

## ANNEXE N° 160

(Session ordinaire de 1956-1957. — Séance du 13 décembre 1956.)

**PROPOSITION DE LOI** tendant à modifier les articles 327 et 328 du code rural en ce qui concerne les pénalités sanctionnant les infractions à l'article 228 relatif à la police des maladies contagieuses des animaux, présentée par M. Naveau et les membres du groupe socialiste et apparentés, sénateur. — (Renvoyée à la commission de la justice et de législation civile, criminelle et commerciale.)

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, l'article 228 du code rural prévoit qu'après la constatation de la maladie le préfet statue sur les mesures à mettre en exécution dans le cas particulier.

Il prend, s'il est nécessaire, un arrêté portant déclaration d'infection et cette déclaration peut entraîner dans le périmètre qu'elle détermine l'application des mesures suivantes :

1° L'isolement, la séquestration, la visite, le recensement et la marque des animaux et troupeaux dans ce périmètre ;

2° La mise en interdit dans ce périmètre, etc.

Des pénalités sont prévues par l'article 328 du code rural envers les personnes qui enfreignent les dispositions précitées.

Il nous est apparu que ces sanctions étaient trop lourdes pour ceux qui laissaient en divagation sur leur propre terrain, chiens, chats, volailles, non contagieux, lorsque l'exploitation était située dans une zone infectée.

Nous avons pensé que les contrevenants devaient être traduits directement en simple police et non plus devant le tribunal correctionnel.

C'est pourquoi nous vous demandons d'adopter la proposition de loi suivante :

## PROPOSITION DE LOI

Art. 1<sup>er</sup>. — Le premier paragraphe de l'article 327 du code rural est modifié comme suit :

« Les infractions aux dispositions des articles 217, 220, 221, 222, 228 et 246 seront punies d'une amende de 6.000 à 24.000 F. »  
(Le reste sans changement.)

Art. 2. — L'article 328 du code rural est modifié comme suit :  
« Toute infraction aux articles 226, 229, 231, 232, 233 sera punie... »  
(Le reste sans changement.)

## ANNEXE N° 161

(Session ordinaire de 1956-1957. — Séance du 13 décembre 1956.)

**PROJET DE LOI** adopté par l'Assemblée nationale, portant amnistie de certaines infractions commises dans le territoire du Cameroun, transmis par M. le président de l'Assemblée nationale à M. le président du Conseil de la République. — (Renvoyé à la commission de la justice et de législation civile, criminelle et commerciale.)

Paris, le 12 décembre 1956.

Monsieur le président,

Dans sa séance du 11 décembre 1956, l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, un projet de loi portant amnistie de certaines infractions commises dans le territoire du Cameroun.

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

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

Je vous prie de vouloir bien m'accuser réception de cet envoi. Agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

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

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

## PROJET DE LOI

TITRE I<sup>er</sup>

## Amnistie à la suite d'événements et d'incidents à caractère politique.

Art. 1<sup>er</sup>. — Sont amnistiés les faits commis au Cameroun au cours des événements dits « de mai 1955 », ou lors des incidents qui les ont précédés, lorsque ces faits ont entraîné ou sont susceptibles d'entraîner une condamnation à l'amende ou à une peine d'emprisonnement assortie ou non d'une amende, dont la durée est inférieure ou égale à cinq ans.

Art. 1<sup>er</sup> bis. — Sont également amnistiés les faits commis au Cameroun au cours ou à l'occasion de conflits de travail et de campagnes électorales, antérieurement au 2 janvier 1956.

(1) Voir : Assemblée nationale (3<sup>e</sup> législ.). nos 2774, 1185, 2084, 3282, 3287 et in-3° 324.

Amnistie pleine et entière est accordée aux infractions commises au Cameroun antérieurement au 2 janvier 1956 et qui sont prévues par les articles 27, 30, 31 et 33, premier alinéa, de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

Art. 2. — Peuvent être admises par décret au bénéfice de l'amnistie les personnes poursuivies ou condamnées pour des faits visés à l'article 1<sup>er</sup>, à condition qu'elles n'aient été frappées ou ne soient susceptibles d'être frappées que d'une peine privative de liberté, assortie ou non d'une amende, d'une durée inférieure ou égale à vingt ans.

Les intéressés auront un délai d'un an, à compter de la publication de la présente loi ou de la date à laquelle la condamnation sera devenue définitive, pour demander le bénéfice de l'amnistie.

Il sera statué sur les dossiers, après avis d'une commission dont la composition sera déterminée par un arrêté conjoint du ministre de la France d'outre-mer et du ministre de la justice.

## TITRE II

## Libération anticipée de certains détenus.

Art. 3. — Les condamnés pour des faits commis au cours des événements énumérés à l'article 1<sup>er</sup> pourront bénéficier d'une libération anticipée qui sera accordée dans les mêmes formes que la libération conditionnelle prévue par la loi du 14 août 1885, quelle que soit la durée de la peine restant à courir.

La libération anticipée emporte les effets de la libération conditionnelle.

## TITRE III

## Amnistie aux fonctionnaires employés ou agents des administrations.

Art. 4. — Sont amnistiés les faits ayant donné lieu ou pouvant donner lieu, uniquement ou conjointement à une sanction pénale amnistiée, à des sanctions disciplinaires rendues à la suite des événements énumérés aux articles 1<sup>er</sup> et 1<sup>er</sup> bis.

Les bénéficiaires des dispositions du présent article pourront être rétablis dans la situation qu'ils avaient au jour où la sanction a produit effet, sans qu'ils puissent toutefois prétendre à reconstitution de carrière ni à indemnité.

## TITRE IV

## Dispositions d'ordre général.

Art. 5. — L'amnistie de l'infraction entraîne, sans qu'elle puisse jamais donner lieu à restitution, la remise de toutes les peines principales, accessoires ou complémentaires, notamment de la rélegation. Elle rétablit l'auteur de l'infraction amnistiée dans le bénéfice du sursis qui a pu lui être accordé lors de la condamnation antérieure.

Art. 6. — L'amnistie ne peut en aucun cas mettre obstacle à l'action en revision devant toute juridiction compétente en vue de faire établir l'innocence du condamné.

Art. 7. — L'amnistie ne confère pas la réintégration dans l'ordre de la Légion d'honneur, ni dans le droit au port de la médaille militaire. Il sera statué à cet égard et pour chaque cas individuellement par la grande chancellerie, sur la proposition du ministre de la France d'outre-mer et après avis du garde des sceaux, ministre de la justice, ou, s'il y a lieu, du ministre de la défense nationale.

Art. 8. — L'amnistie ne préjudicie pas aux droits des tiers. En cas d'instance sur les intérêts civils, le dossier pénal sera versé aux débats et mis à la disposition des parties.

Lorsque le tribunal de répression aura été saisi avant la publication de la présente loi, soit par citation, soit par l'ordonnance de renvoi, ce tribunal restera compétent pour statuer, le cas échéant, sur les intérêts civils.

Art. 9. — L'amnistie n'est pas applicable aux frais de poursuite et d'instance avancés par l'Etat ou le territoire. La contrainte par corps ne pourra être exercée contre les condamnés ayant bénéficié de l'amnistie, si ce n'est à la requête des victimes de l'infraction ou de leurs ayants droit.

Art. 10. — Les contestations sur le bénéfice de la présente amnistie sont soumises aux règles de compétence et de procédure prévues par les articles 590 et suivants du code d'instruction criminelle.

Lorsque le droit au bénéfice de l'amnistie est réclamé par un inculpé, prévenu ou accusé, la requête doit être présentée à la juridiction compétente pour statuer sur la poursuite.

Dans tous les cas où le bénéfice de l'amnistie est invoqué, les débats ont lieu en chambre du conseil.

Art. 11. — Il est interdit à tout magistrat ou fonctionnaire de l'ordre administratif, et ce, à peine de sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'à la révocation ou la destitution, de rappeler ou de laisser subsister, sous quelque forme que ce soit, dans un dossier judiciaire ou de police, ou dans tout document quelconque, les peines disciplinaires et déchéances effacées par l'amnistie.

Seules, les minutes des jugements ou arrêts déposés dans les greffes échappent à cette interdiction.

Il est interdit, sous les mêmes peines que ci-dessus, de rappeler ou de laisser subsister, sous quelque forme que ce soit, dans tout dossier administratif ou tout autre document quelconque concernant les fonctionnaires, agents, employés ou ouvriers des services publics ou concédés, les peines disciplinaires effacées par l'amnistie.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 11 décembre 1956.

Le président,  
ANDRÉ LE TROQUER.

## ANNEXE N° 162

(Session ordinaire de 1956-1957. — Séance du 13 décembre 1956.)

RAPPORT GENERAL fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 1957, adopté par l'Assemblée nationale, par M. Pellene, sénateur, rapporteur général (1).

Notice d'ordre pratique  
sur l'utilisation des documents budgétaires pour 1957.

Le rapporteur général de la commission des finances fournit dans les différentes parties de son exposé général sur le budget de 1957 toutes les indications qu'il a jugées utiles concernant la nouvelle présentation des documents budgétaires sur les bases fixées par le décret organique du 19 juin 1956.

Il lui a toutefois paru opportun, afin de faciliter au maximum le travail de ses collègues du Conseil de la République, de condenser et de schématiser ces indications en un document de maniement facile.

Tel est l'objet de la présente annexe qui précisera successivement:

- A. — La structure générale des documents budgétaires.
- B. — La méthode à suivre pour l'examen des crédits demandés.
- C. — L'exercice de l'action et du contrôle des commissions techniques spécialisées.
- D. — L'exercice de l'action et du contrôle des sénateurs.

A. — LA STRUCTURE GENERALE DES DOCUMENTS BUDGETAIRES

Les documents budgétaires auxquels on peut avoir besoin de se reporter comprennent:

- 1° Les budgets votés de 1956 (fascicules verts, un fascicule par ministère);
- 2° Les propositions budgétaires pour 1957 (fascicules bleus, sept fascicules en tout, mais deux seulement sont essentiels).

I. — Budgets votés (fascicules verts).

Un fascicule par budget (ceux des crédits militaires n'ont pas été distribués).

Chacun des fascicules donne, pour le budget intéressé, la répartition des crédits accordés pour 1956.

Cette répartition est effectuée par catégories, titres et parties. Au sein de chaque partie, la répartition est faite par chapitres, eux-mêmes subdivisés en articles et paragraphes.

La plupart des budgets ne comportent pas les huit titres qui, ci-après, figurent dans le tableau.

Ils ne comportent en général que les titres III, IV, V et VI.

Chacun des fascicules verts présente un répertoire alphabétique des services et des dépenses du ministère, ainsi qu'un certain nombre d'annexes, dont les principales donnent la répartition des crédits par services, des tableaux d'effectifs et l'organisation générale du ministère intéressé.

II. — Propositions budgétaires pour 1957 (fascicules bleus).

Il y a sept fascicules, portant le n° 2951, dont un volume principal et six annexes:

Premier volume. — Rapports économique et financier. — Projet de loi.

Annexe I. — Explication des crédits demandés. — Coût des services. — Echéancier des investissements.

Annexe II. — Budget social outre-mer. — Organismes du secteur public, pays d'Europe.

Annexe (non numérotée). — Evaluation des voies et moyens.

Annexe (non numérotée). — Nomenclature des établissements publics et semi-publics de l'Etat.

Annexe. — Etat des opérations du plan.

Annexe. — Rapport du conseil de direction du fonds de développement économique et social.

Ces deux dernières annexes n'étaient pas distribuées à la date du 12 décembre 1956.

Les documents essentiels pour suivre la discussion du budget sont le premier volume et l'annexe I.

Ci-dessous, renseignements plus détaillés sur les différents documents actuellement distribués.

Premier volume. — Ce volume comporte les éléments ci-après:

A. — Les rapports économique et financier, décrivant la conjoncture générale dans laquelle s'insère le budget (p. 7 à 71);

B. — Les exposés des motifs du projet de loi de finances (p. 75 à 150) présentés pour chacun des 107 articles du projet primitif, ces derniers étant groupés de la manière suivante:

Première partie (treize premiers articles). — Conditions générales de l'équilibre financier.

Titre 1<sup>er</sup>. — Dispositions relatives au budget:

a) Voies et moyens:

§ I. — Impôts et revenus autorisés.

§ II. — Evaluation des voies et moyens;

b) Charges budgétaires.

Titre II. — Dispositions relatives au Trésor:

a) Charges de trésorerie;

b) Ressources de trésorerie.

Cette première partie doit être votée avant que commence l'examen de la seconde partie.

Deuxième partie. — Moyens des services et dispositions spéciales.

Titre 1<sup>er</sup>. — Dispositions relatives au budget:

1° Dispositions générales;

2° Dispositions spéciales (communes ou particulières aux différents ministères).

Titre II. — Dispositions relatives au Trésor:

1° Dispositions générales;

2° Dispositions spéciales.

Titre III. — Dispositions diverses:

a) Dispositions fiscales;

b) Dispositions intéressant le personnel;

c) Autres dispositions.

C. — Les tableaux récapitulatifs donnant:

D'une part les comparaisons, par titres et par ministères (civils et militaires) des crédits de paiement et des autorisations de programme pour 1956 et 1957 (p. 152 à 155 et 166 à 169). Cela met en évidence les augmentations globales pour chaque titre et chaque ministère;

D'autre part une justification sommaire, pour l'ensemble des services civils, des modifications de crédits prévues pour 1957. Cette justification fait ressortir d'une manière très condensée les différences apparaissant, tant pour les services votés que pour les mesures nouvelles, en distinguant chaque groupe par titre et par grandes catégories de dépenses.

D. — Le projet de loi, à savoir les 107 articles, 12 états législatifs (A à L) et une annexe (convention d'amortissement avec la caisse autonome). Les états législatifs sont les suivants:

Etat A. — Voies et moyens (par lignes) (p. 205 à 217).

Etat B. — Ressources affectées (p. 219 à 221).

Etats C et D. — Crédits et autorisations de programme des services civils (par titres et par ministères) (p. 222 à 225).

Etat E. — Dépenses de la caisse autonome de la reconstruction (p. 226).

Etat F. — Dépenses sur ressources affectées (p. 227).

Etats G et H. — Crédits et autorisations de programme des budgets annexes (p. 228 et 229).

Etats I et J. — Crédits et autorisations de programme pour les dépenses militaires (par titre et section) (p. 230 et 231).

Etat K. — Taxes parafiscales (p. 232 à 231).

Etat L. — Prévisions des recettes et des dépenses du service des alcools (p. 232 à 235).

Annexe I. — Cette annexe est divisée en deux parties consacrées, l'une au budget, l'autre aux comptes spéciaux du Trésor.

a) Dispositions relatives au budget, à savoir:

1° La justification détaillée des modifications de crédits prévues pour 1957 (p. 7 à 270);

2° Le coût des services par fonctions (p. 273 à 308);

3° L'échéancier des paiements pour les dépenses en capital (p. 310 à 315).

I. — Justification détaillée des modifications de crédits prévues pour 1957.

L'administration donne à cette section le titre suivant: « Cons- titation des services votés et analyse des autorisations nouvelles ». Les justifications sont fournies dans l'ordre suivant, d'abord pour les services civils et ensuite pour les départements militaires:

— dépenses ordinaires:

Les propositions de chaque département ministériel sont présentées successivement, en distinguant pour chacun de ces départements les services votés et les mesures nouvelles, et, au sein de ces dernières catégories, par titre.

— dépenses en capital;

— dépenses sur ressources affectées;

— budgets annexes;

— même ventilation que pour les dépenses ordinaires.

Pour faciliter les recherches, nous donnons à la fin de la présente note, pour chacun des budgets, la référence aux pages de l'annexe I qui les concernent.

II. — Coût des services par fonctions. On trouve sous cette rubrique:

— d'une part, pour chaque ministère, la répartition par service et par titre des crédits prévus pour 1957;

— d'autre part, l'analyse plus détaillée du coût de certains services (circonscriptions électriques, services du Trésor).

III. — Echéancier des paiements pour les dépenses en capital, décomposé par titres et ministères.

b) Dispositions relatives au Trésor (p. 317 à 331);

— comptes de commerce (p. 318 et 319);

— comptes d'affectation spéciale (p. 320 à 323);

— comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers (p. 324 et 325);

— comptes d'opérations monétaires (p. 326 et 327);

— comptes d'avances (p. 328 et 329);

— comptes de prêts du Trésor et de consolidation (p. 330);

— liste des avances renouvelées au cours de l'année 1956 (p. 331).

(1) Voir: Assemblée nationale (3<sup>e</sup> législ.), n° 2951, 3289, 3403, 3491, 3495, 3207, 3227, 3233, 3290, 3404 (rectifié), 3169, 3475, 3261, 3262, 3270, 3313, 3318, 3319, 3343, 3347, 3348, 3402 et in-8° 321; Conseil de la République, n° 157 (session de 1956-1957).

Il s'agit de la nomenclature des comptes spéciaux du Trésor, classés par catégories. Pour chaque compte sont indiquées, en les comparant avec 1956, les prévisions de recettes, de dépenses et de découverts.

Annexe II. — Quatre parties bien distinctes dans cette annexe :

a) Le budget social de la nation (p. 5 à 15) contenant de nombreux renseignements chiffrés sur les différents régimes, sections et prestations de sécurité sociale pour 1955, 1956 et 1957;

b) Les concours apportés par la métropole aux territoires d'outre-mer (p. 17 à 21) en distinguant les subventions et avances effectuées :  
— d'une part pour un objet autre que les investissements;  
— d'autre part, pour les investissements;

c) La situation pour 1955 et 1956 d'un certain nombre d'organismes du secteur public bénéficiant d'un concours de l'Etat (p. 23 à 35) (notamment office des anciens combattants, C. N. R. S., Charbonnages de France, Electricité de France, Gaz de France, agence France-Presse, Société nationale des chemins de fer français, Régie autonome des transports parisiens, Air-France, Transatlantique, Messageries maritimes);

d) Les éléments essentiels de la situation économique et budgétaire des principaux pays d'Europe (p. 37 à 55), ces pays étant la Grande-Bretagne, l'Allemagne de l'Ouest et l'Italie.

Annexe (non numérotée). — Evaluation des voies et moyens.

Cette annexe donne le détail, par ligne de recettes, des motifs qui ont conduit aux évaluations présentées par la loi de finances (état législatif A.).

Annexe (non numérotée). — Nomenclature des établissements publics et semi-publics de l'Etat, des sociétés d'économie mixte et des fondations et associations subventionnées d'intérêt national.

A la suite de la nomenclature proprement dite des organismes en cause, classés par catégories, l'administration fournit pour chacun d'eux un certain nombre de renseignements et notamment la composition de leur conseil d'administration.

## B. — LA METHODE A SUIVRE POUR L'EXAMEN DES CREDITS DEMANDES

Nous avons vu ci-dessus que la justification des modifications de crédits proposées pour 1957 se trouvait, d'une part, sous une forme très sommaire, dans le premier volume (p. 156 à 165), d'autre part, sous une forme un peu plus détaillée, dans l'annexe I (p. 7 à 270), les pages intéressant chacun des départements ministériels étant indiquées dans le tableau figurant à la fin de la présente note.

Seul ce second document doit être utilisé si l'on propose d'obtenir quelques détails sur le budget d'un département ministériel donné. Il convient d'ailleurs de distinguer à cet égard si les renseignements cherchés visent l'ensemble d'un titre budgétaire ou s'ils concernent spécialement un chapitre déterminé.

### I. — Renseignements concernant un titre budgétaire.

Si l'on a besoin de renseignements sommaires, concernant par exemple les raisons d'une augmentation globale des dotations d'un titre budgétaire, lesdits renseignements peuvent être obtenus par la consultation de la seule annexe I. En effet, celle-ci rappelle, pour chaque titre de chaque ministère, la dotation accordée pour 1956.

En regard, elle présente le chiffre correspondant pour 1957 et donne d'une manière explicite (encore que trop souvent insuffisante ou imprécise) la raison de la différence entre les chiffres des deux années, en ce qui concerne les services votés d'une part, et les mesures nouvelles d'autre part.

### II. — Renseignements concernant un chapitre.

Si l'on s'intéresse à un chapitre particulier, il faut alors prendre le fascicule vert.

Le point de départ doit en effet être ici le budget voté qui seul indique le crédit du chapitre pour 1956.

Aucun des documents de la loi de finances ne fournit le montant correspondant pour 1957, mais il est possible d'aboutir à un résultat approché en consultant, comme dans le cas précédent, l'explication des différences pour le titre dans lequel se trouve inclus le chapitre intéressé.

Cette annexe fournit en principe, si le chapitre considéré doit subir en 1957 des modifications et pour les questions importantes — sauf imperfections de présentation — des détails suffisamment précis permettant d'identifier la mesure et le chapitre intéressé, par exemple :

Création de dix emplois de commis et de dix emplois de dactylographes pour les services extérieurs des anciens combattants;

Aide exceptionnelle de 2 milliards au Cameroun;

Création d'un chapitre nouveau pour l'entretien des pistes transsahariennes.

Pour les questions secondaires, en revanche, et notamment les ajustements divers, les justifications fournies sont globales, de sorte qu'il n'est pas possible d'en apprécier l'incidence exacte sur les différents chapitres. Mais cet inconvénient semble mineur, eu égard au peu d'importance relative des modifications.

### Exemple.

Un exemple n'est peut-être pas inutile pour éclairer ce que cet exposé peut avoir d'un peu schématique.

Supposons que l'on veuille déterminer l'effort que fera l'Etat en 1957 au titre des frais d'organisation et de fonctionnement de la vulgarisation agricole.

On commence par consulter le fascicule vert de l'agriculture.

Le répertoire alphabétique des dépenses, au mot « Vulgarisation » (p. 26), indique que quatre chapitres budgétaires 44-01, 44-21, 61-32 et 60-13 sont affectés à la vulgarisation.

Vérification faite du contenu de ces rubriques, on voit que c'est le n° 44-01 (p. 209) qui répond à notre désir et l'on voit que sa dotation en 1956 était de 45.985.000 F.

Pour essayer d'apprécier le chiffre correspondant pour 1957, on se reporte maintenant à l'annexe I.

Le tableau destiné à faciliter les recherches que votre rapporteur général a fait figurer à la fin de la présente note montre que les dépenses ordinaires de l'agriculture sont examinées à partir de la page 22.

On se reporte donc aux chiffres et explications concernant ce ministère, dépenses ordinaires, titre IV, puisque le premier chiffre du numéro du chapitre indique que c'est bien de ce titre qu'il s'agit. (Cf. ci-dessus.)

Les modifications sont indiquées à la page 24 de l'annexe I en ce qui concerne les services votés et page 25 pour les autorisations nouvelles.

En parcourant ces énumérations, on voit qu'il n'y est question de vulgarisation qu'une seule fois (p. 24, C, 2<sup>e</sup> ligne) et qu'il s'agit là d'une réduction de 14 millions sur les dépenses de vulgarisation directe pour laquelle la contribution budgétaire passe de 214 à 200 millions.

Or la vulgarisation directe fait l'objet du chapitre 44-21 (p. 214 du vert).

On en conclut, puisqu'on ne parle que de ce point, que la dotation du chapitre 44-01 n'est pas modifiée par rapport à 1956.

## C. — L'EXERCICE DE L'ACTION ET DU CONTROLE DES COMMISSIONS TECHNIQUES SPECIALISEES

### I. — Travail en commission.

Les différentes commissions techniques du Conseil de la République ont été prises par le président de la commission des finances d'examiner, les premières, chacun des budgets ressortissant à leur compétence afin de faire bénéficier de leurs observations la commission des finances.

Les rapporteurs particuliers de cette dernière ont assisté aux réunions tenues à cet effet par les commissions techniques et réciproquement les délégués de celles-ci ont été invités à participer aux délibérations de la commission des finances.

Les rapports établis dans ces conditions sur les différents budgets, et qui sont présentés au Conseil de la République dans le cadre du rapport général, dont ils constituent le tome III, sont donc le fruit d'un travail commun entre les commissions.

En outre, les avis particuliers que certains rapporteurs des commissions techniques auront bien voulu établir seront insérés dans un volume annexé au même rapport général;

### II. — Débats publics.

Les commissions spécialisées conservent le droit de proposer des modifications comme par le passé, à l'exception des réductions indicatives tendant à obtenir des majorations de crédit, dont l'efficacité réelle était d'ailleurs à peu près nulle (le rapporteur général indique ci-après, p. 22, l'ordre dans lequel la commission des finances propose d'examiner les articles).

Dans ces conditions, les commissions peuvent présenter tous amendements tendant à l'un des trois objectifs suivants :

- Supprimer ou réduire effectivement une dépense;
- Créer ou accroître une recette;
- Assurer le contrôle des dépenses publiques.

En ce qui concerne les mesures ayant pour conséquence une augmentation des chiffres de dépense, sur lesquels un vote doit intervenir, l'initiative en est refusée au Conseil de la République, comme d'ailleurs à l'Assemblée nationale pendant les débats budgétaires.

Il est toutefois loisible aux commissions de signaler au Gouvernement l'insuffisance d'un crédit correspondant à une opération dont le montant figure dans le chiffre global récapitulatif de tel ou tel titre, au moment où vient en discussion la dotation de ce titre. (Ne pas oublier que c'est sur le crédit global de chaque titre que le Conseil émet un vote.)

La commission peut à ce moment demander au Gouvernement de majorer le crédit intéressé ou de prendre toute mesure ayant pour effet de le majorer.

Ce dernier, comme on va le voir, en a la possibilité de diverses manières, sans que soit augmenté le chiffre sur lequel l'Assemblée doit se prononcer :

1° Il peut, dans la limite fixée pour la dotation globale du titre, effectuer un aménagement tenant compte du désir manifesté, au moment où il préparera les décrets de répartition des crédits de ce titre entre les divers chapitres.

Evidemment, toute augmentation de la dotation d'un chapitre par rapport aux intentions initiales du Gouvernement, ne peut dans ces conditions se faire qu'avec, comme contrepartie, la diminution d'une ou plusieurs autres dotations :

2° Il a la possibilité également d'y procéder, dans certaines conditions strictement définies, par un virement de crédits, effectué cette fois d'un titre ou d'un ministère à un autre.

Il peut le faire, après publication des décrets de répartition dans les limites et conditions suivantes fixées par l'article 21 du décret organique, complété par l'article 26 du présent projet de loi.

a) Aucun virement n'est permis d'une dotation évaluative à une dotation limitative;

b) Le virement ne peut excéder le plus bas des deux plafonds: soit 10 p. 100 du crédit de chaque chapitre, soit le maximum de 100 millions;

3° Il peut enfin recourir, puisqu'il a l'initiative des dépenses, à un collectif qu'il déposera ultérieurement.

Il lui est en revanche impossible de déposer en matière financière une lettre rectificative après le vote sur l'ensemble en première lecture à l'Assemblée nationale.

Ainsi, sollicité de majorer un crédit, le Gouvernement peut ou non prendre l'engagement demandé.

Dans l'affirmative, nous verrons au paragraphe suivant comment la commission intéressée pourra vérifier s'il tient cet engagement.

Dans la négative, la commission peut proposer au Conseil de rejeter la totalité du crédit du titre en discussion.

### III. — Contrôle de l'exécution des engagements pris par le Gouvernement.

Dans les deuxième et troisième cas ci-dessus, l'engagement se matérialise en un collectif ou un arrêté de virement; il est alors facile à chaque commission intéressée de suivre le dépôt du projet (et de participer à sa discussion) ou la parution au *Journal officiel* de l'arrêté.

Dans le premier cas, l'engagement doit se traduire dans les décrets de répartition, par chapitres, des crédits votés par le Parlement. Ces textes doivent être soumis aux deux commissions financières peu après le vote définitif de la loi de finances.

Comme ils seront également publiés au *Journal officiel*, les commissions intéressées en prendront connaissance et disposeront alors de deux moyens d'action:

1° Si, à l'issue d'un examen rapide, il leur apparaît que la dotation de certains chapitres ne traduit pas exactement les propositions budgétaires faites dans le cadre de la loi de finances, corrigées s'il y a lieu par les votes du Parlement et — comme on vient de le voir — à la suite des engagements pris par le Gouvernement, il leur appartiendra de le signaler au président de la commission des finances. Celui-ci dispose, pendant les quinze jours suivant la notification des décrets, du droit de faire opposition, c'est-à-dire d'interdire provisoirement l'utilisation des crédits apparemment irréguliers;

2° Pendant les deux mois suivant la notification des décrets, les deux commissions des finances examinent ces textes dans le détail afin de leur donner en tout ou en partie leur approbation définitive.

Si, sur certains points, celle-ci est refusée (à l'issue d'une procédure faisant l'objet d'une proposition de loi qui a été discutée par le Conseil de la République le 6 décembre dernier et qui est actuellement en instance devant l'Assemblée nationale) et si le Gouvernement entend maintenir sa position, il doit soumettre le litige au Parlement par un projet de loi spécial.

Les commissions spécialisées seront appelées par la commission des finances à donner leur avis sur l'approbation définitive des différents décrets; bien entendu elles auront également à intervenir lors de la discussion du projet de loi appelé à régler éventuellement les désaccords entre les commissions financières et le Gouvernement.

### D. — L'EXERCICE DE L'ACTION ET DU CONTROLE DES SENATEURS

Ce qui a été dit ci-dessus au paragraphe II. — « Débats publics » pour l'action des commissions s'applique également à tous les membres du Conseil de la République.

Ceux-ci peuvent intervenir à propos des titres budgétaires qui appellent leurs observations, demander au Gouvernement de prendre des engagements et, le cas échéant, inviter le Conseil à ne pas voter certains crédits.

Pas de modifications non plus à signaler au paragraphe c) si l'engagement gouvernemental est réalisé par un collectif ou un arrêté de virement.

Les sénateurs ont de même la possibilité de prendre connaissance au *Journal officiel* des décrets de répartition et de demander à la commission des finances de faire opposition ou de marquer son désaccord définitif. Dans ces deux hypothèses, ils trouveront auprès des rapporteurs spéciaux ou du rapporteur général de la commission des finances tous les renseignements qu'ils pourront désirer sur le calcul des crédits par chapitres demandés par le Gouvernement.

Il ressort de cette note rapide que la nouvelle procédure budgétaire, assez complexe en apparence — et qui a évidemment besoin d'être mise au point par l'usage — l'est en réalité moins que la précédente où le nombre des documents constituant le budget (fascicules bleus) dépassait la quarantaine et où la dissémination des explications des différences entre un très grand nombre de chapitres rendait parfois très difficiles les synthèses. Quant aux moyens d'action effectifs du Conseil de la République, de ses commissions et de ses différents membres, ils ne se trouvent nullement réduits, à la condition évidemment que soit réformée la procédure de l'article 60, qui rend ces droits illusoirs, comme elle rend illusoirs également les droits de l'Assemblée nationale, de ses commissions et des députés.

Le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux de la commission des finances restent bien entendu à la disposition de leurs collègues pour leur fournir toutes les précisions complémentaires qu'ils pourraient désirer.

### Ordre de discussion des articles de la loi de finances en séance publique proposé par la commission des finances.

OBJET DES ARTICLES	NUMEROS DES ARTICLES
Première partie.....	1 à 4, 4 bis (ancien 51 bis), 5 à 7, 8 (états A et B), 8 bis (ancien 13), 8 ter (ancien 97) (état B bis, ancien K), 9 à 11, 12 (annexe).
Deuxième partie:	
A. — Services civils. — Budget général:	11 (état C), 15 (état D), 17 (état F).
Affaires étrangères.....	
Affaires marocaines et tunisiennes.....	
Etats associés.....	27.
Agriculture.....	28 à 30, 67 bis, 74, 107.
Anciens combattants.....	91.
Education nationale.....	103.
Charges communes.....	31.
Services financiers.....	98 (état L).
Affaires économiques.....	90.
Plan.....	
France d'outre-mer.....	22 à 34, 109.
Industrie et commerce.....	34 ter.
Intérieur.....	35, 36, 108.
Justice.....	37.
Président du conseil.....	
Reconstruction et logement....	16 (état E), 38 à 41, 66, 67 § 1 <sup>er</sup> , 75, 77, 78, 81, 92.
Santé publique.....	45, 45 bis (nouveau).
Travail et sécurité sociale.....	
Travaux publics.....	46 à 48, 101, 101 bis.
Aviation civile.....	105.
Marine marchande.....	49, 50.
B. — Services civils. — Budgets annexes:	18 (états G et H).
Caisse nationale d'épargne.....	
Imprimerie nationale.....	
Légion d'honneur.....	
Ordre de la libération.....	
Monnaies et médailles.....	
P. T. T.....	19, 20, 51, 93.
Radiodiffusion.....	
Prestations familiales agricoles..	99 à 102, 102 bis.
C. — Services militaires.....	21 (état I), 22 (état J).
Section commune.....	
Guerre.....	
Air.....	
Marine.....	
Forces d'outre-mer.....	
Essences.....	24.
Poudres.....	
Articles divers relatifs aux dépenses militaires.....	23, 52 à 59, 94 à 96.
D. — Dispositions relatives au Trésor.....	60 à 65, 67 § 2, 68 à 73, 76, 79, 80, 82 à 84, 84 bis (nouveau).
E. — Dispositions diverses.....	25, 26, 26 bis (nouveau), 26 ter (nouveau), 26 quater (nouveau), 85 à 89, 89 bis (nouveau), 110, 106.

### TOME I

### EXPOSE GENERAL

### PREAMBULE

Mesdames, messieurs, les travaux budgétaires vont se dérouler cette année, dans des conditions qui n'ont pas, sans doute, sans provoquer quelque surprise et même quelques réactions dans notre Assemblée.

Le budget est, en effet, présenté d'une manière plus condensée et sous une forme assez différente de celle dans laquelle il était soumis au Parlement les années précédentes. Si cette méthode conduit à des discussions plus sommaires, comme les débats à l'Assemblée nationale l'ont montré et si de ce fait, pour la première fois depuis bien longtemps, le vote du budget de l'exercice prochain doit intervenir avant la fin de l'année présente, nos collègues peuvent craindre que ce soit au détriment du contrôle parlementaire, la nouvelle présentation ne permettant pas de se rendre exactement compte du contenu de la loi budgétaire et, par conséquent, d'intervenir de façon efficace pour lui apporter, éventuellement, les modifications qui apparaîtraient désirables.

Par ailleurs, les Assemblées sont appelées à se prononcer sur les chiffres d'un budget dont l'élaboration remonte à plusieurs mois, avant les derniers événements internationaux qui ne sont pas sans apporter dans notre vie économique et dans la gestion de nos finances des perturbations profondes; si bien qu'on peut à bon droit, en



l'absence de lettre rectificative ajustant les chiffres aux perspectives nouvelles, considérer que le travail auquel se livre le Parlement ne correspond plus à aucune des réalités de notre vie nationale.

Votre commission des finances a bien pris conscience du fait que de telles réactions seraient inévitables; aussi a-t-elle pris un certain nombre de mesures susceptibles de donner à nos collègues, sur les divers points soulevés, les apaisements nécessaires.

Pour faciliter l'examen du budget par les commissions techniques, une note élaborée à l'initiative du président de la commission des finances a fourni aux membres de ces commissions toutes les explications nécessaires, cependant que le budget de la commission des finances, rapporteur spécial du budget entrant dans la compétence de chacune de ces diverses commissions spécialisées, a assisté à ses travaux, afin de guider, le cas échéant, ses investigations à travers les chiffres du budget.

De même, votre rapporteur général, pour faciliter la tâche de ses collègues, a-t-il préparé et fait distribuer en même temps que son rapport une notice d'ordre pratique concernant l'utilisation des divers documents budgétaires qui leur ont été remis, afin de les éclairer sur les conditions dans lesquelles pourront, éventuellement, s'effectuer leurs interventions.

En ce qui concerne le second point, votre commission des finances s'est bien rendu compte, elle aussi, du caractère artificiel que révélerait son travail, s'il portait sur le projet gouvernemental initial sans que des réajustements de crédits appropriés aient été effectués.

Mais elle a pensé que ni elle, ni le Gouvernement n'étaient en mesure, dans l'immediat, d'avoir une notion exacte de ce que devaient être ces réajustements. Fallait-il alors différer l'examen des propositions gouvernementales, commencer l'année sans budget et débiter, dans la mise en œuvre de la nouvelle procédure budgétaire, par les pratiques auxquelles elle a voulu précisément remédier ?

C'est pour sortir de ce dilemme que votre commission des finances, sur la proposition de votre rapporteur général, s'est ralliée unanimement à une formule qui paraît susceptible de donner satisfaction à toutes les exigences.

Des dispositions appropriées fixent, en tout état de cause, pour les dépenses de l'Etat en 1957 des chiffres plafonds correspondant aux perspectives les plus favorables, mais n'autorisent, dans cette limite, une augmentation du chiffre des dépenses par rapport aux chiffres correspondant de l'année 1956 que dans la mesure où, dans le cours de l'année 1957, les plus-values de recettes effectivement constatées le permettront.

Ainsi par cette méthode, qui nous aurait mis à l'abri de bien des surprises désagréables si elle avait été systématiquement mise en application dans le passé, l'Etat sera obligé de faire ce que fait un particulier: n'effectuer une dépense supplémentaire que dans la mesure où il disposera d'un supplément de ressources pour la payer.

Cette précaution prise par votre commission des finances autorise-t-elle à considérer que le budget qui en est assorti se présente désormais dans des conditions satisfaisantes et ne fait courir aucun risque à notre économie et à nos finances ? Nullement !

Elle nous garantit seulement contre une aggravation des vices dont souffrent depuis des années tous les budgets successifs de l'Etat, mais sans apporter cependant aucune amélioration aux pratiques anciennes.

En effet, moyennant cette précaution, le déficit budgétaire ne sera pas sensiblement plus important qu'en 1956, 615 milliards contre 586 milliards, le découvert de la trésorerie non plus, 405 milliards contre 397 milliards; la pression inflationniste qui développe insidieusement ses effets ne connaîtra pas une poussée aiguë et brutale surajoutée.

Mais il ne faut pas s'y tromper, ce budget ne comporte en lui-même aucune vertu propre susceptible d'arrêter le cours de la lente dégradation monétaire à laquelle nous avons assisté jusqu'ici et de l'hémorragie continuelle de devises qui s'est instaurée depuis quelques mois.

C'est par des mesures de réorganisation et d'économie prises non pas seulement dans les services publics, mais dans toutes les activités de l'Etat ? mesures dont nous avons déjà démontré dans le rapport général précédent l'impérieuse nécessité et que l'on attend toujours — que pourront s'amorcer l'assainissement et le redressement des finances publiques et s'atténuer les menaces qui pèsent de plus en plus lourdement sur la monnaie.

