administratifs.

Texte proposé par le Gouvernement :

Art. 31. — Le 3^e alinéa de l'article 3 du décret n° 53-935 du 30 septembre 1953 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Lorsque ces conditions ne seront pas remplies, pour l'un ou l'autre grade, il y sera satisfait dans un délai de trois mois. La nomination qui devra ainsi intervenir, et qui prendra effet à compter de sa date, sera réputée avoir lieu au titre du premier emploi vacant pouvant être pourvu au titre de l'extérieur, en vertu des dispositions de l'article 7, alinéa 3, ou de l'article 9, alinéa 2, de l'ordonnance du 31 juillet 1945.

« La promotion au grade de conseiller d'Etat des maîtres des requêtes nommés par application des prescriptions du présent article suit les règles fixées pour les nominations au titre de l'intérieur par l'article 7 de l'ordonnance du 31 juillet 1945. »

Art. 32. — Les nominations prononcées en vue de pourvoir pour la première fois aux emplois créés par le décret n° 53-935 du 30 septembre 1953 prennent effet à la date limite prévue à l'article 3 dudit décret. Cette date sera prise en considération, le cas échéant, pour la détermination du traitement servant de base à la liquidation de la pension des intéressés.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Art. 31. — Le 3^e alinéa de l'article 3 du...
... l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945...
« La promotion au grade... »

... l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945...
Art. 32. — Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Art. 31. — Conforme.

Art. 32. — Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Ces deux articles, qui complètent le décret du 30 septembre 1953, précisent les conditions dans lesquelles les magistrats des tribunaux administratifs peuvent être nommés au conseil d'Etat dans la limite, nouvellement fixée par l'article 25 ter de la présente loi, de deux emplois de conseillers d'Etat et de trois emplois de maîtres des requêtes.

Votre commission des finances vous en propose l'adoption, sous réserve de l'avis de la commission de la justice.

Articles 33 à 36.

Augmentation des effectifs de la cour de cassation et relèvement du taux de l'amende de cassation.

Texte proposé par le Gouvernement :

Art. 33. — A compter du 15 septembre 1956, le nombre des conseillers de deux des chambres civiles de la cour de cassation est fixé à 15, celui des conseillers de la chambre criminelle à 16, celui des avocats généraux à 15, celui des greffiers de chambre à 8.

Le fichier central, institué à l'article 11 de la loi du 23 juillet 1947, modifiant l'organisation et la procédure de la cour de cassation prend le nom de « Service de documentation et d'études de la cour de cassation ». Il comprend, à compter de la date visée à l'alinéa 1^{er}, 46 emplois de magistrat, répartis en : 1 emploi de magistrat ayant rang de premier substitut près le tribunal de la Seine, 2 emplois de magistrat ayant rang de substitut près le tribunal de la Seine et 43 emplois de magistrat ayant rang de substitut près un tribunal de 1^{re} ou 2^e classe.

Sont également créés, à compter du 1^{er} avril 1956, 5 emplois de sténodactylographe, un emploi d'huissier de cabinet et deux emplois d'agent de service (1^{re} catégorie).

A compter du 15 septembre 1957, le nombre des conseillers de chacune des chambres civiles de la cour de cassation est fixé à 15, le nombre des conseillers de la chambre criminelle à 17, celui des avocats généraux à un premier avocat général et à seize avocats généraux.

A compter de la même date, le nombre des emplois de magistrat du service de documentation et d'études de la cour de cassation est porté à 29, répartis en 1 emploi de magistrat ayant rang de pre-

mier substitut près le tribunal de la Seine, 5 emplois de magistrat ayant rang de substitut près le tribunal de la Seine, et 14 emplois de magistrat ayant rang de substitut près un tribunal de 1^{re} ou de 2^e classe.

Sont également créés, à la date de publication de la loi de finances pour l'exercice 1957, deux emplois de commis, un emploi d'huissier de cabinet, un emploi de brigadier et un emploi d'agent de service (1^{re} catégorie).

Art. 34. — Les dispositions des articles 36 et 42 de la loi du 23 juillet 1947, relatives à l'organisation et à la procédure de la cour de cassation, et modifiées par la loi du 21 juillet 1952, sont remplacées, et les dispositions des articles 46 et 47 de ladite loi, sont complétées par les dispositions suivantes :

« Art. 36. — Dans les affaires où la loi dispense les parties du ministère d'un avocat au conseil d'Etat et à la cour de cassation, le pourvoi est formé par une déclaration au greffe de la juridiction qui a rendu la décision attaquée dans les deux mois à dater de la signification ou de la notification de cette décision à personne ou à domicile. A l'égard des décisions par défaut, ce délai ne court qu'à compter du jour où l'opposition n'est plus recevable.

« Le greffier dresse procès-verbal de la déclaration souscrite soit par le demandeur en personne, soit par un avoué ou un mandataire, ces derniers munis d'un pouvoir spécial.

« Il dénonce le pourvoi au défendeur par lettre recommandée, avec demande d'avis de réception dans la quinzaine qui suit.

« Le défaut de dénonciation par le greffier est puni d'une amende civile de 1.000 F, qui est prononcée par la chambre compétente de la cour de cassation. La date de l'expédition est mentionnée en marge du procès-verbal de déclaration de pourvoi.

« Nonobstant toutes dispositions contraires, mais sous réserve des dispositions de l'article 40 ci-dessous, le demandeur au pourvoi doit consigner l'amende prévue à l'article 16 ci-dessus et joindre à sa requête, sous peine d'irrecevabilité, la quittance de consignation. Cette amende est acquise au Trésor ou rendue au demandeur selon les distinctions énoncées à l'article 30 ci-dessus.

« Toutefois cette consignation ne sera pas exigée dans les cas prévus à l'article 420 du code d'instruction criminelle et à l'article 17 de la loi du 2 brumaire, an IV, concernant l'organisation du tribunal de cassation. »

« Art. 42. — Lorsqu'elle est de la compétence de la cour de cassation, la demande en règlement de juges est adressée à la chambre désignée à cet effet, conformément à l'article 3; elle est accompagnée de la quittance de consignation de l'amende prévue à l'article 16.

« La chambre compétente rend un arrêt de rejet motivé ou de soit communiqué non motivé. »

« Art. 46. — 1^{er} alinéa sans changement.

« A peine d'irrecevabilité, la quittance de consignation de l'amende doit être jointe à la requête. »

« Art. 47. — Deux alinéas sans changement.

« L'ordonnance de rejet entraîne la condamnation à l'amende consignée.

« La condamnation à l'amende ne pourra avoir lieu lorsque la pièce arguée de faux aura été déclarée fautive en tout ou partie ou lorsqu'elle aura été réjetée à l'instance. Dans tous les cas, la somme consignée par le demandeur pour raison de ladite amende, lui sera rendue même si l'arrêt n'en ordonne pas expressément la restitution. »

Art. 35. — L'article 510 du code de procédure civile est modifié ainsi qu'il suit :

« Art. 510. — Néanmoins, aucun magistrat ne pourra être pris à partie sans une autorisation préalable du premier président, qui statuera après avoir pris l'avis du procureur général.

« En cas de refus qui sera motivé la partie plaignante pourra saisir la chambre civile de la cour de cassation; elle sera dispensée du ministère d'un avocat, mais non de la consignation d'amende prévue à l'article 16 de la loi du 23 juillet 1947. »

Art. 36. — Le taux de l'amende à consigner lors du pourvoi en cassation est fixé à 20.000 F.

Toutefois, pour les recours contre les décisions rendues en matière de prud'hommes, ou contre celles des juridictions spéciales compétentes en matière de sécurité sociale, au sens de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 4 octobre 1945, ce taux est réduit à 5.000 F.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Art. 33. — 1^{er} alinéa; conforme.

2^e alinéa: le fichier...

... loi n° 47-1366 du 23 juillet... (le reste sans changement.)

3^e, 4^e, 5^e et 6^e alinéas: conformes.

Art. 34. — I. — Les dispositions de l'article 16 et de l'article 30, alinéa 2, de la loi du 23 juillet 1947, relative à l'organisation et à la procédure de la cour de cassation, modifiée par la loi du 21 juillet 1952 sont abrogées.

II. — Les dispositions des articles 29 et 36 de ladite loi sont ainsi modifiées :

« Art. 29. — Sauf s'il en est dispensé par une décision expresse de la cour, le demandeur en cassation qui succombe dans son pourvoi est condamné, en sus des dépens, au paiement d'une amende variable dont le taux maximum est fixé par la loi et chaque fois... (Le reste sans changement.)

« Art. 36. — 1^{er}, 2^e, 3^e et 4^e alinéas: conformes.

« Sous réserve des dispositions de l'article 40 ci-dessus et sauf s'il est dispensé par une décision expresse de la cour, le demandeur en cassation qui succombe dans son pourvoi est condamné au paiement d'une amende variable dont le taux maximum est fixé par la loi.

« Toutefois cette amende n'est pas due dans les cas prévus... (Le reste sans changement). »

III. — L'article 47 de ladite loi du 23 juillet 1947 est ainsi complété :
« En cas de rejet et sauf s'il en est expressément dispensé le demandeur est condamné au paiement de l'amende prévue à l'article 29. »

« Art. 46. — Disjoint.

« Art. 47. — Disjoint. »

Art. 35. — Conforme.

Art. 36. — Le taux maximum de l'amende prévue aux articles 29 et 36 de la loi du 23 juillet 1947 modifiée, relative à l'organisation et à la procédure de la cour de cassation, et fixé à quarante mille francs.

Toutefois, pour les recours contre les décisions rendues en matière prud'homale...

...l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945, ce taux est réduit... à dix mille francs.

Cette amende sera perçue dans les conditions fixées par l'article 453, alinéa 3, du code de procédure civile.

Texte proposé par votre commission :

Art. 33. — Conforme.

Art. 34. — Conforme.

Art. 35. — Conforme.

Art. 36. — Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Malgré l'effort croissant des membres de la cour de cassation — 6.153 arrêts ont été rendus cette année par les chambres civiles et plus de 5.500 arrêts par la chambre criminelle — le nombre des pourvois est tel (6.639 dans les matières civiles et 5.400 en matière pénale) que le retard s'élève à plus de 16.000 affaires civiles et de 3.000 affaires pénales.