## PREMIERE PARTIE

### LE CADRE ECONOMIQUE ET SOCIAL

Les deux premiers chapitres seront consacrés à la description des deux pièces principales de l'outil de production, à savoir: industrie et agriculture. Puis après une relation des efforts faits en vue de développer les investissements, c'est-à-dire en vue de préparer l'avenir (chapitre III), nous traiterons (chapitre IV) de quatre problèmes qui sont étroitement liés entre eux: les prix, la monnaie, l'épargne et les salaires.

Enfin, après un examen du bilan de la Banque de France (chapitre V), dans un sixième et dernier chapitre, nous évoquerons les problèmes relatifs aux échanges extérieurs.

## CHAPITRE I<sup>er</sup>

### La production industrielle.

#### I. — EVOLUTION DE L'INDICE D'ENSEMBLE DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE.

##### A. — L'expansion brillante des trois dernières années.

Au cours de l'année 1956 la production industrielle de la France a battu tous les records antérieurs; cette expansion est d'autant plus remarquable qu'elle fait suite à deux années — 1954 et 1955 — déjà exceptionnelles par leurs taux d'accroissement.

Après la récession de 1953, qui fut consécutive à la stabilisation de la monnaie en 1952, la croissance a été remarquable:

- 9 p. 100 en 1954;
- 10 p. 100 en 1955;
- 11 p. 100 en 1956.

Si un pareil taux se poursuivait pendant dix ans il correspondrait à un accroissement d'environ 160 p. 100, c'est-à-dire plus près du triple que du doublement; ce qui serait sans précédent dans l'histoire économique de la France.

Ces chiffres contribuent à donner du poids à la déclaration du commissaire général à la productivité selon laquelle « nous pouvons, donc nous devons doubler notre niveau de vie en dix ans »;

Depuis trois ans, l'expansion n'a cessé de progresser de façon remarquable, cette progression a été régulière, chaque trimestre étant supérieur au trimestre de l'année précédente.

On n'a perçu, jusqu'aux récents événements, aucun signe d'essoufflement dans ce mouvement d'expansion; il semblait même marquer une légère tendance à croître de plus en plus vite: 9 p. 100 en 1954, puis 10 p. 100 en 1955, puis 11 p. 100 en 1956.

Il est certain cependant que l'effort militaire nécessité par les opérations d'Algérie a contribué à gonfler l'indice par la production de biens qui ne présentent pas d'utilité directe pour l'économie.

##### B. — Comparaison de notre taux actuel d'expansion industrielle avec celui de quelques grands pays.

On constate que depuis 1953, la production française a crû de 33 p. 100, celle de l'Allemagne à peine plus, soit 34 p. 100, pendant que celles de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis croissaient sensiblement moins, soit respectivement 15 p. 100 et 7 p. 100.

Nous croyons devoir souligner, pour qu'on ne s'y trompe pas, que la valeur de ces indices ne saurait présenter une signification concernant la puissance industrielle française comparée à celle des autres nations; la France a une puissance industrielle très inférieure à celle de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne et *a fortiori* des Etats-Unis; mais les indices signifient que depuis trois ans, cette puissance se redresse rapidement. La France pourrait être comparée à un coureur qui, quoique loin derrière les leaders du peloton de tête, tend cependant à rattraper peu à peu certains d'entre eux. Il est significatif notamment que depuis un an, pendant que l'Allemagne dont la persévérance au travail fait l'admiration justifiée du monde entier gagnait 5 points, notre pays en a gagné 12, autrement dit depuis un an, nous nous rapprochons de l'Allemagne à grands pas et *a fortiori* de la Grande-Bretagne.

Signalons qu'une des raisons de la rapidité de notre expansion industrielle comparée à celle des deux grands pays anglo-saxons est que, à l'inverse de ce qui s'est passé aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, l'industrie automobile qui présente le caractère d'une industrie pilote, entraînant dans son sillage de nombreuses activités, n'a subi chez nous jusqu'ici aucune crise, mais était au contraire jusqu'aux récents événements en développement rapide et permanent, alors qu'aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne les grandes firmes automobiles ont vu leurs carnets de commandes se dégonfler et ont dû procéder à des licenciements massifs.

#### II. — EXAMEN PAR GRANDS SECTEURS ECONOMIQUES.

##### A. — Analyse des principaux postes de l'indice de la production industrielle.

L'indice d'ensemble de la production industrielle résulte de la composition d'un certain nombre d'indices partiels, représentant chacun une grande branche de l'activité de l'industrie.

1<sup>o</sup> La très belle expansion de l'ensemble de l'industrie (+ 13 p. 100 en un an) est le résultat de deux évolutions divergentes; alors que toute l'industrie (non compris bâtiment et travaux publics) a bénéficié d'un développement de 15 p. 100, par contre l'ensemble bâtiment et travaux publics a régressé de 1 p. 100. Il est permis de s'en étonner quand on observe qu'on manque de maisons et que le réseau routier est insuffisant. Nous reviendrons plus loin sur cette question;

2<sup>o</sup> Les industries de consommation, tout en bénéficiant d'une expansion très satisfaisante (+ 11 p. 100) croissent moins vite que les industries d'équipement (15 p. 100); les premières sont un peu en dessous de la moyenne générale, laquelle est de + 13 p. 100, les secondes un peu en dessus. Cette divergence nous apparaît comme normale: le monde moderne fonctionne avec des machines; il semble sain que la construction des machines progresse un peu plus vite que la moyenne;

3° La production d'énergie ne progresse que de 6 p. 100, c'est-à-dire à peu près moitié moins vite que l'ensemble. Il est explicable que la production d'énergie progresse un peu moins vite que la production des machines à cause de l'amélioration des rendements due au progrès technique, mais moitié moins vite nous paraît être une évolution trop lente. Déjà des spécialistes (M. Lemaire, secrétaire d'Etat à l'industrie et au commerce qui se trouve être, à titre personnel, un expert sur ce sujet technique) nous mettent en garde contre une crise de l'énergie. Au surplus, la France consomme beaucoup moins d'énergie par habitant que les grands pays de civilisation comparable, en grande partie parce qu'elle est plus agricole et moins industrielle que la plupart des pays de l'O. E. C. E.

Dès lors, cette lenteur de l'accroissement de la production d'énergie nous apparaît comme un élément de faiblesse de notre économie.

On observe en outre, dans le secteur de l'énergie, que les évolutions des diverses formes énergétiques sont très divergentes: alors que le pétrole, déjà très en tête avec l'indice 428, a progressé de 22 p. 100 (découvertes de pétrole du Sud-Ouest), le charbon qui était déjà l'an dernier dans le peloton de queue avec 119 a stagné depuis un an et reste à 119.

Quand on considère la saignée de dollars que nous coûte l'importation de charbon américain, cette considération nous paraît mériter réflexion.

En raison du caractère essentiel du problème de l'énergie, que nombre d'experts considèrent — non sans raison — comme un goulot d'étranglement possible de notre expansion économique, nous reviendrons plus loin sur ce sujet (en lui consacrant un chapitre spécial (5° partie, chapitre 1er)).

4° Certaines activités très en tête ont accentué leur avance: ce sont le pétrole, le caoutchouc, la transformation des métaux (construction mécanique). Cette constatation souligne le rôle d'industriels qui joue l'automobile sous la double forme de la production et des transports, entraînant dans son ascension tout un vaste secteur de l'économie.

5° Parmi les activités qui restent à la traîne, on doit mentionner le cuir, le textile et les charbonnages, dont les cas sont très différents.

Nous avons traité ci-dessus des charbonnages.

Le cuir, déjà bon dernier l'an passé avec 60, a encore régressé de 4 p. 100; on doit estimer qu'il est définitivement touché par la concurrence des plastiques.

Le textile au contraire, qui était en queue l'an dernier et y reste cette année, a néanmoins progressé de 12 p. 100 en un an ce qui est très honorable; ainsi, cette activité se redresse et semble de nouveau entraînée dans le mouvement général d'expansion; autrement dit, la crise du textile s'atténue.

On aurait pu penser que ce redressement de l'activité textile était dû, pour une large part, aux commandes militaires exceptionnelles nécessitées par les opérations d'Algérie, notamment pour l'habillement des rappelés.

Cependant, si on examine les choses de plus près, on constate qu'il n'en est rien. En effet, c'est surtout pour la laine que la question présente le plus grand intérêt; or, on constate que si les commandes administratives et militaires ont plus que doublé depuis l'an dernier, elles ne représentent toutefois en 1956 que 8 p. 100 de la production totale des tissus de laine (contre 3,2 p. 100 en 1955). Mais étant donné que dans le calcul de l'indice, les tissus de laine entrent avec une pondération de 20 sur un total de 100, l'accroissement des commandes administratives et militaires n'a entraîné qu'une majoration de 4,8x0,2, soit environ 1 point — pas plus — de l'indice.

Ainsi le redressement du textile apparaît comme relevant de causes saines.

### B. — La production des ressources clés.

Les chiffres de 1956 ne sauraient être que prévisionnels. Il est possible, en effet, que les récents événements du Moyen-Orient, par leur répercussion sur l'activité économique du mois de décembre, leur imposent quelques retouches; cependant, portant sur un seul mois, celles-ci ne sauraient, en valeur relative, entraîner des corrections importantes sur le total annuel.

1° En dépit de l'accroissement des besoins en énergie, la production de charbon plafonne à 57,4 millions de tonnes, comme l'an dernier; cette stagnation est sans doute en partie la conséquence de la concurrence accrue du fuel et du progrès technique qui fait qu'on tire plus de rendement d'une même quantité de charbon.

2° La production d'électricité a crû de 8,8 p. 100 en un an; on constate que l'expansion est plus rapide que le taux de 7 p. 100 l'an, lequel, comme on sait, est celui qui correspond à la loi du doublement en dix ans. Cette situation, si elle se prolonge, obligera à réviser en hausse les programmes de l'Electricité de France;

3° La production d'acier a crû de 500.000 tonnes seulement contre 2.500.000 tonnes l'an dernier, soit cinq fois moins vite. Ce ralentissement de l'expansion s'explique par une diminution des exportations;

4° Les métaux non-ferreux ont poursuivi leur ascension; celle de l'aluminium, en un an 21.000 tonnes de plus (+16,3 p. 100), est particulièrement brillante;

5° Parmi les grands produits industriels de base à côté de la pâte à papier dont la production est en accroissement rapide (+ 10 p. 100), d'autres sont simplement normales:

— ciment (+ 6 p. 100),

— acide sulfurique (+ 4 p. 100)

et même la production de textiles artificiels régresse de 113.000 à 101.000 tonnes;

6° Parmi les véhicules, à côté de la production des automobiles particulières qui est en progression de 18 p. 100, celle des véhicules utilitaires est moins satisfaisante: + 3,5 p. 100 seulement. Faut-il y voir dès maintenant la conséquence d'une fiscalité discriminatoire et excessive que le Conseil de la République avait condamnée?

7° Le compartiment des textiles est en léger développement sans plus: + 5 p. 100 pour les filés de laine, + 1 p. 100 pour les filés de coton.

### C. — La stagnation de l'indice « bâtiment et travaux publics ».

Votre rapporteur général ayant été frappé par la stagnation et même par la légère régression de l'indice « bâtiment et travaux publics » qui est tombé de 157 à 155 de mai 1955 à mai 1956, a demandé au ministre responsable les explications nécessaires. Des renseignements reçus il résulte ce qui suit:

1° L'indice « bâtiments et travaux publics » établi par l'I. N. S. E. E. représente l'activité des firmes:

a) Qui ne font que du bâtiment;

b) Qui font à la fois du bâtiment et des travaux publics.

Il ne comprend nullement l'activité des firmes — et il y en a de nombreuses et fort importantes — dont l'activité s'applique exclusivement aux travaux publics.

Il en résulte qu'en dépit de sa dénomination cet indice ne représente nullement l'activité des travaux publics et il n'existe aucun indice représentatif de la branche « travaux publics »;

C'est là une lacune aussi fâcheuse que surprenante;

2° Au contraire des autres branches industrielles, pour lesquelles l'indice est proportionnel aux quantités produites, — (par exemple pour l'acier au tonnage d'acier produit) — en matière de « bâtiment et travaux publics » — c'est-à-dire en fait de bâtiment; puisque l'indice exclut les firmes de travaux publics, — l'indice est proportionnel aux heures ouvrées; cette règle a été prise sous prétexte qu'il serait difficile de mesurer les résultats de la production, c'est-à-dire en pratique de dénombrer le nombre de logements construits.

Or, dans son rapport général pour l'exercice 1956, votre rapporteur général vous a exposé que (chiffre de 1955) la moyenne nationale du nombre d'heures de travail pour construire un logement est de 3.000 heures, mais que des entreprises industrialisées exécutent le même travail en 1.300 heures; dès lors il est facile de comprendre que puisque la tête est à 1.300 heures et la moyenne à 3.000 heures, c'est que la queue de la profession « patauge » aux environs de 4.000 heures par logement sinon davantage.

Dès lors, la méthode qui consiste à bâtir l'indice d'après le nombre d'heures de travail constitue non pas une erreur — ce ne serait pas assez dire — mais confine à l'absurdité: plus une entreprise travaille mal, suivant des procédés arriérés, consommant une main-d'œuvre excessive et plus elle entre dans un sens favorable dans la composition de l'indice!

Bref, l'indice est à l'envers du bon sens;

3° A vrai dire, il a été décidé de réformer l'indice et de prendre comme base 100, non pas l'année 1933, mais l'année 1952 avec une pondération mieux adaptée, mais si l'on s'en tenait là les deux défauts que nous avons signalés, à savoir: omission (ou quasi-omission) des travaux publics et représentation du bâtiment, en sens inverse de la logique, subsisteraient.

Votre commission des finances a donné mission à votre rapporteur général de demander au ministre que l'indice bénéficie des deux réformes ci-après:

1° Il y aura un indice distinct pour le bâtiment et les travaux publics: le problème du logement ne doit pas être confondu avec celui des routes ou des barrages; le Parlement est en droit de demander à voir clair dans l'un et dans l'autre;

2° L'indice bâtiment sera établi autour d'un noyau d'activité essentiel, représentant la construction de logements (corrige des travaux de constructions à usage industriel, commercial ou administratif).

Votre commission des finances estime en effet ne pas légitimer de préoccupations déraisonnables en demandant que l'objectif de l'activité « bâtiment » consiste non pas à dépenser des heures d'ouvriers, mais à construire des logements.

Elle ose espérer que ce qu'elle considère comme la voix du bon sens sera entendue et qu'il ne sera pas fait état de soi-disant difficultés techniques; mieux vaut, estime-t-elle, un instrument de mesure qui présenterait un peu de jeu qu'un instrument de mesure monté à l'envers.

### III. — LES CAUSES DE L'EXPANSION ET SA FRAGILITE

#### A. — La cause essentielle de l'expansion: l'accroissement de la productivité.

Devant cette expansion remarquable, une question importante, qui vient naturellement à l'esprit, consiste à se demander si nous pouvons légitimement compter sur sa continuation ou bien si nous devons craindre qu'il ne s'agisse que d'un feu de paille sans lendemain.

Nous avons rappelé plus haut l'opinion optimiste du commissariat à la productivité, selon laquelle dans les dix années à venir la France doit doubler son niveau de vie; nous reviendrons plus loin sur les travaux de grande valeur du commissariat à la productivité et nous leur consacrerons un chapitre (5° partie, chapitre V); signalons seulement dès maintenant que l'explication essentielle de notre expansion économique au cours des trois dernières années nous paraît incontestablement résider dans l'accroissement de la productivité.

En effet, le produit national brut ayant crû de 1953 à 1956 de 44.530 milliards à 46.733 milliards, soit un accroissement annuel de l'ordre de 5 pour 100 alors que, dans le même temps, la durée annuelle du travail est restée pratiquement constante et la population active n'a crû qu'au taux d'environ 1 pour 100 par an; la différence, soit 4 pour 100 l'an, ne saurait donc être attribuée qu'à l'amélioration de la productivité.

### B. — La fragilité de notre essor industriel et les risques de goulots d'étranglement.

Même avant les récents événements — sur lesquels nous reviendrons plus loin dans un chapitre spécial — il avait été signalé dans les milieux d'économistes que cette très belle expansion pourrait éventuellement, dans les années à venir, se trouver freinée, voire même arrêtée par divers « goulots d'étranglement » et on a prédit des crises possibles pour la main-d'œuvre, pour les investissements, pour l'énergie.

Nous allons examiner successivement chacun de ces points; nous remarquerons dès l'abord que leur examen consiste à passer en revue les facteurs essentiels qui concourent à toute production quelle qu'elle soit, à savoir:

- la main-d'œuvre,
- l'outillage (procuré par les investissements),
- les fournitures (matières premières et énergie).

1° Le problème de la main-d'œuvre et plus particulièrement le problème des besoins en ingénieurs et techniciens.

Votre rapporteur général ne croit pas beaucoup à la pénurie de main-d'œuvre, si l'on se réfère au volume de celle-ci considéré dans son ensemble; il résulte en effet des études qu'il a publiées l'an dernier — et dont les chiffres n'ont reçu nul démenti — que dans certains secteurs économiques très importants tels l'agriculture et le bâtiment, il existe, par rapport aux besoins d'une technique moderne, des excédents considérables dans lesquels, par le simple jeu d'une évolution naturelle, l'industrie trouvera et trouve déjà des bras.

Au sein même des activités industrielles, il paraît vraisemblable que l'aube de l'automatisation entraînera des difficultés. Bref, s'il doit y avoir dans les prochaines années des problèmes, ce seront donc — à notre sentiment — plutôt des problèmes d'adaptation que des problèmes de pénurie.

Tout autre apparaît le problème de l'encadrement technique. Dans une courte note consacrée à ce sujet et qu'il revêtait du titre significatif « Prenons garde! » notre éminent collègue, M. Longchambon, président du conseil supérieur de la recherche scientifique et du progrès technique, signalait que pour 41.000 étudiants des facultés de droit et 40.000 étudiants des facultés de lettres, il n'y avait que 26.000 étudiants des facultés des sciences. Il est difficile de penser que la proportion de ces effectifs soit celle qui correspond aux besoins d'un essor industriel nécessaire.

Il faut bien reconnaître que ce grave problème n'a pas été encore étudié suivant des méthodes relevant de la science économique; cette étude est cependant nécessaire et déjà des cris d'alarme ont été poussés. Rappelons celui du commissaire général du plan:

« Nous disparaîtrons inévitablement de la compétition technologique internationale si nous devons, par exemple continuer à ne fournir que 13.000 ingénieurs contre 85.000 aux Etats-Unis. Peut-on admettre comme normal que le nombre de diplômes décernés par nos grandes écoles soit aujourd'hui moindre qu'il y a quarante ans »

On ne saurait nier que l'étude de ce problème ne soit difficile, et ceci pour plusieurs raisons:

— les définitions ont besoin d'être précisées; il est certain par exemple que la dénomination d'ingénieur recouvre des significations très différentes dans les divers pays;

— il ne saurait être traité sans aborder tous les degrés et toutes les variétés des qualifications professionnelles supérieures entrant directement ou indirectement dans l'activité industrielle; on ne saurait aborder le problème des ingénieurs en négligeant celui des techniciens et des chercheurs et même celui du nombre et de la formation des professeurs;

— il est lié dans une large mesure au problème de la réforme de l'enseignement, non seulement de l'enseignement supérieur, mais aussi de l'enseignement secondaire;

— il constitue un problème à long terme; c'est même peut-être de tous les sujets économiques celui qui nécessite les prévisions au terme le plus long: le lycéen qui aborde l'enseignement secondaire cette année sera un homme dans la pleine force de l'âge, en plein milieu de son activité professionnelle, seulement dans vingt-cinq ou trente ans.

Cette considération est une de celles qui militent le plus fortement pour que, débordant le cadre trop étroit des plans d'investissement quinquennaux — tel sera le troisième plan de modernisation et d'équipement qui couvrira les années 1957 à 1961 inclus — ces plans à cinq ans se situent dans le cadre plus vaste d'un plan économique à vingt-cinq ou trente ans.

Votre commission des finances a déjà fait, par la plume de votre rapporteur général dans le rapport général de l'exercice 1956, la suggestion que soit établi un plan économique à long terme, traitant notamment des problèmes de population active.

Votre rapporteur général vient d'être informé par une lettre de M. le président du conseil, dont on trouvera le texte en annexe à la fin du présent volume, que cette suggestion dont notamment votre collègue M. Walker s'était fait le défenseur, est retenue par le Gouvernement;

2° Le risque de stagnation de l'activité économique par l'insuffisance des investissements.

On se souvient de l'avertissement lancé par la commission des comptes de la nation et plus particulièrement par son président, M. Pierre Mendès-France en juillet 1955. Comparant l'effort d'investissement français à celui des Allemands ou des Anglais, la commission le trouvait nettement inférieur à celui des grands pays voisins.

Rappelons les chiffres caractérisant le développement des investissements de 1952 à 1954:

France, + 9,5 p. 100; Royaume-Uni, + 17 p. 100; Allemagne de l'Ouest, + 28 p. 100.

Ainsi en Grande-Bretagne les investissements bénéficient d'une expansion à peu près deux fois plus rapide qu'en France et en Allemagne de l'Ouest à peu près trois fois plus rapide.

En conséquence, la commission exprimait la crainte que nous soyons « à terme, incapables de soutenir la concurrence des pays qui actuellement s'équipent sur un rythme rapide et de maintenir notre indépendance économique », ce qui signifie en substance: « Si nous n'achetons pas de machines aujourd'hui, notre production ne saurait croître demain ».

Il faut bien s'incliner devant les faits et reconnaître cependant que l'expansion industrielle a continué à progresser au même rythme et même à un rythme accru. Il n'apparaît pas pour autant à votre commission des finances, que doive être condamné le bien-fondé de la critique formulée par la commission des comptes. Nous avons vu, en effet, que la cause de l'accroissement de la production réside dans l'amélioration de notre productivité et ceci malgré la faiblesse relative de nos investissements. En termes simples, les Français ont acheté peu de nouvelles machines, mais grâce à leur intelligence, ils ont réussi à produire davantage en faisant marcher d'une manière plus efficace celles qu'ils possédaient déjà.

Il apparaît cependant sage de considérer que les effets de l'ingéniosité ne sauraient avoir une portée illimitée et que si un effort suffisant d'investissement n'était pas fait, cette expansion industrielle remarquable finirait par plafonner;

3° Le goulot d'étranglement de l'énergie.

Mais de toutes les causes susceptibles de freiner ou même d'arrêter notre développement industriel, la menace la plus grave — indépendamment même de son caractère aigu d'actualité du fait de la crise du Moyen-Orient — réside dans la pénurie française non seulement de pétrole, mais également d'énergie sous toutes ses formes.

A supposer même que soient résolues — plus ou moins bien — les difficultés actuelles, d'origine récente, il n'en subsisterait pas moins que tout permet de craindre pour dans cinq ou dix ans une pénurie extrêmement grave d'énergie, et si certaines dispositions provisionnelles n'étaient pas prises dans un très court délai, notre industrie pourrait, dans quelques années, se trouver arrêtée dans sa croissance par manque de charbon, par manque de pétrole ou par manque d'électricité, c'est-à-dire par un obstacle peut-être insurmontable.

Des décisions de principe, engageant l'avenir pour longtemps, doivent donc être étudiées et arrêtées dès l'année qui vient.

En raison de l'importance exceptionnelle de ce sujet, nous y reviendrons dans un chapitre spécial (5<sup>e</sup> partie, chapitre I).

Nous reviendrons également, dans un autre chapitre spécial, sur les perspectives aussi graves que nombreuses qui résultent de la crise internationale actuelle (5<sup>e</sup> partie, chapitre II).

Ainsi en résumé, si nous n'y prenons garde, et n'y portons pas remède, notre développement industriel viendra buter, dans quelques années, contre un triple obstacle: pénurie énergétique, manque de techniciens ou de chercheurs, insuffisance de certains investissements.

Ces considérations ne doivent pas, selon nous, conduire au pessimisme mais seulement à recommander que pour chacun des sujets qui peuvent de révéler cruciaux, il soit établi un plan d'action méthodique et, dans certains cas, ce plan devra déborder résolument du cadre trop étroit des plans d'investissements qui se limitent à cinq ans. Ce n'est pas, par exemple, en cinq ans qu'on peut infléchir notablement la production du pétrole sur les territoires dépendant de l'autorité française et ce n'est pas non plus en cinq ans que l'on forme un chercheur scientifique. Nous ne répéterons jamais assez qu'il est absolument indispensable d'établir un plan économique à long terme, à l'échelle d'une génération, c'est-à-dire à trente ans, traitant non seulement des investissements mais aussi traçant, en chiffres qui ne sauraient être qu'approximatifs bien entendu, mais qui n'en auraient pas moins une grande valeur à titre de directives:

- Les prévisions démographiques;
- Les prévisions de productivité (perspectives générales de progrès techniques);
- Les projets d'aménagement du territoire (équilibre des régions urbaines et rurales);
- Les problèmes généraux de population active (équilibre entre la population agricole et la population industrielle);
- Le problème crucial de la production d'énergie.

En l'absence de cette précaution, on risque de voir se produire un de ces « goulots d'étranglement » qui arrêtera notre expansion industrielle. A ce moment, il sera trop tard pour réagir efficacement.

Nous avons vu plus haut que cette observation faite par votre commission des finances lors de précédents débats a été retenue par M. le président du conseil.

## CHAPITRE II.

## L'agriculture.

## I. — L'INSTRUMENT DE PRODUCTION

## A. — La structure des exploitations agricoles françaises.

## Le remembrement.

Le territoire français, soit 55 millions d'hectares, comprend 51 millions d'hectares de territoire agricole parmi lesquels les trois principaux postes sont :

Les terres labourables, 19 millions d'hectares; les surfaces toujours couvertes d'herbes, 12 millions d'hectares;  
Les bois et forêts, 11 millions d'hectares.

De ces terres labourables, les céréales occupent à peu près la moitié.

D'après la dernière enquête statistique qui — regrettons-le en passant — date de 1945, il y avait à cette époque 2.486.000 exploitations, dont :

Très petites exploitations (moins de 5 hectares), 910.000 exploitations;

Petites exploitations (5 à 10 hectares), 534.000 exploitations;

Exploitations moyennes (10 à 50 hectares), 937.000 exploitations;

Grandes exploitations (plus de 50 hectares), 95.000 exploitations.

En résumé, la France est un pays de petites et moyennes exploitations; sur ce total, les deux tiers environ sont exploitées directement par les propriétaires eux-mêmes et un tiers par des fermiers, le métayage ne représentant que peu de choses. La France est donc, dans l'ensemble, un pays de petits propriétaires cultivant eux-mêmes leur bien. En général, ils le cultivent avec l'aide seulement de leur famille puisque 79 p. 100 des exploitations n'emploient pas de salariés.

La terre est très morcelée; la superficie moyenne d'une parcelle cadastrale en France est de 35 ares. A vrai dire, à côté de cette notion de parcelle, on a mis en lumière la notion « d'ilot de propriété », c'est-à-dire de l'ensemble des parcelles contiguës appartenant à un même propriétaire; la superficie moyenne de l'ilot de propriété reste très minime puisqu'elle ne dépasse pas 85 ares.

Devant un pareil morcellement, on comprend toute l'importance du remembrement et tout le bénéfice qu'on en tire pour la productivité. En fait, d'après les chiffres du ministère de l'Agriculture, dès la première année les gains de temps obtenus sont en moyenne de 20 p. 100 pour la moisson, 25 p. 100 pour la fenaison, 30 p. 100 au moins pour les labours; disons en moyenne 25 p. 100. Si on remarque en outre que les exploitants eux-mêmes chiffrent à 25 p. 100 l'augmentation de production des diverses récoltes, on doit en conclure que par l'effet combiné de la réduction du temps de travail et de l'augmentation de la production, la productivité horaire croît, de ce seul fait, environ de 50 p. 100 et ceci dès la première année. C'est dire tout l'intérêt économique du remembrement.

Où en est cette opération? Les travaux ont été commencés en 1933, et à la fin de 1955 on avait remembré seulement un total de 1.860.000 hectares; on estime qu'il reste encore à remembrer 10 millions d'hectares et comme au cours du troisième plan, qui couvrira en cinq années (1957-1961), il est prévu d'atteindre la cadence annuelle d'environ un million d'hectares, la tâche sera donc terminée dans environ une dizaine d'années.

Pour que ce délai soit tenu il faudra d'ailleurs faire un effort bien plus considérable que celui qui a été fait jusqu'à ce jour; un redressement très net — d'ailleurs prévu — devra être opéré car force est bien de reconnaître que graduellement, en dépit de son extrême importance économique, le remembrement se ralentit :

En 1953, 313.000 hectares.

En 1953, 277.000 hectares.

En 1954, 252.000 hectares.

En 1955, 220.000 hectares.

Le Conseil de la République tiendra certainement à recevoir du ministre l'assurance que cette fâcheuse tendance à l'assouplissement sera énergiquement redressée.

## B. — La population agricole active. — Son évolution.

Dans son rapport général pour l'exercice 1956, votre rapporteur général vous avait cité des chiffres, tirés d'un rapport officiel de l'O. E. C. E. et que tous ceux qui ont le souci d'une agriculture française prospère devraient méditer :

Valeur moyenne de la production agricole par hectare :

France, 100 (base); Allemagne occidentale, 170; Danemark, 200.

Valeur moyenne de la production agricole par homme :

France, 100 (base); Danemark, 205; Grande-Bretagne, 207.

Votre rapporteur général en concluait — et il n'a pas eu connaissance que cette conclusion ait fait l'objet d'un démenti :

1° Que la productivité agricole française est à peu près la moitié seulement de ce que techniquement elle pourrait être;

2° Que la population agricole française active est à peu près le double de ce qui, techniquement, serait l'optimum;

3° Que ceci est la cause principale du bas niveau de vie du paysan français, sujet — ou plutôt drame — sur lequel nous reviendrons plus loin.

Cette idée, selon laquelle le problème n° 1 de l'agriculture française est celui des effectifs, semble d'ailleurs avoir fait son chemin et nous verrons que le troisième plan de modernisation et d'équipement l'a faite sienne.

Cette observation n'a soulevé de critique qu'auprès de quelques lecteurs — distraits sans doute — qui ayant confondu « population agricole » et « population rurale » ont cru que nous proposons un

exode rural massif qui tendrait fâcheusement à gonfler le prolétariat urbain. Loin de nous une telle pensée et si on se reporte à notre rapport général de l'an dernier, on pourra constater que nous avons, au contraire, préconisé la décongestion de centres urbains par la décentralisation de certaines industries.

Nous avons écrit textuellement « si nous avons trop de paysans, par contre nous n'avons pas assez de ruraux ».

En un mot, nous avons préconisé le glissement d'une partie des populations rurales, vers des activités industrielles locales et, mesurant l'immensité de cette tâche de redressement — nous avons estimé qu'elle devrait être l'œuvre d'une génération.

Ici encore, le Conseil de la République enregistrera certainement avec satisfaction que cette idée est admise par les services officiels (agriculture et plan).

C'est sous le bénéfice de ces observations de base que doivent être examinés les chiffres qui caractérisent l'évolution de la population agricole.

Nous dirons tout d'abord que cette évolution vers une réduction de la population active agricole que préconise votre commission des finances n'est que la continuation d'un mouvement séculaire; de 1921 à 1954 la population active agricole masculine est tombée de 4.995.000 hommes à 3.550.000, soit une diminution de 29 p. 100 en 33 ans; pour les femmes, l'évolution est parallèle et au cours des dernières années, la population active agricole masculine diminuait en moyenne de 50.000 hommes par an.

A noter, d'ailleurs, que d'après une enquête récente, pour un exploitant agricole qui quitte la terre, il n'y a pas moins de six salariés qui vont à la ville; cette proportion qui s'explique par le niveau de vie particulièrement insuffisant du salariat agricole, a pour conséquence économique que l'exploitation moyenne type qui actuellement comprend un chef d'exploitation et 1,3 salarié, évolue peu à peu vers une forme d'exploitation où l'exploitant tend à être de plus en plus seul, avec seulement l'aide des membres de sa famille.

Cependant, en dépit de cette diminution des effectifs agricoles la France est encore (chiffres de l'O. E. C. E.), eu égard à la composition de sa population, le pays le moins industrialisé de l'Europe de l'Ouest: 24 travailleurs de l'industrie pour 100 hommes actifs; moins que la Suisse (33), l'Autriche (30), le Danemark (29), la Norvège (26); par contre elle est le pays de l'Europe de l'Ouest qui comprend la plus forte proportion d'agriculteurs (31 pour 100 hommes adultes): plus même que le Danemark (30), beaucoup plus, par exemple, que les Pays-Bas (20) dont l'industrie l'offre cependant pas les mêmes ressources que l'industrie française.

Cette comparaison avec d'autres pays, dont les aptitudes industrielles sont dans l'ensemble proportionnellement beaucoup plus faibles que les nôtres, montre clairement que notre population active souffre d'un déséquilibre dans la répartition agriculture-industrie, déséquilibre qui est une cause de faiblesse économique.

Cependant, s'agissant de la population active agricole, elle souffre non seulement de pléthore, dans l'ensemble, mais aussi d'une inégale et mauvaise répartition; alors que certaines régions sont surpeuplées (Bretagne, Vendée), d'autres sont affectées d'un sous-peuplement (Meuse, Haute-Marne, Landes); ainsi une vue globaliste du sujet ne donnerait qu'une information incomplète.

Une autre notion qui doit être mise en lumière dans l'évolution de la population active agricole, c'est que la réduction de la population agricole, qui est présentée souvent comme un simple déplacement de personnes, comporte aussi nécessairement un transfert de capitaux.

Dans le cas d'un exode annuel de 100.000 personnes — ce qui est à peu près le chiffre des dernières années, qui sera vraisemblablement celui à prendre en considération au cours du prochain lustre — si on estime, dans une évaluation très modeste, que les frais d'entretien d'un enfant s'élèvent à 100 F par jour, cela représente pour un an 36.000 F, et pour 20 ans 720.000 F, et pour 100.000 personnes 72 milliards.

Comme l'exode rural affecte surtout les jeunes aux environs de la vingtième année, cette somme a été dépensée par l'agriculture et elle profite aux autres activités (industrie et secteur tertiaire). Au total, on peut dire que pour un montant qui est de l'ordre de 70 milliards par an, l'agriculture « subventionne » les autres activités.

## C. — L'équipement de l'agriculture.

Le parc de tracteurs, qui n'était que de 35.000 avant la guerre et à peu près autant en 1945, atteint actuellement 410.000 unités et son taux annuel d'expansion a tendance à croître :

+ 35.000 unités en 1953.

+ 40.000 unités en 1954.

+ 65.000 unités en 1955.

+ 85.000 unités en 1956.

Les autres engins mécaniques (motoculteurs, moissonneuses-batteuses) bénéficient d'un accroissement analogue.

Cependant, si on compare avec les autres pays étrangers, on doit dire que ce développement n'a rien d'exceptionnel, bien au contraire. Il est même permis de penser qu'il serait plus rapide si le prix des tracteurs français n'était pas largement supérieur au prix des tracteurs étrangers; d'après certains experts, il serait — à puissance égale — près du double de celui des tracteurs anglais!

Concernant la distribution rurale d'électricité, sur une population rurale d'environ 20 millions d'habitants, il n'en reste pas plus de 800.000 à desservir, soit 4,3 p. 100. Au cours du deuxième plan d'équipement, le taux moyen de desserte est passé de 91 à 95,7 p. 100. Du train où vont les choses, on peut estimer qu'à la fin du troisième plan toute la campagne française sera électrifiée.



La distribution d'eau potable est beaucoup moins avancée puisque sur 20 millions de ruraux, environ 8.800.000 seulement, soit 41 p. 100, sont alimentés par un réseau de distribution d'eau. Il reste encore plus de la moitié de la population rurale à desservir. Le travail restant à effectuer est encore énorme; l'achèvement du troisième plan n'aura pour effet que de porter la proportion de la population rurale alimentée en eau de 41 p. 100 à 54 p. 100.

A ce moment, il restera en gros 10 millions de personnes à desservir; comme, d'après les études du génie rural, le prix de la distribution qui est actuellement en moyenne de 75.000 F par personne, s'élèvera environ à 100.000 F par personne parce que, à mesure de l'avancement de la tâche, on abordera les opérations proportionnellement les plus coûteuses, on doit estimer qu'après la fin du troisième plan, il restera encore à achever une œuvre qui n'exigera pas moins de 1.000 milliards.

## II. — L'ACCROISSEMENT DE LA PRODUCTION ET DES RENDEMENTS

### A. — L'accroissement de la production.

Accroissement à peu près continu de la production et élévation sensible dans l'ensemble, par rapport à l'avant-guerre.

Réserve faite de l'année 1956, sur laquelle nous reviendrons plus loin, l'accroissement de production a été très régulier jusqu'en 1955.

### B. — L'accroissement des rendements.

Accroissement général des rendements, cause essentielle de l'accroissement de production.

Pour les rendements, de même que pour la production, nous examinerons plus loin le cas particulier de l'année 1956.

### C. — L'accroissement en valeur de la production agricole et la récolte de 1957.

On ne peut manquer d'être frappé par la disparité — même réserve faite de l'année 1956 qui a été une année d'exception — entre la quasi-stagnation de la valeur de la production végétale et l'expansion beaucoup plus sensible de la valeur de la production animale. Nous reviendrons plus loin sur cet important phénomène.

### D. — La récolte de 1956.

Si on examine maintenant le produit en tonnage de la récolte de 1956, on constate que si la production de blé a été à peine la moitié de la normale, par contre la récolte des céréales secondaires a été exceptionnelle et celle des autres principaux produits végétaux, presque normale.

Quant à la production animale, elle a poursuivi régulièrement son expansion.

Au total, les prévisions pessimistes du ministère de l'Agriculture dont votre rapporteur général s'était fait scrupuleusement l'écho dans son précédent rapport général en les citant textuellement — ne se sont pas vérifiées, par suite de larges compensations. Si on compare en effet, en valeur, la production de 1956 à celle de 1955, on trouve :

- blé, moins 152 milliards;
- céréales secondaires, plus 136 milliards;
- autres productions végétales, moins 23 milliards;
- productions animales, plus 102 milliards.

Ensemble, plus 63 milliards.

Ainsi, l'expansion de la production animale, étayée par la magnifique récolte de céréales secondaires a compensé — et au delà — les pertes dues au gel qui avaient affecté principalement le blé et, dans une mesure moindre, les autres productions végétales.

## III. — L'ORIENTATION DE L'AGRICULTURE DANS LE DEUXIEME PLAN DE MODERNISATION ET D'EQUIPEMENT

On sait que l'objet principal du deuxième plan de modernisation et d'équipement (1954-1957) était d'accroître la production agricole de 20 p. 100 par rapport à 1952. On peut dire (voir tableau 9) que, réserve faite de l'année 1956 qui a un caractère exceptionnel à cause du gel, ce résultat est en passe d'être largement obtenu en 1957, dernière année du deuxième plan et même qu'il est dès maintenant atteint pour un certain nombre de productions.

Cependant, à côté de ce motif de satisfaction, à côté aussi du résultat positif que constitue l'institution de certains mécanismes régulateurs qui ont été créés ou étendus (système des prix garantis, fonds de soutien, organisme d'intervention), à côté enfin de la constatation objective qui doit être faite d'un accroissement de l'effort financier en faveur de l'agriculture, il reste à faire des observations très importantes sur certains sujets fondamentaux dont les principaux sont :

La faiblesse de la productivité agricole française;

L'inadaptation des productions aux besoins de la consommation et de l'exportation;

Les coûts excessifs de production, obstacles à l'exportation;

L'insuffisance du niveau de vie agricole.

Nous avons cité — d'après l'O. E. C. E. — des chiffres qui caractérisent l'insuffisance de la productivité agricole française; nous allons donc traiter seulement les trois autres points.

### A. — L'inadaptation de la production aux besoins de la consommation et de l'exportation.

La description de la production ne représenterait qu'une vue très incomplète des problèmes agricoles si on ne se préoccupait pas simultanément de la rapprocher des besoins. Or, cette confrontation fait apparaître des distorsions importantes et inquiétantes: alors que la marge de développement des productions animales est encore large avant que tous les besoins intérieurs ne soient satisfaits, au contraire, dès maintenant, un nombre notable de productions végétales posent — en année normale — les redoutables problèmes de l'abondance.

Pour le blé, l'évolution séculaire va dans le sens d'une diminution continue de la consommation, conséquence de l'élévation du niveau de vie et de la transformation de la ration alimentaire. Alors qu'à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, la France consommait de 80 à 90 millions de quintaux de blé et produisait, bon an mal an, à peu près la même quantité, par l'effet conjugué de la diminution des besoins et de l'accroissement de la production, dû au progrès technique, production qui désormais — voir tableau n° 7 — dépasse en année normale 100 millions de quintaux, la France est devenue exportatrice; ainsi, réserve faite du cas de conditions climatiques exceptionnelles — et le froid de l'an dernier ne s'était pas vu depuis 75 ans — la France se trouve devant un problème permanent d'exportation de blé.

Or, sur le marché international, les pays importateurs, par exemple l'Allemagne, trouvent du blé américain ou canadien à 2.000 F le quintal alors que le blé français rendu frontière allemande revient à près de 4.000 F. C'est dire que notre blé n'est exportable qu'avec une subvention de 2.000 F environ, soit environ la moitié de son prix de revient. Il est aisé de voir que l'accroissement de la productivité — souhaitable, en tout état de cause — ne saurait rendre le blé français compétitif, car aucun progrès technique, aucune réforme de structure ne saurait diviser son prix de revient par deux. Ou bien on s'enlisera dans une politique permanente et artificielle de subventions qui coûtera très cher aux finances publiques et qui, pesant sur toute la nation, pèsera sur le cultivateur lui-même, ou bien on s'orientera, avec tous les ménagements que comporte une réforme aussi profonde, vers une réduction des emblavements et — répétons-le — vers une réduction de la population active agricole.

Pour la vigne et le vin, il y a déjà longtemps que le pays est entré dans l'ère des excédents permanents. Or, depuis des dizaines d'années que la question est en suspens, on peut dire non seulement qu'elle n'est pas résolue, mais qu'elle n'a guère avancé. Cette carence est d'autant plus grave que la vigne est, en général, une production de monoculture, de sorte que, socialement, les cultivateurs des régions viticoles en sont d'autant plus durement touchés.

La solution a été recherchée dans l'octroi d'une prime d'arrachage; mais en pratique, après les statistiques du ministère de l'Agriculture lui-même, la réduction nécessaire du vignoble n'avance guère. On ne saurait s'en étonner car il ne suffit pas de préconiser l'arrachage; encore faudrait-il se préoccuper des cultures de remplacement. En effet, dans la plupart des cas, les terres à vigne ne se prêtent qu'à des cultures limitées, et souvent pour les rendre exploitables, il faudra modifier profondément les conditions physiques du milieu, par exemple par l'irrigation; le cas le plus connu est celui du Languedoc. Il n'est pas excessif de parler de la faillite de l'action de l'Etat concernant un problème dont il tient seul la clé, en raison de ses aspects scientifiques et techniques et aussi de ses incidences financières qui dépassent manifestement le cadre des initiatives privées.

Autre culture dès maintenant excédentaire: la betterave. La solution adoptée depuis des années: à savoir la transformation des excédents en alcool est absurde du point de vue économique et coûteuse pour les finances publiques; au surplus, la France est le seul pays à s'être lancé en cette matière dans une politique aussi irrationnelle. On est allé jusqu'à planter des betteraves spéciales dites de distillerie, consacrées uniquement à la production d'alcool. Au moment où les finances publiques entrent dans des difficultés accrues on ne peut que souligner la nécessité que soit enfin adoptée une solution rationnelle.

S'agissant du sucre, on ne saurait passer sous silence le fait que le prix de revient du sucre de canne est nettement plus bas que celui du sucre de betterave et, en conséquence, une politique de saine coopération entre la métropole et les départements d'outre-mer devrait faire une place plus grande à cette production exotique.

En résumé, bien des productions végétales commencent à atteindre le niveau de saturation ou de quasi-saturation; les comptes économiques de la nation le montrent bien puisque, en moyenne, au cours des dernières années, le taux annuel d'expansion en valeur de la production végétale n'a été que le tiers de celui de la production animale.

C'est dire que l'expansion agricole sur le marché intérieur doit être recherchée par l'extension de la production animale; tel est d'ailleurs l'objectif du troisième plan.

### B. — Les coûts excessifs de production, obstacles à l'exportation.

Nous ne reviendrons pas sur les observations que nous avons faites dans un précédent rapport sur les illusions du deuxième plan de modernisation qui visait à un accroissement très sensible, et peu discriminé, de la production dont les excédents devaient théoriquement être absorbés par l'exportation. Notre retard technique est



trop grand pour qu'on puisse y songer (une vache hollandaise donne en moyenne deux fois plus de lait qu'une vache française; une poule hollandaise pond en moyenne deux fois plus d'œufs qu'une poule française; un porc danois se contente en moyenne de 350 kilogrammes d'orge pour produire 100 kilogrammes de viande alors qu'un porc français en exige 550 kilogrammes).

Les exportations sur lesquelles nous pouvons compter dans des conditions économiques saines sont des exportations de qualité sélectionnées: vins fins, alcools de qualité, fruits, primeurs, fromages, chevaux de course, sans omettre sur un plan moins spécialisé les bovins.

Le total possible de ces exportations peut être considérable. Tel est d'ailleurs l'objectif du troisième plan et là encore le Conseil de la République se réjouira certainement d'apprendre que ses observations ont été entendues.

### C. — L'insuffisance du niveau de vie agricole.

Il résulte d'une étude très poussée du ministère de l'Agriculture que si on prend en considération le cas d'un chef d'exploitation agricole travaillant sur sa terre à temps complet, assisté de sa femme censée travailler seulement à mi-temps sur l'exploitation, l'un et l'autre étant supposés rémunérés sur la base du salaire minimum interprofessionnel garanti (S. M. I. G.) — ce qui par définition constitue le minimum social tolérable — pour que le ménage perçoive en fait une rémunération de cette importance il faut que le « revenu cadastral » de l'exploitation soit de 350 F au moins et ceci, compte tenu de la valeur des produits consommés directement.

Or, si on se reporte à la statistique de la répartition des exploitations en fonction du revenu cadastral, on trouve:

#### Revenu cadastral, en francs, et nombre d'exploitations de la catégorie.

0 à 350,	1.550.000.
350 à 1.000,	690.000.
Plus de 1.000,	280.000.
Total,	2.520.000.

Il existe donc en France, d'après des chiffres officiels, encore qu'approximatifs, environ 1.500.000 exploitations dont les titulaires, quelque exerçant un métier difficile qui requiert des connaissances équivalentes à celles d'un ouvrier professionnel et quoique exerçant une activité plus pénible que celle de bien des travailleurs de l'industrie, ne bénéficient cependant que d'un niveau de vie inférieur à celui du « manoeuvre-balai ».

Ce sont là des chiffres que non seulement les élus doivent connaître car ils sont l'expression de la plus profonde et de la plus vive injustice sociale de notre époque, mais aussi que les économistes et les gouvernants doivent méditer. La moitié de la classe paysanne est économiquement faible.

Comment un pays pourrait-il, dans l'ensemble, jouir de la prospérité à laquelle ses dons naturels lui donnent vocation s'il traîne un boulet de cette importance? Il est urgent que soit tracé un « plan général de restauration de la condition paysanne ». Ce plan ne saurait être qu'à long terme car des erreurs aussi graves ne peuvent être redressées en un jour. Mais, de l'avis de votre commission des finances, ce n'est qu'un motif de plus qu'on s'y attelle résolument sans délai.

Votre rapporteur général aurait souhaité que ces chiffres — en provenance du ministère de l'Agriculture — soient recouverts par une étude détaillée à provenir de la commission des comptes de la nation. Malheureusement — et il reviendra sur ce sujet plus loin (1<sup>er</sup> partie, chapitre III) le retard apporté cette année à la publication des comptes économiques n'a pas permis que ce travail de confrontation soit entrepris. Néanmoins, la question est posée et l'intention de votre rapporteur général est, au cours des prochains mois — avec la coopération du ministère de l'Agriculture et de la commission des comptes économiques — de vous mettre sous les yeux des renseignements plus complets sur le niveau de vie dans l'agriculture.

Faut-il ajouter que les chiffres cités ci-dessus ne font état que de la rémunération directe — en argent et en nature — et ne tiennent pas compte du fait que dans l'agriculture les avantages sociaux sont nettement inférieurs à ce qu'ils sont dans les autres activités économiques?

### IV. — LES GRANDES LIGNES DU TROISIEME PLAN DE MODERNISATION ET D'EQUIPEMENT

Le troisième plan de modernisation et d'équipement doit couvrir — comme on sait — la période de cinq années allant de 1957 à 1961 inclus. Comme nous sommes à quelques jours de l'année 1957, il est permis de remarquer que si les gouvernements avaient la moindre notion de ce qu'on appelle un planning — c'est-à-dire d'un programme de travail et de prévisions que tout industriel qui a sous ses ordres seulement 50 ouvriers n'ignore pas, faute de quoi il serait condamné à disparaître — les assemblées parlementaires, qui doivent approuver le plan par une loi, auraient dû dès maintenant en être saisies.

Cette réserve étant faite, votre rapporteur général est néanmoins en mesure, non pas de vous exposer les grandes lignes du troisième plan, mais tout au moins du projet de troisième plan, dont il doit l'obligeante communication, dans son état actuel qui est nécessairement provisoire, au commissariat général au plan.

C'est donc sous le bénéfice de cette importante restriction que sont formulées, au nom de votre commission des finances, les appréciations et observations qui suivent:

On doit tout d'abord à l'objectivité de remarquer que le troisième plan apparaît en net progrès sur le deuxième, lequel était lui-même en net progrès sur le premier. On sait en effet que le premier plan — le plan Monnet — avait à peu près ignoré l'agriculture; le deuxième, qui s'achève cette année, contenait d'excellentes dispositions mais il avait commis l'erreur — qui ne semble plus contestée — d'avoir mis l'accent sur l'accroissement de la production sans se soucier suffisamment de la productivité; tout en exprimant une orientation préférentielle vers les productions animales, il laissait non résolus de graves problèmes de débouchés concernant les productions végétales; enfin, il négligeait les problèmes de population active.

On doit reconnaître que le projet du troisième plan aborde tous ces sujets fondamentaux, qui avaient été laissés dans l'ombre et pour la première fois, on voit un plan agricole qui tend à orienter l'agriculture française dans une direction qui semble en tous points rationnelle.

Il est permis de penser que ce progrès est dû pour une large part aux méthodes de travail du commissariat général au plan, qui consistent à réunir autour d'une même table les meilleurs experts du pays et à confronter leurs points de vue; il apparaît normal qu'à la troisième confrontation de ce genre, en « reclinant le lit » un quelque sorte, on finisse par viser correctement l'objectif.

Voici donc les grandes directions dans lesquelles le troisième plan entend œuvrer:

Orientation plus judicieuse des productions, par un effort accru en faveur de la production animale;

Accentuation du rythme de diminution de la population agricole, non pas en favorisant l'exode rural, mais bien au contraire par l'implantation d'industries dans les régions rurales, en vue de réaliser un meilleur équilibre agriculture-industrie dans le cadre régional;

Encouragement systématique des migrations rurales intérieures, des régions surpeuplées vers les régions sous-peuplées;

Poursuite des grands aménagements régionaux (Bas-Rhône, Languedoc, Corse, Durance, canal de Provence, Landes de Gascogne, marais de l'Ouest, Sologne);

Non seulement remembrement des parcelles mais aussi — ce qui est tout différent et va plus loin — regroupement des exploitations tout en restant dans le cadre des exploitations à la dimension d'une famille;

Meilleure orientation de la production par une étude plus approfondie des débouchés tant intérieurs qu'extérieurs; cette orientation tiendra compte de l'évolution du niveau de vie et ses conséquences sur la demande;

Réduction de consommation du pain, des pommes de terre, des légumes secs;

Accroissement des consommations de viande, d'œufs, de légumes frais et de fruits;

Développement des utilisations industrielles des produits agricoles (notamment des bois feuillus pour la pâte à papier);

Réduction d'importations de produits étrangers que notre agriculture est à même de produire (notamment céréales secondaires, semences, bois);

Développement des exportations des produits dont les prix se rapprochent le plus de la parité internationale; viande, fruits et légumes;

Conclusion de contrats de longue durée pour l'exportation;

Développement du progrès technique sous tous ses aspects;

Développement — ce n'est pas le moins important — de la recherche agricole et de la vulgarisation.

Il faut bien reconnaître qu'une telle politique consiste à réformer profondément des errements coûteux pour l'Etat sur le plan financier et ruineux pour l'économie du fait de l'orientation inefficace dont elle était victime; à titre d'exemple, les surfaces ensemencées en blé seraient progressivement réduites d'un million d'hectares, tombant ainsi de 5 à 4 millions d'hectares et la réduction porterait sur les régions de faible rendement.

Telles sont les principales dispositions du troisième plan et votre commission des finances se plaît à reconnaître qu'elles lui paraissent parfaitement adaptées.

### V. — LES LACUNES — PEUT-ETRE PROVISOIRES — DU TROISIEME PLAN

Cependant, si le troisième plan ne mérite, à notre sentiment, que des éloges pour ce qu'il contient, qu'il nous soit permis de faire deux importantes réserves pour ce qu'il « ne paraît pas » contenir. Neuz-disons « ne paraît pas » parce que — comme nous l'avons exposé ci-dessus — le troisième plan n'est encore qu'un projet et, par conséquent, est susceptible d'amendements.

#### A. — Il faut une réforme profonde de la distribution.

Les hausses de prix — souvent excessives — dues au gel et qui, dans l'ensemble, ont beaucoup plus profité aux intermédiaires qu'aux producteurs, ont souligné une situation bien connue et à laquelle les gouvernements n'ont pas encore porté remède: il s'agit de l'état anarchique du marché français des produits agricoles, ce qui affecte principalement le marché des fruits et des légumes, c'est-à-dire un secteur en expansion.

Longueur des circuits commerciaux, nombre exagéré d'intermédiaires, manipulations superflues, impossibilité de confronter l'offre et la demande — pour couronner le tout — pertes de denrées coûteuses pour l'économie: telles sont les caractéristiques du marché français des fruits et légumes.

On a pu calculer qu'en moyenne les produits ne sont offerts à la consommation que 3 ou 4 jours après la cueillette; il arrive qu'ils subissent jusqu'à 40 manipulations dont certaines — unité par unité — et cela dans les conditions d'emballage arriérées, qui provoquent des détériorations et pertes importantes.

La normalisation, tant des produits que du conditionnement, est très en retard sur l'étranger.

Le « marché unique » — au sens où l'entendent les économistes — n'existe pratiquement pas, de sorte que les prix offrent souvent de véritables aberrations; il n'est pas sans exemple que les détaillants d'Avignon vendent au même prix qu'à Paris. Aux halles de Paris, dont l'anachronisme coûte très cher, le cours moyen ne finit par s'établir que péniblement, après de nombreuses manipulations qu'une organisation plus rationnelle devrait éviter.

Or il est évident que dans le coût de la vie, ce qui compte c'est le prix de vente au détail; entre cet aboutissement et le prix de départ qui est la rémunération — insuffisante, nous l'avons vu — de l'agriculture, se place toute une chaîne dont une large partie est parasitaire.

Un gouvernement qui aurait le double souci, d'une part, de faire baisser le prix de la vie — et ceci autrement que par des artifices, comme c'est le cas actuellement avec la détaxation des denrées agricoles de première nécessité — d'autre part de relever la condition du paysan, devrait s'attaquer résolument à la compression des marges abusives et à la réforme de la commercialisation des produits agricoles.

### B. — Il faut restaurer la condition paysanne.

Nous avons exposé ci-dessus que sur environ 2.500.000 exploitants agricoles, il y a environ 1.500.000 qui sont des économiquement faibles: on estime que l'agriculture qui constitue un tiers de la population ne perçoit qu'un sixième du revenu national.

Bref, le paysan — il faut bien le dire parce que les progrès de l'économie ont permis que ce soit désormais inscrit dans les chiffres — est quelque peu le paria de la société moderne.

Cette situation est-elle la conséquence du protectionnisme outré datant de M. Méline qui, depuis plus d'un demi-siècle a permis à l'agriculture française de s'assoupir à l'abri des remparts protecteurs?

Est-elle quelque peu la conséquence de ce que les économistes appellent la loi de King selon laquelle, au contraire des besoins en produits industriels qui sont illimités, la demande en produits alimentaires connaît une limite physiologique qui fait qu'en cas d'abondance — ce qui est en gros et en moyenne le cas de la France — les prix unitaires, ont tendance à une baisse rapide dès que des excédents apparaissent, de sorte que seul de tous les producteurs, pour le paysan, la pauvreté serait fille de l'abondance?

Quoi qu'il en soit — le fait n'est plus contesté — dans l'ensemble, la classe paysanne est une victime.

Il serait contraire aux idées de notre temps, à la notion même de solidarité nationale, que rien ne soit fait pour elle.

Or, reprenons en les résumant, les chiffres dont votre rapporteur général a publié le détail dans son rapport général pour l'exercice 1956 (tome 1, page 73); les directives données, au nom du président du conseil, aux commissions et services qui préparent le troisième plan, prévoient que la production par personne active dans l'agriculture qui est actuellement de 392.000 F par an, passera en 1965 seulement à 571.000 F. Cependant, dans le même temps, la production par personne active dans l'industrie passera de 1.015.000 F à 1.400.000 F; ainsi la valeur ajoutée annuellement au produit national par l'ouvrier croîtra de 385.000 F et la valeur ajoutée par le paysan seulement de 179.000 F.

Entendons-nous: il s'agit non pas de revenu mais de production, ce qui n'est pas la même chose; mais il est évident que celui qui produit davantage peut aussi prélever — pour sa juste rémunération — davantage au passage. Cela signifie que l'écart entre la classe rurale et la classe citadine est, d'après les projets mêmes du Gouvernement, appelé à s'approfondir.

Certes, ce calcul n'est qu'approximatif parce que nous avons raisonné sur les productions et non pas sur les revenus; mais ce sujet est trop grave et trop vaste pour que le Parlement ne demande pas au Gouvernement de faire — par le moyen de ses experts — un calcul exact et en tire un plan de restauration de la condition paysanne.

Ce serait verser dans la démagogie que de prétendre qu'on redressera en quelques années un déséquilibre aussi profond; cela doit être l'œuvre d'une génération. Encore faut-il que la direction en soit définie, tracée, calculée, jalonnée.

Telle est la question sur laquelle votre commission a longuement penché son attention et qu'elle considère comme particulièrement urgente à aborder. Comment restaurer la condition paysanne? C'est au Gouvernement de tracer un plan — et d'ailleurs les moyens ne manquent pas — mais quant au principe même, c'est au Parlement qu'il appartient de le poser.

Précisons tout de suite qu'il y a lieu d'écarter deux interprétations qu'on pourrait donner au désir formulé par votre commission:

1<sup>o</sup> Elle n'entend nullement préconiser une politique de subventions, ou de subventions déguisées sous forme de dégrèvements, mais une politique saine et exempte d'artifices:

2<sup>o</sup> Elle n'entend pas davantage accroître la part du gâteau national au profit d'une catégorie de citoyens et au détriment des autres catégories.

C'est dans une autre direction — et le choix est, on l'a vu, facile — que la solution doit être recherchée.

Nous nous plaçons sous le signe de la productivité, c'est-à-dire de la santé économique de cette activité; si plus d'un sixième de la nation est composé d'économiquement faibles, c'est toute la nation qui en supporte, directement ou indirectement, la charge.

En un mot, sans nier que le cœur n'ait une modeste place dans cette suggestion, nous tenons à la placer avant tout dans le cadre d'une action méthodique, pour aboutir à une structure économique plus rationnelle des diverses activités qui contribuent à la vie nationale.

## CHAPITRE III

### Les investissements.

#### I. — ANALYSE DU MONTANT DES INVESTISSEMENTS PAR SECTEUR ECONOMIQUE

Dans son précédent rapport économique, votre rapporteur général vous avait présenté une analyse du montant des investissements par secteur économique.

Les chiffres n'en avaient d'ailleurs été obtenus du ministère des finances qu'avec beaucoup d'insistance.

Cette fois, votre rapporteur général est au regret de ne pouvoir vous fournir les informations qui eussent été nécessaires. En effet, les chiffres caractéristiques devaient provenir pour partie de la direction du budget et pour partie de la direction du Trésor, votre rapporteur général devant se charger d'en faire la synthèse.

Or, bien que la demande des renseignements ait été demandée en temps utile, par lettre du 22 octobre 1956, seule la direction du Trésor a répondu avec précision et célérité, la direction du budget, en dépit de réclamations insistantes, n'a pas été en mesure d'adresser ses chiffres.

Dans ces conditions, la présentation de tableaux tronqués serait sans signification.

Votre rapporteur général est l'interprète de votre commission des finances en exprimant le sentiment que les nouvelles dispositions sur le vote de la loi de finances, qui tendent à ce que celle-ci soit votée au plus tard le 31 décembre, exigent de la part de tous les services qui y coopèrent — à quelque titre que ce soit — que soit respecté un planning rigoureux.

Il espère que M. le ministre des finances voudra bien, pour le prochain budget, prendre l'initiative de l'établissement de ce calendrier.

#### II. — OBSERVATIONS SUR LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DES ENTREPRISES NATIONALISEES

Cependant, il est un sujet sur lequel votre rapporteur général a reçu des informations suffisamment complètes pour qu'elles vous soient exposées: il s'agit du financement des investissements dans le secteur nationalisé.

Les entreprises nationales, en effet, effectuent des investissements considérables qui, dans l'ensemble, correspondent d'ailleurs à des besoins économiques certains, mais dont le financement mérite d'être examiné de près.

L'exercice 1956 n'étant pas encore terminé, notre analyse portera sur l'année 1955, votre commission des finances se réservant de revenir sur cette question pour l'année 1956, dès que les chiffres en seront connus.

Bien que votre rapporteur général l'ait expressément demandé, les chiffres reçus ne visent que les six principales entreprises nationalisées; ils ne sauraient donc être représentatifs de l'ensemble du secteur nationalisé; votre rapporteur général se propose de demander au ministre des finances des informations complémentaires sur les autres entreprises (il y en a plus de deux cents).

Cependant, ainsi ramené à son domaine restreint, ce tableau laisse apparaître un certain nombre d'anomalies:

1<sup>o</sup> Sur un total de 253,6 milliards que les entreprises ont empruntés en vue d'effectuer des investissements, c'est-à-dire des immobilisations à long terme, seulement 47 milliards, c'est-à-dire moins d'un cinquième, proviennent d'emprunts à long terme, c'est-à-dire d'une source normale, adaptée aux besoins. Tout le reste, plus des quatre cinquièmes, plus de 200 milliards, est issu d'expédients divers;

2<sup>o</sup> 62,5 milliards proviennent d'emprunts à moyen terme, c'est-à-dire d'emprunts qu'il faudra rembourser avant que les investissements n'aient, par leurs produits, permis de faire face aux échéances. Ce processus est déjà anormal dans son principe. Nous verrons plus loin qu'il l'est encore beaucoup plus si on va au fond des choses, car en réalité ces emprunts bancaires constituent un « camouillage » — on ne saurait même pas dire habile, tellement il est transparent — d'une émission pure et simple de billets de banque pour une somme presque égale;

3<sup>o</sup> Sur 253,6 milliards, il y en a 133,4 qui sont avancés par le Trésor public, c'est-à-dire plus de la moitié. Ainsi la fiction juridique de l'indépendance des entreprises vis-à-vis de l'Etat que certains exploitent comme une couverture commode pour les expédients financiers les plus blâmables ne résiste pas à l'examen des chiffres. En pratique, les entreprises nationalisées ne trouvent de prêteurs que pour un cinquième de leurs besoins et c'est l'Etat

qui est obligé de « boucher les trous », d'une part par des prêts directs (133,4 milliards), d'autre part par le truchement de la Banque de France et par le processus de l'inflation (62,5 milliards);

4° Pour un montant de 75 milliards, ces fonds rassemblés pour des investissements ont servi purement et simplement à payer des dettes.

Or, dans une gestion saine, si les investissements anciens avaient été non seulement économiquement utiles, mais financièrement rentables, ils auraient dû être remboursés par les excédents des comptes d'exploitation: c'est le mécanisme classique des investissements. Or, il n'en est rien; par suite d'une politique financière désastreuse, par suite de la tolérance d'abus cependant maintes fois signalés par la cour des comptes, par suite aussi du fait que, dans bien des cas, les crédits d'investissements n'ont pas servi à acquérir des machines, mais à combler des déficits antérieurs, parfois aussi — il faut bien le reconnaître — parce que les entreprises se voient imposer par l'Etat certains tarifs qui ne peuvent être que déficitaires, pour toutes ces raisons, toutes les entreprises dont il est question dans ce tableau sont en déficit.

Ainsi les appels à l'épargne, avec toute l'éloquence ministérielle, la publicité par affiches, les articles de presse inspirés, ont servi dans la mesure de 75 milliards à « boucher des trous » antérieurs.

En résumé dans la proportion des quatre cinquièmes, c'est-à-dire plus de 200 milliards, le financement des investissements des entreprises nationalisées est basé sur des artifices malsains et dangereux, sur une présentation fallacieuse des comptes de l'Etat et des entreprises.

Ce processus irrégulier n'est pas prêt de s'arrêter car le montant des emprunts à moyen terme des entreprises nationalisées s'élève à 278 milliards.

Ces 278 milliards qui viennent à échéance au cours des cinq prochaines années ne sauraient être remboursés sagement que par des excédents des comptes d'exploitation, autrement dit par des bénéfices. Comme toutes les entreprises sont en perte, il est à prévoir qu'elles seront hors d'état de faire face à leurs obligations contractuelles et qu'en conséquence, l'Etat se trouvera acculé à la continuation des mêmes expédients dont le caractère dangereux pour le crédit et pour la monnaie n'a pas besoin d'être souligné.

### III. — LES INVESTISSEMENTS DE L'EDUCATION NATIONALE: LE PROBLEME DES CONSTRUCTIONS SCOLAIRES

Il est une catégorie d'investissements effectués par l'Etat auxquels votre rapporteur général veut réserver une mention particulière, en raison du volume énorme des crédits qu'ils vont intéresser au cours des prochaines années, en raison aussi des conditions d'utilisation véritablement fantaisiste de ces crédits, que l'on a eu à déplorer tant de fois dans le passé. Il s'agit des investissements effectués pour l'enseignement, par le ministère de l'éducation nationale.

Un effort heureux d'harmonisation et d'économie avait déjà été entrepris dans ce domaine, lorsqu'il était à la tête de ce département, par notre distingué collègue M. Berthoin, dont les préoccupations sur ce plan ont toujours été identiques à celles de votre rapporteur général.

Le budget de 1956, que nous avons eu à discuter au mois d'août dernier, prévoyait au nombre des emplois à créer au ministère de l'éducation nationale un emploi de directeur des constructions scolaires, assorti d'un certain nombre d'autres emplois, à affecter au nouveau service dont la création était envisagée. Et il faut bien dire que la conviction de votre rapporteur général sur l'utilité et l'opportunité d'une telle mesure était bien fragile, à telle enseigne que dans un article spécial de la loi de finances — qui subit un sort malencontreux au cours des navettes — il avait rangé cet emploi dans la catégorie des dizaines de mille autres, dont la création envisagée par le Gouvernement lui apparaissait tout à fait abusive, et pour lesquels il demandait que l'on subordonne toute décision à une enquête approfondie du Parlement.

Cette enquête a été effectuée par votre rapporteur général, concernant les constructions scolaires. Il se doit de vous signaler qu'il n'a plus la même prévention contre le projet envisagé, dans la mesure où il permettra de mettre fin à l'émiettement des responsabilités et de conduire une action coordonnée pour résoudre les problèmes de construction qui se présentent à la fois dans l'enseignement du premier degré, dans l'enseignement du second degré, dans l'enseignement technique et dans l'enseignement supérieur.

Ces problèmes sont liés à la poussée démographique qui, ayant déjà débordé sur le premier degré, atteint maintenant le second degré et le technique. Elle assigne donc aux constructeurs des échéances qu'il faut respecter, car s'il n'est pas admissible de laisser des foyers sans logements décentes ou suffisants, il est non moins admissible de refuser à des enfants l'accès de l'école, faute de places.

Compte tenu de la réforme de l'enseignement et de l'organisation d'un cycle d'orientation au sein d'écoles moyennes à créer, le ministère de l'éducation nationale va se trouver pendant plusieurs années en face d'investissements de l'ordre de 150 milliards par an. La tâche à remplir est donc une tâche considérable qui suit de très près, par son importance, celle qui incombe au ministère de la reconstruction et du logement.

Votre commission des finances, à laquelle toutes les données de cet important problème n'ont pas échappé, tient à préciser en conséquence au ministère de l'éducation nationale que la nouvelle direction de l'équipement scolaire, universitaire et sportif devra organiser son travail et adopter des méthodes telles que les objectifs assignés soient atteints, aux dates fixées, et dans des conditions techniques et financières irréprochables. Elle est d'ailleurs décidée à s'en assurer afin d'en informer l'Assemblée.

A cet égard, votre commission pense qu'il y a lieu de demander au Gouvernement de prendre des dispositions répondant aux préoccupations exposées ci-après:

1° Il faut donner à la nouvelle direction les moyens d'action dont elle a besoin en personnel, en locaux et en matériel et notamment en personnel technique, mais bien entendu sans surcharger encore un budget qui est déjà exagérément lourd.

Il ne manque pas de services où l'on peut effectuer sans dommage, bien au contraire, des prélèvements ou des compressions compensatrices. Si le Gouvernement avait des hésitations ou des difficultés à ce sujet, votre rapporteur général est en mesure de le conseiller;

2° Il faut veiller à ce que cette direction nouvelle travaille avec des méthodes neuves, qui délaissent la routine et la paperasserie. Il faudra qu'elle œuvre dans le concret, qu'une école soit pour elle non un dossier, mais un chantier qu'il faut faire démarrer au plus vite, animer, surveiller et régler dans les délais les plus courts, et surtout au moindre prix. Il faudra qu'elle supprime toutes les formalités inutiles, condense au maximum celles qui restent utiles, fasse la chasse à tous les temps morts, mais en s'y prenant à temps pour laisser à la conception des ouvrages le délai indispensable, afin que rapidité ne soit pas synonyme de bousculade ou d'improvisation, et, finalement, d'alourdissement des prix;

3° Il faut exiger de la nouvelle direction qu'elle se pénétre bien de la nécessité fondamentale d'organiser le contrôle technique des chantiers. L'Etat ne peut pas engager 150 milliards par an sans savoir l'emploi exact qui est fait de ses fonds. Les adjudications décidées en cours de travaux, les retards dans les plannings, certaines malfaçons ou reprises d'ouvrages, les travaux supplémentaires résultant d'études insuffisantes ne doivent plus être tolérés, car ce sont autant de causes de dépenses supplémentaires qui finissent par majorer le coût principal des constructions dans des proportions parfois abusives. Il faut que le contrôle des chantiers soit organisé sur l'ensemble du territoire avec le concours de fonctionnaires de l'ordre technique, ayant une compétence et surtout une indépendance indiscutables, et sous l'autorité de la nouvelle direction, qui assumera la responsabilité de ces opérations;

4° Il faut s'orienter, pour les écoles comme pour les logements, vers des formules qui permettent de construire vite, car construire lentement, c'est construire cher. Il faut aller délibérément vers les formes d'industrialisation du bâtiment qui nécessitent la répétition de types de bâtiments, la standardisation des éléments entrant dans la construction, mais aussi, et peut-être surtout, la continuité régulière des chantiers.

S'il a déjà été fait beaucoup en ce sens pour les constructions du premier degré, en revanche, tout reste à entreprendre en ce qui concerne les constructions intéressant l'enseignement du second degré. Or, c'est précisément le secteur où un effort massif s'avère nécessaire de toute urgence si l'on veut prévenir une véritable faillite de l'enseignement public avant deux ans.

Certes, il se peut que la continuité indispensable soit rendue très difficile à assurer par suite des règles administratives qui définissent les types de marchés possibles et qui font du recours à l'adjudication le cas courant, les autres formes de contrat n'étant que des dérogations à cette règle et permises seulement sous certaines conditions. On est bien obligé de constater que dans des cas de plus en plus nombreux, l'adjudication n'est plus un procédé concurrentiel sain, et qu'elle permet trop souvent l'entente professionnelle préalable. Il faudra s'efforcer de trouver des solutions neuves adaptées aux nouveaux besoins.

Votre rapporteur général, suivi en cela par l'unanimité de la commission des finances, a préconisé depuis des années le recours pour les constructions de logement à des méthodes « industrielles ». Le problème se pose, dans le cas présent, de la même façon. Il faudrait pouvoir garantir aux entreprises, pour obtenir de bas prix de revient, des travaux continus assurés d'un financement établi sur plusieurs années; ainsi pourraient-elles développer leurs possibilités d'exécution au maximum, et se spécialiser dans des procédés continus de modèles répétés à l'identique. Cela nécessitera évidemment une modification dans les règles d'adjudication, qui ne devront plus porter sur un exemplaire unique, mais sur des séries de constructions, afin d'amortir le prix du prototype et des investissements nécessaires. En tout cas, d'ores et déjà, quand l'administration a obtenu sur un cas précis des conditions financières raisonnables et observé de près les conditions de réalisation, la qualité de l'ouvrage, le respect des prix et des délais, il semble que son intérêt bien compris soit de profiter de l'expérience pour une nouvelle opération quasiment identique qui amènera, à son tour, une diminution du prix de revient;

5° Il faut veiller à ce que, en s'inspirant de ces préoccupations d'« industrialisation » qui est la clé de voûte de toute la construction moderne on ne laisse plus comme on l'a fait bien des fois dans le passé, des architectes titrés et éminents certes, mais qui ne font pas les frais de la dépense, faire avec l'argent des contribuables « l'œuvre de leur vie ». Il faudra exiger qu'ils se plient à la discipline du travail en équipe, avec des ingénieurs, avec des bureaux d'études, avec des producteurs et industriels, le seul impératif à respecter étant celui du prix de revient, qui doit être imposé par celui qui commande.

Il faut que l'on en finisse, surtout dans la conjoncture actuelle, avec ce souci que l'on avait trop souvent aux périodes d'abondance et de facilité de donner aux établissements du second degré, et de l'enseignement supérieur, et même parfois à nos simples écoles communales ce « caractère monumental » qui ne correspondait à aucune raison fonctionnelle valable. Il ne doit pas y avoir deux sortes d'écoles, celles que l'on construira économiquement et celles que l'on dénommera « bâtiments civils », et que l'on construira souvent dans des conditions de délais et de financement bien moins avantageuses.

Les fantaisies à l'heure actuelle ne sont plus permises; le seul critère à retenir est celui de l'efficacité;

6° Il faut enfin — et c'est l'un des problèmes que devra résoudre en premier lieu la nouvelle direction, car la commission des finances du Conseil de la République y attache une importance primordiale — que l'on s'emploie à établir pour les architectes des conditions de rémunération équitables, certes, mais qui rompent complètement avec ces méthodes extravagantes qui consistent à les intéresser sur le montant total de la dépense.

Les architectes, comme tous les travailleurs, doivent avoir des rémunérations proportionnelles aux services qu'ils rendent, et l'un des services éminents qu'ils peuvent rendre, c'est de construire vite, bien et à moindre frais.

Nous sommes de ceux qui pensent qu'il faut payer les études à leur juste prix, mais les exiger complètes, car ce sont les études complètes et minutieuses qui engendrent les prix de revient de la construction les plus bas. Et s'il devait y avoir une formule d'intéressement, ce devrait être un « intéressement à l'économie ».

C'est moyennant ces diverses considérations que votre commission des finances a donné son approbation aux demandes de crédits formulées par le ministère de l'éducation nationale (services d'enseignement et présentées par nos distingués rapporteurs, M. Auberger et Mlle Rapuzzi).

Comme pendant plusieurs années des crédits de paiement devront être votés pour la réalisation du programme de constructions scolaires, elle tient à informer d'ores et déjà le ministère intéressé que c'est à la lumière des renseignements qui lui seront fournis touchant la mise en œuvre des mesures précédemment évoquées qu'elle prendra, dans l'avenir, sa décision.

#### CHAPITRE IV

##### Les prix, la monnaie, l'épargne, le crédit, les salaires.

Nous présenterons dans un chapitre commun, comme nous l'avons fait dans le précédent rapport général, les observations relatives aux prix, à la monnaie, à l'épargne, au crédit et aux salaires, sujets qui sont intimement liés.

#### I. — LES PRIX

##### A. — Les prix de gros.

On constate :

1° Que depuis 1953, c'est-à-dire depuis l'apaisement de la flambée des prix due à la guerre de Corée, les prix de gros sont restés pratiquement stables, puisque l'indice général a augmenté seulement environ de 2 p. 100;

2° Qu'à l'intérieur de cet indice, aussi bien les prix des produits alimentaires que ceux des produits industriels sont restés stables, puisque les premiers ont augmenté seulement de 2 p. 100 et les seconds de moins encore, soit environ 1 p. 100.