Pour remédier à cette situation, les articles 33 à 36 prévoient trois séries de mesures qui se complètent les unes les autres :

Tout d'abord, un renforcement de l'effectif du service de documentation qui doit accroître le volume des rapports déposés par les conseillers ;

L'augmentation du nombre des magistrats de la cour qui permettra de tenir un plus grand nombre d'audiences et d'évacuer définitivement plus d'affaires ;

Enfin, l'élévation du taux de l'amende de cassation, destinée non seulement à gager la réforme, mais encore à mettre un frein aux pourvois abusifs.

L'article 33 échelonne les créations d'emplois sur les années 1956 et 1957.

L'article 34 remplace le système actuel de la consignation d'amende effectuée au moment du dépôt du pourvoi par celui de l'amende acquittée après coup en cas de rejet du recours.

L'article 35 modifie le régime de la procédure des prises à partie.

L'article 36 fixe à 40.000 F le taux maximum de l'amende en cas de recours abusif. Ce taux est toutefois ramené à 10.000 F lorsqu'il s'agit de recours contre les décisions rendues en matière prud'homale ou contre des juridictions de sécurité sociale.

Votre commission des finances vous en propose l'adoption sous réserve de l'avis de la commission de la justice.

Article 36 bis (nouveau).

Création d'emplois de procureur de la République adjoint.

Texte proposé par votre commission :

Des magistrats du 3^e grade peuvent être nommés dans l'emploi de procureur de la République adjoint près certains tribunaux de 1^{re} classe.

Ils ont le rang et le traitement de substitut général. Ils concourent, pour l'avancement, avec les substituts généraux près la cour d'appel dont le ressort comprend le siège de leur tribunal.

Exposé des motifs et commentaires. — Dans le budget de la justice, ont été prévus des crédits destinés à la rémunération de six procureurs de la République adjoints.

Toutefois, le texte créant ces postes ne figure que dans le projet de loi n° 1488 concernant diverses dispositions applicables à l'exercice 1956.

Le vote de ce texte risquant d'intervenir avec quelque retard, votre commission des finances, vous propose, pour permettre l'utilisation immédiate des crédits inscrits dans le collectif, de reprendre l'article 16 du projet de loi n° 1488.

Article 37.

Règlements effectués au moyen des titres émis par la caisse autonome de la reconstruction.

Texte proposé par le Gouvernement :

I. — Est prorogée en 1956 l'autorisation d'émission donnée à la caisse autonome de la reconstruction par l'article 11 de la loi n° 48-1973 du 31 décembre 1948, modifiée par les lois n° 49-333 du 12 mars 1949 et n° 49-482 du 8 avril 1949, dans les limites fixées par le quatrième alinéa de ce même article, pour le paiement d'indemnités de reconstitution au moyen de titres. Les titres émis seront réservés au paiement des indemnités dues aux sinistrés qui ont entrepris en 1949, dans les conditions prévues à l'article 10 de la loi susvisée, des reconstitutions non reconnues prioritaires et qui ont complété leur dossier avant le 1^{er} juillet 1952, conformément à l'article 5 de la loi n° 52-5 du 3 janvier 1952.

II. — Sont prorogées en 1956 les dispositions relatives au paiement d'indemnités de reconstitution au moyen de titres prévus aux articles 41 et 42 de la loi n° 50-135 du 31 janvier 1950 complétés par l'article 5 de la loi n° 51-650 du 21 mai 1951 et à l'article 1^{er} de la loi n° 53-319 du 15 avril 1953.

Les sinistrés visés à l'article 1^{er} de la loi n° 53-319 du 15 avril 1953 pourront, à leur choix, recevoir en 1956 les titres prévus à l'article 11 de la loi n° 48-1973 du 31 décembre 1948.

Le montant des titres que la caisse autonome de la reconstruction est autorisée à émettre en 1956 en application du présent article, est fixé globalement à 70 milliards de francs. Ce montant sera augmenté du reliquat des autorisations d'émission de titres non utilisées pendant l'exercice 1955. Dans cette limite, le montant des titres qui pourront être émis en application de l'article 1^{er} de la loi n° 53-319 du 15 avril 1953 est fixé à 30 milliards de francs.

L'attribution des titres prévus au présent article est subordonnée à l'inscription à un ordre de classement établi dans les conditions prévues à l'article 7 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946.

III. — Les indemnités de dépossession aux spoliés institués par l'article 3 de la loi n° 49-573 du 23 avril 1949, pourront être payées en 1956 dans la limite maximale de 1 milliard de francs, selon les modalités prévues aux articles 41 et 42 de la loi n° 50-135 du 31 janvier 1950, complétés par l'article 5 de la loi n° 51-650 du 24 mai 1951.

IV. — Les indemnités dues aux industriels, commerçants et artisans qui ne peuvent bénéficier du report de leurs baux et mises à la charge de l'Etat en application de l'article 2 de la loi n° 55-751 du 2 juin 1955, pourront être payées en 1956 dans la limite maximale de 500 millions de francs selon les modalités prévues aux articles 41 et 42 de la loi n° 50-135 du 31 janvier 1950, complétés par l'article 5 de la loi n° 51-650 du 24 mai 1951.

V. — Le montant maximal des titres que la caisse autonome de la reconstruction est autorisée à émettre en 1956 en application des articles 11 et 13 du décret n° 53-717 du 9 août 1953, modifié par le décret n° 53-985 du 30 septembre 1953, la loi n° 54-922 du 17 septembre 1954 et l'article 13 de la loi n° 55-357 du 3 avril 1955 est fixé à 40 milliards.

Ce montant sera augmenté du reliquat des autorisations d'émission de titres de cette nature non utilisées pendant l'exercice 1955.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs. — Les alinéas I et II fixent pour 1956 le volume des paiements par titres susceptibles d'être effectués au cours de cet exercice.

Le volume des autorisations d'émission prévu à l'alinéa I permettra la poursuite, au cours de l'année 1956, des opérations dont le financement est assuré en titres du type 1949.

L'alinéa II prévoit, outre le report du reliquat des autorisations d'émission non utilisées en 1955, une autorisation d'émission de titres des types 1950 et 1953 de 70 milliards. La diminution de 10 milliards par rapport aux autorisations d'émission accordées pour 1955 est la conséquence de l'état d'avancement des reconstitutions payables sous cette forme.

L'alinéa V fixe à 40 milliards le plafond des autorisations d'émission des titres créés par les décrets des 9 août et 30 septembre 1953 modifiés par la loi n° 54-922 du 17 septembre 1954 et l'article 13 de la loi n° 55-357 du 3 avril 1955 pour le règlement des indemnités mobilières qui ne sont pas payées en espèces. Ce plafond sera majoré des autorisations d'émission non utilisées en 1955.

Le montant des autorisations d'émission demandées pour 1956 a été calculé compte tenu des crédits en espèces accordés au titre de la première tranche du plan de financement des indemnités mobilières.

Commentaires. — Ce texte n'a fait l'objet d'aucune observation quant au fond lors de la discussion à l'Assemblée nationale.

Un amendement indicatif de M. Eudier ayant pour objet de demander le règlement en espèces des indemnités pour le règlement des dommages de guerre des résidences secondaires a été écarté par application de l'article 48.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modifications.

Article 38.

Crédits ouverts pour le paiement en 1956 des dépenses afférentes à la réparation des dommages causés par la guerre.

Texte proposé par le Gouvernement :

Le crédit ouvert pour la mobilisation et le remboursement des titres à trois, six et neuf ans émis par la caisse autonome de la reconstruction est majoré d'une somme égale à la valeur nominale :

Des titres reçus en paiement des droits de mutation par décès sur certains biens affectés par des événements de guerre par application de l'article 41 (§ 3) du décret n° 52-972 du 30 juillet 1952 ;

Des titres émis pour le règlement des indemnités de dommages de guerre versées au ministre de la marine marchande pour la reconstitution de la flotte de commerce et de pêche à coque en acier ;

Des titres portés à l'actif des successions en desheréance, ainsi que de ceux détenus par le trésorier-payeur général chargé, en vertu des dispositions du décret n° 49-1236 du 12 septembre 1949 et de la loi n° 50-585 du 27 mai 1950 de procéder pour le compte de l'Etat à la liquidation des organismes professionnels, interprofessionnels et para-administratifs auxquels ont été confiés des tâches d'importation, d'exportation et de répartition ou d'opérations s'y rattachant ;

Des titres émis pour le remboursement des avances et le règlement des attributions ou retrocessions en nature consenties par l'Etat aux sinistrés ;

Des titres immatriculés au nom du Crédit foncier de France et représentant la part différée des indemnités de dommages de guerre qui a fait l'objet d'un prêt complémentaire en application des articles 44 à 47 de la loi n° 46-2389 du 28 octobre 1946.

Le montant des titres émis pour le règlement de tout ou partie de l'impôt de solidarité nationale dont certains sinistrés ont demandé

l'imputation sur leurs indemnités de dommages de guerre en application de l'article 34, paragraphe 3, de l'ordonnance n° 45-1820 du 15 août 1945, donne également lieu à une majoration du crédit ouvert pour la mobilisation et le remboursement des titres de cette nature.

Le rattachement des majorations de crédits au chapitre susvisé sera effectué par arrêté du ministre des affaires économiques et financières et du secrétaire d'Etat au budget.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Les dispositions traditionnelles de cet article sont complétées par la mesure adoptée par l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi n° 55-357 du 3 avril 1955, pour permettre aux comptables du Trésor d'effectuer immédiatement la recette fiscale des titres à trois, six et neuf ans de la caisse autonome de la reconstruction qu'ils reçoivent en paiement de certains droits de mutation par décès, sans attendre l'échéance de mobilisation et de remboursement de ces titres.

Cette mesure, qui consiste en une majoration, d'une somme égale à la valeur nominale de ces titres, du crédit ouvert pour la mobilisation et le remboursement des titres, est étendue en 1956 au remboursement par imputation sur les indemnités payables en titres de sommes dont certains sinistrés demeurent redevables envers l'Etat, notamment au titre de l'impôt de solidarité nationale ou du crédit foncier de France. Ces opérations vont, en effet, devenir de plus en plus nombreuses à partir de 1956, au fur et à mesure de la liquidation des indemnités de dommages de guerre.

Une disposition analogue permettra également à l'administration des domaines de faire recette, dans les mêmes conditions, du montant nominal des titres portés à l'actif des successions en desheréance et aux comptables du Trésor d'effectuer la même opération sur les titres qu'ils détiennent en qualité de liquidateur de certains organismes professionnels.

Cet article a été adopté sans modifications.

Article 39.