##### B. — L'apparente stabilité des prix de détail.

On observe que depuis trois ans — si on s'en tient aux apparences traduites par l'indice officiel — les prix de détail sont restés dans l'ensemble pratiquement stables, puisque la variation ne dépasse pas 3 p. 100.

Cependant, cette remarque sommaire appelle deux importantes réserves que nous allons exposer maintenant; c'est que d'une part, il ne s'agit que d'une apparence, et d'autre part, que dans la conjoncture actuelle, toute hausse, même très faible, risque, par le déclenchement de l'échelle mobile, d'entraîner de graves conséquences économiques et sociales.

##### C. — Les manipulations et les imperfections de l'indice des 213 articles.

Depuis un an, en raison de la tendance à la hausse de l'indice, le Gouvernement a cru devoir enrayer sa progression en recourant à la détaxation de certains produits courants: huile, chocolat, pâtes alimentaires, sucre et confitures (février 1956). Puis, au mois de mai, se sont ajoutés de nouvelles mesures:

Réduction des tarifs du gaz domestique de 20 p. 100 à Paris et de 10 p. 100 en province;

Extension à de nouveaux produits (certaines farines de blé, farines pour enfants, vinaigre, chicorée) des détaxations précédemment édictées;

Diminution du prix des pommes de terre.

Sans doute conviendrait-il d'y faire figurer la suppression des droits de douane mais le coût budgétaire des suspensions temporaires des droits de douane affectant des produits figurant à l'indice des 213 articles (bœuf, œufs, pommes de terre, primeurs) ne peut être exactement chiffré. La suspension des droits a en effet comme premier effet, lorsqu'elle atteint son but, d'accroître le volume des importations de telle sorte que celui-ci ne saurait servir de base de calcul pour établir le manque à gagner.

Toutes ces mesures ont incontestablement contribué, sinon à arrêter, du moins à freiner quelque peu dans l'immédiat, la hausse du coût de la vie à Paris d'une famille ouvrière de quatre enfants, que l'indice des 213 articles entend représenter.

Il n'en subsiste pas moins que ces allègements de prix n'ont été obtenus qu'à l'aide de subventions, directes ou indirectes, qui viennent grever d'autant le budget de l'Etat et en accroître le déficit. Or ce déficit, il faudra bien le solder un jour sous forme d'impôts pour le remboursement du capital de la dette contractée ou à tout le moins de paiements des charges d'intérêt de ces emprunts; dans l'un et l'autre cas, le poids en retombera sur le

contribuable. Il n'est pas impossible même que l'accroissement immodéré des charges de l'Etat finisse par faire fléchir la valeur de la monnaie et alors ce seront les épargnants qui feront les frais de l'opération.

Dès maintenant, en tout cas, le pouvoir d'achat dégagé, par le blocage des prix de certains articles qui sont des articles d'usage courant, va se reporter nécessairement sur d'autres articles dont les prix sont ou bien libres ou bien moins strictement réglementés; la conséquence en est une distorsion dans les prix, qui s'inscrit à la charge des acheteurs d'autres catégories d'articles.

En résumé, quel que soit l'angle sous lequel on observe ces détaxations, on ne peut les analyser que comme des transferts qui pèsent soit sur les contribuables, soit sur les épargnants, soit sur certaines catégories de consommateurs.

C'est à elle en définitive que se ramènent les articles utilisés jusqu'ici. Ils empêchent bien un chiffre de grossir trop vite, mais en même temps enlèvent à ce chiffre de plus en plus sa signification en ce qui concerne la représentation, pour la généralité de la population, du coût de la vie.

Il est par ailleurs une autre critique qui a pris tout son sens cette année et qui rend de son côté très discutabile la valeur de l'indice des 213 articles; c'est qu'il ne contient pas le prix des légumes et des fruits frais; or, du fait d'un hiver exceptionnellement rigoureux, la hausse du prix des légumes fausse complètement la signification de l'indice.

Le motif qui avait été invoqué, lorsque l'indice fut arrêté en 1919, pour justifier l'élimination des fruits et légumes, c'est le caractère saisonnier des oscillations de leurs cours; quelle que soit la valeur de cette observation, on doit reconnaître qu'il est des circonstances dans lesquelles cette omission enlève beaucoup de sa portée à un indice qui prétend représenter le coût de la vie; il ne devrait cependant pas y avoir de difficulté technique insurmontable à tenir compte du prix de ces fruits et légumes, car l'I. N. S. E. E. publie un indice officiel du prix de ces denrées, mais celui-ci est distinct et n'entre pas dans la composition des 213 articles.

Au surplus, signalons que l'indice officiel du coût de la vie publié par l'Union nationale des associations familiales et qui vise lui aussi à être représentatif du coût de la vie, tient compte du prix des fruits et des légumes frais.

L'indice des fruits et légumes a culminé à plus de 260 au mois de mai dernier; même si on exclut cette pointe et si on tient compte seulement du fait que pendant six mois de cette année (de mars à août inclus) l'indice spécial des fruits et légumes a dépassé le taux de 180, il en résulte que la véritable valeur de l'indice des prix de détail a dépassé depuis longtemps le chiffre de 149,1, seuil légal de fonctionnement de l'échelle mobile.

Quoiqu'il en soit, toutes ces manipulations et ces imperfections ont contribué à jeter un discrédit certain sur l'indice officiel et il est grand temps d'y apporter une réforme de caractère technique.

##### D. — A deux doigts du déclenchement de l'échelle mobile.

En dépit des manipulations qui lui ont été délibérément appliquées, en dépit de l'erreur congénitale dont il est entaché du fait qu'il ne tient pas compte du prix des fruits et légumes, l'indice officiel n'a cessé d'accuser une progression lente mais à peu près continue; il est devenu actuellement tout proche du seuil de 149,1.

Alors qu'en 1953 l'indice était à 54 dixièmes de point au-dessous du seuil de déclenchement et qu'en juillet dernier la marge était encore de 24 dixièmes de point, elle n'était plus que de 7 dixièmes de point en septembre, et compte tenu des diverses causes de hausses, les unes datant de cet été (aggravation des charges fiscales et notamment nouvelles taxes sur les transports), les autres plus récentes (augmentation des dépenses militaires, élévation du prix des carburants, diminution probable de l'activité économique par suite de la désorganisation causée par la pénurie de carburant) nul ne songe à contester que l'indice franchira sous peu le seuil fatidique de 149,1.

Nous allons nous trouver alors à peu près certainement dans une situation juridique quelque peu confuse, à laquelle il n'est pas trop tôt de songer maintenant.

On sait que, d'après la loi du 18 juillet 1952, si l'indice franchit ce seuil de 149,1, c'est-à-dire si la hausse de l'indice dépasse 5 p. 100 par rapport à l'indice de référence — soit 142 —, le salaire minimum interprofessionnel garanti (S. M. I. G.) doit être relevé à due proportion.

Or, il se trouve que, sinon en droit, du moins en fait, le S. M. I. G. a déjà été relevé indirectement par l'adjonction d'une prime ou a recouru à ce biais — on s'en souvient — en vue d'éviter les répercussions qu'aurait eues ce relèvement sur les loyers qui y sont légalement liés ainsi que sur les allocations familiales et même certainement sur l'ensemble des salaires en raison d'une sorte d'entraînement psychologique. Ainsi, sans avoir changé théoriquement, le S. M. I. G. a déjà augmenté en fait de 26,5 p. 100.

Si le seuil de 149,1 vient à être franchi, modifiera-t-on le S. M. I. G. seul ou bien le S. M. I. G. et la prime? Si on s'en tient à l'esprit de la loi on serait même en droit de soutenir que le S. M. I. G. ayant déjà été relevé, en pratique, de plus de 5 p. 100, il n'y a pas lieu à nouvelle majoration.

Comment ne pas reconnaître que, d'artifice en artifice, les gouvernements ont créé la confusion la plus complète? C'est pourquoi nombre de membres de votre commission des finances estiment qu'il serait plus franc — et finalement plus habile — de saisir cette occasion pour reviser non seulement le mode de calcul de l'indice, mais aussi l'utilisation qui en est faite, en application de la loi du 18 juillet 1952, et d'aborder le problème des salaires et des prix à la lumière des réalités.



« A notre sentiment d'ailleurs, cette réforme devrait, en ce qui concerne l'indice, viser à établir un instrument de mesure techniquement satisfaisant et mieux représentatif du coût de la vie pour la généralité de la population française en y insérant :

- l'indice des fruits et des légumes;
- l'incidence des impôts.
- une pondération, afin de tenir compte du fait que quel que soit l'intérêt social de la famille ouvrière de quatre personnes, elle ne saurait être considérée comme représentant à elle seule la situation de toute la nation française.

Par ailleurs, si cette réforme s'étendait à l'élaboration de règles reposant sur la confrontation des salaires et des prix, ces règles devraient tenir compte des intérêts légitimes des diverses catégories de salariés — et pas seulement des manœuvres — et prévoir également leurs incidences normales en ce qui concerne les loyers et les allocations familiales, afin que par des artifices divers on n'en arrive plus, comme on l'a fait jusqu'ici, à écraser la hiérarchie ou à tourner parfois la volonté du législateur.

#### E. — Le blocage des prix et ses conséquences.

La politique de blocage des prix constitue elle aussi un artifice pour tenter d'enrayer la dévalorisation de la monnaie, qui est la conséquence inéluctable de la politique financière inflationniste dans laquelle on s'est engagé. Cette politique de blocage des prix a eu dans de nombreux secteurs une influence catastrophique.

Citons l'exemple d'une activité essentielle à l'heure présente: le bâtiment.

Depuis trois ans, les salaires ont sensiblement augmenté; or, comme les prix de construction ont été bloqués, dans certains cas les prix de revient ont fini par dépasser les prix limites. Nombre d'entreprises, même parmi les mieux gérées, ont été mises en perte et nombre d'entre elles ont dû cesser leur activité, si bien qu'actuellement sur cent faillites, il y en a vingt concernant la construction ce qui est une proportion vraiment anormale, dans un domaine qui devrait être, en raison de ses besoins, celui où la stabilité des entreprises est la mieux assurée.

En outre le blocage des prix a, dans de nombreux cas, empêché la passation de nouveaux marchés; depuis un an environ, un nombre important d'adjudications n'a pu être suivi d'effet, soit en raison des prix-limites imposés, soit même assez souvent parce qu'aucun soumissionnaire ne s'est présenté. Au cours du mois de septembre dernier, ces adjudications infructueuses ont représenté 40 p. 100 du volume des travaux.

Le résultat, c'est que cette année, une fois de plus, le programme des logements ne sera pas atteint: il manquera 65.000 logements par rapport à l'objectif que l'on s'était assigné. Ainsi une politique qui se veut sociale a pour conséquence — par son divorce avec la réalité — de priver de logements 65.000 familles.

Le bâtiment n'est pas la seule activité à être touchée par cette politique irrationnelle; tous les secteurs de l'activité économique en souffrent plus ou moins; prenons, par exemple, dans la mécanique, le cas de l'outillage à main; en 1952, onze entreprises ont arrêté leur activité; en 1953, autant; en 1954, trois entreprises ont cessé de travailler et en 1955, douze autres ont abandonné à leur tour. Ainsi, malgré une production accrue, cette situation traduit dans l'économie du pays une anémie et une désagrégation de l'instrument de production dont les salariés subissent les conséquences tout comme les patrons.

Il serait vain de multiplier les exemples: la conséquence principale de cette pression qui s'exerce de façon excessive et aveugle sur de nombreuses professions c'est que les entreprises, réduites à la dernière extrémité, compriment ce qu'il est en leur pouvoir de comprimer, c'est-à-dire leurs investissements. Or, en raison du progrès technique, les investissements industriels exigent des sommes énormes: on admet qu'il faut investir chaque année 100.000 F par salarié dans la construction électrique; le montant nécessaire des investissements annuels par ouvrier atteint même des chiffres plus élevés dans d'autres branches: 125.000 F dans la grosse et moyenne mécanique, 110.000 F dans la fonderie, le machinisme agricole, le motocycle, 180.000 F dans la première transformation de l'acier, 200.000 F dans l'industrie automobile.

Ainsi les pouvoirs publics, par des mesures rigides et indifférenciées, risquent-ils sinon d'arrêter, du moins de freiner considérablement le progrès.

Le Gouvernement est même allé plus loin. Dans le cas de contrats longue durée, assortis de formules de réajustement contractuelles, les prix ont été néanmoins « bloqués » ce qui, en fait, constitue une diminution du prix contractuel et un manquement grave à la foi des contrats. Ce sont là des pratiques contraires à la morale et au droit, qui finissent toujours par se retourner contre un Etat qui s'y laisse acculer; il est évident en effet que, en présence de tels risques, les industriels se refuseront à traiter avec l'Etat autrement qu'à court terme ou bien prendront des marges de sécurité abusives, ce qui sera dans l'un et l'autre cas bien plus onéreux.

Déjà nul ne veut plus s'engager pour plusieurs années, fut-ce avec une formule contractuelle de révision des prix, parce qu'il risque un blocage qui le condamnerait à la ruine. Or le fondement de l'industrie moderne — et par conséquent le facteur technique fondamental de baisse des prix par le progrès — réside dans la fabrication en grande série avec des outillages coûteux, dont il faut faire l'avance et qui sont longs à amortir; ainsi cette politique brutale et un peu simpliste interdit le progrès technique.

Prenons un exemple: un industriel a le choix à profit égal entre deux solutions:

Première solution. — Produire un article, par un « bricolage » effectué avec des moyens archaïques au prix de 100 F l'unité, avec un contrat de trois mois;

Deuxième solution. — Produire le même article, pour le plus grand bien de l'économie du pays, au prix de 80 F, mais avec des outillages valant quelques dizaines de millions et qui s'amortissent en deux ans.

Dans le deuxième cas, à supposer que trois mois plus tard, il se produise une hausse de 10 p. 100, soit sur les salaires, soit sur les matières premières et que toute augmentation de prix lui soit interdite, il est sûr de la ruine; dans le premier cas, comme il n'a pas consacré des capitaux à acheter imprudemment des machines de haute productivité, n'ayant rien engagé, et rien à amortir, il se trouve dans une situation beaucoup moins difficile sur le plan financier; au surplus, ayant la chance d'employer une technique arriérée, il arrive à peu près toujours par de menus ajustements internes à se tirer d'affaire pour réduire quelque peu son prix de revient, ce que ne peut généralement pas celui qui a consenti des installations nouvelles qu'il a réalisées.

Ainsi cette politique aveugle est discriminatoire dans le mauvais sens; les entreprises qu'elle gêne le plus sont précisément celles qui sont à la pointe du progrès. La preuve en a été faite dans le bâtiment où, du fait de ces dispositions qui sont à l'envers du bon sens, les entreprises qui ont été mises le plus en difficulté sont précisément celles qui étaient en tête pour la productivité et cela a freiné un mouvement d'industrialisation qui s'amorçait.

Que faudrait-il faire? Il est évident que nous sommes dominés maintenant par l'obligation d'imposer une certaine réglementation aux prix puisque, conséquence d'une politique quelque peu impudente, ceux-ci ne pourraient être livrés à eux-mêmes sans danger sérieux pour le franc. Mais au lieu de cette règle aveugle, consistant à tout maintenir au même prix, aussi bien ce qui devrait augmenter sous peine de disparaître, que ce qui devrait baisser, il faudrait adopter des règles plus souples, s'inspirant de conceptions qui ne soient pas uniquement celles du comptable, mais celles de l'ingénieur, du technicien, dans certains cas, du savant.

Quelles pourraient être les grandes lignes d'une politique rationnelle des prix? A notre sentiment, les mesures à prendre — en dehors de la saine gestion du secteur public dont les anomalies ou les gaspillages pèsent lourdement sur tous les producteurs — pourraient se rattacher à trois idées essentielles:

1<sup>o</sup> Productivité. — A long ou à moyen terme, sinon toujours dans l'immédiat, la baisse des prix est basée sur l'accroissement de la productivité.

Comment accroître la productivité? Essentiellement par deux moyens:

a) Par l'amélioration des méthodes: l'action déjà très efficace du commissariat à la productivité devrait être encore accentuée;

b) Par le développement des outillages, c'est-à-dire par des investissements: la méthode la plus efficace consisterait dans une plus large expansion du crédit pour la modernisation de la production du secteur privé, de manière à corriger dans une certaine mesure les conséquences des erreurs que l'on a commises des années durant, dans une répartition illogique des possibilités que conférait le crédit, entre un secteur des industries de transformation relevant essentiellement de l'économie privée et réduit généralement à la portion congrue, tandis que le secteur des industries de base, relevant essentiellement de l'Etat, bénéficiait d'une aisance qui l'a conduit bien des fois à des investissements somptueux et à des gaspillages que nous avons si souvent dénoncés.

2<sup>o</sup> Continuité, grandes séries. — La production en grande série, qui exige la continuité, est la base de l'industrie moderne. La mise en application de ce principe exigerait un certain nombre de mesures:

a) Développement de la « standardisation » ou « normalisation ». Il existe un commissariat à la normalisation, mais son action sur l'économie — faute de moyens ou de pouvoirs peut-être, faute surtout pour les pouvoirs publics d'y avoir porté le moindre intérêt — a été à peu près nulle.

L'Etat devrait porter son action d'abord sur un nombre limité d'articles de grande consommation — cette suggestion n'est pas autre chose que la transposition à l'échelle gouvernementale de la politique sélective des magasins à prix uniques —, pour commencer sur les 213 articles de l'indice des prix de détail, non pas pour leur faire subir, comme c'est le cas actuellement — une distorsion factice, mais parce qu'ils représentent la masse de la consommation courante; disons si l'on veut 80 p. 100 des dépenses des consommateurs.

Chacun de ces articles — à quelques rares exceptions près qui s'y prêtent mal — ferait l'objet d'une normalisation. A partir de ce moment, sachant de quoi on parle, on pourrait commencer à examiner un par un chacun des articles, analyser la structure de son prix, laisser peut-être augmenter les prix de quelques-uns, mais pour d'autres les faire baisser par l'utilisation rationnelle des progrès techniques (voir 1<sup>o</sup>) et par le jeu de la concurrence (voir ci-après 3<sup>o</sup>).

3<sup>o</sup> Concurrence. — Favoriser et instaurer systématiquement la concurrence, de manière que cet aiguillon soit une cause permanente de progrès et de baisse des prix. Ceci par un certain nombre de mesures:

a) Instauration d'une concurrence active par des « articles pilotes » normalisés, produits en grande série, dont il a été question ci-dessus. Prenons un exemple — très schématique — supposons qu'on ait normalisé trois modèles de marteaux, un gros, un moyen, un petit (le marteau précisément est l'un des 213 articles), qu'on en ait favorisé par des crédits d'équipement la fabrication en grande série dans quelques usines concurrentielles par des contrats de prix de productivité comportant une clause de prix limite (telle que: « moi, Etat, je veux bien vous prêter tant de millions pour moderniser votre usine, mais à la condition que vous vous engagiez à



produire tel article normalisé à un prix ne dépassant pas telle somme ». L'expérience montre qu'il suffit de quelques concurrents dynamiques pour juguler les prix;

b) Assurer une concurrence saine entre l'économie française et l'étranger. La situation actuelle, selon laquelle, malgré le jeu de droits d'entrée et de primes ou exonérations diverses à l'exportation, notre balance des paiements comporte un lourd déséquilibre est une situation factice, qui ne saurait durer indéfiniment.

Il faudra bien qu'un jour, on cesse de se voiler la face devant le fait accompli. Le franc est en fait d'ores et déjà dévalué. Mieux vaudrait reconnaître sincèrement les erreurs du passé, qu'il est vain de persister à nier, et répartir sur des bases saines et compétitives, par la révision et la remise en ordre de tous les éléments qui entrent comme composantes dans la détermination de nos prix.

Cette réalité une fois reconnue, il faudrait que par une élimination des handicaps qui pèsent sur l'économie française, celle-ci soit confrontée avec l'étranger dans une compétition enfin loyale qui ne pourrait, dans le cadre d'une balance des paiements équilibrée, que favoriser une répartition rationnelle des productions entre les diverses économies en fonction de leurs dons naturels, ce qui serait un facteur de progrès.

La pression des prix étrangers deviendrait alors un facteur actif de compétition et tendrait, dans des conditions saines, à stabiliser les prix français;

c) Etendre la compétition au secteur de la distribution. Prenons encore un exemple. Un commerçant parisien a pris l'initiative d'opérer une baisse de 20 p. 100 (je dis bien vingt pour cent) sur la vente au détail des articles de grande marque (je dis bien de grande marque), des secteurs suivants: réfrigérateurs, cuisinières, téléviseurs, articles électroménagers, appareils et accessoires photographiques, etc. Or, en l'espace d'un an, ce commerçant a vu son chiffre d'affaires se multiplier par 18. Un rapport d'enquête du secrétariat d'Etat aux affaires économiques a conclu que le procédé employé était parfaitement sain et ramenait en substance de la part du commerçant en question, au lieu de vendre peu avec la marge habituelle, qui est en moyenne de 30 p. 100, de vendre beaucoup avec une marge de 10 p. 100.

Cette expérience — qui n'est autre que celle qui se développe aux Etats-Unis sous le nom de « super markets » — a été signalée spécialement au ministre des finances; elle ne semble pas avoir jusqu'ici retenu son attention. Des enseignements semblent cependant pouvoir en être utilement tirés, en ce qui concerne l'allègement de la pression sur les prix.

Votre rapporteur général — qui n'est ni dirigiste, ni antidirigiste par système, mais qui s'efforce d'examiner chaque cas avec les yeux du bon sens — pose à nouveau la question qu'il a posée au ministre des finances. Pourquoi ne pas encourager des initiatives de ce genre par les mesures suivantes:

— octroi de crédits bancaires des banques nationalisées aux commerçants qui s'engageraient à se contenter, notamment pour la vente des articles normalisés tels qu'ils sont définis ci-dessus, de marges très faibles, c'est-à-dire pratiquant la formule « vendre beaucoup pour pouvoir se contenter de peu sur chaque article »;

— les crédits bancaires en question seraient uniquement des crédits à court terme (moins de 3 mois); ils seraient matérialisés non pas par des autorisations de découverts, mais uniquement par l'escompte de traites commerciales. Il s'agirait donc non pas de crédits aventurés, mais d'opérations saines, de la plus scrupuleuse orthodoxie financière;

— il y aurait un réescompte systématique par la Banque de France des crédits à court terme de cette espèce. Le réescompte doit être un moteur de l'activité économique et les crédits à court terme en question rentrent dans la catégorie la plus classique et la plus saine des crédits à l'économie tels qu'ils figurent au bilan de la Banque de France.

Toutes ces opérations pourraient être accompagnées de la plus large publicité; les pouvoirs publics qui semblent vivre dans une économie antique, n'ont pas encore découvert, sinon pour les emprunts, les vertus de la publicité. Pourquoi ne pas accorder, par exemple, le bénéfice exclusif d'une bande tricolore à la mise en exposition des articles normalisés d'usage courant respectant un prix limite? La signification pratique de cet insigne serait pour l'acheteur la suivante: « en achetant cet article, au prix demandé, je suis sûr d'obtenir un objet de bonne qualité courante, à un prix raisonnable; en un mot, je suis certain d'en avoir pour mon argent; inutile d'aller chercher ailleurs ». Par rapport à l'anarchie actuelle que d'argent économisé et que de temps gagné!

On pourrait peut-être aussi accorder le bénéfice du même insigne tricolore aux magasins des commerçants qui s'engageraient à respecter certaines marges-limites pour tous ces articles normalisés qu'ils auraient en vente. Cela voudrait dire au passant: « cette maison est scrupuleusement honnête; elle ne vend que de la bonne qualité courante et des prix contrôlés et jugés incompressibles ».

Avec des dispositions de ce genre, en un an de travail, le Gouvernement « tiendrait les prix » des marchandises correspondant à une large fraction des dépenses des particuliers, sans amener dans l'économie des désordres analogues à ceux auxquels conduit la pratique inconsidérée des prix bloqués.

On observera que ces suggestions relèvent de la plus pure orthodoxie libérale; aucune contrainte, aucun prix bloqué, aucune obligation. Chaque industriel serait libre de fabriquer ce qu'il voudrait et de tenter de le vendre au prix qu'il voudrait; chaque commerçant aurait le droit de prélever les marges qu'il voudrait, mais chacun se trouverait en présence du redoutable aiguillon de la concurrence.

A la barrière brutale — et pour tout dire absurde — du blocage des prix, tel qu'il est pratiqué actuellement, on substituerait des mesures correspondant à une politique économique plus souple,

orientée vers le progrès, donnant sa pleine efficacité à la concurrence. Une telle politique concilierait l'intérêt du consommateur (baisse des prix par la concurrence et le progrès technique) et celui de la partie saine des secteurs de la production et de la distribution (modernisation, crédit, accroissement du chiffre d'affaires).

Peut-être y a-t-il d'autres conceptions, d'autres suggestions, d'autres systèmes, susceptibles d'apporter au problème des prix tel qu'il se pose à l'heure actuelle une solution plus rapide ou plus efficace et moins nocive pour l'économie et le procédé « simpliste » auquel on a recouru jusqu'ici.

Nous n'en avons pas du tout jusqu'ici entendu parler.

Alors, faute de mieux, le Gouvernement pourrait peut-être se pencher sur les suggestions que nous avons formulées!

## II. — LA MONNAIE

La stabilité de l'instrument monétaire constitue un élément essentiel de la santé de l'économie.

Nous examinerons ce sujet en nous plaçant à quatre points de vue différents:

1° Quel est le volume total de monnaie (monnaie fiduciaire et monnaie scripturale) et quelle est la comparaison de ce volume total de monnaie avec la masse de la production dont elle contribue à promouvoir le développement et à assurer la répartition?

2° D'une manière plus particulière, quelle est l'évolution du volume total des billets de banque? Quel est le mécanisme de leur émission? Cet examen spécial de la monnaie fiduciaire à l'intérieur de la masse totale de monnaie tant fiduciaire que scripturale nous paraît justifié pour deux raisons:

— d'abord parce que la masse des billets exerce toujours sur l'opinion du public et sur son comportement psychologique une influence considérable;

— en outre parce que l'exécutif intervient — nous verrons plus tard comment — dans le processus de l'émission des billets de banque, il importe donc que le législatif soit informé de cette action.

Nous procéderons à cet examen par l'intermédiaire du bilan de la Banque de France;

3° Quelle est l'évolution des réserves d'or et de devises? La stabilité de la monnaie et sa solidité sur les places étrangères dépend en effet de la possibilité d'honorer les règlements extérieurs;

4° Quelle est la confrontation de la valeur du franc avec celle de l'or? Bien que la valeur de l'or soit affectée de certains facteurs psychologiques, étrangers au problème de la solidité propre à telle ou telle monnaie, on ne saurait nier qu'il existe une relation entre le cours de l'or et la « valeur marchande » d'une monnaie telle qu'elle découle du jeu de la loi de l'offre et la demande.

### A. — Evolution de la masse monétaire.

1° La masse des billets en circulation ne cesse de croître; elle a franchi, le 31 juillet dernier, le cap des 3.000 milliards;

2° Les encaisses scripturales suivent une marche ascendante — encore plus rapide. Alors que, fin 1952, elles représentaient 95 p. 100 des billets en circulation, fin 1953, elles dépassaient le volume des billets et, maintenant, elles représentent 103 p. 100 du montant des billets;

3° La masse monétaire totale, qui est la somme des billets et des encaisses scripturales, augmente rapidement, attendu que chacune de ses deux composantes augmente;

4° L'accroissement de la masse monétaire est nettement supérieur aux besoins de la production. Rapportée à la production annuelle, la masse monétaire en atteignait 33,2 p. 100 seulement en 1952; ce pourcentage a atteint 35,7 p. 100 en 1953, 38,4 p. 100 en 1954, 40,7 p. 100 en 1955. Les résultats des sept premiers mois de l'année permettent par extrapolation d'estimer que cette année ce rapport dépassera 42 p. 100.

Un tel processus, selon lequel la monnaie en circulation croît sensiblement plus vite que la production, est caractéristique de l'inflation monétaire.

Tout permet de craindre que cette évolution aille non seulement en se poursuivant au même rythme, mais même en s'accroissant, et ceci pour deux raisons:

1° Parce que l'accroissement de la masse monétaire est lié, d'une part, au déficit des finances publiques et, d'autre part, à la masse de pouvoir d'achat jeté sur le marché par l'Etat au titre de l'ensemble de ses activités, tant administratives que sociales ou industrielles. Or, ces deux causes menacent l'une et l'autre, comme on le verra, d'augmenter encore d'intensité en 1957;

2° Parce que la masse des biens acheteables qui avait remarquablement progressé au cours des trois dernières années va — en raison des événements du Moyen-Orient — subir un ralentissement dans son expansion et peut-être même une stagnation.

### B. — Evolution de la masse des billets.

Nous étudierons cette évolution à travers l'analyse du bilan de la Banque de France; en raison de l'importance du sujet, nous lui consacrerons un chapitre spécial (chapitre V ci-après). Nous verrons que la masse des billets croît rapidement comme conséquence de toutes sortes de pratiques fort discutables, pour ne pas dire d'expédients.

## C. — Evolution des réserves d'or et de devises.

Force est de constater que — en dépit de notre interprétation délibérément bienveillante — le stock de devises, qui avait cru au cours des années 1954 et 1955, décroît rapidement depuis le début de cette année, par suite du renversement brusque et défavorable de la balance des paiements (première partie, chapitre VI).

Du 31 décembre 1955 au 29 novembre 1956, le montant des devises a diminué de 694-461 = 230 milliards, c'est-à-dire au rythme moyen de 230 : 11 = environ 21 milliards par mois.

Cependant, ce rythme tend à s'accélérer; nous verrons plus loin que pour le mois d'octobre de cette année, notre balance commerciale a été déficitaire de 51,6 milliards de francs. Dans le même temps, notre balance des paiements avec l'U. E. P. a été déficitaire de 78,4 millions de dollars et, pour le mois de novembre, le déficit avec l'U. E. P. a même atteint 93 millions de dollars, soit 32 milliards de francs.

Bien que ces deux chiffres de 51 et 32 milliards ne représentent qu'une vue incomplète du problème des devises, attendu que le premier ne comprend pas les échanges de services que le second ne comprend que nos principaux partenaires étrangers, compte tenu des facteurs récents d'aggravation, il est sans doute modéré d'estimer qu'actuellement nos réserves de devises diminuent à un rythme de l'ordre d'une cinquantaine de milliards par mois.

On pouvait donc — il y a quelques jours — estimer que c'est dans un délai de 133 : 50, soit environ trois à quatre mois, que nos réserves de devises étant épuisées, il faudrait soit entamer le très maigre stock d'or de la Banque de France, soit s'engager dans le périlleux engrenage des emprunts extérieurs, si tant est qu'on veuille bien nous en consentir.

Cependant, le 17 octobre, le fonds monétaire international vient de nous ouvrir un crédit de 262 millions de dollars, soit environ 92 milliards de francs, ce qui porte à environ cinq mois le délai qui nous sépare des sorties d'or, nos « dernières cartouches », si nous n'avons pas pris des mesures appropriées d'ici là.

Il est évident cependant que si cette ouverture de crédit reportée à date limite — cependant toute proche — à laquelle le problème de l'équilibre de nos échanges extérieurs devra être résolu, elle n'en fournit pas pour autant la solution et que, par les charges d'intérêt qu'elle entraîne, elle contribue à grever lourdement les exercices futurs et à compliquer un peu plus pour l'avenir la situation.

## D. — Cours de l'or.

En février 1952, époque où les cours de l'or atteignirent leur maximum, la pièce d'or de 20 F s'échangeait au taux de 4.600 F, c'est-à-dire avec une prime de 101 p. 100 sur le plancher technique *a*. Puis de février 1952 à juillet 1955, les cours diminuèrent jusqu'à 2.470 F, ce qui ne représentait plus qu'une prime de 8 p. 100 par rapport au plancher technique.

On peut donc dire que dans l'esprit du public, à cette époque, à 8 p. 100 près, « le franc valait de l'or ».

Depuis cette époque, la pièce de 20 F a sensiblement augmenté et la prime de l'or par rapport au cours plancher qui était de 25 p. 100 au 31 décembre dernier, atteint actuellement 48 p. 100.

Ceci illustre malheureusement les pronostics exposés devant un gouvernement incrédule, par votre rapporteur général au début de l'année 1956 et renouvelés le 1<sup>er</sup> août 1956 en réponse à la déclaration de M. le président Guy Mollet.

## III. — L'EPARGNE ET LE CREDIT

## A. — L'épargne.

La reconstitution de l'épargne s'est poursuivie en 1956. La statistique des émissions auxquelles il a été procédé au cours des neuf premiers mois fait ressortir une forte augmentation par rapport à l'an dernier.

D'une année à l'autre, le produit des diverses émissions réalisées sur le marché financier a plus que doublé.

Examinés de plus près, ces chiffres suggèrent trois observations :

1. — Les souscriptions d'actions sont demeurées pratiquement sans changement;

2. — Les émissions d'obligations destinées à financer directement des activités économiques ont progressé de 203,1 milliards à 237,8 milliards, soit 17 p. 100;

3. — Les emprunts du Trésor ont fait plus que doubler, leur produit passant de 299,4 milliards à 661 milliards.

Il est évident que ces résultats sont profondément marqués par le succès remporté par l'emprunt national lancé en septembre dernier.

En trois semaines et demie, cette opération de crédit a fourni un peu plus de 320 milliards. Il faut remonter à une époque lointaine pour trouver des résultats comparables.

Le dernier grand emprunt lancé en 1952 avait fourni, en numéraire, un montant moitié moindre alors que son émission s'était prolongée près de deux mois. Une pareille ponction réalisée en un délai aussi bref n'a pas manqué d'avoir des conséquences étendues à la fois sur le marché monétaire et sur le marché des capitaux.

Des statistiques établies par le ministère des finances, il ressort que l'ensemble des intermédiaires : banques, courtiers, notaires ont placé 28 milliards, cependant que les comptables publics recueillaient 34 milliards, soit environ 46 p. 100 du total. La centralisation opérée par les départements met en lumière la part prépondérante des souscripteurs urbains.

Comme l'élan patriotique a certainement été le même partout, cette primauté paraît s'expliquer par la diminution des revenus que connaissent actuellement certains milieux agricoles et peut-être aussi par les modalités d'un emprunt dont l'indexation était particulièrement tentante pour les amateurs de valeurs mobilières, alors que l'emprunt Pinay avec sa garantie-or séduisait davantage la population rurale.

Il est très difficile, dès maintenant, de mesurer les répercussions de cette vaste opération, car elles sont appelées à se prolonger bien au-delà de la durée de la souscription. De même, il faut remonter en-deça de la date d'ouverture de l'émission pour apprécier les réactions suscitées par celle-ci, car beaucoup de souscripteurs sont amenés à se réserver à l'avance des liquidités en vue de la souscription qu'ils projettent. En prenant comme date de départ, non point le 10 septembre, date du lancement de l'émission, mais la mi-août et sur la base des renseignements dont on dispose actuellement, il semble que l'on puisse formuler les observations suivantes :

1<sup>o</sup> Un petit fléchissement du cours des valeurs mobilières : du 24 août au 7 septembre, la chute a été d'environ 4 p. 100. Par la suite, les obligations sont restées déprimées, alors qu'au contraire les actions ont progressivement remonté pour regagner, en fin d'émission, leur niveau du 17 août.

2<sup>o</sup> Une baisse de l'or et des devises : de la mi-août au 16 septembre, le lingot a fléchi de 480.000 F à 450.000 F (soit 6 p. 100) et le louis, qui reflète mieux les réactions de l'épargne, de 3.520 F à 3.190 F (soit 10 p. 100).

3<sup>o</sup> Un ralentissement accentué des dépôts dans les caisses d'épargne.

En ce qui concerne le service des chèques postaux, le montant global des dépôts n'a pas diminué. Cependant, les avoirs des particuliers ont accusé un sensible fléchissement en octobre, passant de 607,7 à 581,8 milliards, cette baisse étant compensée par un accroissement approximativement égal des comptes ouverts aux comptables publics.

Cette tendance contraste avec celle de l'an dernier où ces mêmes dépôts avaient accusé un accroissement de 61,3 milliards. Toutefois, la question demeure de savoir quelle est la part due à l'emprunt dans cette évolution; en effet, pendant la durée de l'émission les dépôts ont progressé, cependant que l'opération a été close le 4 octobre et c'est au cours des semaines qui ont suivi que les dépôts ont diminué.

Cette constatation conduirait à penser que ce sont les règlements d'impôts qui ont été la cause de ces prélèvements.

4<sup>o</sup> Une contraction de la circulation fiduciaire : si l'on prend la période des trois mois, septembre-octobre-novembre, on constate que la circulation fiduciaire a diminué de 17 milliards alors qu'elle avait progressé de 62 milliards pendant les trois mois correspondants de 1956. Or, à ce propos, il convient de souligner que cette réorption s'est plutôt accentuée après la clôture de l'emprunt qu'au cours de l'emprunt, ce qui met en lumière le caractère particulièrement complexe des suites d'une opération de cette nature. Il semble, en effet, que les particuliers souscrivent davantage avec des dépôts bancaires ou des avoirs des caisses d'épargne qu'avec des billets, mais que, par la suite, ils s'efforcent de reconstituer leur dépôt et qu'il en résulte un reflux de la monnaie fiduciaire.

Il y a là un état d'esprit qui confère aux grands emprunts une action déflationniste qui se prolonge par delà l'émission elle-même.

## B. — La politique du crédit.

L'abondance de l'épargne disponible s'était, au cours des derniers mois, traduite pour les établissements bancaires par une aisance de trésorerie qui enlevait à la Banque de France une grande partie de ses moyens d'action en matière de crédit.

A la suite d'un accord intervenu entre le ministère des finances et l'institut d'émission, le conseil national du crédit a adopté deux dispositions particulièrement importantes au cours de sa réunion du 19 juillet 1956.

En premier lieu, l'obligation imposée aux banques d'investir un certain pourcentage du montant de leurs dépôts en bons du Trésor a été renforcée. La règle en vigueur résultait de la décision prise le 30 septembre 1948 et en vertu de laquelle les banques étaient tenues non seulement de maintenir la constance de leurs portefeuilles en bons du Trésor, mais d'investir dans ces mêmes bons 20 p. 100 de l'augmentation de leurs excédents de dépôts. Depuis cette date, étant donné qu'en septembre 1948, la moyenne des investissements en bons du Trésor par rapport aux exigibilités ressortait, pour l'ensemble des banques, à environ 26,4 p. 100, cette moyenne avait en tendance à baisser au fur et à mesure que leurs exigibilités s'accroissaient, de telle sorte qu'en juillet dernier elle était de l'ordre de 21,8 p. 100.