Autorisation d'émission pour le paiement d'indemnités d'éviction.

Texte proposé par le Gouvernement :

Le ministre des affaires économiques et financières est autorisé à émettre en 1956 des titres pour l'application de la loi n° 48-1313 du 26 août 1948, relative à l'indemnité d'éviction, dans la limite de 500 millions de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs. — Cet article reconduit, pour 1956, les dispositions qui figuraient dans les budgets précédents pour permettre le règlement des indemnités d'éviction. Le montant maximal des autorisations d'émission est identique à celui qui avait été fixé en 1955, 500 millions.

Commentaires. — Tout en vous proposant d'accepter cet article votre commission regrette que des indemnités aussi minimes soient payées, en particulier aux sinistrés âgés, sous forme de titres non malléables.

Article 39 bis (nouveau).

Commission spéciale des dommages de guerre français à l'étranger.

Texte proposé par votre commission :

L'article 20 (§ 7) de la loi n° 55-357 du 3 avril 1955, est modifié comme suit :

« 7. — Une commission spéciale, présidée par un membre du conseil d'Etat et composée d'un magistrat de la cour des comptes, d'un magistrat de l'ordre judiciaire, en activité ou honoraire, de représentants des ministères des affaires étrangères, des finances et des affaires économiques, de la reconstruction et du logement et des représentants du conseil supérieur des Français à l'étranger, arrêtera la liste définitive des attributaires, statuera souverainement, sauf recours à la commission supérieure de cassation des dommages de guerre, sur le bien-fondé des demandes et la valeur des dommages subis, enfin déterminera le montant des indemnités attribuées, ou des forfaits particuliers à chaque catégorie. »

Exposé des motifs et commentaires. — L'article 20 de la loi du 3 avril 1955 a prévu, en son alinéa 7, qu'une commission spéciale statuerait souverainement sur le bien-fondé des demandes et la valeur des dommages subis « sauf recours à la commission nationale des dommages de guerre. »

Il est à présumer que cette référence à la commission nationale résulte d'une erreur et qu'en réalité le Parlement souhaiterait renvoyer les litiges à la commission supérieure de cassation des dommages de guerre.

On ne comprendrait pas qu'un appel puisse être fait de haut en bas. En effet, la commission spéciale instituée par l'article 20 a, de par sa composition, un caractère nettement supérieur à celle devant laquelle le litige serait évoqué.

La commission nationale des dommages de guerre n'est composée que de trois membres :

Un président (de grade au moins égal à celui de président de chambre à la cour d'appel en activité ou en retraite) ;

Un fonctionnaire ou un ancien fonctionnaire ;

Un sinistré

Comment cette commission nationale, de caractère strictement métropolitain, pourrait-elle être plus compétente que la commission spéciale dont la composition est à la fois plus étendue et plus spécialisée que la précédente puisqu'elle réunit, sous la présidence d'un membre du conseil d'Etat, des membres de la cour des comptes et des tribunaux civils et des représentants du ministère des affaires étrangères, du ministère des finances, du secrétariat d'Etat à la reconstruction et au logement et des membres du bureau permanent du conseil supérieur des Français à l'étranger dont un des vice-présidents en exercice ?

Il y a donc lieu de rectifier l'alinéa 7 de l'article 20 de la loi du 3 avril 1955 et de préciser que la commission spéciale statue souverainement, sauf recours devant « la commission supérieure de cassation des dommages de guerre ».

L'article 39 bis, présenté à cet effet par M. le président Roubert, a été adopté par votre commission des finances.

Article 39 ter.

Domages subis par les originaires de Tende et La Brigue.

Texte proposé par votre commission :

L'article 20 de la loi n° 55-357 du 3 avril 1955 est complété du paragraphe additionnel suivant :

« 9. — Les dispositions du présent article sont applicables aux dommages subis en Italie par les personnes physiques originaires des territoires rattachés à la France en vertu du traité de paix avec l'Italie qui ont acquis la nationalité française par la loi n° 47-2626 du 13 décembre 1947. »

Exposé des motifs et commentaires. — Le problème de la réparation des dommages de guerre subis par des Français à l'étranger a été réglé lors de la discussion des crédits afférents au budget du ministère de la reconstruction et du logement pour l'exercice 1955. Le texte a fait l'objet de l'article 20 de la loi n° 55-357 du 3 avril 1955.

Au cours de l'étude du présent projet, M. le président Roubert a signalé qu'il existait quelques habitants des territoires cédés par l'Italie à la France qui, en plus des dommages subis dans leurs communes, ont également subi des pertes sur des territoires restés italiens par suite du tracé de la nouvelle frontière.

Le M. R. L. n'a pu prendre en considération des pertes survenues en dehors du sol français.

Le Gouvernement italien ne peut non plus les prendre en charge, ni au titre de l'article 78, puisque les ayants droit n'avaient pas la nationalité française au 3 septembre 1943, ni au titre de la loi italienne sur les dommages de guerre, celle-ci précisant que les bénéficiaires doivent avoir conservé sans interruption la nationalité italienne jusqu'au jour du paiement de l'indemnité.

Le nombre des habitants de Tende et de La Brigue qui se trouvent dans ce cas serait de huit, d'après la liste communiquée aux services des biens et intérêts privés par le maire de La Brigue, le 6 mai 1955. Mais ce service ne possède pas de précision sur l'étendue des dommages. Il ne semble pas, cependant, que leur montant puisse être considérable.

Dans ces conditions, il apparaît que la seule manière pratique de donner satisfaction à ces sinistrés afin d'éviter que leur rattachement à la France ne leur crée un préjudice serait de les admettre au bénéfice de l'article 20 de la loi du 3 avril 1955 qui fixe les règles de l'indemnisation des Français sinistrés à l'étranger.

Tel est l'objet du présent article que votre commission vous propose d'adopter.

Article 40.

Primes à la construction.

Texte proposé par le Gouvernement :

Le montant total des primes annuelles susceptibles d'être engagé en vue d'encourager la construction d'immeubles d'habitation au titre de l'exercice 1956, dans les conditions prévues à l'article 14 de la loi n° 50-854 du 21 juillet 1950, ne pourra entraîner, pour chacun des exercices ultérieurs, une charge annuelle supérieure à 9 milliards de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Le montant total des primes annuelles susceptibles d'être engagé en vue d'encourager la construction d'immeubles d'habitation au titre de l'exercice 1956, dans les conditions prévues à l'article 257 du code de l'urbanisme et de l'habitation, ne pourra entraîner, pour chacun des exercices ultérieurs, une charge annuelle supérieure à 8.999 millions de francs.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — La poursuite, en 1956, du programme triennal de construction intensive de logements nécessite la réalisation d'environ 160.000 logements avec le bénéfice des primes à la construction et des prêts spéciaux: ce qui entraîne l'inscription d'une autorisation d'engagement d'un montant égal à celui accordé pour 1955, soit 9 milliards de francs.

On rappelle que ce dernier montant s'ajoute à celui des autorisations antérieurement accordées; le crédit ouvert à cet effet au budget en cours est de 16 milliards 500 millions.

M. Narraue avait déposé devant l'Assemblée nationale, un amendement indicatif demandant à ce que les constructions spéculatives de logements luxueux ne soient pas primées. M. Beauguitte s'y étant opposé, le secrétaire d'Etat a affirmé qu'il était décidé à ne pas donner son appui financier à des constructions n'ayant pas un caractère social et l'amendement a été adopté.

Votre commission, émue de ce que certains dossiers ont fait l'objet de rejet pour des motifs que l'on peut caractériser de futiles, demande au ministre de donner aux directeurs départementaux des instructions pour que l'examen des dossiers de primes soient effectués avec un peu plus de souplesse.

Article 41.

Montant maximal de la subvention annuelle pouvant être versée à chaque office ou société d'habitations à loyer modéré.

Texte proposé par le Gouvernement :

Pour l'année 1956, le maximum de la subvention annuelle qui pourra être versée à chaque office ou société d'habitations à loyer modéré en application des dispositions antérieurement applicables de l'article 38 de la loi n° 48-1347 du 27 août 1948, des articles 42 et 43 de la loi n° 50-854 du 21 juillet 1950 et de l'article 27 de la loi n° 50-854 du 21 juillet 1950, est fixé à 2,25 p. 100 du coût de l'opération.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Aux termes de l'article 38 de la loi n° 48-1347 du 27 août 1948, des subventions peuvent être accordées par le ministre des forces armées à des offices et sociétés d'habitations à loyer modéré en vue de la construction de logements destinés aux personnels civils et militaires relevant de son département, dans la limite d'un maximum fixé chaque année par la loi de finances. Les dispositions de cet article, après avoir été étendues à l'ensemble des personnels civils et militaires par l'article 27 de la loi n° 50-854 du 21 juillet 1950 et l'article 42 de la loi n° 50-854 du 21 juillet 1950, ont été abrogées par l'article 13 de la loi n° 51-650 du 24 mai 1951.

Toutefois, pour les conventions déjà intervenues avec les organismes d'habitations à loyer modéré, il convient de fixer le maximum de la subvention qui pourra être accordée. Ce maximum a été fixé à 2,25 p. 100 pour les années antérieures. Aucun élément nouveau ne justifiant une modification de ce taux, il convient de reconduire les dispositions de la loi de finances de 1955.

Sans observations.

Article 42.

Habitations à loyer modéré. — Bonifications d'intérêts.

Texte proposé par le Gouvernement :

Pour l'année 1956, les bonifications d'intérêts instituées par les articles 205, 206 et 205 bis du code de l'urbanisme et de l'habitation sont applicables aux emprunts émis ou contractés, dans la limite de 2 milliards de francs, par les organismes d'habitation à loyer modéré et les sociétés de crédit immobilier.

Sont également bonifiables dans les mêmes conditions, sans limitation de sommes les emprunts contractés par ces organismes ou sociétés en vertu de l'article 1er de la loi n° 50-736 du 21 juin 1950, codifiée par le décret n° 52-759 du 27 juin 1952.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Disjoint.

Texte proposé par votre commission :

Disjonction maintenue.

Cet article a été disjoint comme faisant double emploi avec l'article 61 ci-après.

Article 43.

Etudes et recherches en matière de bâtiment et de construction.

Texte proposé par le Gouvernement :

La subvention pouvant être attribuée au centre scientifique et technique du bâtiment, pour l'exercice 1956, ne pourra excéder 200 millions de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Le financement des études et recherches intéressant le bâtiment et l'industrie de la construction est assuré par l'Etat au moyen d'une aide consentie au centre scientifique et technique du bâtiment, conformément à l'article 32 de la loi n° 53-1324 du 31 décembre 1953. Cette aide ne pourra excéder pour 1956 un plafond de 200 millions de francs.

Sans observations.

Article 43 bis.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Les dispositions suivantes sont insérées, après le deuxième alinéa de l'article 42 modifié de la loi n° 46-2389 du 28 octobre 1946: « Sont assimilées à ces acomptes et soumises aux mêmes conditions d'emplois, les indemnités et les sommes visées aux articles 6, paragraphe 6°, et 17, paragraphes 2° et 3° ci-dessus. »

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Voté à l'initiative de la commission de la reconstruction de l'Assemblée nationale et de M. Crouzier, avec l'accord du Gouvernement, cet article additionnel tend à assimiler à des comptes sur dommages de guerre les sommes versées à des sinistrés au titre de réparation d'un sinistre par les autorités françaises ou alliées ou par l'ennemi.

Votre commission a accueilli avec satisfaction ce texte qui règle enfin une question pendante depuis très longtemps.

Article 44.

Création d'emplois permanents au secrétariat d'Etat à la reconstruction et au logement au titre du budget de l'exercice 1956.

Texte proposé par le Gouvernement :

Dans la limite de 650 emplois temporaires, transformés en autant d'emplois permanents, les agents temporaires du secrétariat d'Etat à la reconstruction et au logement pourront être titularisés dans les conditions prévues par des règlements d'administration publique dont les dispositions auront effet à compter du 1^{er} janvier 1956.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Cette disposition autorise la transformation en emplois permanents de 650 emplois temporaires du ministère de la reconstruction. Elle avait été disjointe par la commission des finances de l'Assemblée nationale qui estimait que la question devait faire l'objet d'une étude d'ensemble. Elle a finalement été votée, le ministre ayant fait ressortir que, quelles que soient les conclusions de l'étude d'ensemble, le nombre des titularisations à opérer serait certainement très supérieur aux 650 emplois aujourd'hui demandés.

On rappellera que les dispositions votées dans le cadre des budgets précédents ont autorisé des titularisations à concurrence de 722 en 1949, 1.080 en 1952, 540 en 1953 et 650 l'an dernier. Le nombre d'emplois temporaires est encore actuellement de l'ordre de 9.000.

La question de la situation du personnel a fait d'autre part l'objet d'une observation de caractère général dans la partie du rapport consacré à l'examen des crédits de fonctionnement.

Article 44 A.

Solde de réserve des officiers généraux du cadre navigant de l'armée de l'air.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Le temps passé en congé définitif après limite d'âge par les officiers généraux du cadre navigant de l'armée de l'air placés dans cette position à la date de la présente loi ou qui seront placés postérieurement à cette date n'est plus compté comme services valables pour la retraite. La base de leur solde de réserve est définie conformément aux dispositions de l'article L 26 du code des pensions civiles et militaires de retraite comme s'ils étaient admis à la limite d'âge dans la deuxième section du cadre de l'état-major général.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article additionnel, qui résulte de l'adoption d'un amendement présenté par M. Marcel David, ne fait que reprendre l'article 27 du projet de loi n° 1488 concernant diverses dispositions applicables à l'exercice 1956.

Cet article, afin de supprimer une anomalie qui pouvait être préjudiciable aux intéressés, prévoit que le temps passé en congé définitif du personnel navigant, après la limite d'âge, par les officiers généraux du cadre navigant de l'armée de l'air n'est plus compté comme services valables pour la retraite.

Votre commission des finances vous en propose l'adoption sans modification.

Article 44 bis.

Maintien des droits à pension aux veuves de marins.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

L'article 22 bis de la loi du 12 avril 1941, modifié par l'article 6 de la loi n° 48-1469 du 22 septembre 1948 et l'article 3 de la loi n° 50-1028 du 22 août 1950, ainsi que les articles 49 (§ a), 5° et 49 (§ 1^{er}) du décret-loi du 17 juin 1938, modifiés par les articles 20 de la loi n° 48-1469 du 22 septembre 1948 et 3 de la loi n° 50-1028 du 22 août 1950, sont complétés comme suit :

« Toutefois, les veuves remariées, redevenues veuves, ou divorcées à leur profit, recouvrent l'intégralité de leur droit à pension si elles sont âgées de soixante ans au moins ou de cinquante-cinq ans en cas d'incapacité de travail égale ou supérieure à 80 p. 100 et si les revenus des avoirs laissés par leur second mari ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou si elles ont cotisé audit impôt pour un revenu net ne dépassant pas 60.000 F après application de l'abattement à la base et déduction pour charges de famille.

« Les veuves vivant en état de concubinage notoire, quand cesse le concubinage, bénéficient dans les mêmes conditions, des dispositions ci-dessus. »

Texte proposé par votre commission :

1^{er} alinéa :

Conforme.

2^e alinéa : « Toutefois... »

... ou divorcées ou séparées de corps à leur profit...

... revenus des avoirs à elles laissés par leur second mari (le reste sans changement).

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article additionnel, introduit par la commission des finances de l'Assemblée nationale, étend aux veuves de marins remariées et redevenues veuves les dispositions actuellement applicables aux veuves de fonctionnaires et qui figurent à l'article L 62 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Votre commission des finances a adopté cet article. Elle vous propose toutefois de le compléter pour tenir compte de l'adjonction qui a été apportée récemment à l'article L 62 du code des pensions par la loi n° 56-243 du 9 mars 1956 en ce qui concerne les veuves séparées de corps à leur profit.

B. — Dispositions relatives au Trésor.

Article 45.

Majoration des découverts de certains comptes de commerce.

Texte proposé par le Gouvernement :

Les découverts des comptes de commerce désignés ci-dessous, reconduits à 1956 conformément à l'état F annexé au décret n° 55-1689 du 31 décembre 1955, sont portés aux montants ci-après :

Défense nationale (air) :

Réparation de réacteurs pour le compte des pays membres de l'O. T. A. N. — Découvert, 350 millions de francs.

Affaires économiques et financières :

Gestion de titres de sociétés d'économie mixte appartenant à l'Etat. — Découvert, 6 milliards de francs.

Présidence du conseil (commissariat à l'énergie atomique) :

Financement de stocks d'uranium et de thorianite. — Découvert, 800 millions de francs.

Reconstruction et logement :

Fonds national d'aménagement du territoire. — Découvert, 11.500 millions de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Les découverts des comptes...

Affaires économiques et financières :

Au lieu de : « 6 milliards de francs », lire : « 5.999 millions de francs ».

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article prévoit le relèvement des découverts de quatre comptes de commerce :

Réparation d'appareils aéronautiques pour l'O. T. A. N., en 1955, 150 en 1956, 350, soit 200 en plus.

Financement de stocks d'uranium, en 1955, 400; en 1956, 800, soit 400 en plus.

Gestion des titres de sociétés d'économie mixte appartenant à l'Etat, en 1955, 5.000; en 1956, 6.000, soit 1.000 en plus.

Aménagement du territoire, en 1955, 8.000; en 1956, 11.500, soit 3.500 en plus.

Au total, par conséquent, l'ensemble des relèvements ressort à 5,1 milliards.

Toutes ces propositions paraissent correctes et justifiées par un développement des opérations retracées par ces comptes.

Toutefois, en ce qui concerne le compte de « gestion des titres de sociétés d'économie mixte appartenant à l'Etat », il semble qu'il y ait une observation à formuler.

Au moment où a été discutée la loi de 1949 portant institution des comptes spéciaux il avait été spécifié que les comptes de commerce seraient des comptes de passage qui devaient normalement être soldés au 31 décembre, sauf report de stocks.

Mais, en ce qui concerne le compte de gestion des titres de société, celui-ci était justifié par la nécessité dans laquelle se trouve parfois l'Etat de souscrire très rapidement et dans les conditions du droit commercial à des augmentations de capital dans des sociétés dont il est actionnaire et, comme la nature de crédits budgétaires, exige des délais d'adoption d'une procédure simplifiée s'avérait nécessaire.

Le découvert du compte dont il s'agit correspondait à une disponibilité qui devait permettre la souscription immédiate de l'Etat aux augmentations de capital des sociétés dont il était actionnaire, étant entendu qu'il s'agissait d'une sortie de fonds de roulement qui devait être reconstitué par des crédits budgétaires de régularisation.

Or, l'esprit de la loi n'a pas été respecté car ce compte a reçu en dotation les actions remises au titre de l'impôt de solidarité. Lorsque ces dernières ont été cédées, il a reçu en échange des espèces qui auraient dû normalement être reversées au budget, mais qui ont été maintenues au crédit du compte, de telle sorte qu'il devient très difficile de suivre les opérations auxquelles il se livre puisqu'il a une masse de manœuvre de 6 à 7 milliards qu'il peut employer à sa convenance.

Votre commission des finances vous propose de procéder à un abatement indicatif de 1 million pour appeler l'attention du Gouvernement sur l'intérêt qu'il y aurait à régulariser le fonctionnement de ce compte en procédant, en fin d'année, aux versements et aux reversesments budgétaires justifiés par les opérations effectuées au cours de l'exercice.

Par ailleurs, sur proposition de M. Armengaud, elle a exprimé le souhait d'avoir des explications sur l'état de la négociation relative à l'affaire Roehling.

Article 46.

Majoration du découvert du compte spécial « Subsistances militaires ».

Texte proposé par le Gouvernement :

Le découvert du compte spécial « Subsistances militaires » reconduit à 1956 et qui s'élève à 8 milliards de francs pourra, jusqu'au 31 décembre 1956 et dans la limite d'un montant maximal de 9 milliards de francs, être majoré par arrêté conjoint du ministre des affaires économiques et financières et du ministre de la défense nationale et des forces armées, en fonction des besoins des unités d'Afrique du Nord.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Le découvert de 8 milliards fixé pour le compte spécial « Subsistances militaires » fournit aux services gestionnaires une aisance de trésorerie suffisante dans l'état actuel de leurs besoins.

Toutefois, les événements qui se déroulent en Afrique du Nord peuvent, dans le courant de l'année, amener l'intendance à accroître ses commandes de rations de combat et à entretenir des stocks plus importants que ceux qui existent actuellement.