Le conseil national du crédit a décidé que, dorénavant, les « planchers » devraient représenter au minimum 25 p. 100 des exigibilités de chaque banque.

Cette décision a eu un double effet :

— d'une part, elle a entraîné une certaine diminution du potentiel des banques, ce qui a resserré le contrôle des crédits;

— d'autre part, elle a assuré à l'Etat des ressources de trésorerie d'un montant de l'ordre de 70 à 80 milliards.

En second lieu, le financement des ventes et achats à crédit a été restreint.

Jusqu'alors, les crédits étaient soumis à une double limitation : d'une part, ils ne pouvaient pour chaque opération excéder 80 p. 100 du montant de l'achat et, d'autre part, ils ne pouvaient, pour chaque établissement, être supérieurs à 10 fois le montant cumulé de son capital et de ses réserves.

Ces deux plafonds ont été abaissés. Le montant maximum de chaque crédit a été ramené de 80 p. 100 à 75 p. 100 du montant de l'achat et, par ailleurs, le montant maximum des crédits susceptibles d'être accordés par un même établissement a été ramené de 10 à 8 fois le montant de son capital et de ses réserves. Comme cette réduction s'avérait sensible et qu'il s'agissait avant tout d'obtenir un effet de freinage, la date limite impartie aux établissements intéressés pour se mettre en règle avec la nouvelle réglementation a été fixée au 15 avril 1957.

Afin de pouvoir mieux apprécier la portée de ces mesures, il convient d'ajouter que le montant des crédits en cours s'élevait à 165 milliards le 30 juin dernier.

Au resserrement sensible provoqué par ces mesures, se sont ajoutés les effets dus tout à la fois au déficit de notre balance commerciale et à la politique d'emprunt pratiquée par le Gouvernement.

L'une des causes de la liquidité observée par les établissements bancaires depuis deux ans était due aux excédents de notre balance des comptes. Les exportateurs remettaient, en effet, à leurs banques le produit de leurs ventes et ces dernières cédaient ces avoirs à la Banque de France qui créditait, à due concurrence, leurs comptes courants dans ses livres.

Il y avait là pour les établissements bancaires une cause de renforcement constant de leurs soldes créditeurs à la Banque de France qui constituait, comme chacun le sait, la base de l'édifice du crédit. Or, les déficits accusés depuis le début de l'année par notre balance commerciale a mis fin à ces opérations, et il en est résulté un resserrement des trésoreries bancaires.

A ce premier phénomène sont venues s'ajouter les conséquences de la politique d'emprunt pratiquée par le Gouvernement et, en particulier, la ponction extrêmement forte de l'emprunt national.

L'obligation où se sont trouvées les banques de se procurer des liquidités afin de pouvoir faire face aux versements qu'elles devaient effectuer au profit du Trésor les a contraintes de s'adresser à l'institut d'émission pour mobiliser leur portefeuille commercial et d'effets publics. Elles ont été ainsi amenées à utiliser pratiquement en totalité les plafonds qui leur sont impartis par la Banque de France et cette dernière se trouve avoir ainsi recouvré tous ses moyens de contrôle.

Il ne semble pas, d'ailleurs, que l'on risque pour le moment un resserrement excessif qui pourrait entraver l'activité économique. Les banques disposent, en effet, de deux marges de sécurité: l'une constituée par leur portefeuille d'effets à moyen terme qui sont d'un emploi particulièrement rémunérateur et qu'elles ne mobilisent qu'à la dernière extrémité, l'autre représentée par la faculté qui leur est laissée de dépasser leur plafond de réescompte auprès de la Banque de France à concurrence de 10 p. 100 moyennant un taux de pénalisation qui est actuellement de 5 p. 100 au lieu de 3 p. 100. Jusqu'ici la plupart des établissements bancaires n'ont pas épuisé ces possibilités.

Il ne manque pas de bons esprits pour s'étonner que la restriction du crédit bancaire n'ait pas été recherchée dans une élévation du taux de l'escompte.

Cette question qui a fait l'objet de longues controverses pose des problèmes délicats qu'il n'est pas question d'aborder ici. Cependant la politique des autorités monétaires françaises peut se justifier par deux considérations également puissantes.

La première, c'est que les taux d'intérêt pratiqués en France sont déjà élevés et le plus souvent supérieurs à ceux en usage dans les pays dont les instituts d'émission ont décidé un relèvement de leurs taux d'escompte.

La deuxième, c'est que l'expérience a prouvé que la hausse des taux de l'escompte répondait mal à la préoccupation de faire obstacle aux opérations spéculatives et notamment aux constitutions de stocks dans l'espoir d'une hausse des cours. Ce sont, en effet, les investissements normaux qui sont le plus directement touchés par un renchérissement du loyer de l'argent, alors qu'au contraire les profits d'une opération spéculative sont suffisamment élevés et rapides pour que celui qui les escompte ne soit pas découragé par une augmentation des taux d'intérêt.

A ce procédé de limitation quantitative, le resserrement qualitatif paraît préférable et il semble qu'on puisse faire pleinement confiance aux établissements bancaires pour réserver leurs ouvertures de crédit aux investissements conformes à l'intérêt général. Au surplus, le maintien du contrôle sélectif préalable qui continue d'être exercé par la Banque de France pour les crédits d'un montant supérieur à 500 millions permet de suivre efficacement l'ouverture de tous les crédits vraiment importants.

### C. — L'emprunt national.

#### 1° Les résultats de l'emprunt:

L'emprunt national a donné des résultats qui ont incontestablement dépassé les prévisions les plus optimistes, puisque, bien avant la date envisagée initialement pour sa clôture, il avait rapporté 320 milliards. L'emprunt Pinay de 1952, malgré un rapatriement de capitaux importants, conséquence de l'amnistie fiscale dont il était assorti, n'avait rapporté que 112 milliards.

On peut, certes, par certains côtés, se réjouir de ce succès, dans la mesure où il marque la confiance des Français dans les destinées de notre pays et la conscience qu'ils ont prise de l'effort à accomplir en faveur de la pacification de l'Algérie.

Mais n'allons pas trop loin dans la célébration de ce succès, car, sur le plan financier, sont intervenues certaines causes et risquent de se produire certaines conséquences, qui ne sont pas sans apporter quelques ombres au tableau.

N'oublions pas tout d'abord que ce dont nous nous réjouissons, ce n'est pas d'avoir dégagé d'une manière saine et raisonnable, sur nos ressources normales et courantes, de quoi faire face à nos besoins en Algérie. Nous nous réjouissons d'avoir obtenu une fois encore, en faisant appel à leurs sentiments et à leur sens du devoir national, un geste substantiel de prêteurs qui devenaient de plus en plus réticents. C'est exactement la situation de cet enfant prodigue, objet d'une méfiance et d'une réserve de plus en plus grandes au fur et à mesure que ses déréglés se poursuivent, qui trouve cependant encore pour l'aider un ami paternel, compatissant et généreux, lorsqu'il lui arrive un accident fortuit dans lequel sa situation risquerait de sembler définitivement.

Il peut être momentanément encore tiré de ce mauvais pas et se réjouir d'être à l'abri des soucis pour quelques mois. Mais si ce n'est pas une tèle complètement folle, il doit bien se rendre compte que tout cela n'est obtenu qu'au prix d'une dette supplémentaire, par laquelle sa situation financière, loin d'être améliorée, le plonge encore plus bas.

Dans le cas présent, quelles autres réflexions cet emprunt peut-il nous suggérer?

Tout d'abord, on remarquera que le volume et la rapidité des souscriptions sont le témoignage de l'existence d'une masse importante de monnaie disponible; c'est l'un des signes de l'inflation. Nous savons, en effet, que notre circuit monétaire renferme en gros 6.000 milliards de monnaie, c'est-à-dire proportionnellement le double de ce dont dispose un pays à finances et économie saines: notre voisine l'Allemagne de l'Ouest. C'est ce qui explique d'ailleurs la tendance à la hausse des prix.

L'emprunt a permis de retirer le dixième environ de ces fonds excédentaires et d'alléger sans doute quelque peu dans l'immédiat la pression sur les prix, dans la mesure où, — ce qu'on ne sait pas encore — les souscriptions auront été effectuées avec des fonds prélevés par les particuliers sur leurs dépenses de consommation. Mais l'Etat remettra rapidement ces sommes dans le circuit monétaire et nous serons replongés alors dans la même situation.

Par ailleurs, ce qui compte essentiellement en la matière, c'est le volume d'argent frais. Lorsqu'on souscrit à l'emprunt avec des bons du Trésor, on n'apporte rien de nouveau à l'Etat: on réalise une conversion. De même, lorsqu'on prélève le montant de sa souscription sur un compte de chèques postaux, on n'apporte à l'Etat rien qui ne soit déjà dans sa caisse et à sa disposition. Quel est donc le produit de l'emprunt en argent frais?

Le chiffre n'en a pas été rendu public; néanmoins il est évident qu'il est considérablement plus faible que le montant des souscriptions annoncé.

Mais si ce montant d'argent frais est important, n'est-il pas à craindre alors que les émissions de bons du Trésor ultérieures, celles que l'Etat effectue pour ses besoins courants tout le long de l'année, s'en ressentent, après cette ponction sur les trésoreries privées? Et en le transposant dans ce système de vie à crédit dans lequel nous nous sommes installés, n'aurons-nous pas une fois de plus recouru à ce même mécanisme qui consiste à faire rentrer de façon anticipée, pour les consommer plus tôt, des fonds que nous ne devons obtenir que plus tard, pour satisfaire à des besoins ultérieurs?

De plus, il est avéré qu'une part importante de cette masse inattendue provient des dépôts que les particuliers avaient en compte courant dans les banques. Rappelons alors quel est le mécanisme de fonctionnement des banques. Il suffit de lire le bilan de n'importe laquelle d'entre elles pour constater que son capital est généralement minime devant le montant des dépôts de ses clients. Or, ces dépôts, les banques ne les laissent pas improductifs; leur principal emploi consiste en des prêts à court terme aux industriels et aux commerçants par le mécanisme de l'escompte des traites. Ainsi un bilan bancaire ramené à ses deux principaux postes s'analyse schématiquement comme suit:

Passif: 100 F, dépôts des particuliers;

Actif: 100 F, prêts aux entreprises.

Or, il se trouve qu'en raison des conditions particulièrement avantageuses de l'emprunt, les particuliers ont donné ordre à leurs banquiers de souscrire massivement. Mais cet argent était déjà, dans la plus grande partie, prêté aux entreprises. Ainsi, pour une proportion qui n'est pas rendue publique le même argent a été prêté deux fois: une fois aux entreprises et une deuxième fois à l'Etat.

Ainsi, a été créée une situation anormale qui ne se dénoue que peu à peu à mesure que les banques reconstituent leur trésorerie. Il est évident cependant que pour opérer cette reconstitution, les banques devront diminuer le volume de leurs prêts au commerce et à l'industrie, ou avoir recours au réescompte auprès de la Banque de France. Elles feront inévitablement l'un et l'autre, dans une certaine mesure, — ce qui entraînera, en particulier pour cette dernière opération et dans une proportion égale, l'émission de billets.

Ainsi, lorsque le ministre des finances déclare que le succès de l'emprunt constitue un coup d'arrêt à l'inflation, cela est inexact, lorsque les fonds proviennent de dépôts bancaires, qui n'étaient pas destinés à être dirigés sur le secteur de la consommation. Cela risquera au contraire de gêner l'industrie et le commerce, de ralentir la production et de favoriser par conséquent un peu plus la poussée inflationniste.

Enfin cet emprunt est un emprunt cher: le public ne s'y est pas trompé d'ailleurs et c'est peut-être aussi en raison des avantages exceptionnels qui leur étaient réservés que les souscriptions ont atteint en si peu de jours le double des prévisions. Dès l'an prochain, le service de l'emprunt s'élèvera à 35 milliards, soit une charge annuelle de près de 12 p. 100, dont 5 p. 100 pour l'intérêt et près de

7 p. 100 pour l'amortissement. Mais dans l'avenir, cette charge risque de devenir beaucoup plus lourde en raison de l'indexation du capital.

Raisonnons sur le passé. Si l'Etat avait émis il y a trois ans seulement un emprunt de même formule, cet emprunt eut grevé la présente année d'une charge égale à 16 p. 100 du capital, malgré la stabilité relative depuis cette époque de la valeur de la monnaie. Est-ce qu'en léguant aux services ultérieurs la charge de satisfaire à de pareils taux d'intérêt, on ne condamne pas quasi obligatoirement les gouvernements futurs à une amputation de leurs dettes par une dévaluation ?

Mais, d'autre part, n'oublions pas que l'Etat n'est pas seul à emprunter sur le marché; toute l'économie fait appel aux ressources du crédit en puisant aux mêmes sources que lui. Or, lorsque l'Etat pratique une politique d'argent cher, par le jeu de la compétition, les entreprises sont entraînées elles aussi à sa suite et doivent recourir à des prêts à taux élevés. Encore doit-on noter que les entreprises n'ayant pas comme l'Etat la faculté d'exonérer les prêteurs de la surtaxe progressive, elles devront proposer des taux non seulement égaux, mais sensiblement supérieurs à celui qu'offre l'Etat. Ainsi de proche en proche, les investissements seront rendus plus coûteux, ce qui ne peut qu'en réduire l'importance et freiner l'expansion économique.

Ne nous réjouissons donc pas exagérément de ces 320 milliards si facilement obtenus et qui ne font que couvrir le déficit de trésorerie de l'Etat pendant trois mois. Sous peu, les caisses de l'Etat se retrouveront vides, dans les mêmes conditions.

Ne considérons donc ces résultats inespérés que comme le moyen fort cher d'obtenir un répit très court.

Si l'Etat ne met pas ce répit à profit pour réformer ses méthodes et réduire ses dépenses, nous aurons alors donné une fois de plus au patient un ballon d'oxygène, mais les vrais problèmes, les vrais problèmes, ceux que l'on reporte d'année en année, et maintenant de mois en mois, se poseront à nouveau bientôt plus aigus que jamais.

2° Le climat du marché des capitaux en fin d'année après la ponction opérée par l'emprunt.

Une opération aussi exceptionnellement massive ne saurait pas ne pas avoir de conséquences sur l'ensemble du marché financier et en cette fin d'année 1956, bien des indices font craindre que les facilités de crédits dont l'Etat vient de bénéficier d'une manière tellement large qu'elle a surpris tout le monde, sont sur le point de diminuer sensiblement.

Une preuve, parmi beaucoup d'autres, est fournie par les résultats enregistrés dans les caisses d'épargne lesquelles collectent vers la caisse des dépôts une masse importante des capitaux frais dont le Trésor a si grandement besoin.

Les excédents des dépôts sur les retraits, massifs au début de l'année, sont pratiquement nuls depuis trois mois et si les résultats du mois dernier ne sont pas encore connus, tout porte à croire qu'ils seront décevants, car les achats inconsidérés auxquels le public s'est livré au cours des dernières semaines ont été financés en grande partie par des prélèvements sur les livrets de caisses d'épargne.

*Excédents des dépôts sur les retraits dans les caisses d'épargne*  
(par rapport au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année) (en milliards de francs).

8 mars: 1955, 52; 1956, 73.  
24 mai: 1955, 98; 1956, 110.  
7 juin: 1955, 102; 1956, 112.  
21 juillet: 1955, 110; 1956, 119.  
11 août: 1955, 118; 1956, 123.  
13 septembre: 1955, 108; 1956, 100.  
3 octobre: 1955, 178; 1956, 161.  
22 octobre: 1955, 189; 1956, 162.  
7 novembre: 1955, 193; 1956, 161.  
22 novembre: 1955, 203; 1956, 165.

L'évolution est nette. Alors qu'au début de l'année, ils accusaient un progrès de 40 p. 100 par rapport à l'an dernier, ils sont actuellement inférieurs de près de 20 p. 100 à ce qu'ils étaient il y a un an.

Ce revirement est d'autant plus préoccupant que les besoins qui vont se manifester auprès de la caisse des dépôts au cours des prochains mois s'annoncent comme devant être considérables.

En premier lieu, la politique de « débudgétisation » inaugurée par le Gouvernement s'analyse pratiquement dans la mise à la charge de la caisse des dépôts et consignations de 57,5 milliards de prêts dont les bénéficiaires, d'après le texte voté par l'Assemblée nationale, seraient les suivants:

Agriculture, 8 milliards;  
Sidérurgie, 8 milliards;  
Distribution du gaz de Lacq, 21, 1 milliards;  
Energie atomique, 6,5 milliards;  
Charbonnages de France, 4 milliards;  
Air France, 6,9 milliards.

Par ailleurs, la longueur des délais nécessaires à l'exécution des programmes d'H. L. M. se traduit à l'heure actuelle par le montant considérable des prêts juridiquement consentis, mais non effectivement versés. Les engagements de la caisse des dépôts, à ce titre atteignent quelque 235 milliards. Or, la loi-programme qui sera

prochainement adoptée a précisément pour objet de réduire les délais en accélérant la procédure. Si, comme il faut le souhaiter, elle s'avère efficace, sa mise en vigueur doit réduire sensiblement et très vite le volume des opérations en cours pour le ramener à un chiffre très inférieur au montant actuel. Il y a donc, là aussi, un appel important de fonds à prévoir.

Si l'on songe au rôle que joue la caisse des dépôts dans le financement de tous les programmes entrepris par les collectivités locales, à la fois directement et par l'intermédiaire des caisses d'épargne locales en vertu de la loi Minjoz, si l'on se rappelle que le programme conditionnel du génie rural est essentiellement financé par ses soins puisqu'elle mobilise la subvention en annuités accordée par l'Etat en même temps qu'elle prête aux collectivités les sommes correspondant à la fraction des travaux laissés à leur charge, l'avenir apparaît comme des plus préoccupants.

On s'oriente donc incontestablement vers un resserrement du marché des capitaux. A un moment où le Trésor a besoin de plus de 1.000 milliards par an pour combler son découvert, on peut, à juste titre, craindre tout à la fois une crise de trésorerie qui rendrait inévitables les pires expédients, une recrudescence des tendances inflationnistes qui dégraderaient encore un peu plus la monnaie et des difficultés accrues pour les entreprises qui risquent de ne plus trouver sur le marché des capitaux les ressources qu'exige la poursuite des investissements.

#### IV. — LES SALAIRES

La hausse des salaires s'est poursuivie cette année à un rythme comparable à celui des deux années précédentes ainsi qu'en témoigne le tableau suivant:

*Evolution de l'indice des taux des salaires horaires moyens.*  
(Base 100 en 1919.)

1951: 1<sup>er</sup> janvier, 351; 1<sup>er</sup> avril, 374; 1<sup>er</sup> juillet, 407; 1<sup>er</sup> octobre, 458.  
1952: 1<sup>er</sup> janvier, 470; 1<sup>er</sup> avril, 475; 1<sup>er</sup> juillet, 479; 1<sup>er</sup> octobre, 481.  
1953: 1<sup>er</sup> janvier, 481; 1<sup>er</sup> avril, 486; 1<sup>er</sup> juillet, 488; 1<sup>er</sup> octobre, 493.  
1954: 1<sup>er</sup> janvier, 500; 1<sup>er</sup> avril, 516; 1<sup>er</sup> juillet, 521; 1<sup>er</sup> octobre, 522.  
1955: 1<sup>er</sup> janvier, 539; 1<sup>er</sup> avril, 543; 1<sup>er</sup> juillet, 560; 1<sup>er</sup> octobre, 571.  
1956: 1<sup>er</sup> janvier, 589; 1<sup>er</sup> avril, 597; 1<sup>er</sup> juillet, 610; 1<sup>er</sup> octobre, 620.

Cet indice calculé à la suite d'une enquête trimestrielle sur la base des salaires effectivement pratiqués peut être considéré comme reflétant assez fidèlement l'évolution des rémunérations horaires.

Le haut niveau d'activité des industries joint à l'importance des effectifs maintenus sous les drapeaux a entretenu sur le marché du travail un déséquilibre entre les offres et les demandes d'emplois qui ne pouvait que bénéficier aux salariés.

Il ne semble pas que la réduction des abattements de zones de salaires ait accéléré le mouvement de hausse. Le fait mérite d'être souligné, car on avait maintes fois constaté que les mesures autoritaires prises en vue d'améliorer les salaires les plus bas, en relevant le salaire minimum interprofessionnel garanti, directement ou indirectement sous la forme d'une réduction des abattements de zones, ne modifiaient jamais d'une façon durable la structure des salaires et que les écarts se rétablissent en l'espace de quelques semaines aussi bien dans la hiérarchie qu'entre Paris et la province.

Si le décret du 17 mars 1956 qui a réduit d'un tiers les abattements de zones qui avaient été fixés, en dernier lieu, par le décret du 2 avril 1955 n'a pas eu de conséquences perceptibles, la raison en est simple: les salaires réels étant pour la plupart supérieurs au salaire minimum, le relèvement de celui-ci n'a eu, en fait, qu'une portée extrêmement réduite.

En ce qui concerne l'éventail des salaires, dû à la qualification professionnelle, il est resté pratiquement le même.

Si l'on rapproche les indices actuels de ceux calculés au 1<sup>er</sup> janvier 1951, on constate qu'en moins de trois années, les coefficients d'augmentation sont compris entre 23 p. 100 et 25 p. 100.

Ce progrès mérite d'autant plus d'être souligné qu'il a été acquis au cours d'une période où les prix ont monté dans une mesure infiniment plus faible.

Mais on ne saurait négliger que la rémunération est le produit du salaire horaire par la durée du travail et que celle-ci joue un rôle capital dans l'évolution du pouvoir d'achat des salariés.

Or, elle avait eu une tendance très nette à s'accroître dans de nombreux secteurs, ce qui s'était traduit par des avantages sensibles, en particulier pour la classe ouvrière.

C'est dire les conséquences extrêmement dommageables que risquent d'entraîner pour les salariés les derniers événements et les pénuries qui vont en résulter. Le ralentissement qui s'observait dans certaines branches et notamment dans la construction automobile qui, depuis plusieurs mois, avait été un secteur de pointe, risque de s'amplifier d'une manière massive.

Il est impossible de mesurer dès à présent la portée de réactions en chaîne difficilement prévisibles. La seule certitude est l'apparition d'un chômage total ou partiel qui amputera douloureusement le revenu d'une partie des salariés et fera beaucoup plus qu'annuler les avantages que leur avait apportés la prospérité économique dont nous avons bénéficié depuis trois ans.

## CHAPITRE V

## Le bilan de la Banque de France.

## I. — INTRODUCTION

## Rappel des notes antérieures sur le même sujet.

Dans les notes d'information n° 9 du 23 novembre 1954, n° 12 du 21 février 1955 et n° 18 du 19 novembre 1955, reprises dans leurs grandes lignes dans le dernier rapport général, le rapporteur général a fait, à l'intention de ses collègues, l'analyse du bilan de la Banque de France et a exposé le mécanisme dévié — occulte pour le public — selon lequel la construction d'habitations, d'une part, et l'équipement des entreprises nationalisées, d'autre part, sont dans une large mesure financés par l'émission de billets de banque.

Votre rapporteur général croit devoir vous rappeler les conclusions auxquelles il avait abouti (note n° 15 du 21 février 1955, page 17) tendant à mettre en lumière un processus malsain, constituant un mécanisme occulte d'inflation pure et simple, aboutissant à l'émission de billets de banque pour payer les dépenses de certaines activités industrielles ou sociales de l'Etat:

Ainsi, au terme de cette étude, nous sommes appelés à formuler les conclusions suivantes:

1° La construction d'habitations et une part importante des dépenses d'investissements des entreprises nationalisées, au lieu d'être financées par l'emprunt, sont financées par des moyens malsains.

Ainsi l'Etat, pour les besoins de sa politique sociale (construction de logements) ou le développement de sa politique industrielle (équipement des entreprises nationales) se fait pratiquement consentir par la Banque de France et par un circuit qui échappe aux regards de l'opinion, des avances qui, sans figurer au compte « Avances à l'Etat », se traduisent finalement, et comme elles, par une émission de billets de banque;

2° Sous réserve de certaines compensations de portée d'ailleurs réduite pouvant provenir des variations d'autres postes du bilan, la masse des billets de banque émis au 31 décembre 1954 pour le financement de telles opérations était de l'ordre de 400 milliards, dont 200 milliards environ pour les investissements dans les entreprises nationalisées;

3° Rien que pour l'année 1954, le portefeuille à moyen terme de la Banque de France s'est accru de 85 milliards au titre de la construction et de 36 milliards au titre de l'équipement des entreprises nationales, ce qui a abouti finalement à une émission de billets de l'ordre d'une centaine de milliards;

4° En 1955, le même phénomène menace, si l'on n'y prend garde, de s'amplifier. D'une part, en effet, les crédits à la construction, financés selon le même processus, doivent passer à 407 milliards contre 75 milliards en 1954; d'autre part, les entreprises nationalisées, loin de pouvoir rembourser leurs dettes antérieures, puisque presque toutes sont en déficit, doivent pour leur équipement réaliser une centaine de milliards d'emprunts supplémentaires dont le Trésor, cette année, ne garantit même plus la couverture. Comme il n'y a pas de raison de penser que les émissions de ces entreprises jouiront auprès du public d'une faveur plus grande qu'au cours de l'année 1954, on peut craindre qu'il soit à nouveau fait appel au procédé commode auquel elles ont recouru jusqu'ici.

L'émission de billets correspondante serait ainsi, au total, de l'ordre de 150 milliards.

Il convient d'appeler l'attention sur les dangers de ce processus inflationniste susceptible de faire courir les risques les plus graves à la monnaie.

Mais il n'échappe pas que, dans le cas présent, il s'agit de pratiques auxquelles on ne recourt que parce qu'elles sont commodes, qu'elles permettent de se soustraire au contrôle et aux discussions parlementaires, que leurs conséquences échappent à la vigilance de l'opinion tandis qu'elles permettent, au contraire, de montrer les comptes de l'Etat sous un jour plus favorable.

Ces pratiques, déjà condamnables de ce fait, sont de surcroît malsaines parce qu'elles augmentent, sans contrepartie dans l'im-médiat, la masse des moyens de paiement jetés sur le marché monétaire, et dangereuses car leurs effets sont cumulatifs et prennent d'année en année des proportions inquiétantes, en l'absence de tout frein ou de toute limite.

En laissant ainsi par l'accroissement continu et inconsidéré de la masse monétaire se créer une distorsion sans cesse plus accusée entre le volume des signes monétaires et celui des produits achetés, nous risquons peut-être, sans nous en rendre suffisamment compte, de parcourir une étape nouvelle dans la voie de la détérioration de la monnaie.

Au moment où se précisent de graves menaces sur la monnaie, il a paru nécessaire à votre rapporteur général de vous présenter une analyse mise à jour du bilan de la Banque de France, et notamment de vous permettre de constater si le mécanisme malsain — jusque-là passé sous silence dans les déclarations gouvernementales — qu'il avait mis à jour devant vous, continuait et plus particulièrement si, ainsi que votre rapporteur général l'avait explicitement prévu, ce processus, qu'il faut bien appeler un « tour de passe-passe » monétaire, s'était amplifié.

## II. — SYNTHÈSE DES COMPTES DE LA BANQUE DE FRANCE PAR L'EXAMEN D'UN BILAN CONTRACTÉ

## A. — Les bilans détaillés, publiés, de la Banque de France.

Nous allons prendre en considération les bilans publiés par la Banque de France aux:

- 31 décembre 1952;
- 31 décembre 1953;
- 31 décembre 1954;
- 31 décembre 1955;
- 30 août 1956;
- 31 octobre 1956.

Les quatre premiers des bilans ainsi énumérés sont les quatre plus récents bilans annuels; le bilan au 31 octobre 1956 est le plus récent bilan de fin de mois; la date du 30 août 1956 a été prise également en considération parce qu'elle est la date la plus récente pour laquelle la Banque de France a été en mesure de nous communiquer l'analyse des crédits à moyen terme consentis par les diverses catégories d'établissements qui pratiquent ce genre de prêts.

## B. — Contraction du bilan de la Banque de France en un nombre réduit de postes.

Dans la forme où il est publié, le bilan ne renferme pas moins de vingt-quatre postes. Nous allons, pour la commodité de notre étude, grouper ensemble les postes de même nature ou de nature analogue, de manière à faire apparaître seulement six grandes masses:

## a) A l'actif:

- le métal et les devises (en somme les valeurs-or);
- les avances de toute nature à l'Etat;
- les crédits à court terme consentis à l'économie;
- les crédits à moyen terme.

## b) Au passif:

- d'une part, les billets (objet essentiel d'un institut d'émission);
- d'autre part, tous les autres postes du passif, qui d'ailleurs ne représentent ensemble que peu de chose (7 à 8 p. 400) dans le total du bilan.

Les numéros d'ordre que nous avons donnés aux comptes du bilan publiés ont d'ailleurs été choisis en vue de préparer ce regroupement selon la méthode classique de la classification décimale; c'est ainsi que les comptes divisionnaires 21 à 27 qui représentent tous des avances à l'Etat selon des modalités diverses vont être regroupés dans un compte global dont l'intitulé sera: 2. Avances à l'Etat.

Nous avons présenté isolément le compte que la Banque de France appelle « Effets de mobilisation des crédits moyen terme » et que nous avons dénommé, d'une manière abrégée, « Crédits à moyen terme » et ceci pour deux raisons:

1° Parce que ce poste, dans les tableaux tels qu'ils sont publiés actuellement par la Banque de France, est de très loin le plus important en volume (voir tableau 31); au 30 août 1956 (date pour laquelle nous l'étudierons spécialement), il représentait 889 milliards, c'est-à-dire à lui seul 30,5 p. 100 de l'actif; au 31 octobre dernier ce pourcentage était monté à 30,8 p. 100; ainsi parmi les dix-huit postes de l'actif publié, celui-là représente à lui seul près du tiers du total; cette considération justifie donc un examen spécial;

2° Parce que, comme nous l'avons déjà exposé dans une note antérieure, ce poste cache en réalité, pour une large partie, un système occulte d'avances à l'Etat.

Nous verrons d'ailleurs que si ce mécanisme constitue un expédient permettant de faire à l'Etat les avances occultes les plus importantes, il ne constitue pas pour autant la seule source des avances occultes que la Banque de France lui consent. Il en est encore un autre que nous rencontrerons en poursuivant notre analyse du bilan de la Banque et dont nous exposerons le fonctionnement.

Le procédé de contraction auquel nous avons recouru donne une vue plus synthétique, et, par conséquent, une physionomie plus parlante à l'esprit, du bilan de la Banque de France.

Nous allons maintenant examiner séparément chacune des six grandes masses ainsi contractées, qui constituent le bilan: 4 à l'actif et 2 au passif.

## III. — ANALYSE DU POSTE « OR ET DEVICES »

Le poste « or et devises » est la synthèse de 3 comptes:

11. Encaisse-or;
12. Disponibilités étranger et U. E. P.;
13. Avances au fonds de stabilisation des changes.

## 1° Encaisse-or.

Cette encaisse, évaluée sur la base de 393.396,50 F le kilogramme d'or fin, atteignait, en chiffres arrondis depuis le 31 décembre 1952 jusqu'au 29 décembre 1955 le montant de 201 milliards de francs pour un poids de (en chiffres ronds) 511 tonnes d'or fin. A cette date le fonds de stabilisation des changes — qui, en fin 1955, par suite d'une balance des paiements excédentaire, disposait d'or et de devises — a cédé à la Banque de l'or pour un montant de 100 milliards. Le même jour, bien entendu, le montant du compte

« Avances au fonds de stabilisation des changes » s'est dégonflé de 100 milliards.



2° et 3° Disponible étranger et U. E. P.

Avances au fonds de stabilisation des changes.

Les variations de l'un et l'autre des deux postes :

— disponible étranger et U. E. P.  
— avances au fonds de stabilisation des changes, sont en relation étroite avec le déficit ou l'excédent du commerce extérieur, dans une relation entre eux.

Par exemple tout règlement de devises effectué à l'étranger par la Banque de France pour solder le déficit de la balance des paiements — que ce soit par l'intermédiaire de l'Union européenne des paiements (U. E. P.) pour les pays adhérant à cette union ou bien par l'intermédiaire de tout autre organisme étranger ou international lorsqu'il s'agit de relations avec une autre zone — se traduit par une diminution de l'un ou de l'autre compte.

Le fonctionnement de ces deux comptes est donc étroitement lié et à cet égard, la méthode couramment employée qui consiste à calculer le montant du stock or et devises en additionnant l'ensemble des trois comptes :

— 11. Encaisse-or,  
— 12. Disponibilités étranger et U. E. P.,  
— 13. Avances au fonds de stabilisation des changes, trouve sa justification.

Cependant le compte :

— 13. Avances au fonds de stabilisation des changes possède en outre un autre rôle.

Le « fonds de stabilisation des changes » (nous disons bien le « fonds » lui-même et non pas le compte ouvert à son nom dans les écritures de la banque auquel nous avons donné le numéro 13) est un compte du Trésor public qui a été créé en 1936 à une époque où la monnaie était l'objet de spéculations qui en compromettaient la solidité.

Le rôle du « fonds » est d'exercer une sorte de « contre-spéculation » ; en somme la banque spéculait — mais dans le bon sens — pour le compte d'un de ses clients qui est le Trésor public.

Pour spéculer de cette manière, c'est-à-dire pour vendre ou acheter des devises, il faut disposer d'une masse de manœuvre en devises. Par exemple le Trésor se fera prêter 1 million de dollars par la banque et la banque inscrira au compte 13 de la dette du Trésor sous la forme « 350 millions de francs ». Puis avec cette somme la banque spéculait, sur ordre du Trésor.

Or qui dit spéculation, dit nécessairement gains ou pertes ; il paraît vraisemblable, par exemple, qu'actuellement pour s'opposer à la hausse de l'or le Trésor vend de l'or par l'intermédiaire de la banque et cet or a pu être acheté à un cours supérieur à son cours de vente ; dans ce cas il y a perte.

La perte en question ne saurait affecter la banque puisqu'elle ne spéculait que sur ordre et pour le compte de son client le Trésor ; la perte n'apparaîtra que plus tard dans les comptes du Trésor. Il peut aussi y avoir gain.

Mais l'exposé de ce mécanisme montre que le compte 13 ne représente pas nécessairement et entièrement des devises, mais seulement la contrepartie — le prix d'achat en quelque sorte — de devises. Les devises elles-mêmes ont fait l'effet d'une sorte de commerce affecté de ventes et d'achats et leur montant peut être plus fort ou plus faible que le montant du compte 13 ; en période de tension sur les devises, comme c'est le cas actuellement, il a d'ailleurs toutes chances d'être plus faible puisque précisément la « contre-spéculation » consiste à vendre des devises pour soutenir le franc.

Dès lors le raisonnement — souvent suivi par la presse — qui consiste à additionner les trois comptes 11, 12 et 13 pour calculer le total des devises dont nous disposons ne paraît pas entièrement justifié ; pour les comptes 11 et 12, il est exact, pour le compte 13 au contraire il y a un doute et ce doute est d'autant plus fort que l'on se trouve en période de tension monétaire, comme en ce moment.

#### IV. — ANALYSE DU POSTE « AVANCES A L'ETAT »

Comme nous l'avons annoncé ci-dessus, ce poste ne comprend que les avances officielles à l'Etat ; nous exposerons plus loin en effet, comme nous l'avons annoncé, plusieurs mécanismes d'avances occultes, notamment par le jeu du crédit à moyen terme.

Sous le bénéfice de cette réserve le poste « avances à l'Etat » comprend sept comptes (voir tableau n° 31) que nous allons examiner successivement.

##### 1° Monnaies divisionnaires.

Ce sont les monnaies d'argent, de bronze, d'aluminium et de nickel mises en circulation par la Banque de France pour faire face aux besoins des paiements d'appoint.

##### 2° Comptes courants postaux.

Il s'agit des comptes courants postaux dont sont titulaires toutes les agences de la banque, leur montant constitue des avances de la banque au service des chèques postaux, c'est-à-dire en définitive à l'Etat.

##### 3° Bon du Trésor relatif à un dépôt d'or de la Banque de Belgique.

L'or de la Banque de Belgique qui avait été mis en dépôt en 1940 à la Banque de France ayant été appréhendé par les Allemands, la Banque de France a, par la suite, opéré le transfert d'un poids équivalent d'or à la Banque de Belgique. L'Etat français ayant pris à sa charge le remboursement de cette opération à la Banque de France, cet établissement a reçu, à titre de reconnaissance de dette, le bon du Trésor en question.

10 CONSEIL DE LA REPUBLIQUE. — S. de 1956-1957. — 3 septembre 1957.

##### 4° Prêts sans intérêt à l'Etat.

Ils sont fixés à 50 milliards depuis avril 1947 et n'ont pas varié depuis cette date.

##### 5° Avances provisoires extraordinaires à l'Etat.

Résultant des conventions du 25 août 1940 et du 20 juillet 1944, elles correspondent aux versements faits pour subvenir aux frais d'occupation et leur montant, soit 426 milliards, n'a pas varié depuis 1944.

##### 6° Avances provisoires à l'Etat.

Le plafond de ces avances avait été fixé par la convention du 22 janvier 1953 à 200 milliards, dont :

175 milliards correspondent au volant de trésorerie nécessaire à l'Etat et dont le remboursement — en dépit de l'adjectif « provisoire » — n'est pas prévu ;

25 milliards dont le remboursement progressif était prévu contractuellement dans la convention. Au 31 octobre 1956, sur ces 200 milliards, 41 avaient été remboursés, soit un reliquat de 159 milliards.

##### 7° Avances spéciales à l'Etat.

Conséquence de la crise de trésorerie de l'année 1953, la convention du 11 juillet 1953 a prévu que ces avances, d'un montant initial de 240 milliards devaient être l'objet de remboursements contractuels à raison de 20 milliards par trimestre.

Au 31 octobre 1956, leur montant avait été entièrement amorti. Ainsi dans notre présentation contractuelle, on peut mieux se rendre compte du total des avances effectuées à l'Etat.

#### V. — ANALYSE DU POSTE « CREDITS A COURT TERME DANS L'ECONOMIE »

Le poste que nous avons appelé « crédits à court terme à l'économie », et qui constitue en quelque sorte dans son ensemble le fonds de roulement de l'économie, résulte du groupement des rubriques ci-après du bilan publié de la Banque :

##### 1° Effets escomptés.

Les titres que la Banque range sous la dénomination commune « effets escomptés » se divisent en réalité en trois catégories qui ont des caractères très différents et qui sont :

- les effets commerciaux ;
- les « autres effets » ;
- les obligations cautionnées.