Aussi, pour tenir compte d'une telle éventualité et plutôt que de fixer dès à présent un découvert excédant manifestement les besoins actuels du service, est-il proposé d'autoriser le relèvement du découvert du compte spécial, dans la limite d'un montant maximal de 9 milliards de francs, par arrêtés du ministre des affaires économiques et financières et du ministre de la défense nationale.

Cet article a été adopté par votre commission sans observation

Article 47.

Autorisation d'engagement
au titre du compte « Fonds forestier national ».

Texte proposé par le Gouvernement :

Le montant maximal des dépenses que le ministre de l'agriculture est autorisé à engager, en 1956, sur les ressources du fonds forestier national est fixé à 3.432 millions de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article a un caractère traditionnel. Il fixe le plafond des dépenses que le ministre de l'agriculture est autorisé à engager, en 1956, sur les ressources du fonds forestier national.

Le chiffre proposé est de 3.432 millions. Il est du même ordre de grandeur que ceux des années précédentes (1953: 5.200 millions; 1954: 3.300 millions; 1955: 3.225 millions).

Il convient d'ajouter que l'administration des eaux et forêts gère ce compte avec beaucoup de prudence et que les engagements sont toujours maintenus dans la limite des recettes qu'elle effectue.

Cet article n'appelle pas d'observation de la part de votre commission des finances.

Article 47 bis.

Augmentation des ressources mises à la disposition
du fonds d'amortissement des charges de l'électrification rurale.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Toutes mesures seront prises avant la fin de l'année 1956 pour assurer au fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale, les ressources nécessaires tant à l'accomplissement des obligations résultant pour cet établissement des dispositions combinées des articles 108 de la loi du 31 décembre 1936 et 38 de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz qu'à l'exécution des engagements déjà pris envers les collectivités locales.

Ces mesures ne pourront en aucun cas diminuer les droits et prérogatives des collectivités locales qui garderont notamment l'initiative et la maîtrise des travaux d'électrification (extension et renforcement); les allègements ou participations du fonds pourront atteindre 100 p. 100 et ne devront jamais descendre au dessous de 70 p. 100.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article est dû à l'initiative parlementaire.

Le fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale n'arrive plus à faire face au développement des programmes d'électrification en cours. Il en résulte un goulot d'étranglement désastreux pour les petites communes.

Le présent article est une invitation adressée au Gouvernement pour qu'il assure au fonds d'amortissement les ressources qui lui sont nécessaires pour assumer ses obligations.

Toutefois, afin de prévenir, en contrepartie, un contrôle de l'Etat, l'article en question stipule expressément que ces mesures ne pour-

ront en aucun cas diminuer les droits et prérogatives des collectivités locales.

Votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 48.

Fonds national pour le développement des adductions d'eau.

Promesses de subventions en annuités.
Autorisations d'émission des titres d'annuités.

Texte proposé par le Gouvernement :

En vue de l'application des dispositions de l'article 8 de la loi n° 55-137 du 2 février 1955, le secrétaire d'Etat à l'agriculture est autorisé à accorder au cours des années 1956 et 1957 des promesses de subventions en annuités imputables au fonds national pour le développement des adductions d'eau dans les communes rurales jusqu'à concurrence d'un capital de 40 milliards de francs, à raison de 35 milliards de francs en 1956 et 5 milliards de francs en 1957.

Les autorisations d'émission des titres d'annuités correspondant à ces promesses de subventions sont fixées à :

12 milliards de francs pour 1956;

13 milliards de francs pour 1957;

13 milliards de francs pour 1958;

Et 2 milliards de francs pour 1959.

Les autorisations d'émission qui seraient inemployées dans l'exercice au titre duquel elles sont ouvertes seraient utilisables dans les exercices suivants.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

En vue de l'application des dispositions de l'article 8 de la loi n° 55-137 du 2 février 1955, le secrétaire d'Etat à l'agriculture est autorisé à accorder au cours des années 1956 et 1957 des promesses de subventions en annuités imputables au fonds national pour le développement des adductions d'eau dans les communes rurales jusqu'à concurrence d'un capital de 65 milliards de francs, à raison de 35 milliards de francs en 1956 et de 30 milliards de francs en 1957.

Les autorisations d'émission des titres d'annuités correspondant à ces promesses de subventions sont fixées à :

12 milliards de francs pour 1956;

15 milliards de francs pour 1957;

23 milliards de francs pour 1958;

Et 15 milliards de francs pour 1959.

3^e alinéa :

Conforme.

Ajouter l'alinéa suivant :

Afin d'assurer le paiement des annuités afférentes à 25 milliards de promesse de subventions à accorder en 1957, le fonds national pour le développement des adductions d'eau recevra en provenance du budget de l'agriculture les dotations annuelles nécessaires.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article met en œuvre le fonds national pour le développement des adductions d'eau institué par la loi du 2 février 1955.

En même temps, il dresse un échéancier pour l'émission des titres d'annuités correspondant aux promesses de subvention.

Ces subventions seront versées selon les mêmes modalités que celles du programme inconditionnel, en 20 annuités de 8,36 p. 100 environ. On calcule que le montant des ressources annuelles à escompter — et qui sont évaluées à 4,2 milliards — devrait permettre d'assurer le paiement d'annuités correspondant à environ 50 milliards de subvention, ce qui, sur la base d'un taux moyen de subvention correspondant, représente un volume global de travaux de l'ordre de 100 milliards.

Toutefois, afin d'assurer une marge de sécurité, le programme de 1956 a été limité à 80 milliards de travaux correspondant à des promesses de subvention d'un montant maximum de quelque 40 milliards répartis à concurrence de 35 milliards en 1956 et de 5 milliards en 1957. Ces derniers chiffres ont été portés à l'Assemblée nationale, avec l'accord du Gouvernement, respectivement à 65, 35 et 30 milliards.

Cet article n'appelle pas d'objection.

Article 49.

Majoration des crédits et des prévisions
de recettes des comptes d'avances.

Texte proposé par le Gouvernement :

Les crédits de dépenses des comptes d'avances, reconduits à 1956 conformément à l'état 1 annexé au décret n° 55-1689 du 31 décembre 1956, et les prévisions de recettes de ces mêmes comptes sont majorés comme suit :

Avances à divers organismes de caractère social (1); crédits de dépenses supplémentaires, 35 milliards de francs; évaluation des recettes supplémentaires, 5 milliards de francs.

Avances à divers organismes, services ou particuliers :

Avances aux fonctionnaires de l'Etat pour l'acquisition de moyens de transport, crédits de dépenses supplémentaires, 150 millions de francs.

Avances pour le règlement des dépenses imputables aux budgets locaux des territoires d'outre-mer et aux sections locales du F. I. D. E. S., crédits de dépenses supplémentaires, 25 millions de francs; évaluation des recettes supplémentaires, 25 millions de francs.

(1) Compte créé par l'article 53 de la présente loi.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Le présent article a pour objet de majorer les crédits de dépenses, reconduits à 1956 par le décret du 31 décembre 1955, de certains comptes d'avances en même temps que de prévoir des recettes supplémentaires.

L'essentiel de cet article se rapporte aux avances à divers organismes de caractère social. Compte tenu d'une opération de régularisation de 5 milliards, le crédit supplémentaire ressort à une trentaine de milliards.

Votre commission des finances a relevé l'importance de ce crédit et insiste auprès du Gouvernement pour que les divers organismes de sécurité sociale soient mis en demeure de faire les efforts nécessaires pour que cette nouvelle contribution du Trésor ne soit en aucun cas dépassée cette année.

Sous le bénéfice de cette observation, elle vous propose d'adopter le présent article.

Article 50.

Avances consolidées sous forme de prêts.

Texte proposé par le Gouvernement:

Est autorisé dans les conditions fixées à l'article 6, alinéa 4 de la loi n° 50-586 du 27 mai 1950, la consolidation sous forme de prêts du Trésor des avances énumérées ci-après dont le total est égal à 5,59 milliards.

Avances aux établissements publics nationaux et services autonomes de l'Etat:
Caisse nationale des agents des collectivités locales, 5 milliards de francs.

Avances aux collectivités locales et établissements publics locaux:
Collectivités et établissements publics (art. 70 de la loi du 31 mars 1952), 450 millions de francs.

Avances à la Société nationale des chemins de fer français:
Convention du 8 janvier 1941, 9 millions de francs.
Ces prêts seront imputés à des comptes dits de consolidation.
Les recettes à provenir, en 1956, de l'amortissement de ces prêts ainsi que des prêts résultant de consolidations antérieures seront portés aux mêmes comptes. Leur montant total est évalué à 2 milliards 744 millions de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Il s'agit d'une disposition de caractère traditionnel.

Les avances qui n'ont pu être remboursées à l'expiration de la période de renouvellement sont consolidées sous forme de prêts, en principe remboursables au bout de cinq ans.

Cette année, les avances en question sont d'un montant relativement modéré puisqu'elles s'élèvent à environ 5,5 milliards, dont 5 milliards au titre de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

Il s'agit là d'un organisme qui en est encore à ses débuts et qui n'a pas encore eu la possibilité d'amortir l'avance qui lui a été consentie par le Trésor pour permettre son démarrage.

Il convient d'ajouter qu'aux termes de la loi du 3 avril 1955, ces comptes doivent être crédités du montant des amortissements réalisés sur les avances précédemment consolidées.

C'est là une très heureuse innovation qui permet de suivre le sort réservé aux prêts en cours. Cette année, il est prévu à ce titre une recette de 2.744 millions.

Article 51.

Ouverture d'un compte d'affectation spéciale.

Texte proposé par le Gouvernement:

Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte d'affectation spéciale intitulé « Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités », géré par le président du conseil des ministres.

Ce compte retrace:

En recettes:

Les subventions allouées par l'Etat, les collectivités publiques et les établissements publics, le montant de dons, le produit de collectes opérées dans le public, d'une manière générale, toutes ressources destinées à venir en aide, sous quelque forme que ce soit, aux victimes de sinistres et calamités, ainsi que le montant de versements de fonds effectués à divers titres;

En dépenses:

Le montant des secours en numéraires versés aux sinistrés, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organismes charitables chargés de l'organisation des secours, des représentants diplomatiques des pays sinistrés ou des représentants de la France dans ces pays, le montant des frais d'acquisition ou de collecte, de gardiennage, de transport et de répartition des matériels ou produits de toute nature distribués aux victimes de sinistres et calamités, le montant des marchés passés en vue d'apporter une aide aux sinistrés, ainsi que toutes dépenses diverses entraînées par l'organisation des secours et le fonctionnement du fonds.

Ce compte est subdivisé, tant en recettes qu'en dépenses, en sections gérées respectivement, par délégation du président du conseil, par le ministre compétent en fonction du lieu de chaque sinistre ou calamité.

En cas de sinistre ou de calamité, des crédits pourront être ouverts au titre de la section intéressée par arrêté du ministre des affaires économiques et financières, dans la limite des ressources effectivement imputées à la section correspondante des recettes.

Des virements de crédits entre les diverses sections du fonds pourront être décidés par arrêté du ministre des affaires économiques et financières.

Pour la gestion du fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités, le président du conseil est assisté par un comité dont la composition et les attributions seront fixées par un décret qui déterminera également les modalités de fonctionnement du fonds.

Les dispositions du présent article sont applicables en Algérie et dans les territoires relevant du ministre de la France d'outre-mer.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Il est ouvert dans les
...publics, éventuellement le montant des dons et le produit des collectes de caractère national opérées dans le public, sur l'initiative gouvernementale, destinées... (Le reste sans changement.)

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article prévoit l'ouverture d'un nouveau compte d'affectation spéciale.

Il s'agit, en fait, d'une mesure purement comptable qui doit permettre, lorsque survient une calamité, de centraliser à un compte unique ouvert au Trésor, le produit des collectes.

Ce compte n'est évidemment doté d'aucun crédit. Il s'agit, encore une fois, d'une mesure purement comptable.

Le nouveau compte comportera autant de lignes que nécessiteront éventuellement les circonstances.

Cet article n'appelle pas d'observation.

Article 52.

Ouverture d'un compte spécial de règlement avec les gouvernements étrangers.

Texte proposé par le Gouvernement:

Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte spécial de règlement avec les gouvernements étrangers intitulé « Application de l'accord de coopération économique et d'assistance technique franco-yougoslave du 27 juillet 1955 », géré par le ministre des affaires économiques et financières.

Ce compte retrace, en dépenses, les versements effectués au Gouvernement de la République populaire fédérative de Yougoslavie en application des dispositions de l'annexe de l'accord du 27 juillet 1955 et, en recettes, le montant des remboursements opérés par le Gouvernement yougoslave.

Le découvert du compte ne pourra excéder 1.500 millions de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — L'accord de coopération économique et d'assistance technique conclu entre la France et la Yougoslavie le 27 juillet 1955 prévoit l'octroi par le Gouvernement français, pendant une période de cinq ans, d'un crédit de 1.500 millions de francs au Gouvernement yougoslave en vue de lui permettre de financer l'acquisition de fournitures françaises importées par la Yougoslavie soit pour ses besoins propres, soit en vue d'une utilisation commune sur les marchés d'autres pays.

Les opérations de versement et de remboursement des sommes mises par la France à la disposition du Gouvernement yougoslave doivent être retracées dans un compte spécial de règlement avec les gouvernements étrangers.

Le projet d'article ci-dessus a pour objet d'autoriser l'ouverture de ce compte dans les écritures du Trésor.

Votre commission des finances a eu son attention appelée sur le fonctionnement de ce compte et elle désire obtenir du Gouvernement quelques précisions sur les modalités envisagées avec le Gouvernement yougoslave en ce qui concerne le remboursement des avances que nous lui avons consenties.

Article 53.

Ouverture d'un compte spécial d'avances du Trésor.

Texte proposé par le Gouvernement:

Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte spécial, géré par le ministre des affaires économiques et financières, intitulé « Avances à divers organismes de caractère social », destiné à retracer les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les avances consenties par le Trésor aux divers régimes sociaux.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Les avances consenties depuis plusieurs années aux régimes sociaux sont retracées dans des comptes d'avances différents. Il paraît souhaitable de regrouper dans

un compte unique les opérations de l'espèce. Aussi est-il proposé d'ouvrir un compte spécial où seront retracées les nouvelles avances consenties aux organismes de caractère social, ainsi que celles antérieurement accordées et qui y seront transportées.

Sous le bénéfice des précisions fournies à l'article 49, le présent article a été adopté sans modification par votre commission des finances.

Article 51.

Prêts à la caisse centrale de la France d'outre-mer pour la régularisation des cours des produits d'outre-mer.

Texte proposé par le Gouvernement :

Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte spécial intitulé « Prêts à la caisse centrale de la France d'outre-mer pour la régularisation des cours des produits d'outre-mer », géré par le ministre des affaires économiques et financières.

Pour 1956, le montant maximal des prêts susceptibles d'être consentis à ce titre est fixé à 5.750 millions de francs.

Sur les ressources qui ont été mises en 1955 à la disposition du fonds de développement économique et social pour le compte de la caisse centrale de la France d'outre-mer est annulée une somme de 5.750 millions de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Le décret n° 55-185 du 2 février 1955 a créé un fonds national de régularisation des cours des produits d'outre-mer ayant pour objet de consentir des prêts aux caisses locales de stabilisation des prix des territoires d'outre-mer.

Pour permettre le fonctionnement de ce fonds géré par la caisse centrale de la France d'outre-mer et lui fournir les moyens d'accorder aux caisses de stabilisation des cours des produits d'outre-mer des prêts destinés à assurer le financement des campagnes 1955-1956 et 1956-1957, il est nécessaire de prévoir l'octroi de prêts du Trésor pour un montant maximal de 5.750 millions de francs.

En contre-partie de cette dépense, les sommes qui ont été affectées au financement des opérations propres de la caisse centrale de la France d'outre-mer sur les ressources du fonds de développement économique et social en 1955 sont réduites de 5.750 millions de francs.

Votre commission des finances vous propose d'adopter cet article qui institue un compte spécial permettant de suivre les opérations de régularisation des produits d'outre-mer.

Article 53.

Prêts à la Société nationale de constructions aéronautiques du Sud-Est pour la fabrication en série de l'avion bi-réacteur moyen courrier « Caravelle ».

Texte proposé par le Gouvernement :

Le ministre des affaires économiques et financières est autorisé à donner à la Société nationale des constructions aéronautiques du Sud-Est (S. N. C. A. S. E.) les garanties de financement nécessaires pour permettre à cette entreprise de lancer un programme de fabrication d'appareils moyen courrier bi-réacteurs « Caravelle » destinés à être vendus à des utilisateurs français ou étrangers après approbation dudit programme en conseil des ministres.

Le ministre des affaires économiques et financières est également autorisé à consentir à cet effet à la S. N. C. A. S. E. des prêts d'un montant maximal de 5 milliards de francs. Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte spécial intitulé « Prêts à la S. N. C. A. S. E. » destiné à retracer le versement et le remboursement de ces prêts. Le montant maximal des sommes qui seront portées en 1956 au débit de ce compte est fixé à 3,5 milliards. Une convention sera conclue entre le ministre des affaires économiques et financières et le secrétaire d'Etat aux travaux publics, aux transports et au tourisme, d'une part, et la Société nationale de constructions aéronautiques du Sud-Est, d'autre part, pour définir les modalités de remboursement des prêts consentis en application du présent article.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Le présent article a pour objet de donner à la Société nationale de constructions aéronautiques du Sud-Est les garanties de financement dont cette société a besoin pour entreprendre la fabrication en série de l'avion « Caravelle ».

Il est rappelé que la S. N. C. A. S. E. a établi les plans d'un avion moyen courrier bi-réacteur destiné à des usages civils dénommé « Caravelle » et que la construction du prototype de cet appareil, choisi à la suite d'un concours ouvert entre différents constructeurs français, a été décidée par le Gouvernement conformément aux décisions d'une commission technique siégeant auprès du secrétariat général à l'aviation civile et commerciale.

Le prototype a fait son premier vol au mois de mai 1955 et poursuit actuellement ses essais dans des conditions particulièrement brillantes. Au début de la présente année, la compagnie nationale Air France a passé commande à la S. N. C. A. S. E. de douze appareils et pris, en outre, une option sur douze autres appareils, susceptible d'être suivie d'une seconde option portant encore sur

douze appareils. Les contacts pris par la S. N. C. A. S. E. avec d'autres compagnies de transport aérien françaises et étrangères permettent, dès maintenant, de tenir pour probable de nouvelles commandes en France et à l'étranger.

Il est donc extrêmement souhaitable que la construction de « Caravelle » soit entreprise en série, à un rythme suffisant pour assurer des livraisons rapides aux utilisateurs à partir de fin 1956, cette rapidité étant une des conditions du succès commercial de cet appareil. Aussi, convient-il de mettre à la disposition de la S. N. C. A. S. E. les moyens financiers nécessaires pour cette fabrication.

Le présent article de loi permettrait à la S. N. C. A. S. E. d'obtenir par deux procédés les moyens financiers indispensables : par la garantie de l'Etat accordée à des emprunts qu'elle contracterait, dans la mesure où cela serait nécessaire, auprès des organismes appropriés et aussi, par des prêts que le Trésor pourrait lui consentir dans la limite de 5 milliards de francs.

Tel est le double objet de l'article de loi ci-dessus qui, d'une part, permet l'octroi de la garantie de l'Etat et, d'autre part, autorise l'ouverture dans les écritures du Trésor d'un compte spécial.

Le montant maximal des prêts pouvant être portés — en 1956 — au débit de ce compte spécial serait fixé à 3.500 millions. Les conditions de remboursement des prêts consentis par le Trésor, ainsi que les modalités de la garantie de l'Etat qui serait accordée éventuellement, en application du premier alinéa du présent article, à des crédits d'autre origine seraient fixées par des conventions entre la S. N. C. A. S. E. et l'Etat.

Votre commission des finances a longuement délibéré sur cet article. Elle a chargé son rapporteur général de demander au ministre qu'il donne l'assurance que le financement ne sera accordé à la S. N. C. A. S. E. que si celle-ci est titulaire de marchés fermes avec Air France afin de prévenir le risque que les « Caravelle » ne restent inutilisés.

Article 56.

Clôture, report de la date de clôture et changement d'intitulé de certains comptes.

Texte proposé par le Gouvernement :

1. Le compte spécial « Conversion de francs et billets libellés en francs (francs d'occupation) contre mark ou schilling et inversement » sera définitivement clos le 31 décembre 1955.

2. Le compte spécial « Emission de billets du Trésor libellés en francs dans les territoires occupés » sera définitivement clos le 31 décembre 1956.