Nous allons examiner successivement chacune de ces trois catégories :

##### a) Effets commerciaux :

Il s'agit des traites commerciales réescomptées par la Banque de France.

Le mécanisme typique est le suivant : un industriel vend ses produits à un commerçant grossiste et reçoit en paiement une traite à court terme, à échéance par conséquent d'un maximum de trois mois ; ayant besoin de disponibilités, il porte cette traite à sa banque qui la lui escompte ; la banque n'ayant pas — c'est le cas très général — suffisamment de fonds propres (en désignant par cette expression d'une part son capital et d'autre part les dépôts en compte courant de ses clients) pour répéter cette opération en faveur d'autres clients porte à son tour cette traite à la Banque de France, qui la « réescompte » en lui remettant pratiquement en billets la somme que la banque a elle-même remise à l'industriel pour l'escompte de sa traite. Ainsi le volume de ce poste est étroitement lié à l'activité économique.

On observera que — conformément au règlement de la Banque de France — les effets ainsi admis au réescompte portent trois signatures : le tireur, le tiré et le banquier.

Précisons que le mécanisme que nous venons d'exposer, en vue de décrire le « réescompte » ne constitue qu'un schéma ; il consiste à dire, en somme, que, abstraction faite du jeu des comptes courants (comptes courants des entreprises chez leurs banquiers et compte courant du banquier à la Banque de France) toute opération de réescompte se traduit par une émission « presque égale » de billets de banque, les comptes courants jouant seulement le rôle de relais.

L'expression « presque égale » laisse entendre qu'il ne s'agit que d'une approximation, mais nous chiffrerons plus loin cette approximation et nous verrons que l'expression « presque égale » signifie « égale à moins de 10 p. 100 près ».

##### b) « autres effets » :

Il arrive cependant — en dehors de l'escompte des traites dont nous venons d'exposer le mécanisme — qu'une banque accorde à un de ses clients un « découvert ».

Dans ce cas, contrairement à la traite qui porte deux signatures, celle du tireur et celle du tiré, l'effet qui matérialise le prêt ne porte qu'une seule signature, celle du débiteur.

La Banque de France admet cependant ces effets à l'escompte sous réserve qu'ils portent deux signatures supplémentaires, d'une part celle du banquier prêteur et d'autre part celle d'une caution, ce qui porte à trois — nombre réglementaire — le nombre des signatures.

##### c) les obligations cautionnées :

La rubrique « effets escomptés » du bilan de la banque renferme également les « obligations cautionnées ». Il s'agit de traites souscrites envers le Trésor par des contribuables — en pratique des entreprises — en représentation du montant des taxes et impôts indirects dont ils sont redevables. Ces effets sont ainsi appelés parce que le Trésor n'accorde cette faculté qu'après présentation d'une caution solvable qui est généralement une banque.

Au cours des dernières années, le montant des obligations cautionnées n'a pas dépassé 20 p. 100 du compte « Effets escomptés » ; actuellement, leur montant est de l'ordre de 10 p. 100 du total.

On remarquera que si, matériellement, l'avance du montant d'une obligation cautionnée est faite par la Banque de l'Etat, en fait, en dépit des apparences, l'avance est réellement destinée à l'économie.

En effet, l'Etat ne reçoit en l'occurrence une avance que dans la mesure où lui-même a consenti un crédit à un contribuable ; c'est donc bien le contribuable qui est le bénéficiaire.

### 2° Effets garantis par l'O. N. I. C.

Sont inscrits dans cette rubrique spéciale les effets de commerce auxquels l'office des céréales a donné son aval.

### 3° Effets négociables achetés en France.

En application du décret-loi du 17 juin 1938, la Banque de France est autorisée à acheter et à vendre sur le marché :

- a) D'une part « des effets privés admissibles à l'escompte » ;
- b) D'autre part, des « effets négociables publics à court terme ». Ces derniers se subdivisent eux-mêmes en :
  - acceptations du crédit national ;
  - bons du Trésor.

Soit au total trois catégories d'effets dont les caractères sont très différents.

Nous allons examiner successivement chacune de ces catégories :

#### a) Effets privés :

Ces effets comprennent des acceptations et avals de banques relatifs au commerce extérieur (exportations et importations) et des acceptations et avals inconditionnels à la caisse nationale des marchés de l'Etat.

Bien que cette rubrique comprennent des avances faites à la caisse des marchés de l'Etat, établissement public, en fait il s'agit bien d'avances à l'économie, parce que la caisse des marchés ne bénéficie d'un prêt de la Banque de France que dans la mesure où elle-même a consenti un prêt de même montant à un industriel fournisseur de l'Etat.

#### b) Acceptation du crédit national :

Nous n'insisterons pas puisque ces avances, qui atteignaient 158 milliards en 1952, ont maintenant été apurées.

#### c) Bons du Trésor :

Pour apprécier le caractère de cette opération « d'achats » de bons du Trésor par la Banque de France, on doit se souvenir que les banques sont tenues de consacrer une fraction de leurs dépôts à la souscription de bons du Trésor ; cette fraction qui était de 22 p. 100 jusqu'en juillet 1955 a été portée à 25 p. 100 à cette époque.

Il est aisé de comprendre que cette opération constitue un emprunt forcé : l'Etat puise dans la caisse des banques à concurrence de 25 p. 100.

Cependant, si on rapproche cette opération de celle qui nous occupe dans la présente note et selon laquelle la Banque de France achète à la banque des bons du Trésor, l'ensemble des deux opérations constitue un mécanisme extrêmement dangereux.

On ne manquera pas d'observer en outre que le montant des crédits de l'espèce est rapidement croissant il a plus que quadruplé en moins de quatre ans, passant de 56 à 222 milliards.

Ainsi, il s'agit d'un mécanisme d'inflation camouflé qui tend à s'amplifier très rapidement.

## VI. — ANALYSE DU POSTE « CREDITS A MOYEN TERME »

Le poste intitulé « effets de mobilisation des crédits à moyen terme » provient, lui aussi, d'opérations d'escompte ou de réescompte.

Il est relatif à quatre sortes d'activités nettement distinctes :

1° L'équipement du secteur privé (agriculture, commerce, industrie) ;

2° L'exportation ;

3° L'aide à la construction de logements ;

4° Le secteur nationalisé,

que nous étudierons d'abord ensemble, puis séparément.

Mais auparavant remarquons que le poste « moyen terme » du bilan de la Banque de France ne rassemble pas toutes les opérations de crédit à moyen terme effectuées en France. En effet, les banques d'une part et de nombreux établissements de crédit d'autre part, dont les principaux sont : les caisses régionales de crédit agricole, la caisse nationale de crédit agricole, le crédit foncier de France, le crédit national, la caisse des dépôts et consignations sont habilités à consentir des prêts à moyen terme. Ces prêts donnent lieu à l'acceptation d'effets par les soins du débiteur, mais parmi ces effets seuls ceux que la banque ou l'établissement de crédit estime devoir escompter près de la Banque de France entrent dans l'actif du bilan de l'institut d'émission.

C'est pourquoi il n'est pas sans intérêt de situer le poste « moyen terme » du bilan de la Banque de France dans ce domaine plus vaste que constitue l'ensemble des crédits à moyen terme accordés en France.

### 1° L'ensemble des crédits à moyen terme.

Le volume global des crédits à moyen terme n'a cessé de croître depuis 1952 : la fraction non escomptée, c'est-à-dire celle que les banques et établissements de crédit alimentent avec leurs ressources propres a doublé, passant de 129 à 263 milliards entre le 31 décembre 1952 et le 30 août dernier et celle qui est financée par l'escompte à la Banque de France a à peu près triplé, passant de 313 à 901 milliards.

On notera également qu'en matière de crédits à moyen terme, la Banque de France joue un rôle prééminent puisque, au 30 août dernier, sur 1.169 milliards d'effets à moyen terme la Banque de France en détenait 901, soit environ les quatre cinquièmes.

### 2° Le financement de l'équipement du secteur privé par le crédit à moyen terme.

Dans le secteur privé (agriculture, commerce, industrie) le crédit à moyen terme a pour objet l'équipement des entreprises.

On constate que suivant les époques, et en fonction de leurs besoins de liquidité, les banques et établissements de crédit portent à la Banque de France, pour être escomptés, entre le quart et la moitié du montant des effets de cette sorte qu'ils détiennent. Cette proportion n'appelle aucune observation ; en gros, ce sont bien les banques et établissements de crédit qui prêtent aux entreprises, la Banque de France intervenant, dans une proportion raisonnable — comprise entre le quart et la moitié — pour jouer un rôle d'adjuvant ou de régulateur.

### 3° Le financement de l'exportation.

Le financement des exportations par le moyen terme constitue un procédé qui prend une ampleur rapidement croissante puisque son montant a été multiplié par 7 en cinq ans ; on observe aussi que la Banque de France joue un rôle de premier plan dans ce mécanisme puisque, au 30 août dernier, elle détenait presque les neuf dixièmes des effets de cette sorte.

Le financement des exportations se fait non seulement par les banques, mais aussi par certains établissements spécialisés dont le principal est la « Banque française du commerce extérieur ».

### 4° L'aide à la construction de logements.

a) Dans une proportion qui atteint actuellement 85 p. 100 (411 milliards sur 520), les établissements de crédit portent à l'escompte de la Banque de France les effets relatifs au financement de la construction immobilière.

Rappelons, schématiquement, le mécanisme de l'opération. Les candidats propriétaires empruntent au Crédit foncier en vue de faire construire des immeubles d'habitation ; cependant, comme cet établissement financier ne dispose pas de ressources propres en volume suffisant pour satisfaire à toutes les demandes, il escompte près de la Banque de France les traites qui lui ont été remises par les emprunteurs et cette opération se traduit finalement par une sortie de billets de banque.

Ainsi, en l'occurrence, on peut dire — si on considère le fond des choses et non les apparences — que tout se passe comme si la Banque de France imprimait directement les billets de banque pour les remettre en prêts aux candidats propriétaires. Le Crédit foncier, en l'occurrence, ne joue que le rôle d'un intermédiaire et, dans une très large mesure, le financement de la construction immobilière s'opère purement et simplement par l'inflation ;

b) On constate également que le volume de ces effets réescomptés, c'est-à-dire l'ampleur de ce mécanisme inflationniste, augmente. Il est passé de 48 milliards à 411 milliards en quatre ans et demi, il a donc presque décuplé et cet accroissement tend à prendre une forme de plus en plus galopante : en huit mois, le montant de ces crédits inflationnistes s'est gonflé de 135 milliards.

Il est même à craindre que ce phénomène dangereux ne prenne prochainement une ampleur encore jamais atteinte. En effet, comme nous l'avons vu ci-dessus, il existe actuellement 235 milliards de prêts qui sont juridiquement consentis par la Caisse des dépôts mais non effectivement versés et ceci en raison de la lenteur des formalités administratives inhérentes à la construction. Or, la loi-cadre qui va être discutée prochainement a pour objectif — d'ailleurs louable — de simplifier les formalités et de réduire les délais. Il en résulte qu'il existe, latente, une masse de quelque 200 milliards de billets dont l'émission est sur le point de se déclencher.

### 5° Le financement du secteur nationalisé.

Mais ce n'est pas tout car ce mécanisme s'étend au secteur nationalisé.

Pour l'équipement du secteur nationalisé, se passe le même phénomène d'inflation caractérisé que pour la construction d'habitations.

Celui-ci tend, lui aussi, à prendre une ampleur de plus en plus grande, puisque, en trois ans et demi, le montant de ces crédits inflationnistes a crû de 245 — 121 = 124 milliards (soit 35 milliards par an en moyenne) tandis qu'au cours des huit premiers mois de cette année seulement, il s'est gonflé de 245 — 197 = 48 milliards.

On observe en outre qu'en ce domaine, la proportion des effets gardés par les banques est particulièrement faible et tend même à devenir dérisoire. C'est ainsi qu'au 30 août 1956, sur 246 milliards de crédits de cette espèce, pas moins de 245, c'est-à-dire 99 et demi pour cent, étaient réescomptés par la Banque de France et correspondaient à une sortie de billets.

Le rôle de l'établissement de crédit en l'occurrence relève donc de la fiction puisqu'en pratique il ne prête rien du tout.

La aussi, si on regarde les fonds des choses sans se laisser abuser par les apparences, l'établissement dit prêteur, en l'occurrence généralement une banque, ne joue qu'un rôle d'« homme de paille ».

Le mécanisme pratique est en effet le suivant :

Premier stade : la Société nationale des chemins de fer français constate qu'elle a besoin de 10 milliards — dont elle ne dispose pas — pour son équipement ;

Deuxième stade : la Société nationale des chemins de fer français emprunte 10 milliards à la Banque nationale de crédit industriel (pour prendre un exemple) ;

Troisième stade: le lendemain, la Banque nationale de crédit industriel porte l'effet à la Banque de France, et se fait ouvrir un crédit égal;

Quatrième stade: cet effet étant entré à l'actif pour 40 milliards, la Banque de France imprime des billets pour un montant presque égal à 40 milliards.

On observera que tout ce mécanisme constitue ce que, dans les affaires privées, on appelle familièrement « de la cavalerie ». Il reviendrait exactement au même que, pour combler les besoins de la Société nationale des chemins de fer français, la Banque de France imprime des billets de banque qu'elle lui remettrait directement.

On doit même observer qu'en raison du principe de l'unité de trésorerie, les prêts ainsi consentis par la Banque de France aux entreprises nationalisées tombent dans la caisse commune de chacune de ces entreprises et servent à solder aussi les dépenses d'exploitation que les dépenses d'équipement et par conséquent à financer les nombreux abus dénoncés à jet répété par la cour des comptes, dans chacun de ses rapports annuels, si bien que l'on peut dire par exemple, pour citer des exemples concrets, que sinon en droit, du moins en fait, c'est au moyen de l'impression de billets de banque par la Banque de France que l'Etat accorde aux dactylographes des Charbonnages de France le statut et les avantages du mineur, que c'est également par le même processus coupable que l'Etat — car la Société nationale des chemins de fer français c'est, en fait l'Etat — s'offre le luxe de rémunérer à la Société nationale des chemins de fer français 413 directeurs dont les traitements sont supérieurs à ceux des plus hauts fonctionnaires du même Etat.

## VII. — LE MECANISME D'EMISSION DES BILLETS ET LES CAUSES DE LA VARIATION DE LEUR MONTANT

### A. — La loi de correspondance entre le montant de l'actif et le montant des billets.

Ainsi nous avons vu que l'actif se compose de quatre grands postes:

- 1° Or et devises;
- 2° Avances à l'Etat;
- 3° Escompte des effets à court terme;
- 4° Escompte des effets à moyen terme.

Dès lors une question se pose: quelle est la corrélation entre l'actif et, d'autre part, — non pas le passif, car bien entendu, arithmétiquement, l'actif et le passif sont égaux — le montant des billets?

L'émission des billets constitue en effet l'objet principal d'un Institut d'émission; en outre, le volume de la monnaie fiduciaire constitue un des éléments de l'économie qu'il importe de surveiller attentivement; on connaît, en effet, dans l'histoire bien des exemples des crises monétaires et économiques qui ont été déclenchées par des émissions excessives de billets de banque.

Or on constate qu'il existe une relation très étroite entre le montant de l'actif et celui des billets.

On constate, en fait, que dans le total du bilan, la fraction du passif groupant tous les postes du passif autres que les billets est remarquablement constante, puisqu'elle s'est maintenue pendant trois ans et demi entre 7,3 p. 100 et 8,1 p. 100; on peut donc dire qu'elle est en moyenne — avec une précision vraiment exceptionnelle dans la science économique, — pratiquement constante et égale à 8 p. 100. Complémentairement la proportion des billets, rapportée au total du bilan, présente la même remarquable constance puisqu'elle oscille entre 91,9 p. 100 et 92,7 p. 100.

Ainsi se trouve mise en lumière une loi empirique, mais d'une précision vraiment exceptionnelle, selon laquelle le pourcentage des billets est pratiquement constant et égal à 92 p. 100 du montant total du passif (ou de l'actif).

Dès lors, le mécanisme correspondant à l'entrée d'une valeur de un milliard dans un poste quelconque de l'actif est, en fait — statistiquement — le suivant:

- 1° Le poste en question de l'actif augmente de 1 milliard (exactement);
  - 2° Le total général de l'actif augmente de 1 milliard (exactement);
  - 3° Le total du passif augmente aussi de 1 milliard (exactement) en raison de l'égalité arithmétique de l'actif et du passif;
  - 4° En pratique, le montant des billets s'élève de 92 p. 100 de 1 milliard, soit 920 millions.
- Ainsi, à quelques pour cent près, toutes les augmentations de l'actif se traduisent par des sorties presque égales de billets.

### B. — L'influence de chacune des quatre grandes catégories d'opérations sur le montant des billets.

Nous allons examiner les conséquences, sur le volume monétaire, de chacune des quatre grandes catégories d'opérations qui correspondent aux quatre grandes catégories de l'actif.

a) Or et diverses. Toute entrée d'or et de devises se traduit, en fait, par une émission « presque égale » de billets.

Pas d'inconvénients, ces billets sont « gagés » par de l'or ou des valeurs or;

b) Escompte d'effets à court terme:

Ces effets étant à moins de trois mois, leur remboursement s'effectue dans un délai très court. Dès lors — sous réserve qu'on n'en abuse pas, ce qui est le cas puisque nous avons vu au tableau n° 32 que le montant de ce poste est stable — il n'y a non plus aucun inconvénient; les billets émis retournent à la Banque en moins de trois mois et leur volume reste mesuré;

c) Escompte d'effets à moyen terme:

C'est là que commence le danger; remarquons d'abord que ni les Etats-Unis, ni l'Allemagne de l'Ouest, ni la Grande-Bretagne ne pratiquent ce genre d'opérations, ce qui est une comparaison inquiétante.

D'autre part, si on compare la conséquence de l'escompte des effets à moyen terme avec celui des effets à court terme sur la masse de monnaie en circulation, on doit observer que cette conséquence est toute différente. En effet dans l'un et l'autre cas, nous avons vu que l'escompte d'un effet correspond à cette émission de billets d'un montant à peu près égal, mais la différence fondamentale c'est que dans le cas des effets à court terme ces billets reviennent dans les caisses de la banque dans un court délai — moins de trois mois — de sorte que leur montant total n'a pas tendance à augmenter, dans le cas de l'escompte des effets à moyen terme, au contraire, les billets émis ne reviennent qu'au bout de quelques années; mais pendant ce temps on continue à en émettre, de sorte que leur volume total augmente continuellement. L'escompte des effets à moyen terme constitue donc en sorte, quant au volume des billets, une sorte de mécanisme d'émission de billets « à jet continu ».

Ainsi l'escompte des effets à moyen terme, même pour les besoins de l'économie est une opération délicate sinon dangereuse, que nos voisins ne pratiquent pour ainsi dire pas, et qui conduit à un gonflement continu de la masse des billets; il constitue donc un processus inflationniste.

d) Billets émis en contrepartie des avances à l'Etat:

Les avances à l'Etat constituent également un mécanisme dangereux; l'histoire nous enseigne, en effet, que c'est par le jeu d'avances excessives aux gouvernements dans maints pays qu'ont eu lieu les grandes crises d'inflation. C'est si vrai que la loi entourent l'octroi d'avances à l'Etat de garanties formelles; il faut une convention entre la Banque et l'Etat, convention qui doit être approuvée par une loi.

Ainsi, en la matière, l'exécutif n'a le pouvoir d'opérer que dans les limites d'un cadre tracé par le législatif.

Cependant pour que cette règle, pleine de sagesse, puisse effectivement jouer, encore faut-il que l'Etat ne se fasse pas attribuer par des artifices, par de véritables « tours de passe-passe » des avances occultes qui, n'étant pas inscrites sous la dénomination « Avances à l'Etat », échappent à l'attention du public et sont contraires, sinon à la lettre de la loi, au moins à son esprit.

## VIII. — LE MONTANT TOTAL REEL DES AVANCES DE LA BANQUE DE FRANCE

Nous avons annoncé au début de ce chapitre que nous entendions grouper les divers postes de l'actif du bilan selon quatre grandes masses:

- or et devises;
- avances à l'Etat;
- crédit à court terme à l'économie;
- crédit à moyen terme.

Cependant, nous avons découvert, tout au long du bilan, qu'il existe des avances de la Banque à l'Etat non seulement dans les postes ainsi officiellement dénommés — ce sont les avances publiques — mais encore dans deux autres postes:

— parmi les effets négociables achetés en France: des bons du Trésor,

— parmi les « crédits à moyen terme », d'une part pour le financement de la politique sociale, d'autre part, pour le financement de la politique industrielle de l'Etat.

En somme, à côté des avances officielles à l'Etat, il existe des avances occultes.

Certains discuteront peut-être le bien-fondé de cette addition. On dira, par exemple, la S. N. C. F. ce n'est pas l'Etat, c'est une entreprise distincte. Du point de vue juridique sans doute, mais du point de vue comptable — et c'est celui qui nous occupe dans l'analyse d'un bilan — on doit bien reconnaître que la S. N. C. F. ce n'est que l'Etat « déguisé » et que c'est bien l'Etat qui comble les déficits.

Certains diront aussi que les dépenses faites pour la construction de logements sont des crédits à l'économie et que par conséquent les billets émis en contrepartie servent à l'expansion de l'économie; ce raisonnement est fallacieux, car un logement — quel que soit son intérêt social, qui n'est pas contestable — ne constitue pas un outillage productif; il ne produit rien, il n'accroît pas le montant de la production nationale — ce que ferait une machine — de sorte que l'accroissement du volume des billets n'est pas gagé par un accroissement de la production nationale.

On dit aussi parfois que l'escompte des effets à moyen terme des entreprises nationalisées est une opération saine parce qu'elle sert à financer des investissements, c'est-à-dire à développer l'outillage productif du pays — réserve faite des abus qu'on finance en même temps en vertu du principe de l'unité de trésorerie — c'est oublier que sur le plan financier il s'agit à peu près toujours d'une entreprise dont l'exploitation est délicate; rien que pour la S. N. C. F. le déficit annuel est de l'ordre de 200 milliards. Dès lors l'opération consiste à imprimer des billets pour les prêter à une entreprise qui est hors d'état de rembourser ce prêt; une opération de ce genre n'est soutenue que par la garantie de l'Etat; c'est donc un prêt à un insolvable — la S. N. C. F. — qui ne vaut que par la caution de l'Etat; autrement dit, en fait, c'est un prêt à l'Etat.

Compte tenu de ces justifications, ce tableau nous conduit à un certain nombre de conclusions :

1° Alors que les avances officielles à l'Etat sont allées en diminuant depuis trois ans, tombant de 919 à 724 milliards, par contre les avances occultes sont allées en augmentant; depuis quatre ans, elles ont presque quadruplé;

2° Alors que depuis le 31 décembre 1953, l'Etat a remboursé officiellement à la Banque de France 919 — 724 = 195 milliards, avec la publicité de force communiqués triomphants dont chacun a gardé le souvenir, dans le même temps l'Etat empruntait à la Banque de France, mais d'une manière occulte :

925 — 369 = 556 milliards, soit presque trois fois plus.

Autrement dit, au moment où l'Etat remboursait à la Banque à son de trompe « sur le devant de la scène » 195 milliards, sans rien dire à personne, il lui empruntait 556 milliards, « dans la coulisse ».

3° Les avances occultes ont fini par prendre une importance telle que maintenant elles dépassent en volume les avances officielles puisqu'elles atteignent 925 milliards contre 724 milliards, soit 200 milliards de plus; ainsi le mécanisme inavoué — parce qu'inavouable — a fini par prendre le pas sur le mécanisme légal.

4° Si on passe maintenant à l'examen des billets qui ont été émis par ce qu'il faut bien appeler « un tour de passe-passe », selon le calcul que nous avons fait ci-dessus, on doit dire que corrélativement il y a actuellement en circulation environ  $925 \times 0,92 = 851$  milliards de billets de mauvais aloi émis en quelque sorte par une espèce de fraude comptable qui consiste à affecter aux comptes des étiquettes qui ne correspondent pas à leur véritable contenu.

## IX. — CONCLUSION

### Appréciation et proposition de redressement.

Devant cette situation, votre rapporteur général s'est reporté à certaines déclarations officielles.

Tout d'abord à la lettre — rendue publique — en date du 22 juin 1953, adressée par le gouverneur général de la Banque de France au chef du Gouvernement de l'époque, et dans laquelle celui-ci déclarait :

« En manifestant son désir de voir affectées, dans la convention qui devra être conclue avec le prochain Gouvernement, des ressources nouvelles au remboursement des concours qui lui ont été demandés au cours de ces derniers mois, la Banque a voulu marquer que toute aide qu'elle consent pour la couverture d'un déficit est contraire aux intérêts véritables de la Nation. »

Votre rapporteur général ne peut penser que, selon son appréciation personnelle, les organes directeurs de la banque qui se sont opposés si fermement à l'extension des avances publiques à l'Etat n'aient pas — avec la discrétion qu'on ne saurait leur reprocher — fait remontrance au Gouvernement d'une extension aussi massive d'avances occultes.

Il s'est reporté, en outre, à cette sorte de demi-aveu auquel, avec une probité intellectuelle à laquelle il doit être rendu hommage, M. le ministre des finances lui-même s'est résigné à la tribune de notre Assemblée (séance du 6 novembre 1956, J. O. page 2168) :

« Il se produit que les prêts correspondant aux primes à 600 F et dans une moindre mesure à 1.000 F sont financés purement et simplement par un processus que je ne voudrais pas appeler inflationniste, mais, au fond, quand j'y réfléchis, c'est peut-être encore cet adjectif qui est le plus modéré. »

C'est pourquoi votre rapporteur général incline à penser qu'aussi bien le gouverneur général que M. le ministre des finances sont les premiers à regretter cette fâcheuse situation.

Quoi qu'il en soit, votre commission des finances, après en avoir délibéré, a chargé votre rapporteur général de dire et d'écrire en son nom qu'elle adjure le Conseil de la République de prendre position avec la plus grande fermeté pour qu'il soit mis fin, dans le plus court délai à une situation qui est de nature à saper la confiance des Français dans leur monnaie et à jeter à l'étranger un discrédit durable sur le caractère de sérieux de nos institutions.

C'est dans cet esprit qu'au nom de votre commission des finances, votre rapporteur général vous propose un article additionnel à la loi de finances tendant à la rationalisation de la présentation du bilan de la Banque de France.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que, sous sa forme actuelle, le bilan de la Banque de France ne correspond pas à la réalité des choses. Dans certains comptes, sont sciemment mélangées des opérations qui sont les unes des avances à l'économie, les autres — et ce sont celles qui tendent à s'amplifier — aboutissant en pratique à l'impression massive de billets en vue de réaliser la politique, soit générale (escompte de bons du Trésor), soit sociale (logements), soit industrielle de l'Etat (entreprises nationalisées). A la limite même, ces émissions de billets servent, en fait, à faire indirectement les frais des abus caractérisés, maintes fois dénoncés par la cour des comptes.

Du sentiment de votre commission des finances, le bilan de la Banque de France relève d'une mauvaise technique comptable, car la première qualité d'une comptabilité c'est d'être claire et de ne renfermer, dans un même compte, que des opérations de même nature.

Une réforme s'impose donc, du même genre que la réforme prescrite par l'article 68 du décret organique n° 57-601 en date du 19 juin 1956 pour la comptabilité du Trésor public, qui est, elle aussi, dans le plus grand désordre. Aux termes de ce décret, une commission d'experts doit établir un cadre normalisé et rationnel

pour la présentation des comptes de l'Etat. Ce cadre comptable sera approuvé par un arrêté pris sur avis conforme — donc sous contrôle — des deux commissions des finances du Parlement.

S'agissant du bilan de la Banque de France selon lequel l'Etat a pu se faire consentir des avances occultes s'élevant au 30 août dernier à 925 milliards, sans que rien dans ce bilan ne permette pour un seul de ces milliards de ce rendre compte qu'il s'agit, en fait, d'avances à l'Etat, il semble que le Parlement ne peut admettre qu'une institution dans laquelle le pays doit avoir pleine et entière confiance présente des comptes couvrant des pratiques aussi anormales.

C'est pourquoi le cadre comptable dans lequel il serait désirable que fut désormais présenté le bilan de la Banque de France doit faire l'objet d'une étude de la part d'une commission d'experts qui s'attacheront à ce que ce dernier soit clair, honnête, objectif et se garde de mélanger — sans le dire — les crédits réellement affectés à l'économie et les avances inflationnistes à l'Etat.

Votre commission des finances vous propose que le ministre des finances soit habilité à fixer par arrêté cette sorte de « plan comptable » selon lequel le bilan de la Banque de France devra être désormais présenté.

## CHAPITRE VI

### Les échanges extérieurs.

#### I. — L'AGGRAVATION DU DEFICIT COMMERCIAL

Depuis 1952, jusqu'au milieu de 1954, la balance du commerce extérieur n'avait cessé de s'améliorer, le déficit mensuel tombant de 50 milliards à environ 10 milliards.

Et même pendant dix-huit mois (deuxième semestre de 1954 et toute l'année 1955) la balance du commerce extérieur a été pratiquement équilibrée. (On ne doit pas oublier, en effet, que les exportations sont estimées *lob.* et les importations C. A. F. de sorte qu'un déséquilibre apparent de 10 p. 100 correspond en réalité à l'équilibre.)

Cependant, depuis le début de cette année, le déficit est réapparu au niveau d'une trentaine de milliards par mois avec une tendance nette à l'aggravation. Parti d'une moyenne mensuelle de 29 milliards pour le premier semestre de cette année, il est passé à 37 milliards pour le troisième trimestre.

Il faudrait remonter jusqu'aux époques les plus sombres de 1952, caractérisées par une véritable fuite devant le franc pour retrouver une pareille hémorragie de devises. Tout permet de penser que pour l'ensemble de l'année 1956, nous perdrons au titre de notre commerce extérieur, environ 400 milliards de francs de devises.

Cependant le déficit commercial avec l'étranger vient d'atteindre un sombre record puisqu'en octobre il a été de 51,6 milliards, contre (voir tableau n° 43) 37 milliards pour la moyenne du trimestre précédent. Le déficit de ce mois d'octobre 1956 n'a été dépassé qu'une seule fois : en février 1952, il avait atteint 77,5 milliards.

Cependant il apparaît évident, comme nous le verrons plus loin (5<sup>e</sup> partie, chapitre II) que la crise du Moyen-Orient va entraîner des conséquences inévitables qui auront pour effet d'alourdir encore ce déficit déjà catastrophique.

#### II. — ANALYSE DES CAUSES DU DEFICIT DU COMMERCE EXTERIEUR

C'est seulement depuis le début de cette année que le déficit commercial a pris une ampleur considérable; en effet, du deuxième semestre de 1955 au premier semestre de 1956, le déficit a brusquement à peu près sextuplé, passant de 5 à 29 milliards.

Tès lors, l'analyse comparée des divers postes de la balance commerciale pour ces deux semestres doit donner l'explication du déséquilibre :

1° Le déficit de notre balance commerciale est essentiellement d'origine industrielle; pour le premier semestre de cette année, sur un déficit total de 29 milliards, 1 milliard seulement provient de l'agriculture et 28 de l'industrie;

2° Toutefois le gel a eu pour effet qu'en matière agricole, d'exportatrice (+ 5 milliards pendant le deuxième semestre de 1955), la France est devenue importatrice;

3° Le renversement de la balance est essentiellement dû à l'action concomitante des trois postes qui constituent la balance industrielle :

— nous avons importé plus d'équipements et nous en avons vendu moins,

— nous avons importé plus de produits industriels de consommation et nous en avons vendu moins,

— mais surtout — c'est le facteur prépondérant — nous avons vendu moins de matières premières et nous en avons acheté davantage.

Le Gouvernement prétend expliquer l'apparition de ce déséquilibre par le développement économique intérieur auquel il a été nécessaire de faire face par des importations.

Cette explication est manifestement tendancieuse, pour ne pas dire foncièrement inexacte. C'est oublier, en effet, que l'expansion économique consiste non seulement dans l'accroissement de la consommation mais aussi dans celui de la production; c'est si vrai que nul ne songe à contester que les indices de production ont atteint en 1956 des niveaux records. Dès lors une expansion harmonieuse eut dû faire croître parallèlement la consommation et la

production, et parallèlement aussi les importations et les exportations; or, nous venons de voir (tableau n° 35) qu'il n'y a pas eu un développement des exportations mais au contraire une réduction.

Dès lors, s'il est exact que notre machine économique, tournant à plein, a eu besoin de plus de matières premières (charbon, pétrole, textile), l'alourdissement de tous les postes — et notamment la réduction des exportations — montre d'une part que nos prix sont trop élevés sur le marché international et, d'autre part, que le marché intérieur, gorgé de monnaie, est exagérément acheteur.

L'un et l'autre phénomène sont caractéristiques de l'inflation: enfin la lourdeur des prix français tient aussi à l'incidence de charges publiques excessives qui ne peuvent pas ne pas se répercuter sur les prix.

Pourquoi, le phénomène a-t-il subi une sorte de déclenchement qui a permis au déficit de s'installer très brusquement, sextuplant en six mois? On ne peut pas ne pas constater que l'installation de ce grave déficit a été consécutive à la libération des échanges; c'est en 1955 que le taux croissant de libération des échanges a atteint les secteurs sensibles; quelques mois après, c'est-à-dire le temps nécessaire en moyenne pour exécuter des marchés internationaux, la balance affectait ce déséquilibre marqué.

Cette observation doit conduire à se montrer extrêmement prudent, quant à la poursuite de cette expérience de libération des échanges et encore plus quant à l'institution d'un marché commun. Nous reviendrons plus loin sur ce sujet.

### III. — LES PROBLEMES DU COMMERCE EXTERIEUR

#### A. — Nécessité vitale d'une réduction de certaines importations et d'une expansion des exportations.

La balance étant déficitaire, trois sortes d'actions et trois seulement peuvent être envisagées:

- actions en diminution sur les importations;
- actions en augmentation sur les exportations;
- actions simultanées sur l'un et l'autre poste.

##### a) Actions en diminution sur les importations:

Le Gouvernement prétend qu'il ne saurait être question de diminuer les importations parce que celles-ci sont nécessaires à l'élaboration de produits fabriqués; par conséquent, dit-il, réduire les importations ce serait diminuer l'activité économique.

C'est sans doute vrai, en règle générale, mais à côté de cette règle générale, que d'exceptions dont nul ne s'est jamais préoccupé citons quelques exemples:

A qui fera-t-on croire que la France a besoin d'importer trois fois plus de viande qu'elle n'en exporte: 8 milliards d'importations contre 3 milliards (premier semestre de 1956). N'est-elle pas capable de se suffire à elle-même et même d'exporter?

La France ne peut-elle pas non plus produire le beurre dont elle a besoin, puisqu'elle en importe dix fois plus qu'en n'en exporte? (4,5 milliards contre 0,4 milliard pour la même période);

La France, qui se dit le jardin de l'Europe, est-elle vraiment dans la nécessité d'importer moitié plus de fruits et légumes qu'elle n'en exporte? (29 milliards d'importations contre 20 milliards, chiffres de 1955).

Est-ce qu'une politique plus active n'aurait pas pu nous éviter les 4 milliards d'importation de maïs de 1955 en regard d'une exportation négligeable?

Dans l'industrie, les exemples ne manquent pas non plus.

N'est-il pas possible de réduire les importations de laine et de coton qui ont représenté 96 milliards pour les six premiers mois de cette année par le développement de la production de fibres textiles artificielles?

Ne pourrait-on, comme nous l'avons dit et répété depuis maintenant huit ans, se préoccuper du développement de l'élevage ovin en Algérie (on peut doubler l'importance du cheptel), et d'adapter à nos besoins la production lainière; ce qui serait d'un grand secours et pour l'Algérie et pour la France.

Dans tous ces exemples il est permis de penser qu'une politique économique plus clairvoyante, appuyée sur la recherche scientifique et technique et sur sa vulgarisation, devrait permettre à notre économie de se passer davantage de l'étranger.

Et même s'agissant des ressources énergétiques qui constituent le poste le plus lourd de nos importations, est-il bien certain que les gouvernements ont fait tout ce qu'il fallait pour réduire l'appel à l'étranger? En raison de l'importance toute particulière de ce dernier sujet dans les circonstances présentes, nous y consacrerons un chapitre (5<sup>e</sup> partie, chapitre 1<sup>er</sup>) et nous verrons que des efforts plus grands et surtout mieux dirigés eussent dû être faits qui nous eussent rendus moins tributaires des autres nations.

##### b) Actions en augmentation des exportations:

Il est inévitable — nous reviendrons plus loin sur ce sujet — qu'au cours des prochaines années, les besoins de la France en matières premières d'importation et notamment en matières premières énergétiques (charbon et pétrole) augmentent; c'est la raison de l'expansion économique; déjà au cours du premier semestre, nos importations de charbon et de pétrole ont atteint 130 milliards (déduction faite des exportations); dès maintenant, il est certain que la crise du Moyen-Orient va provoquer un alourdissement de ce poste qui est déjà le plus lourd de notre balance commerciale.

Dès lors, pendant un certain nombre d'années — peut-être 10 ans ou 20 ans — avant que les prospections de pétrole en métropole ou dans l'Union française soient en mesure de procurer une production notable, avant surtout que l'énergie atomique ait pris l'essor industriel qui sera un jour le sien, il est inévitable que la charge de nos importations de matière énergétique, non seulement se maintienne mais s'aggrave.

Ainsi, pendant 10 ou 20 ans, ces importations nécessaires ne pourront être soldées que par des exportations.

L'un des objectifs du deuxième plan de modernisation et d'équipement consistait, en s'en souvenant, dans l'exportation de produits agricoles. Nous avons mis en lumière ci-dessus les difficultés qu'aura à exporter des denrées agricoles de grande production un pays qui emploie dans l'agriculture à peu près deux fois plus de main-d'œuvre qu'il n'est nécessaire.

Au contraire, le problème est tout différent et les espoirs sont plus solides concernant les produits agricoles de qualité (vins, fromages, fruits, primeurs) ainsi que la production animale (bovins notamment), ces objectifs sont ceux du troisième plan.

Par contre nous n'avons pas eu connaissance que le troisième plan ait fait la place qu'ils méritent aux produits alimentaires transformés (conserves, biscuits, produits de régime, chocolaterie, confiseries, fruits confits, etc.) dont l'exportation est cependant rémunératrice parce qu'ils ont une valeur élevée au kilo.