3. La date de clôture des comptes spéciaux énumérés ci-dessous, fixée au 31 décembre 1955, est reportée au 31 décembre 1956 :

Liquidation des organismes professionnels (art. 169 de la loi n° 46-2154 du 7 octobre 1946) et para-administratifs (art. 51 de la loi n° 50-586 du 27 mai 1950 et art. 36 de la loi n° 53-75 du 6 février 1953) ;

Opérations consécutives à l'introduction du franc en Sarre ; Opérations de recettes et de dépenses afférentes à la réalisation des surpluses américains et des biens prélevés en Allemagne.

4. La date de clôture des comptes spéciaux : « Contribution aux dépenses militaires des Etats associés » et « Assistance militaire aux Etats associés d'Indochine », fixée au 31 octobre 1955 est reportée au 31 décembre 1956. Les recettes ou les dépenses de ces comptes qui ne seraient pas recouvrées ou payées au 31 décembre 1956 ou qui deviendraient liquides et exigibles après cette date, seront effectuées au titre des recettes et dépenses du budget général à la diligence du ministre des affaires étrangères (Relations avec les Etats associés).

5. L'intitulé du compte de commerce ouvert par l'article 9 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 est modifié comme suit : « Réparation de matériels aériens pour le compte de pays membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord ».

L'intitulé du compte de règlement avec les gouvernements étrangers ouvert par la loi n° 52-852 du 21 juillet 1952 est modifié comme suit : « Exécution des accords conclus avec les Gouvernements polonais, tchécoslovaque, hongrois, yougoslave et bulgare, relatifs à l'indemnisation d'intérêts français ».

L'intitulé du compte de règlement avec les gouvernements étrangers ouvert par l'article 10 de la loi n° 53-75 du 6 février 1953 est modifié comme suit : « Exécution de l'accord franco-polonais du 7 septembre 1951, du protocole financier franco-yougoslave du 27 juillet 1955 et de l'accord franco-bulgare du 28 juillet 1955. »

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — 1. Ce compte ouvert dans les écritures du Trésor par l'article 75 de la loi n° 46-2114 du 23 décembre 1946 a retracé jusqu'à la suppression du statut d'occupation, les dépenses et les recettes en francs entraînées par certains transferts effectués dans les deux sens entre la France d'une part, l'Allemagne et l'Autriche d'autre part.

Il est proposé de clore définitivement ce compte qui n'est plus appelé à retracer aucune opération et auquel s'est substitué en 1955 le nouveau compte « Conversion de francs en deutsche mark et inversement entraîné par le fonctionnement des services français en Allemagne », ouvert par l'article 38 de la loi n° 55-1014 du 6 août 1955.

2. La cessation du régime d'occupation en Allemagne et en Autriche a eu pour conséquence d'obliger le Trésor français à retirer de la circulation la totalité des billets libellés en francs d'occupation

émis en application de l'article 74 de la loi n° 46-2014 du 23 décembre 1946.

Sur le territoire de la République fédérale, ces billets ont été échangés contre de nouvelles coupures dont l'émission est retracée au nouveau compte « Emission de billets du Trésor libellés en francs et valables en Allemagne pour les forces françaises et les personnes autorisées par elles », ouvert par l'article 37 de la loi n° 55-1044 du 6 août 1955.

Les dernières opérations exceptionnelles d'échange devant intervenir au plus tard dans le courant de l'année, il est proposé de fixer au 31 décembre 1956 la date de clôture de l'ancien compte d'émission qui ne retrace plus désormais que des opérations de liquidation.

3. Liquidation des organismes visés à l'article 169 de la loi du 7 octobre 1946, à l'article 51 de la loi du 27 mai 1950 et à l'article 36 de la loi du 6 février 1953. — Ce compte, uniquement destiné à prendre en charge le passif et l'actif des organismes dissous en vertu de la loi du 26 avril 1946, a vu étendre considérablement son activité, notamment par l'article 54 de la loi du 27 mai 1950 modifié et complété par l'article 36 de la loi du 6 février 1953, qui a prévu l'imputation au compte dont il s'agit des résultats de la liquidation des organismes para-administratifs. Celle-ci étant actuellement loin d'être terminée, il n'est pas encore possible de clore le compte spécial du Trésor.

Opérations consécutives à l'introduction du franc en Sarre. — Aux termes de l'article 2 de la loi n° 47-2158 du 15 novembre 1947, les dépenses résultant de l'introduction du franc en Sarre sont imputées à un compte spécial du Trésor dont la clôture a été fixée au 31 décembre 1955.

Cependant, restent encore à effectuer la conversion des avoirs sarrois en France prévue à l'article 6 de la loi du 15 avril 1953 ainsi que la conversion des avoirs des résidents français et sarrois visés par l'arrêté du 8 juillet 1953.

Il apparaît donc de toute nécessité de reporter au 31 décembre 1956 la date de clôture du compte « Opérations consécutives à l'introduction du franc en Sarre ».

Opérations de recettes et de dépenses afférentes à la réalisation des surplus américains et des biens prélevés en Allemagne. — Ce compte dont les opérations ne seront pas totalement terminées au 31 décembre 1955 doit être maintenu dans les écritures du Trésor pendant une nouvelle année.

4. Assistance militaire aux Etats associés d'Indochine. — Contribution aux dépenses militaires des Etats associés. — La loi n° 55-359 du 3 avril 1955 relative aux comptes spéciaux du Trésor pour l'année 1955 a prévu, dans son article 12, que ces deux comptes seraient clos définitivement le 31 octobre 1955.

La liquidation de l'aide accordée par le Gouvernement des Etats-Unis pour le financement des armées nationales a été retardée par suite des délais nécessaires pour la régularisation et le contrôle des dépenses effectuées en Indochine.

Aussi apparaît-il nécessaire de proroger la durée de ces comptes et de fixer leur clôture au 31 décembre 1956.

5. Parmi les comptes spéciaux reconduits à 1956, il en est trois dont l'intitulé doit être modifié pour tenir compte des opérations nouvelles qu'ils auront à retracer au cours de l'année.

Réparations de réacteurs pour le compte de pays membres de l'O. T. A. N. — Ce compte retrace l'exécution des travaux de réparation confiés par divers pays étrangers membres de l'O. T. A. N. à l'atelier industriel de Paëronautique de Casablanca.

Ces travaux ont été jusqu'à présent limités à la réparation de réacteurs, mais nos alliés ont demandé qu'ils soient étendus à la réparation de certaines catégories de moteurs à piston.

Les négociations engagées à ce sujet étant susceptibles d'aboutir dans le courant de 1956, il a paru nécessaire de modifier l'intitulé du présent compte en remplaçant le terme « réacteurs » par celui de « matériels aériens ».

Exécution des accords conclus avec les Gouvernements polonais, tchécoslovaque, hongrois et yougoslave relatifs à l'indemnisation d'intérêts français.

Exécution du protocole financier franco-yougoslave du 14 avril 1951 et de l'accord franco-polonais du 7 septembre 1951.

Ces comptes retracent l'exécution des divers accords conclus avec des gouvernements étrangers relatifs à l'indemnisation des ressortissants français victimes de mesures de nationalisation ou d'expropriation (Pologne, Tchécoslovaquie, Hongrie et Yougoslavie) et des porteurs français de créances financières sur ces pays (Yougoslavie, Pologne).

En 1956, ces deux comptes seront appelés à retracer des opérations nouvelles, le premier, au titre de l'accord franco-bulgare du 28 juillet 1955 prévoyant l'indemnisation d'intérêts français dans des conditions analogues à celles actuellement en vigueur pour la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Yougoslavie; le second, au titre du même accord et du nouveau protocole financier franco-yougoslave, signé à Paris, le 27 juillet 1955 et qui fixe les modalités suivant lesquelles le recouvrement des créances financières sur la Yougoslavie sera désormais poursuivi.

Pour ces raisons, il est proposé de modifier et de compléter l'intitulé des deux comptes spéciaux appelés à retracer l'exécution des nouveaux accords intervenus.

Sous réserve de l'observation formulée à propos de l'article 52, votre commission des finances vous propose l'adoption de cette disposition.

Article 57.

Prêts pour l'habitat rural et les migrations rurales.

Texte proposé par le Gouvernement:

Le montant maximal des prêts qui pourront être attribués au titre de l'habitat rural et des migrations rurales est fixé à la somme de 8 milliards de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs. — Les crédits de paiement nécessaires à l'attribution de ces prêts pour 1956 sont prévus dans le cadre du fonds de développement économique et social.

Sans observation.

Article 58.

Amélioration des logements de première nécessité.

Texte proposé par le Gouvernement:

Afin de permettre l'amélioration des logements de première nécessité, les organismes d'habitation à loyer modéré intéressés seront autorisés, par arrêtés du ministre des affaires économiques et financières et du secrétaire d'Etat à la reconstruction et au logement, à contracter, en 1956, auprès de la caisse des dépôts et consignations des emprunts dans la limite d'un montant global de 1.500 millions de francs.

Les annuités de remboursement de ces emprunts pourront être prises en charge par l'Etat.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Premier alinéa: conforme.

Deuxième alinéa: les annuités de remboursement de ces emprunts seront prises en charge par l'Etat.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs. — Au cours de l'année 1954, le Gouvernement a lancé un programme de construction de « logements de première nécessité » pour venir en aide à la population la plus déshéritée. C'est ainsi que furent accordés aux organismes d'habitations à loyer modéré 41 milliards et demi de prêts.

Ces constructions, qui ne comportent dans la plupart des cas qu'un seul niveau, nécessitent, pour être rendues habitables, d'importantes dépenses annexes: voiries, réseaux et assainissements.

Etant donné la destination de ces logements et afin de ne pas déséquilibrer les comptes d'exploitation des organismes, il est proposé, à titre exceptionnel, que l'Etat puisse prendre à sa charge les dépenses afférentes au remboursement des emprunts qui seraient contractés à cet effet auprès de la Caisse des dépôts et consignations, dans la limite de 1.500 millions de francs.

Cet article a été voté par l'Assemblée nationale après de nombreuses critiques présentées aux services du M. R. L. en ce qui concerne la construction de logements de première nécessité.

Commentaires. — Votre commission des finances s'étonne de ce que les crédits prévus soient réservés à l'amélioration des seules constructions édifiées dans la région parisienne, alors que les constructions réalisées en province nécessiteraient, elles aussi, quelques aménagements complémentaires.

Elle a chargé votre rapporteur spécial du budget de la reconstruction de demander au ministre des précisions sur l'utilisation de ces crédits.

Article 59.

Programme annuel de construction à réaliser par les organismes d'habitations à loyer modéré en 1956.