Mais c'est surtout sur les produits fabriqués de l'industrie que le troisième plan veut — avec raison — faire porter son action: l'objectif est que ces exportations doublent en cinq ans et à cet effet un immense effort doit être demandé notamment à la mécanique. Tout un programme a été dressé dont les grandes lignes sont: Appel non seulement aux grandes firmes mais aussi aux entreprises moyennes;

Garantie soignée du Gouvernement de ne pas modifier l'aide à l'exportation sans préavis;

Facilités particulières d'investissements aux entreprises exportatrices;

Caractère sélectif de l'aide à l'exportation.

Toutes ces intentions nous paraissent excellentes sous réserve que la dernière soit exempte d'arbitraire.

Il nous paraît cependant nécessaire d'y ajouter une mesure maintes fois demandée par les commissions compétentes du Conseil de la République: la concentration des 5 ou 6 services qui s'occupent peu ou prou d'exportation et qui s'ignorent quand la guerre des cartons verts ne neutralise pas l'efficacité des uns et des autres, et l'organisation systématique, dans nos représentations diplomatiques dans les divers pays de services compétents dont les préoccupations constantes seraient d'assurer des débouchés à nos produits, et qui seraient jugés d'après leur efficacité.

##### c) Actions simultanées sur les importations et les exportations:

Mais toutes les mesures de caractère technique concernant tant la réduction des importations que l'accroissement des exportations s'avèreraient stériles si, par suite de l'incidence d'une mauvaise politique économique et financière, nos prix restaient aussi élevés, par rapport à ceux de l'étranger. L'étude de la variation des divers postes de la balance commerciale à laquelle nous avons procédé ci-dessus, a montré en effet que ce sont nos prix trop élevés qui sont la cause essentielle de nos difficultés.

Il faut bien qu'on comprenne que toutes les dépenses budgétaires excessives se répercutent fatalement un jour ou l'autre, par un circuit plus ou moins complexe, dans les prix. Il ne saurait — en quelque sorte mathématiquement — en être autrement. Tel est le cas notamment des dépenses dites « de transfert » (charges sociales et subventions économiques directes ou indirectes) dont on a imprudemment gonflé le montant au cours des dernières années. La cause fondamentale de nos prix élevés réside dans le gonflement des dépenses publiques.

Or, sur le marché international, à qualité égale, on achète au moins cher; tous les comités d'exportation, toutes les expositions itinérantes ne changeront rien à ce principe de bon sens.

#### B. — Les problèmes du marché commun.

Ces considérations prennent une importance toute particulière au moment où il est question, plus que jamais, de l'ouverture d'un marché commun.

Pour mesurer les incidences qui pourraient être celles de l'institution d'un marché commun intégral, il est instructif de se reporter à quelques mois en arrière et de rappeler quelles ont été les conséquences de l'accroissement progressif du taux de libération des échanges qui atteint maintenant comme on sait 81 p. 100.

Nous examinerons plus particulièrement le secteur des industries mécaniques qui, par la main-d'œuvre nombreuse qu'elles emploient, par le caractère particulièrement évolutif de leurs productions, constituent à la fois un secteur-clé et un échantillon-type d'une économie moderne.

Or, alors que la production de cette branche a augmenté seulement de 5,2 p. 100 de 1954 à 1955, dans le même temps le volume des importations de produits étrangers a crû de 126 milliards, c'est-à-dire de 20 p. 100. Ainsi dans la compétition entre l'industrie nationale et l'industrie étrangère, en vue de servir notre propre consommation, c'est l'étranger qui marque des points: à peu près quatre fois plus de points que nos industriels puisque les importations croissent quatre fois plus vite que la production intérieure. Et encore avons-nous vu que l'année 1956 sera pire encore.

En outre, ce chiffre de 20 p. 100 n'a que la valeur d'une moyenne; certaines branches sont littéralement submergées par l'ouverture inconsidérée des digues que constituaient les licences: c'est ainsi que l'importation des ouvrages en tôle a crû de 61 p. 100, celle des machines pour la savonnerie de 128 p. 100, celle des machines à imprimer de 233 p. 100, celle des rasoirs de sûreté de 637 p. 100 et même celle des métiers à filer les fibres artificielles de 2.889 p. 100!

On imagine par une telle avalanche de produits étrangers, le coût des reconversions que doivent nécessairement opérer les activités françaises aussi lourdement touchées par cette concurrence!

Dès maintenant, les productions mécaniques constituent un poste largement déficitaire de notre balance commerciale, qui représente à lui seul le quart du déficit de la balance des échanges de la



France. Ainsi notre commerce extérieur affecte de plus en plus le caractère d'une économie de pays sous-développé; de plus en plus en échange de nos matières premières, c'est-à-dire de nos richesses, nous offrons du travail à la main-d'œuvre étrangère; tel est le point où nous a conduits une politique de doctrinaires ou de visionnaires sans contact avec les réalités.

Est-il besoin d'ajouter qu'une telle évolution va à l'encontre du progrès mécanique, c'est-à-dire de l'expansion du bien-être et du progrès social ?

La libération intégrale, sans précautions suffisantes, produirait des conséquences plus dommageables encore. En effet, à mesure que le taux de libération s'élève, ce sont les activités les plus fragiles qui vont se trouver atteintes. En considérant ce qui est arrivé aux plus résistantes, par les chiffres que nous venons de citer, il est facile d'imaginer les graves répercussions que menace d'entraîner cette imprudence — pour ne pas dire cette folie — l'inondation risque de devenir un raz-de-marée.

Mais diront certains, c'est bien leur faute à nos industriels, ils n'ont qu'à se moderniser! Ils n'ont qu'à accroître leur productivité et alors ils seront compétitifs vis-à-vis de leurs concurrents étrangers!

Faut-il rappeler tous les handicaps qui pèsent sur notre industrie, qui l'oppriment, qui l'écrasent? Tous les frais généraux excessifs de l'Etat si souvent dénoncés, par exemple, par la cour des comptes ou par nos commissions, les prix élevés de toutes les fournitures ou services des activités industrielles qu'il exploite et qui renferment le prix de tous les abus, de toutes les erreurs qui s'y perpétuent, tous les frais d'une politique d'outre-mer certainement généreuse mais coûteuse pour nos finances; tous les frais d'une politique sociale que le cœur ne saurait qu'approuver mais qui est largement en avance sur celle de tous les pays européens; le coût excessif du crédit, conséquence de l'aspiration par l'Etat d'une part trop large des disponibilités; le coût des assurances qui sont elles aussi sous la dépendance de l'Etat; la parité des salaires féminins que la France est seule à respecter? Toutes ces charges anormales représentent largement — et même au-delà — le faible taux de l'aide à l'exportation, lequel en 1955 n'a pas dépassé en moyenne 6,5 p. 100 (55 milliards d'aide pour 850 milliards de produits vendus).

Bref, ce n'est pas l'industrie française qui est responsable de l'impossibilité de se montrer compétitive par ses prix avec l'étranger. C'est l'Etat et uniquement l'Etat. Faites donc courir Mimoun avec des boulets aux pieds et vous verrez s'il arrivera premier!

Or, la poursuite, contre vents et marées, de cette politique aveugle ne pourrait qu'aggraver une situation déjà sérieuse. Les développements d'une fiscalité ou parafiscalité aberrante; l'insuffisance des investissements — fruit d'une mauvaise politique du crédit et de la monnaie — qui interdit la modernisation; l'accroissement imprudent des charges sociales sans allègement corrélatif des autres charges pesant sur l'économie (fonds de solidarité nationale et troisième semaine de congés payés); la réduction annoncée de l'aide à l'exportation — cependant bien minime; les conséquences économiques et financières des événements du Moyen-Orient; tout cela ne peut que concourir à accentuer les phénomènes inquiétants que l'on a déjà observés.

Et si l'on ajoutait à tout cela la libération complète des échanges, cela reviendrait à poignarder un certain nombre d'industries déjà agonisantes, et surtout les industries qui emploient une forte proportion de main-d'œuvre féminine: tel est le cas de la petite mécanique et de la construction électrique, activités localisées principalement dans la région parisienne.

L'union douanière de deux zones inégalement douées, que ce soit du fait de la nature ou bien parce que les maladresses des dirigeants neutralisent le bénéfice de certains dons ou vocations naturels, constitue une expérience qui a déjà été faite par l'union de l'Italie du Nord et de l'Italie du Sud.

Prenons garde que la France ne devienne la Calabre ou les Pouilles de l'Europe!

Les partisans du marché commun, auquel cependant votre rapporteur n'est pas systématiquement hostile, mais sous la réserve expresse que soient prises un certain nombre de précautions et apportés un certain nombre de remèdes à nos faiblesses économiques, font valoir un certain nombre d'arguments qui nous semblent d'un grand poids.

Deux guerres, en 25 ans, ont ravagé les économies nationales européennes. Certaines d'entre elles, ont perdu depuis quelques années, les apports et les débouchés de leurs territoires d'outre-mer. Les découvertes scientifiques à une cadence sans cesse accrue, poussent toujours plus avant les conquêtes industrielles et exigent un élargissement des conceptions et des réalisations nationales.

Les économies nationales européennes étouffent dans les frontières qui leur sont assignées géographiquement et doivent être mises dans des conditions qui leur permettent de lutter, c'est-à-dire de concurrencer les puissances économiques que représentent actuellement les Etats-Unis, la Russie soviétique et, dans l'avenir, la Chine.

C'est ainsi que fut envisagée, pour écarter enfin la perspective de ces sortes d'étranglements nationaux, la réalisation d'un marché commun, en groupant dans une politique économique commune les Etats participants. Mais une politique économique commune doit conduire avant de jeter en commun les productions sur un marché élargi, à harmoniser les facteurs qui interviennent pour l'établissement des prix de revient, aussi bien qu'à supprimer les douanes — qui opposent non seulement des barrières à la libre circulation des marchandises, mais contribuent par les taxations, à l'augmentation de ces prix de revient — à supprimer les contingentements — qui empêchent le libre jeu de la concurrence — ou à faciliter la libre circulation des travailleurs.

Il faudra également, dans cette harmonisation des productions, continuer à tenir compte — tant sur le plan industriel qu'agricole — des ressources naturelles des participants, concilier, avec les possibilités régionales, le développement des méthodes modernes de production et commercialisation, abolir les monopoles ou les cartels qui faussent le jeu de la concurrence.

La libre circulation des travailleurs devra permettre une meilleure répartition de la main-d'œuvre, et les avantages sociaux s'harmoniser avec le progrès. Cela signifie par exemple que les Français conserveront sans doute les avantages acquis, et seront amenés ultérieurement à bénéficier de certaines réformes réalisées dans d'autres nations, mais que les travailleurs de ces dernières devront être eux aussi alignés sur la situation de leurs collègues français.

Un fonds d'investissements communs devra permettre le développement des régions sous-développées, ainsi que les travaux d'intérêt commun, tels que réseaux routiers et ferroviaires, production et transport de l'énergie, installations portuaires, moyens de transmission, opérations de drainage, d'irrigation, d'amélioration du sol, voire même créations d'hôpitaux ou recherches et découvertes seront effectuées.

L'opposition au marché commun provient quelquefois de l'ignorance de ce que doit être une telle entreprise, et plus souvent des craintes, hélas trop justifiées, qu'inspire le manque de clairvoyance et de réflexion dont ont fait preuve les pouvoirs publics, depuis des années, dans la conduite de notre politique économique.

Essayons de dégager, du point de vue français, quelques-unes des conditions que l'on peut considérer au nombre des plus importantes pour l'institution d'un marché profitable pour tous et non d'un marché dont nous ferions les frais. Ces dernières sont nombreuses mais elles tendent toutes vers un objectif unique: assurer les bases d'une concurrence loyale. Enumérons les principales:

- harmonisation des conditions de travail;
- harmonisation des charges sociales;
- harmonisation des salaires, ce qui exige l'harmonisation de la politique des prix, c'est-à-dire en fait, de toute la politique économique;

Harmonisation des politiques financières et monétaires qui sont des facteurs déterminants de la formation des prix;

Harmonisation des possibilités d'investissements et par conséquent de la politique du crédit et notamment du loyer de l'argent.

On reconnaîtra, par la simple énumération de ces têtes de chapitre, que leur contenu aboutit finalement à recouvrir toute la politique intérieure d'un pays: financière, économique et sociale.

#### IV. — LE DEFICIT DE LA BALANCE DES PAYEMENTS AVEC L'UNION EUROPEENNE DES PAIEMENTS

1° La balance de la France près de l'U. E. P. qui avait été créditrice pendant une année consécutive (le dernier trimestre de 1954 et les trois premiers trimestres de 1955) est, depuis un an, redevenue déficitaire;

2° Ce déficit ne cesse d'augmenter. De 7 à 8 millions de dollars par mois à la fin de 1955, il atteint 35 à 40 millions de dollars par mois pendant le premier semestre de cette année. Actuellement, il dépasse 70 millions de dollars par mois;

3° Son montant se rapproche de celui des plus mauvais jours de 1952. C'est ainsi que le mois d'octobre détient un fâcheux record avec un déficit de 78,4 millions de dollars. La persistance du déficit et sa tendance constatée à l'aggravation constituent une menace pour la monnaie;

4° Les hausses récentes et en cours des prix intérieurs, les hausses nouvelles, qui se produiraient en cas de déclenchement de l'échelle mobile, risquent encore d'accélérer ce processus et de rendre inévitable la constatation officielle de la dévaluation monétaire déjà inscrite dans les faits.

Quant aux événements du Moyen-Orient, en aggravant nos prix, en alourdissant nos charges publiques, ils ne peuvent que agir défavorablement sur une situation déjà sérieuse.

Il est bien évident qu'en dépit des crédits qui nous sont consentis par l'Union européenne des paiements, cette balance exagérément négative a pour conséquence une hémorragie de devises que nous ne pourrions plus supporter bien longtemps. Nous en avons parlé ci-dessus.

#### V. — LE DEFICIT DE LA BALANCE GENERALE DES PAYEMENTS

La balance commerciale et même la balance des paiements avec l'U. E. P. que nous avons l'une et l'autre étudiées ci-dessus ne donnent qu'une vue partielle du problème des échanges extérieurs. La synthèse complète des échanges extérieurs réside dans la « balance générale des paiements » dont les différents postes sont:

- Exportations et importations;
- Frais accessoires du commerce extérieur ( fret, assurances, transit);
- Transferts relatifs à la propriété intellectuelle ( brevets, licences, droits d'auteurs);
- Revenus du capital;
- Rémunération de services (banques, compagnies d'assurances, etc.);
- Tourisme;
- Opérations internationales du Trésor public;
- Investissements français à l'étranger ou investissements étrangers en francs;
- Emprunts étrangers;
- Mouvement des avoirs or et en devises.

Or, votre rapporteur général a le regret de vous déclarer qu'il n'est pas en mesure de vous apporter la moindre information sérieuse sur ce sujet, cependant très important.

En effet, le ministère des finances publie chaque année deux balances des paiements, l'un pour le premier trimestre, l'autre pour l'année entière.

Malheureusement ces deux publications sont affectées d'un retard excessif: c'est ainsi que le dernier document publié est relatif à l'ensemble de l'année 1955. Nous ne possédons pas le moindre chiffre pour 1956.

Or, nous avons vu ci-dessus à propos de la balance commerciale — qui constitue le poste le plus important de la balance des paiements — que la fin de 1955 a constitué un tournant dans l'équilibre de nos échanges extérieurs puisque du deuxième semestre de 1955 au premier semestre de 1956, le déficit commercial a été multiplié par 6.

Il est vraisemblable, sans qu'on puisse en dire plus, que notre balance générale des paiements a subi le même fâcheux retournement: c'est-à-dire que les chiffres de 1955, les seuls que votre rapporteur général serait en mesure de vous communiquer, sont absolument dépourvus d'intérêt.

Cette situation est due au retard apporté par le ministère des finances à l'établissement et à la publication de la balance générale des paiements, retard qui est de l'ordre de huit mois.

A noter que ce retard est d'autant plus surprenant que la publication de la balance commerciale se fait dans le délai d'un mois et demi et celle de la balance des paiements U. E. P. en trois semaines.

Votre commission des finances estime qu'à l'époque des machines à calculer électroniques un retard de huit mois dans l'établissement de comptes relève d'une routine qui doit être redressée. Les comptes économiques — et la balance des paiements constitue une des pièces essentielles des comptes économiques — forment un des éléments essentiels de gestion des affaires publiques, c'est pourquoi votre commission estime que cette situation appelle une réforme: la balance générale des paiements doit être établie mensuellement et publiée dans un délai qui ne doit pas excéder deux mois.

Votre commission des finances se propose de demander au ministre des affaires économiques et financières de prendre un engagement en ce sens au cours de la discussion en séance publique.

## DEUXIEME PARTIE

### LES FINANCES PUBLIQUES:

#### LE SECTEUR ADMINISTRATIF TRADITIONNEL

##### CHAPITRE I<sup>er</sup>

#### La présentation budgétaire.

Avec le projet de budget de 1957 commence la mise en œuvre de la nouvelle procédure de présentation budgétaire instaurée par le décret organique du 19 juin 1956, en application de l'article 16 de la Constitution et des lois des 2 avril et 6 août 1955.

Le Conseil de la République a été très minutieusement informé des modalités de cette procédure, dès avant l'intervention du décret du 19 juin, tant par la proposition de résolution n° 407 présentée par le président, le rapporteur général et les membres de la commission des finances que par les débats publics qui ont eu lieu le 14 juin 1956 au sujet de cette résolution. Il n'est pas question de reprendre ici la totalité de cet exposé, mais nous en retrouverons les principaux éléments en examinant au présent chapitre l'application faite par le Gouvernement des dispositions du décret. Bien entendu, cet examen ne portera que sur la présentation proprement dite, autrement dit sur la forme des documents, l'appréciation des éléments du fond faisant l'objet des autres parties du présent rapport.

Dans ce cadre, nous allons voir, dans un premier paragraphe, quels sont les documents budgétaires dans lesquels sont contenues les propositions budgétaires du Gouvernement.

Un second paragraphe sera affecté à l'appréciation de la conformité générale de ces documents avec les stipulations du décret du 19 juin.

Enfin, il ne paraît pas superflu à votre rapporteur général de rappeler dans un troisième paragraphe, en insistant sur les points concrets, les nouvelles modalités de la fixation des dotations budgétaires tant par les deux Assemblées parlementaires que par leurs commissions des finances.

#### I. — LES DOCUMENTS BUDGETAIRES

Au lieu de la quarantaine de fascicules bleus entre lesquels se trouvaient, jusqu'en 1955, réparties les propositions budgétaires, nous ne trouvons plus maintenant que trois documents principaux: le premier volume et les annexes I et II.

Premier volume: Projet de loi de finances contenant, outre les articles des dispositions financières afférentes à l'exercice 1957, la ventilation des crédits demandés par titres et, à l'intérieur de chaque titre, par ministères.

Ce projet est précédé d'un rapport économique et d'un rapport financier décrivant le cadre dans lequel il s'établit.

Deuxième volume ou annexe I. — Ce volume est consacré essentiellement à justifier les différences entre les crédits ouverts pour 1956 et les crédits demandés pour 1957 (art. 52 du décret organique).

Notons d'abord que les dotations de référence se trouvent, comme par le passé, détaillées par chapitres et par subdivisions de chapitres dans les fascicules verts qui sont relatifs aux budgets votés pour chacun des différents départements ministériels pour 1956; ces fasci-

cules ne font pas partie des documents budgétaires proprement dits afférents à l'exercice 1957; leur connaissance n'en constitue pas moins un *substratum* indispensable, comme on le verra, pour l'étude du projet de budget de cet exercice.

Pour 1957, en effet, la présentation est plus condensée que par le passé.

Nous avons vu que le premier volume donne sous forme de tableaux (p. 222 et suivantes), les chiffres globaux des crédits demandés par titres et ministères.

L'annexe I en offre une répartition.

En ce qui concerne le titre III « Moyens des services », par exemple, elle indique pour chaque ministère les postes: « Personnel », « Matériel et travaux d'entretien », « Subventions (de fonctionnement) » et « Dépenses diverses ».

Pour le titre IV « Interventions publiques » elle distingue, pour chaque ministère également, les différentes catégories d'interventions: politiques, sociales, éducatives, etc. C'est pour chacune des grandes rubriques ainsi définies qu'est fournie la justification de la différence des dépenses avec l'exercice précédent, en considérant en outre séparément, d'une part l'augmentation des services votés, d'autre part les autorisations nouvelles.

La définition et les limites des services votés sont contenues dans les articles 53 et 54 du décret organique; on les résumera d'un mot en disant qu'il s'agit de la reconduction en année pleine des mesures en vigueur pour l'exercice en cours.

L'annexe I décrit également (art. 52 du décret):

Le coût des services par grandes fonctions;

L'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programme;

La liste des comptes spéciaux du Trésor faisant apparaître les montants des recettes, des dépenses et des découverts.

Troisième volume ou annexe II. — Dans ce document figurent les annexes aux rapports économique et financier:

Le budget social de la nation (art. 3 du décret), page 5;

Les avances, les subventions et les investissements économiques et sociaux effectués par la métropole dans les territoires d'outre-mer de l'Union française (art. 3), page 17;

La situation financière des organismes du secteur public bénéficiant du concours de l'Etat (art. 3 et 4), page 23;

Les éléments essentiels de la situation économique et budgétaire des principaux pays d'Europe (art. 5), page 37.

Les avantages de cette présentation par rapport à la précédente sont évidents. Le Parlement va pouvoir beaucoup plus facilement que par le passé avoir une vue d'ensemble des projets budgétaires et, surtout, il pourra relier ces projets, d'une part aux comptes économiques de la nation au sein desquels leur place est marquée par le rapport économique, d'autre part à l'évolution financière des satellites de l'Etat: entreprises nationales et sécurité sociale, évolution qu'on ne peut dissocier de celle des finances publiques sous peine de n'avoir qu'une vue fragmentaire de la réalité.

Ce sont d'ailleurs ces avantages, qui, avec d'autres, ont conduit votre commission à donner son accord à la presque totalité des dispositions qui sont devenues le décret du 19 juin 1956, et qui, par ailleurs n'ont donné lieu à aucune remarque défavorable du Conseil de la République lorsque les mêmes dispositions lui ont été présentées, ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, dans le cadre de la proposition de résolution n° 407.

Est-ce à dire pour autant que la mise en œuvre des nouvelles procédures ait atteint du premier coup à la perfection? Il serait quelque peu aventuré de le prétendre et le Gouvernement lui-même reconnaît qu'il n'en est rien. Nous allons en juger en abordant le second paragraphe du présent chapitre.

#### II. — L'APPRECIATION GENERALE DES DOCUMENTS BUDGETAIRES AU REGARD DU DECRET ORGANIQUE DU 19 JUIN 1956

##### a) Les rapports économique et financier.

Le Gouvernement expose à propos de ces rapports qu'à prendre à la lettre les dispositions de l'article 67 du décret du 19 juin, il n'était pas obligé de présenter dès cette année un rapport économique et un rapport financier. Néanmoins, il a jugé utile de le faire, mais, en raison de la brièveté des délais qui se sont écoulés entre la date de dépôt du projet de loi de finances, il ne lui a pas été possible de produire l'intégralité des documents prévus; toutefois, d'après lui, les carences seraient mineures.

Le Conseil de la République ne saurait approuver ni le satisfecit que se décerne généralement le Gouvernement, ni les excuses qu'il invoque, ni son appréciation sur le peu d'importance des manquements constatés.

Sur le premier point, en effet, c'eût été trahir d'une façon par trop éclatante l'esprit de la réforme du 19 juin que de présenter le présent projet sans le faire précéder de rapports économique et financier. Bien plus, même à s'en tenir à la lettre du texte, l'article 7 du décret, d'ores et déjà en vigueur, prévoit que la loi de finances arrête les dépenses « par référence au revenu national »; or, comment pourrait-on faire cette référence sans présentation du rapport économique qui est « fondé notamment sur les comptes économiques de la nation »? On n'insistera pas toutefois sur ce point, puisque le Gouvernement lui-même n'a pas donné application à son interprétation restrictive. Mais nous verrons que, s'abritant derrière tout un ensemble de généralités, que nous ne saurions dire de banalités, il a satisfait plus à la forme qu'au fond, car on chercherait vainement dans ces documents à quel moment il faille de façon précise « référence au revenu national », et s'appuie sur « les comptes de la nation ».

Quant à l'observation sur la brièveté des délais qui est invoquée, elle n'est pas davantage recevable. Sans doute, c'est le 19 juin seulement que le décret a été publié. Mais dès les premières lectures du projet, en juillet 1955, les deux commissions des finances avaient approuvé le principe des rapports économique et financier et c'est le 21 février 1956 qu'elles ont arrêté définitivement le texte des articles 3 et 4, et le Gouvernement ne l'ignorait point. Il a donc disposé de tout le temps voulu pour préparer les documents qui lui étaient demandés et il est regrettable qu'il s'en soit soucié trop tard, leur donnant une forme et une consistance dont nous ne saurions nous contenter.

Il est toutefois un argument qu'il aurait pu faire valoir, mais il s'en est gardé, sans doute volontairement. En effet, l'article 68 du décret organique prescrit que des arrêtés du ministre des finances, pris après avis conforme des commissions des finances exprimé dans les conditions prévues à l'article 60 dudit décret, préciseront la nomenclature comptable et les conditions dans lesquelles seront présentés le budget de l'Etat, les rapports économique et financier et les comptes de la Nation. Ces arrêtés ne sont pas encore intervenus et, sans doute, leur complexité peut constituer une excuse. Cela explique peut-être le caractère un peu sommaire des rapports économique et financier. Votre commission des finances ne peut en tout cas admettre que ces errements se prolongent. S'ils apparaissent, à la rigueur, admissibles pour le budget de 1957, ils ne le seraient plus du tout pour le budget de 1958. Votre commission entend donc être saisie au début de la prochaine année des projets de textes nécessaires, et en fera prendre l'engagement devant l'Assemblée par le Gouvernement.

Peut-on dire enfin avec le Gouvernement que les points sur lesquels les dispositions du décret du 19 juin n'ont pu, pour cette année, être intégralement respectées sont mineurs? En ce qui concerne les rapports économique et financier, la réponse est sans conteste négative.

Le Gouvernement indique lui-même que ces rapports ne décrivent pas les perspectives prévues par les articles 3 et 4, pour les années postérieures à 1957. Mais il y a plus grave: on ne saurait aucunement dire, comme on l'a déjà souligné, que le rapport économique est réellement fondé sur les comptes économiques de la nation; on ne saurait pas davantage dire que le rapport financier marque de façon évidente les liens qui unissent le budget et la comptabilité nationale. Ce n'est pas le lieu, dans ce chapitre consacré à la présentation, de discuter au fond des deux rapports. Mais il suffira de remarquer que l'ensemble de ceux-ci tient en une soixantaine de pages. Certes il n'est pas question d'apprécier la valeur de ces documents par le seul nombre de leurs lignes et la densité est préférable au délayage et aux effets de rhétorique auxquels on nous a trop souvent habitués. Il semble toutefois difficile de soutenir que l'exposé d'une situation économique et financière aussi complexe que celle de notre pays à l'heure actuelle peut tenir en un aussi petit nombre de pages, sans sacrifier ou omettre bien des points essentiels.

#### b) Le projet de loi.

Ce projet, conformément aux dispositions de l'article 50 du décret organique, se divise en deux parties, dont l'une concerne les conditions générales de l'équilibre financier et l'autre les moyens des services et dispositions spéciales. Cette présentation, précisée ci-après au paragraphe III devait permettre éventuellement de transformer la première partie en un projet spécial transmis par priorité au Conseil de la République. Sa texture générale répond donc aux prescriptions du décret.

Mais nous venons de dire que la première partie du projet de loi « concerne » les conditions générales de l'équilibre financier, et nous avons employé volontairement le mot « concerne » au lieu du mot « décrit », qui figure dans le décret organique.

Il est indiscutable en effet que, là aussi, l'esprit du décret organique n'a pas été respecté, car il n'est pas possible à un esprit non averti de se rendre compte, à la lecture des articles de cette première partie, des conditions dans lesquelles l'Etat entend, au cours de l'exercice, équilibrer ses recettes et ses dépenses.

La chose est d'autant moins possible que les chiffres qui sont présentés ne représentent eux-mêmes, comme nous le verrons plus loin, qu'une partie des dépenses aussi bien que des recettes escomptées.

Votre rapporteur général veut bien croire que l'inexpérience, et non le calcul, est à l'origine de cette présentation défectueuse, dont les Assemblées ne sauraient à l'avenir se contenter.

#### c) Annexe I.

Aucune remarque ne peut être formulée en ce qui concerne la texture générale de cette annexe, l'échéancier des paiements et le tableau des comptes spéciaux du Trésor.

En revanche, la justification des différences entre les crédits budgétaires demandés pour 1957 et les crédits votés est, dans de nombreux cas, beaucoup trop succincte. Il n'est certes pas question de revenir, par une voie détournée, à une ventilation aussi détaillée que les années précédentes. On ne saurait toutefois se contenter de mentions aussi vagues que, par exemple:

« Création de 192 emplois administratifs et de service et transformation de 36 emplois d'enseignement: 19 millions;

« Augmentation des dotations de matériel en raison des événements d'Algérie: 168,6 millions. »

On peut même se demander si les services publics n'agissent pas d'une manière un peu cavalière et même irrévérencieuse pour le Parlement lorsqu'ils fournissent des justifications de la nature de celle-ci.

« Pour le bon fonctionnement des services, diverses transformations d'emploi sont demandées. Elles portent sur:

« Emplois créés: services extérieurs du Trésor, 40; administration centrale, 1. Total, 41.

« Emplois supprimés: services extérieurs du Trésor, 40; administration centrale, 1. Total, 41.

« Ces modifications d'effectifs conduisent à demander un supplément de crédits de plus 7,9 millions. »

On trouve dans les documents budgétaires de nombreux exemples analogues, qui traduisent de la part de leurs auteurs une méconnaissance totale de leurs obligations vis-à-vis des assemblées parlementaires; on ne saurait le tolérer.

Quant aux autres justifications trop sommaires auxquelles nous avons fait allusion, elles constituent la règle.

On aboutit alors à ce dilemme: ou bien les rapporteurs sont obligés de demander de très nombreux renseignements complémentaires, d'où complexité et perte de temps, ou bien, si aucune mise au point n'est faite avant le vote de la loi de finances, de graves difficultés pourront s'élever entre le Gouvernement et les commissions des finances, lorsqu'il s'agira d'appliquer aux différents chapitres, comme le prescrit l'article 59 du décret, « les modifications proposées par le Gouvernement dans les annexes ». Des améliorations devront donc être nécessairement recherchées sur ce point.

Par ailleurs, le Gouvernement n'a pu présenter, dans les conditions prévues à l'article 52 du décret organique le « coût des services par grandes fonctions et les éléments qui permettent, selon leur objet, d'apprécier leurs activités ». On trouvera seulement à ce titre (Annexe I, page 273 et suivantes) d'une part la ventilation par services et par titres des crédits demandés, ce qui n'apporte aucune innovation, car cette ventilation était déjà fournie les années précédentes, d'autre part, quelques indications fragmentaires et difficilement utilisables concernant certains services du secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce et les services du Trésor.

Nous ne reviendrons pas sur l'excuse de brièveté des délais invoqués par le Gouvernement, mais nous demanderons à ce dernier de tout mettre en œuvre dès maintenant pour fournir au Parlement, à l'occasion du budget de 1958, les renseignements nécessaires. Votre commission des finances saura y veiller.

#### d) Annexe II.

C'est également une simple ébauche qui est présentée dans le cadre de cette annexe au titre de la situation budgétaire des organismes du secteur public pour lequel il est prévu dans le projet de budget un concours financier ou une garantie de l'Etat. D'une part, en effet, les indications données ne concernent pas l'intégralité des organismes en cause. D'autre part, et surtout, elles n'ont trait qu'aux comptes de 1955 et 1956 et non, ce qui est cependant l'essentiel, aux prévisions budgétaires de 1957; on ne voit pas en effet par quoi on peut rationnellement justifier un concours de l'Etat à un organisme et déterminer son montant pour 1957 si l'on est dans l'ignorance, même à titre prévisionnel, des conditions dans lesquelles se présentera sa situation financière au cours de cette même année. Il s'agit donc d'une lacune très grave qui ne peut que donner une fâcheuse impression à l'opinion sur les conditions dans lesquelles l'Etat dispense les fonds à son secteur nationalisé ou aux compagnies subventionnées.

Les autres parties de l'annexe II n'appellent pas d'observation aussi importante. On peut noter cependant qu'elles sont un peu succinctes et gagneraient à être développées et expliquées, notamment en ce qui concerne le budget social de la nation, qui mérite, par certains côtés, que le Parlement fixe sur lui son attention.

En conclusion, et sans méconnaître l'effort fait par le Gouvernement pour fournir au Parlement, avant la date limite, un projet de budget établi conformément aux dispositions du décret organique du 19 juin 1956, on doit noter, à côté d'un certain nombre d'imperfections inévitables plus ou moins importantes, qui devront être corrigées lors de la présentation du budget de 1958, compte tenu de l'intervention des arrêtés prévus par l'article 68 du même décret, ne traduisent pas une méconnaissance grave de l'option et de l'esprit nouveau dans lesquels devra être désormais élaboré et examiné le budget.

### III. — LA NOUVELLE PROCEDURE DE FIXATION DES CREDITS BUDGETAIRES

Aux termes de l'article 55 du décret organique, le projet de loi de finances doit être déposé et distribué au plus tard le 1<sup>er</sup> novembre de l'année qui précède celle de son exécution. En déposant le 16 octobre 1956 le projet de budget de 1957 et en distribuant effectivement du 23 au 26 octobre 1956 le premier volume et les annexes I et II, le Gouvernement a donc satisfait à cette obligation et, de ce point de vue, a placé l'application de la nouvelle procédure budgétaire sous d'heureux auspices dont votre commission espère qu'ils ne seront pas démentis par le déroulement ultérieur des événements.

Votre rapporteur général vous propose d'examiner successivement, dans ces conditions, les deux grandes phases de la fixation des crédits budgétaires: la détermination des masses par les Assemblées parlementaires et la répartition de ces masses entre les différents chapitres par décrets soumis à l'avis de la commission des finances. Il vous rappellera ensuite l'état actuel des propositions faites par le Conseil de la République aux fins d'instaurer, par la modification de l'article 60 du décret organique, une procédure plus régulière dans le cas de désaccord entre les deux commissions parlementaires des finances.

1<sup>o</sup> Première phase ou phase législative: la fixation des grandes masses de crédits budgétaires par le Parlement.

Le projet de loi de finances, qui détermine ces masses, le fait lui-même à deux échelons différents:

Celui des totaux généraux par très grandes catégories de dépenses;  
Celui des dotations applicables, au sein de chaque titre budgétaire (voir note 3, p. 166, la liste de ces titres), à chacun des départements ministériels.

A ces deux objets correspondent les deux parties de la loi de finances, dont la seconde ne peut être mise en discussion dans chaque Assemblée avant le vote sur les articles constituant la première.

PREMIÈRE PARTIE DE LA LOI DE FINANCES :  
LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

Cette première partie comporte, outre l'article 1<sup>er</sup>, simple introduction, les articles 2 à 13 de la loi, eux-mêmes groupés de la manière suivante:

Titre I<sup>er</sup>. — Dispositions relatives au budget.

A. — Voies et moyens:

Paragraphe premier. — Impôts et revenus autorisés (art. 2 à 7).

L'article 2 est la disposition traditionnelle autorisant la perception des impôts au cours de l'année 1957.

Les articles 3 à 7 ont trait à différents aménagements de recettes concernant non seulement le budget général, mais également le budget annexe des prestations familiales agricoles et le fonds d'investissement routier.

Paragraphe II. — Il contient le seul article 8, qui présente l'évaluation des voies et moyens. Cette évaluation est donnée globalement par l'article, d'une part pour les recettes non effectuées, d'autre part pour les recettes affectées. Mais les états A et B annexés la ventilent par lignes, une annexe à la loi des finances (dont nous avons dit qu'il serait préférable qu'elle portât un numéro) fournissant toutes précisions utiles sur les évaluations. Notons en passant que, bien que cela ne résulte pas expressément des dispositions du décret organique, il apparaîtrait opportun de prévoir également, au présent article en recettes, et à l'article suivant en dépenses, les masses globales des budgets annexes civils et militaires dont la ventilation est donnée à la deuxième partie. Cette présentation complèterait la vue d'ensemble du budget donnée par la première partie; elle se justifierait également par le fait que plusieurs budgets annexes interviennent dans l'équilibre budgétaire, soit par les versements qu'ils font au budget général, soit par les subventions qu'ils en reçoivent. Enfin, disparaîtrait la discordance résultant de ce que le Gouvernement a prévu — à juste titre — aux articles 3 et 4, les dispositions relatives à l'un des budgets annexes, celui des prestations familiales agricoles alors qu'aucune évaluation de ces budgets ne figure à la même partie.

B. Charges budgétaires:

Cette rubrique ne compte également qu'un article, l'article 9, fixant, outre le montant des dépenses correspondant aux ressources affectées prévues à l'article 8, les quatre grandes masses des dépenses budgétaires proprement dites:

- Dépenses civiles ordinaires;
- Dépenses civiles en capital;
- Dépenses militaires ordinaires;
- Dépenses militaires en capital.

Titre II. — Dispositions relatives au Trésor.

A. — Charges de trésorerie:

L'article 10, seul inclus sous cette rubrique, fixe les plafonds des charges imposées par la gestion des comptes du Trésor, en distinguant:

- Les versements effectués au titre des H. L. M.;
- Les versements au fonds de développement économique et social;
- Les comptes spéciaux.

B. — Ressources de trésorerie (art. 11 à 13):

Les articles 11 et 12, textes traditionnels, autorisent le Gouvernement d'une part à procéder aux émissions et aux opérations de trésorerie, d'autre part à conclure une convention d'amortissement avec la caisse autonome.

L'article 13 qui, à l'inverse, est entièrement nouveau, répond à une disposition dont l'insistance de votre commission des finances a obtenu l'insertion dans l'article 50 du décret organique; il évalue le total des dépenses qui, non couvertes par les recettes budgétaires, doivent être acquittées par le recours aux différentes ressources d'emprunt ou de trésorerie.

Dans l'ensemble, la texture de la première partie de la loi de finances répond aux impératifs du décret organique. Elle tend à présenter selon un déroulement logique l'économie générale du budget de 1957: d'abord l'autorisation des recettes budgétaires, anciennes et nouvelles, et leur évaluation par référence au revenu national, ensuite la détermination corrélatrice des charges budgétaires et de trésorerie.