Texte proposé par le Gouvernement:

Est fixé à 170 milliards de francs le montant des autorisations de prêts qui peuvent être accordées au titre de la législation sur les habitations à loyer modéré pour l'année 1956.

a) Sur ce montant, 25 milliards sont destinés à permettre le lancement en 1956 d'opérations à réaliser au titre de la quatrième tranche du secteur industrialisé, dans les conditions prévues par le 3^e alinéa de l'article 49 de la loi n° 51-650 du 24 mai 1951 et le décret n° 54-1247 du 17 décembre 1951.

b) 115 milliards sont affectés à la construction d'immeubles locatifs répondant aux normes des habitations à loyer modéré; un dixième au moins du nombre des logements à réaliser sera réservé aux fonctionnaires et agents de l'Etat, dans les conditions définies par l'article 200 du code de l'urbanisme et de l'habitation.

c) 30 milliards sont affectés aux opérations d'accession à la propriété. Les opérations effectuées dans les communes rurales bénéficieront jusqu'au 1^{er} septembre 1956 d'un droit de priorité à concurrence d'un montant de 5 milliards de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs. — Le Parlement a témoigné, lors du vote du budget de 1955, de son souci de faire un effort accru en faveur des organismes d'habitations à loyer modéré dont la vocation est de construire au profit des familles disposant de ressources modestes.

En conséquence, le Gouvernement propose de porter à 170 milliards le montant total des autorisations de prêts de l'exercice 1956 (les crédits de paiement étant fixés à 167 milliards). Cette autorisation serait affectée à concurrence de 25 milliards à la quatrième tranche du secteur nationalisé, conformément aux dispositions du plan triennal, 115 milliards pour les opérations locatives et 30 milliards pour les opérations d'accession à la propriété.

Comme en 1955, priorité serait donnée jusqu'au mois de septembre aux opérations à réaliser dans les communes rurales, dans la limite de 5 milliards.

Il est précisé que les caisses d'épargne viennent en plus investir des fonds, dans les opérations des organismes d'habitation à loyer modéré, et notamment de ceux qui favorisent l'accèsion à la propriété.

Ces ressources supplémentaires, qui s'élevaient en 1954 à 45 milliards de francs, on atteint, en 1955, 21 milliards, et l'on peut escompter pour 1956 des possibilités au moins égales.

En 1955, les autorisations de prêts correspondantes avaient été fixées à 130 milliards. Elles ont été augmentées d'une anticipation de 60,4 milliards dont 36,8 milliards prélevés sur 1956 et 23,6 milliards prélevés sur les dotations prévues pour 1957.

Ces autorisations ont été entièrement utilisées dans le cadre du décret-programme du 17 décembre 1954 qui accordait 255 milliards d'autorisations de programme à utiliser par tranches annuelles de 85 milliards pendant les trois exercices 1955, 1956 et 1957.

Les réalisations ont été plus lentes que prévu. En effet, sur 407 milliards de versements autorisés, 72,8 milliards seulement ont été effectués.

Différentes raisons ont été mises en avant dont les principales nous semblent provenir d'une part, d'une certaine hésitation des entrepreneurs à poursuivre avec vigueur les chantiers en cours en raison du blocage des prix, d'autre part, une adaptation encore insuffisante des entreprises à des réalisations rapides et standardisées et enfin aussi à certaines difficultés éprouvées par les offices dont le rythme des engagements est passé de 75 milliards en 1953, à 100 milliards en 1954 et 190 milliards en 1955.

Pour 1956, les crédits devront permettre la mise en chantier de 72.000 logements au titre du programme de construction de logements pour la location et 41.000 logements au titre de l'accèsion à la propriété.

Article 60.

Bonifications d'intérêt aux emprunts émis pour la réalisation du plan.

Texte proposé par le Gouvernement:

Les entreprises, organismes et collectivités qui émettront des emprunts pour l'exécution du plan de modernisation et d'équipement pourront recevoir des bonifications d'intérêt pour le service de ces emprunts; l'intérêt laissé à la charge de l'emprunteur ne saurait être inférieur à 5 p. 100, ce taux étant ramené à 4,50 p. 100 pour les emprunts des entreprises sidérurgiques, des charbonnages et des entreprises d'armement maritime.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Les entreprises, organismes et collectivités qui émettront des emprunts pour l'exécution du plan de modernisation et d'équipement pourront recevoir des bonifications d'intérêt pour le service de ces emprunts; l'intérêt laissé à la charge de l'emprunteur ne saurait être inférieur à 5 p. 100, ce taux étant ramené à 4,50 p. 100.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Ces article, dont les dispositions étaient jusqu'ici insérées annuellement dans la loi relative aux dépenses d'investissement, a pour but d'alléger la charge du service de certains emprunts émis pour la réalisation du plan. La charge minimale conservée par l'emprunteur reste généralement fixée à 5 p. 100, ce taux étant toutefois ramené à 4,50 p. 100 pour les emprunts de la sidérurgie et des charbonnages en application des dispositions de l'article 2 de la loi du 10 avril 1952 portant ratification du traité instituant une Communauté européenne du charbon et de l'acier, ainsi que pour les emprunts contractés par les armateurs maritimes conformément aux dispositions du décret du 18 mars 1954.

L'Assemblée nationale a modifié la rédaction traditionnelle en fixant un taux minimum d'intérêt unique de 4,50 p. 100. Le Gouvernement ne s'est pas opposé à ce changement en soulignant que les taux d'intérêt d'ores et déjà consentis ne seraient pas modifiés et que la nouvelle disposition n'apporterait aucun changement au régime actuel, puisqu'aussi bien le présent texte se borne à fixer un plancher.

Votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 61.

Bonifications d'intérêts applicables aux emprunts contractés ou émis en vue de la réalisation d'opérations prévues par la législation sur les habitations à loyer modéré.

Texte proposé par le Gouvernement:

Pour l'année 1956, les bonifications d'intérêts instituées par les articles 197, 207, 208, du code de l'urbanisme et de l'habitation sont applicables aux emprunts émis ou contractés, dans la limite de 2 milliards de francs, par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés de crédit immobilier.

Sont également bonifiables dans les mêmes conditions, mais sans limitation de somme; les emprunts contractés par les organismes ou sociétés en vertu de l'article 45 du code des caisses d'épargne.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Pour permettre aux organismes d'habitations à loyer modéré de bénéficier du concours de capitaux privés et d'accroître ainsi la masse des moyens de financement mis à leur disposition par l'Etat, l'article 30 de la loi n° 49-310 du 8 mars 1949 modifiée par l'article 11 de la loi n° 51-650 du 24 mai 1951, a institué un système de bonifications d'intérêts.

Le montant maximal de capitaux privés susceptibles d'être investis dans de telles opérations est évalué à 2 milliards.

A ce montant s'ajoutent les prêts que les offices et sociétés d'habitations à loyer modéré et de crédit immobilier pourront obtenir sur les ressources des caisses d'épargne dans les conditions prévues par l'article 45 du code des caisses d'épargne: comme en 1955, ces prêts pourront être bonifiés sans aucune limitation.

Sans observation.

Article 62.

Garantie d'intérêt aux sociétés de financement de pétrole.

Texte proposé par le Gouvernement:

Le plafond des garanties que le ministre des finances est autorisé à donner dans les conditions prévues par l'article 16 de la loi n° 49-482 du 8 avril 1949, modifié par l'article 16 de la loi n° 53-76 du 6 février 1953, est porté à 15 milliards de francs. Cette autorisation est valable jusqu'au 31 décembre 1959.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Les sociétés de financement de pétrole, régies par le décret du 20 mai 1955, au cours de leur première année d'activité, ont apporté une contribution importante aux dépenses de recherche et diminuent de ce fait la participation des fonds publics dans ce financement. En 1955, le concours des sociétés de financement aux dépenses de recherche a été de l'ordre de 10 p. 100.

Par ailleurs, en raison de l'extrême dispersion de leurs titres, elles ont contribué à susciter un intérêt qui jusqu'à présent ne s'était guère manifesté de la part de très nombreux épargnants, qu'une répartition judicieusement conduite des chances de succès met à l'abri des mouvements en partie spéculatifs, dont les valeurs de pétrole sont épisodiquement l'objet.

Une des raisons du succès auprès du public des titres des sociétés de financement tient à l'intérêt garanti dont ils sont assortis. L'anticipation sur des répartitions futures, récupérables par l'Etat en cas de succès, constitue dans l'état actuel de la conjoncture boursière un élément d'attrait faute de quoi l'effort entrepris se trouverait compromis. Le présent article a pour objet, d'une part, de relever à 15 milliards jusqu'à la fin 1959 le montant du plafond de garantie fixé en 1949 à 5 milliards, d'autre part, de reporter au 31 décembre 1959 la date jusqu'à laquelle cette garantie pourra être accordée.

Sans observation.

Article 63.

Aide de l'Etat aux caisses de crédit municipal.

Texte proposé par le Gouvernement:

Le ministre des affaires économiques et financières est autorisé à donner la garantie de l'Etat aux emprunts contractés en 1956 par les caisses de crédit municipal. En outre, le service des intérêts de ces emprunts pourra être partiellement pris en charge par l'Etat sans que la bonification d'intérêts ainsi consentie puisse excéder 2 p. 100.

Les conditions d'application du présent article seront fixées par arrêté du ministre des affaires économiques et financières.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Pour permettre aux caisses de crédit municipal de se procurer plus aisément et dans des conditions avantageuses le supplément de capitaux nécessaire par le développement de leur activité, l'article 27 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 et l'article 23 de la loi n° 55-359 du 3 avril 1955 avaient prévu que dans la limite d'un montant maximal de 500 millions de francs, les emprunts contractés par ces établissements en 1954 et 1955 seraient garantis par l'Etat qui prendrait également à sa charge une partie du service des intérêts.

Les dispositions de ces textes ont permis aux caisses de crédit municipal d'obtenir un certain nombre de prêts.

Toutefois, la plupart de ces organismes verront encore croître en 1956 l'importance de leurs opérations, par suite notamment de l'application des dispositions de l'article 38 de la loi n° 54-628 du 11 juin 1954 qui les a autorisés à consentir des prêts aux fonctionnaires.

Il paraît donc nécessaire pour permettre aux caisses de poursuivre normalement leur mission de leur donner de nouveau en 1956 la faculté d'emprunter à taux réduit avec la garantie de l'Etat.

Sans observation.