Toutefois, sans préjudice des observations particulières qui trouveront leur place ci-après lors de l'examen des différents articles, elle appelle plusieurs remarques d'ordre général:

Première remarque. — Contrairement au principe ancien du vote préalable des crédits, la nouvelle procédure budgétaire convie le Parlement à se prononcer d'abord sur le volume des recettes prévisibles avant d'arrêter celui des dépenses. Il importe, en effet,

dans une conjoncture économique aussi rigide que celle que nous connaissons actuellement, d'éviter au premier chef toute dépense qui ne pourrait être couverte ni par les recettes budgétaires, ni par les ressources d'emprunt ou de trésorerie normalement prévisibles. Dans cet esprit, l'article 13, évaluant ces dernières ressources, ne se trouve pas à sa place normale. Il devrait être inséré avant les articles 9 et 10, fixant les plafonds des charges du budget et des comptes spéciaux, puisque c'est en fonction de ces ressources possibles que les plafonds de dépenses devraient être fixés.

Cette présentation est d'ailleurs postulée par l'article 50 du décret organique qui vise l'évaluation du montant des ressources d'emprunt et de trésorerie au premier alinéa de son paragraphe II, alors que la fixation des plafonds de dépenses n'est prévue qu'au troisième alinéa. Elle évite, en outre, aux dispositions de l'article 13 d'apparaître, quelque peu fâcheusement, comme le simple résultat arithmétique d'une différence entre des charges et des recettes évalués indépendamment les uns des autres.

On pourra objecter sans doute que l'état actuel de nos connaissances en matière économique rend assez arbitraire l'évaluation, un an à l'avance, de ressources aussi mouvantes que celles de l'emprunt et de la trésorerie. Cette considération est fort exacte; mais il faut bien reconnaître aussi que si l'on ne peut effectuer une telle évaluation, on doit s'interdire par là même de dresser un budget, car il ne serait pas concevable qu'un Parlement autorise des dépenses sans avoir aucune idée, même lointaine, de la manière dont elles pourront être couvertes.

Au demeurant, il ne faut pas donner au nouveau principe de primauté de détermination des recettes le caractère rigide qu'on attribuerait selon les conceptions traditionnelles à la règle inverse de la préférence des dépenses. En réalité, il y a entre recettes et dépenses des interactions très complexes; ce qui, véritablement, s'impose c'est, comme l'indique l'article 50 du décret, d'arrêter « les données générales de l'équilibre financier ». Cette détermination d'équilibre est grandement — et volontairement — facilitée par la limitation de la première partie de la loi de finances à un petit nombre d'articles qui peuvent être étudiés sinon simultanément, ce qui est évidemment impossible matériellement, au moins dans un laps de temps suffisamment court pour permettre une vue d'ensemble.

Deuxième remarque. — Si le Gouvernement a présenté — encore que d'une manière trop sommaire — les perspectives économiques et financières dans lesquelles s'insère le budget de 1957, il n'a pratiquement pas fait apparaître les motifs qui, partant de ces données, permettent d'évaluer aux chiffres qu'il a avancés, les différentes ressources de l'Etat. Votre rapporteur général s'efforcera ci-après de combler cette lacune; mais il demeure bien entendu qu'à l'avenir un tel exposé doit incomber au Gouvernement et non au rapporteur général, dont ce n'est pas le rôle normal de se substituer à un gouvernement défaillant.

Troisième remarque. — Sur un autre point aussi, le Gouvernement a méconnu les dispositions du décret organique dans leur esprit, voire même dans leur lettre: c'est en maintenant en dehors du budget qu'il a dressé les dépenses dites « dépenses spéciales d'Algérie ». Sans doute, ici encore, on dira que, faute du don de prophétie, il est impossible de fixer exactement le montant de ces dépenses. Certes! Mais il est toutefois possible de parvenir à une évaluation approchée, et c'est ce que fait le Gouvernement lui-même en donnant pour cette prévision de dépenses une « fourchette » de 310 à 360 milliards.

En excluant des grandes masses budgétaires une fraction aussi importante de dépenses, on ne saurait prétendre qu'on a honnêtement arrêté les données générales de l'équilibre financier pour 1957. En vérité, dès le départ — et sans même parler de la profonde incidence des événements internationaux qui se sont produits depuis le dépôt du projet de loi — on se trouve en face d'un budget fictif et d'une évaluation de ressources nécessaires sans aucun rapport avec la réalité.

Notons enfin que l'incorporation de ces dépenses aurait pu parfaitement se concilier, d'une part avec le souci très légitime de ne pas ouvrir de crédits qui pourraient, par suite d'une évolution si désirable de la situation dans un sens favorable, se révéler finalement inutiles et, d'autre part, avec les difficultés certaines de ventilation immédiate des crédits exceptionnels entre les différents secrétariats d'Etat et titres budgétaires. Il suffisait, en effet, tout en incluant ces crédits dans les grandes masses fixées par l'article 8, d'en prévoir la répartition, non dans la deuxième partie de la loi de finances, mais par une ou plusieurs lois ultérieures.

Quatrième remarque. — La discussion de la première partie de la loi de finances devant l'Assemblée nationale a fait également apparaître une autre méconnaissance assez grave du décret organique. Il est advenu en effet que la commission des finances de cette Assemblée a disjoint les articles de cette partie relatifs aux recettes nouvelles (articles 3, 4, 5 et 7) dans l'attente soit de la fin de pourparlers avec le Gouvernement, soit d'examen par la commission de la justice. Ces disjonctions ont été confirmées en séance publique, avec l'accord du Gouvernement, mais, ce faisant, on ne s'est pas rendu compte, dans la rapidité des débats, qu'on enfreignait l'article 50, paragraphe III, du décret selon lequel: « la seconde partie de la loi de finances ne peut être mise en discussion avant le vote sur chacun des articles constituant la première partie ».

Sans doute, dans une acceptation étroitement littérale, peut-on considérer que la disjonction d'un article constitue un vote sur celui-ci. Au surplus, cela aurait été complètement vrai s'il s'était agi d'une disjonction définitive. Mais tel n'était pas le cas puisqu'il avait été entendu d'un commun accord que la question serait reprise au fond au cours d'une seconde délibération. Comme, règle-

mentairement, cette seconde délibération n'a pu intervenir qu'immédiatement avant le vote sur l'ensemble du projet, il se trouve nécessairement que les articles en cause n'ont pu être adoptés qu'après discussion sur la deuxième partie et non avant comme l'exigeait l'article 50.

Cette difficulté n'a d'ailleurs pas échappé à l'Assemblée nationale qui, voulant se conformer à l'article 50, a déclaré irrecevable la réserve provisoire de l'article 8. Elle a considéré le sort différent fait à cette disposition par rapport aux articles 3, 4, 5 et 7 justifié par le fait que, d'une part, il s'agissait d'une réserve (qui n'est pas un vote) et non pas d'une disjonction, et d'autre part que l'article 8, présentait l'évaluation des recettes, constituait une disposition essentielle de la première partie, alors que les autres dispositions ne présentaient pas le même caractère.

Cette dernière distinction apparaît comme non fondée. Elle est en contradiction avec l'article 50 qui vise « chacun des articles constituant la première partie ». En outre l'adoption (ou le rejet définitif) de l'article 7, qui vise le relèvement de certaines amendes pénales, commandait celle de l'article 8, où la mesure se trouve traduite par une majoration d'évaluations de 1,5 milliard.

En bonne règle, trois solutions seulement pouvaient être envisagées pour les articles 3, 4, 5 et 7.

- soit l'adoption, avec ou sans modifications,
- soit la disjonction définitive, sur laquelle il appartenait au Gouvernement de prendre position, sans atermoiement,
- soit enfin la réserve provisoire, mais à condition qu'une décision définitive soit prise avant la mise en discussion de la deuxième partie.

Il n'est pas surprenant que de telles difficultés de procédure se soient manifestées à l'occasion de la première discussion d'un texte présentant la caractéristique, unique dans le droit français, d'être composé de deux parties autonomes quoi que faisant, sous les réserves que nous allons voir, l'objet d'un seul projet de loi. Mais il importe de bien prendre conscience de ces particularités pour établir une jurisprudence correcte.

Cinquième remarque. — Comme on vient d'y faire allusion, il peut arriver, aux termes de l'article 56 du décret organique, que les deux parties de la loi de finances fassent l'objet de textes distincts. Si en effet l'ensemble du projet n'avait pas été transmis au Conseil de la République à la date du 10 décembre, l'Assemblée nationale aurait été tenue d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie du texte (y compris, dans le cas particulier que nous venons d'exposer, les articles provisoirement disjoints) et de nous transmettre ce nouveau projet de loi au plus tard le 15 décembre. Le surplus de la loi aurait ensuite été discuté selon la procédure d'urgence.

Sixième remarque. — Ainsi que l'a rappelé notre regretté collègue, M. Grumbach, en présentant l'un des rapports qui ont conduit à la fixation de notre règlement « si les limites en matière d'initiative des membres du Parlement sont fixées par les textes constitutionnels, ce sont les règlements des Assemblées qui doivent préciser les conditions d'application des principes ainsi posés ». Il sera donc nécessaire que les dispositions de notre règlement soient dès que possible mises en harmonie avec celles du décret organique, ainsi que le prévoit au demeurant l'article 58 de ce texte.

Ce n'est pas ici le lieu de discuter longuement de la constitutionnalité du décret organique, ou, plus précisément, des lois des 2 avril et 6 août 1955 qui ont habilité le Gouvernement à prendre par décret, en accord avec les commissions des finances, les mesures prévues par l'article 16 de la Constitution. Cette question a été amplement débattue dans notre enceinte lors de la discussion de la proposition de résolution n° 407 rappelée en tête de ce chapitre. Elle a été évoquée devant l'Assemblée nationale à l'occasion de la discussion du présent projet de loi. En se prononçant par 395 voix contre 192 contre la question préalable posée par M. Tourtaud, l'Assemblée a donné son approbation au décret.

Enfin, notre commission du suffrage universel et du contrôle constitutionnel a récemment eu l'occasion, en chargeant son éminent président, M. de Montalébert, de se prononcer favorablement au sujet d'une proposition de loi n° 731 modifiant l'article 60 du décret organique que nous examinerons ci-après (p. 202) de « se féliciter que le Parlement ait autorisé le Gouvernement à prendre par décret, dans le cadre de la loi du 2 avril 1955 sur les pouvoirs spéciaux, les dispositions nécessaires pour que l'article 16 de la Constitution soit enfin appliqué ».

Le décret organique doit donc être traduit dans le règlement. Mais, en attendant ces modifications, qui ne pourront matériellement être réalisées que l'année prochaine, il s'agit d'appliquer dès maintenant le décret, comme en dispose son article 67.

Saisie de ce problème, la commission du suffrage universel de l'Assemblée nationale a « constaté que les dispositions du décret, pris en vertu d'une délégation de pouvoirs, priment le règlement, et que ledit décret s'impose même comme une loi, puisqu'il se réfère à l'article 16 de la Constitution qui dispose, dans son article 3 qu'une loi organique règlera le mode de présentation du budget. Il doit donc être appliqué par le Parlement et la prochaine discussion budgétaire doit se dérouler dans le cadre qu'il détermine. »

Votre commission des finances pense ne pas sortir indiscrètement de son rôle, mais au contraire interpréter fidèlement la pensée de notre propre commission du suffrage universel en considérant que, par les termes dans lesquels celle-ci a donné son approbation à la proposition de loi n° 731, elle s'est par avance prononcée dans le même sens que son homologue de l'autre Assemblée.

Bien entendu, ces deux commissions ne perdent, ce faisant, aucun de leurs droits concernant les mises au point des règlements

qui interviendront ultérieurement; tout au contraire, elles disposeront de plus d'éléments pour se prononcer, grâce à l'analyse critique des jurisprudences qui se seront instaurées — non sans quelques tâtonnements, comme nous l'avons signalé ci-dessus — lors de la discussion du présent budget.

Les grandes lignes de la discussion de la première partie de la loi de finances se trouvant de la sorte tracées, nous pouvons passer à l'examen de la seconde partie, qui, rappelons-le, peut, dans les conditions prévues à l'article 56, se trouver transformée en un texte particulier.

#### DEUXIÈME PARTIE DE LA LOI DE FINANCES MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

Les 91 articles constituant initialement cette partie ont été ainsi groupés :

##### Titre Ier. — Dispositions relatives au budget.

###### 1<sup>o</sup> Dispositions générales :

Les articles 11 à 24, figurant sous cette rubrique, donnent la décomposition, par titre et par ministère, des dépenses civiles et militaires, y compris les budgets annexes et les autorisations de programme.

###### 2<sup>o</sup> Dispositions spéciales :

a) Dispositions communes : articles 25 et 26 relatifs aux dépenses accidentelles et au plafond des virements de crédits pouvant être effectués par le Gouvernement.

b) Dispositions particulières : articles 27 à 59, classés par départements ministériels.

##### Titre II. — Dispositions relatives au Trésor.

Les articles prévus sous ce titre fixent par catégories les autorisations afférentes aux comptes spéciaux du Trésor (art. 60 à 75) et arrêtent certaines dispositions spéciales (art. 76 à 81).

##### Titre III. — Dispositions diverses.

Sous cette rubrique figurent, d'une part un assez grand nombre de textes de détail relatifs à la fiscalité (art. 85 à 89) et aux personnels de l'Etat (art. 90 à 96), d'autre part, sous les nos 97 à 107 les dispositions rebelles à toute classification.

L'une de ces dernières doit particulièrement attirer l'attention. Il s'agit de l'article 97 autorisant la perception des taxes parafiscales. En effet, l'article 50 du décret organique prévoit expressément que cette autorisation doit être incluse dans la première partie de la loi de finances. Il conviendra, à l'avenir, de veiller au respect de cette disposition. Certains autres des articles du même titre ne présentent pas le caractère financier exigé par l'article 16 de la Constitution et l'article 51 du décret organique et ont, en conséquence, été écartés du présent projet.

Au demeurant, l'existence même du présent titre III apparaît difficile à justifier. Non seulement, en effet, on ne voit pas très bien ce qui distingue, dans la terminologie gouvernementale, les « dispositions spéciales particulières » des « autres dispositions diverses », cette répartition artificielle présentant en outre des inconvénients pratiques certains, en séparant les articles relatifs à un même département ministériel, mais encore — et surtout — elle est inconciliable avec les dispositions de l'article 51 du décret organique en semblant indiquer que la loi de finances pourrait contenir des dispositions autres que celles qui sont relatives au budget ou au Trésor. Il conviendrait donc, l'an prochain, de supprimer ce titre en le fondant avec le 2<sup>o</sup> « Dispositions spéciales » du titre Ier. Les articles relatifs à la fiscalité prendraient place parmi les dispositions communes (et encore à condition qu'elles n'influent pas directement sur l'évaluation des voies et moyens, faute de quoi, elles devraient être insérées à la première partie). Il en irait de même des articles concernant le personnel. Quant aux « autres dispositions », elles seraient classées, avec les dispositions particulières, par département ministériel. On pourrait même envisager la suppression du titre afférent aux dispositions concernant le Trésor en réunissant celles-ci avec celles du budget, dans les dispositions communes ou dans les dispositions spéciales aux différents ministères, suivant le cas.

Comme pour la première partie, les remarques spéciales qu'appellent ces différentes dispositions seront examinées ci-après (tome II), mais nous allons voir dès maintenant les observations d'ordre général touchant leur présentation.

Première remarque. — Il résulte de la conception synthétique de la nouvelle procédure budgétaire devant le Parlement que l'examen des dispositions relatives à chaque ministère doit être axé sur les lignes essentielles de la politique de ce département, confrontée avec les objectifs économiques et financiers définis en tête de la loi de finances; il doit conduire essentiellement à juger si les moyens demandés au Parlement pour les différentes fonctions de l'Etat permettent de bien atteindre les objectifs assignés.

L'intérêt d'agir en cette direction apparaît particulièrement grand pour le Conseil de la République, si l'on analyse attentivement les conséquences de la réforme constitutionnelle de décembre 1954. Il ne s'agit plus pour nous en effet, tout au moins en première lecture, pendant le délai dit « d'examen », d'émettre un avis sur les positions déjà prises par l'Assemblée nationale, mais bien d'examiner en lui-même le texte présenté par le Gouvernement. C'est aux lectures suivantes, pendant le délai « d'accord » qu'il conviendra de réaliser la conciliation entre les positions définies par les deux assemblées.

Deuxième remarque. — Dans cet esprit, le président de votre commission des finances a demandé, dès le 9 novembre, aux présidents des différentes commissions spécialisées de bien vouloir exa-



miner, sans attendre le vote de l'Assemblée nationale sur l'ensemble, les dispositions budgétaires les concernant, en confiant à cet examen les rapporteurs particuliers de la commission des finances selon la procédure de l'article 26, alinéa 1, du règlement.

En possession des observations des commissions techniques, et toujours avant le vote de l'Assemblée nationale, la commission des finances a procédé à l'étude des différents budgets, en présence des délégués des commissions intéressées (art. 26, alinéa 2).

Il a été de la sorte possible, d'une part d'ajuster très rapidement, dès le vote définitif de l'Assemblée nationale, les propositions à faire en fonction des décisions prises par cette Assemblée; d'autre part et surtout de présenter au Conseil de la République, pour chaque ministère, le fruit du travail en commun de la commission spécialisée et de la commission des finances.

La nouvelle procédure se caractérise donc, sur ce point, par une collaboration beaucoup plus étroite que par le passé entre les commissions, ce dont chacun aura certainement à se louer.

Troisième remarque. — Toujours dans cette optique d'examen global de la politique des différents départements ministériels, votre commission des finances est moins que jamais encline à renoncer à l'examen par ministère des propositions budgétaires qu'elle avait été conduite, depuis plusieurs années, à vous proposer pour des motifs de commodité pratique. S'il est opportun en effet, pour avoir des vues générales par grandes fonctions, de présenter dans la loi de finances, comme le prévoit le décret organique, les crédits par titres, il est en revanche assez artificiel de discuter, par exemple, des crédits d'investissement d'un département ministériel sans avoir, au même moment, la connaissance du personnel appelé à les mettre en œuvre: la réciproque est également vraie. Par conséquent, votre commission vous demandera de maintenir, sur ce point, l'utile tradition d'examiner à la suite les dispositions des différents articles relatifs à chacun des départements ministériels.

Quatrième remarque. — Rappelons maintenant les principales modifications apportées aux règles de la discussion budgétaire par l'article 58 du décret organique.

Dans son premier alinéa, cet article interdit de la façon la plus formelle, dans le cadre du budget et des collectifs, la présentation de toute proposition ou motion, sous quelque forme que ce soit, tendant à augmenter les dépenses prévues par le Gouvernement ou à créer des dépenses nouvelles.

Se trouvent, en conséquence, désormais interdites les motions préjudiciables tendant à suspendre l'examen d'un budget, dont l'Assemblée nationale faisait un usage de plus en plus fréquent pour obtenir du Gouvernement que, par lettre rectificative, il consente à augmenter les crédits qu'il avait demandés. Cette procédure était — nul n'en fait mystère — un moyen de tourner l'article 17 de la Constitution. Sa disparition aura donc pour effet de renforcer à la fois l'autorité de la Constitution et les barrières contre l'accroissement des charges publiques. Elle n'aura toutefois pas d'incidence pour notre Assemblée qui, tenue par les délais constitutionnels, ne faisait pas usage de telles motions.

La même interdiction frappe des mesures de portée beaucoup plus modeste, les réductions indicatives qu'il était, depuis la mise en vigueur de la Constitution de 1958, devenu peu à peu d'usage de voter pour signifier au Gouvernement que les crédits demandés par lui devaient être augmentés sur tel ou tel point. A vrai dire, personne, à commencer par leurs auteurs, ne se dissimulait qu'il s'agissait de ce qu'on est convenu d'appeler « un vœu pieux » dont la réalisation dépendait entièrement du bon vouloir d'un Gouvernement. Leur suppression n'apportera donc aucune diminution réelle des pouvoirs du Parlement, dont nous verrons, ci-après, comment ils pourront désormais s'exercer.

Le deuxième alinéa de l'article 58 applique à la discussion parlementaire la disposition générale de l'article 51 (explicitant elle-même l'article 16 de la Constitution) suivant laquelle la loi de finances ne peut contenir que des dispositions d'ordre strictement économique et financier concernant les recettes ou dépenses de l'année budgétaire ou tendant à améliorer le contrôle de l'emploi des fonds publics.

A cet effet, il est décidé que, non seulement aucun article additionnel, mais encore aucun amendement ne pourra être présenté aux lois financières s'il ne remplit l'une des trois conditions suivantes:

- supprimer ou réduire effectivement une dépense de l'exercice;
- créer ou accroître une recette pour l'exercice;
- assurer le contrôle des dépenses publiques, ou, en d'autres termes, renforcer les moyens utilisés pour exercer ce contrôle.

Cinquième remarque. — Voyons, maintenant comment vont s'exercer les pouvoirs du Conseil de la République lors des débats budgétaires.

Le premier de ces pouvoirs, qui n'est en rien contesté, et dont les circonstances actuelles rendent l'exercice plus désirable que jamais, consiste dans la suppression des crédits correspondant à une dépense jugée non nécessaire.

Mais il peut advenir également que, à bon droit, un sénateur estime que le crédit affecté à un titre déterminé pour un ministère est insuffisant, ou encore qu'il y aurait intérêt à remplacer certaines des dépenses qui y sont prévues par d'autres plus utiles. Il convient désormais, dans ce cas, de présenter au Gouvernement des observations motivées. Ainsi sollicité, le Gouvernement — c'est-à-dire, aux termes de l'article 49 du décret, le ministre des finances assisté du ministre gestionnaire du budget en discussion — peut, soit répondre favorablement, en prenant un engagement formel, soit refuser plus ou moins catégoriquement.

Dans la première hypothèse, le résultat sera le même qu'avec une réduction indicative acceptée par le ministre des finances (le cas était rare). L'augmentation ou la modification pourra être réali-

sée de trois manières (mais jamais par lettres rectificatives, l'article 11 de la Constitution interdisant d'en déposer devant le Sénat en matière financière), à savoir:

— par un projet de loi collectif ultérieur, si le montant total des crédits doit se trouver accru;

— sinon par l'aménagement, en conséquence, des décrets de répartition des crédits budgétaires. Cette manière de procéder, particulièrement intéressante à étudier ici puisqu'elle rentre dans le cadre de la fixation des crédits budgétaires que nous examinons actuellement, fera ci-après l'objet de développements plus étendus.

— enfin, après l'intervention des décrets de répartition, par des arrêtés de virements de chapitre à chapitre dans les conditions prévues par l'article 21 du décret organique et l'article 26 du présent projet de loi (maxima: 10 p. 100 de chacun des chapitres et 100 millions).

Dans la seconde hypothèse, où le ministre refuse plus ou moins nettement de donner suite aux observations présentées, il appartiendra à leur auteur, compte tenu de leur importance et du degré de satisfaction qu'il a pu obtenir, de décider si ce refus peut le conduire à proposer au Conseil de la République de ne pas voter le crédit demandé pour le titre en discussion. Si le Conseil le suit en cette voie et si l'Assemblée nationale manifeste à son tour son intention de confirmer cette décision, le Gouvernement ne peut qu'être amené à revoir la question de très près, afin de ne pas se trouver privé des crédits du titre en discussion.

6<sup>e</sup> remarque. — Rappelons enfin, avant d'en finir avec la phase parlementaire, que, si l'Assemblée nationale n'avait pas pour le 1<sup>er</sup> janvier voté l'ensemble de la loi de finances, elle aurait pu être tenue, soit par le Gouvernement, soit par sa commission des finances, de nous envoyer, au fur et à mesure de ses votes, des lois séparées, pour éviter que nous n'ayons à attendre trop longtemps la transmission des différentes parties du budget.

Dans l'hypothèse où le budget ne serait pas définitivement voté avant le début de l'année budgétaire, le Gouvernement pourrait prendre, dès le 1<sup>er</sup> janvier, des décrets portant répartition, par chapitre ou par compte spécial du Trésor, des crédits ou des autorisations applicables aux seuls services votés au sens des articles 53 et 54 du décret organique, c'est-à-dire à la reconduction des mesures antérieures approuvées par le Parlement.

## 2<sup>o</sup> Deuxième phase ou phase de contrôle: répartition des crédits entre les chapitres par décrets soumis aux commissions des finances.

Plaçons-nous maintenant dans l'hypothèse normale où l'ensemble de la loi de finances (première et deuxième parties) est votée pour le 1<sup>er</sup> janvier. Le Gouvernement va prendre, alors, des décrets portant répartition, par chapitre, des crédits votés et, par compte spécial, des autorisations prévues pour les différentes catégories de ces comptes. Dans les huit jours, il les soumettra à l'avis des deux commissions des finances du Parlement. Deux voies seront alors ouvertes à ces commissions, celle de l'opposition provisionnelle et celle de l'examen au fond.

### a) Opposition.

A partir de la communication des décrets aux commissions des finances, les membres de ces dernières — et aussi, il faut le souligner, ceux des commissions spécialisées auxquelles il est dans les intentions de la commission des finances de communiquer les textes — disposeront, en application de l'article 60, §§ I et XII, d'un délai de quinze jours, prolongé éventuellement des interruptions de sessions, pour procéder à une étude sommaire. S'il résulte de cette étude que le Gouvernement a fixé d'une manière qui peut être critiquée les crédits d'un ou de plusieurs chapitres (ou comptes spéciaux), la commission des finances peut faire opposition à l'utilisation des crédits litigieux. Il est important de souligner que le décret organique accorde expressément aux deux commissions financières du Parlement un même droit d'opposition qui sera, en fait, exercé par chacun des présidents, sur la demande qui leur en sera faite.

A défaut d'opposition à l'expiration des quinze jours, les dotations inscrites dans les décrets de répartition seront utilisables de plein droit.

### b) Examen au fond.

Avec même point de départ au jour de la communication des décrets aux commissions court parallèlement un autre délai, celui de deux mois, avant le terme duquel les commissions doivent faire connaître l'acceptation ou le rejet définitif des propositions du Gouvernement.

Une procédure assez complexe est, à cet égard, fixée minutieusement par l'article 60, §§ II à XII, du décret organique. On peut la schématiser ainsi:

La commission des finances de l'Assemblée nationale, saisie en premier lieu, a un mois pour se prononcer, faute de quoi son avis est réputé favorable.

La commission des finances du Conseil de la République dispose ensuite de dix jours, en première lecture et de cinq jours en deuxième lecture.

Entre ces lectures, la commission de l'Assemblée bénéficie de dix jours pour sa deuxième lecture. Enfin, elle pourra prendre cinq jours pour une troisième lecture, qui sera la dernière.

Chaque décret de répartition devient définitif, en tout ou 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.

L'article 60 règle également le cas des dépassements de délai, des prolongations accordées par une commission à une autre, et des suspensions liées aux interruptions de sessions.

Nous rappellerons plus loin quelle est la position du Conseil de la République à l'égard de cet article 60 qui a été imposé par la commission des finances de l'Assemblée nationale. Il reste, en attendant, à préciser cinq points :

1° Indiquons d'abord que, en toute hypothèse, l'étude de la répartition des crédits se fera d'accord entre la commission des finances et les commissions spécialisées, de même que se sera faite leur fixation par grandes masses.

2° Examinons maintenant selon quels critères pourra s'exercer l'appréciation par les commissions de la régularité des décrets.

En vertu de l'article 59 du décret organique, 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 l'annexe I à la loi de finances, compte tenu des votes du Parlement.

D'un examen superficiel de cette disposition, il résulte que le rôle des commissions des finances serait simple. D'ordre purement comptable, il se bornerait à une vérification de conformité entre la loi de finances et les décrets et ne devrait donner lieu à aucune difficulté d'interprétation.

En fait, les choses se passeront d'une manière plus complexe et cela pour trois motifs.

Le premier tient à ce que, comme nous l'avons signalé à propos de l'annexe I, les explications des différences contenues dans ce document sont souvent présentées d'une manière globale ou imprécise, qui ne permet pas de les transposer sans risque de contestation dans les différents chapitres.

Le second est que les modifications apportées par des votes du Parlement ne seront pas non plus toujours facilement transposables.

Le troisième, enfin, tient aux engagements que le Gouvernement pourra prendre au cours des débats devant l'une et l'autre des Assemblées et qu'il devra donc traduire dans les décrets. C'est évidemment sur la portée exacte des modifications faisant l'objet de ces engagements qu'il sera le plus délicat d'interpréter l'intention du Parlement.

Dans l'ensemble, donc, le chemin sera loin d'être tout tracé et il ne sera pas surprenant qu'il se manifeste des divergences de vues entre les commissions financières de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République, ainsi qu'entre elles deux et le Gouvernement.

3° Lorsque, à la suite de la procédure prévue à l'article 60, actuel ou futur, un tel désaccord irréductible se manifesterait entre les commissions des finances et le Gouvernement, une seule voie sera ouverte : c'est celle de l'arbitrage par le Parlement auquel, en application de l'article 61, un projet spécial devra dans cette hypothèse être soumis.

4° A compter de la notification d'un désaccord, les dispositions qui en font l'objet cesseront, de plein droit, d'avoir effet en ce qui concerne les autorisations de programme et ouvertures de crédit correspondant à des mesures nouvelles, sauf dans la mesure où cette suppression aurait pour effet de porter atteinte aux droits acquis par des tiers. Bien entendu, cette situation ne pourra se manifester que dans le cas où le crédit faisant l'objet du désaccord n'aura pas été antérieurement frappé d'une opposition, laquelle aurait empêché son utilisation.

5° Indiquons, pour terminer, ce qui se passera dans tous les cas où le Gouvernement ne pourra utiliser un crédit inscrit dans les décrets de répartition :

- soit que le délai de quinze jours prévu pour l'opposition ne soit pas encore expiré ;
- soit que le crédit ait donné lieu à opposition ;
- soit, enfin, qu'il ait été l'objet d'un désaccord.

Dans ces trois cas, le Gouvernement pourra disposer des crédits correspondant aux services votés, ci-dessus définis. A cet effet, il pourra, aux termes de l'article 62, ouvrir ces crédits par décret dès le 1<sup>er</sup> janvier.

### 3° La modification de l'article 60.

Votre rapporteur général vous a rappelé, ci-dessus, que les commissions financières du Parlement qui étaient arrivées, pour la presque totalité du décret organique, à adopter des textes communs, n'ont pu cependant s'accorder sur la procédure à suivre lorsqu'un accord unanime n'était pas réalisé à propos des dotations fixées par les décrets de répartition des crédits globaux votés par le Parlement, du fait d'une divergence de vues entre ces deux commissions.

Selon les dispositions finalement incluses dans l'article 60 du décret organique, à la suite des décisions de la commission des finances de l'Assemblée nationale, dispositions résumées ci-dessus, page 189, il s'instaura dans ce cas, entre les deux commissions, une « navette » réduite comportant au maximum trois lectures pour l'Assemblée nationale et deux pour le Conseil de la République. Si, à l'issue de ces examens successifs, dont la durée totale ne peut excéder deux mois, une rédaction commune n'a pu être adoptée, la commission des finances de l'Assemblée impose sa décision, soit d'acceptation des propositions du Gouvernement, auquel cas ces propositions deviennent définitives, soit de non-acceptation, et le différend est alors arbitré par le Parlement qui doit être saisi, à cet effet, d'un projet de loi.

Cette procédure n'a pas été acceptée jusqu'à présent, non seulement par la commission des finances du Conseil de la République, mais encore par le Conseil lui-même, tous deux continuant à penser qu'en la matière, dans tous les cas où un désaccord subsiste de la part de l'une des commissions avec le Gouvernement, il doit être

fait appel à l'arbitrage du Parlement. Nous allons résumer ci-après les arguments, à notre avis décisifs, qui justifient une réforme de la procédure actuellement prévue par l'article 60 et préciser, ensuite, quelle est la situation actuelle en ce qui concerne la réalisation de cette réforme.

#### a) Justification d'une réforme de l'article 60.

L'éminent rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Leenhardt, a analysé dans son rapport général sur le présent projet de loi les considérations qui ont conduit sa commission à donner à l'article 60 sa rédaction actuelle ; cet excellent exposé, concernant les difficultés du problème, permettra à votre rapporteur général de disposer d'une base de départ solide pour développer sa propre démonstration.

Les arguments à examiner sont de trois ordres ; à les prendre par importance croissante, l'un est fondé sur les faits, le second sur les textes législatifs, le troisième sur les principes constitutionnels.

Premier argument. — Dans la pratique, l'un des dangers que semble présenter la nouvelle procédure est qu'elle donne à la majorité de la commission des finances de l'Assemblée nationale la faculté de réduire à néant, et sans appel, les objections que pourrait élever la commission des finances du Conseil de la République à l'encontre des propositions gouvernementales. Or, en agissant ainsi, elle peut atteindre non seulement votre commission, mais aussi le Conseil lui-même, dont celle-ci n'est que l'interprète.

Sans doute cette dernière considération n'est-elle pas toujours exacte, car il arrive qu'une commission parlementaire soit désavouée par son assemblée. Mais cela est vrai pour l'Assemblée nationale comme pour le Conseil de la République, si bien que, dans certains cas, il pourrait arriver que la commission des finances de l'Assemblée nationale imposât sa volonté, à l'encontre de la volonté de cette dernière.

M. Leenhardt, tout en reconnaissant la possibilité théorique d'une telle éventualité, la considère néanmoins comme fort improbable et il ajoute que, si l'on voulait laisser l'imagination évoquer d'éventuels « sabotages », on pourrait envisager le cas où la commission des finances du Conseil de la République refuserait, par principe, son approbation à tous les décrets de répartition et contraindrait par là le Gouvernement à saisir le Parlement de l'ensemble du budget plus de deux mois après l'ouverture de l'année budgétaire.

Nous pourrions peut-être faire, nous aussi, un nouvel assaut d'imagination en la matière ; nous nous en abstenons toutefois, pensant qu'il nous suffira de nous arrêter aux quelques remarques suivantes pour clore sur ce point la controverse.

1. Nous serons tous d'accord, aussi bien à l'Assemblée nationale que dans cette enceinte, pour estimer que les suppositions précédentes revêtent, comme le dit M. Leenhardt, « un aspect peu vraisemblable lorsque l'on considère le comportement des deux commissions des finances du Parlement au cours des dernières années ». Aucune des deux en effet ne peut être suspectée d'avoir voulu, à un moment quelconque, « saboter » le moins du monde le travail législatif.

2. On pourrait donc, sans que les mêmes suppositions présentent le moindre caractère désobligeant pour quiconque, puisqu'elles ne s'appliquent pas aux parlementaires actuellement en fonction, imaginer qu'un jour le même « sabotage » pourrait provenir de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Nous pensons qu'il s'agit là d'un argument qui ne mérite pas que l'on s'y attarde plus longuement.

3. Mais, en dehors de ce « sabotage systématique », il n'est pas douteux que des contestations portant sur un terrain beaucoup plus limité peuvent se produire, en ce qui concerne l'affectation par le Gouvernement de tel ou tel crédit déterminé.

Et il est bien certain que la fixation de dispositions de caractère organique, dont on doit souhaiter qu'elles régissent les travaux du Parlement pendant une longue période de temps, ne peut dépendre de considérations simplement subjectives reposant sur le comportement des commissions au cours des dernières années. Il est, au contraire, nécessaire qu'elle obéisse à une stricte et froide objectivité, quelque improbables que soient les éventualités auxquelles elle répond. A titre de comparaison, il n'est actuellement demandé par aucun Français d'abandonner le drapeau tricolore ou de modifier l'hymne national ; il n'a cependant pas été jugé superflu de traiter de ces deux questions dans l'article 2 de la Constitution.

En conclusion, il paraît impossible d'admettre un texte qui peut permettre à une commission des finances de l'Assemblée nationale d'imposer dans l'avenir, à sa seule discrétion, sa volonté à cette Assemblée comme au Conseil de la République et ainsi donner à cette volonté force supérieure à celle de la loi. L'éventualité d'une obstruction systématique par une commission des finances du Conseil de la République, même si l'on devait en envisager l'improbable éventualité, est, en regard, d'une importance infiniment moindre. Elle aboutirait, certes, à une mauvaise organisation du travail parlementaire, mais non à une irrégularité constitutionnelle, car elle conduirait simplement à un retour au régime jusqu'ici en vigueur de la fixation par le Parlement des dotations des différents chapitres du budget.

Deuxième argument. — Venons-en maintenant au second argument, celui qui s'appuie sur les textes législatifs antérieurs, et en l'espèce l'article 40 de la loi du 3 avril 1955 modifié par l'article 8 de la loi du 6 août 1955.

Ces deux articles déterminent la procédure qui doit être suivie « dans tous les textes législatifs prévoyant l'intervention de décrets ou d'arrêtés après avis des commissions du Parlement ». On nous a donc objecté que, cette disposition prévoyant elle-même qu'elle s'applique d'une manière très générale dans tous les cas d'avis des commissions financières, il convient de l'appliquer à la répartition par décret des dotations budgétaires.

Votre rapporteur général ne veut pas reprendre ici toute l'argumentation qu'il a déjà développée, pour démontrer l'erreur d'optique que commettait la commission des finances de l'Assemblée nationale en ce qui concernait le champ d'application de cet article 40. Nos collègues pourront s'y reporter s'ils le désirent. (Proposition de résolution destinée à assurer le respect des droits du contrôle parlementaire. Document n° 407, session 1955-1956).

Il se bornera à dire que cet argument a perdu maintenant toute valeur.

En effet, le même raisonnement aurait dû conduire — et cela a d'ailleurs été envisagé à un certain moment — à appliquer cette procédure de l'article 40 à l'approbation du décret organique lui-même. Or, à l'époque, la commission des finances de l'Assemblée nationale a reconnu elle-même de bonne grâce, et fort justement, que, dans ce cas particulièrement important, l'application de l'article 40, prévu pour des mesures de portée limitée, devait être écartée et qu'il convenait d'y substituer une procédure reproduisant celle de l'article 20 de la Constitution, et cette position a été sanctionnée par un vote du Parlement.

De même, la commission des finances de l'Assemblée nationale s'est finalement résolue à renoncer à l'extension de l'article 40 à la procédure d'examen de la répartition des crédits budgétaires puisqu'elle a instauré *proprio motu*, pour cette dernière, une procédure spéciale, consacrée par l'article 60 du décret, qui n'a aucun rapport avec la procédure de l'article 40 précité. Elle a estimé à bon droit, ou du moins plus ou moins confusément senti, que l'article 40, élaboré pour mettre rapidement un terme à des discussions s'insistant sur des questions mineures, ne pouvait s'étendre *de plano* à des divergences de vues portant sur des dispositions budgétaires qui ne pouvaient raisonnablement être justiciables de cette procédure un peu sommaire, s'agissant de l'interprétation de la volonté du Parlement.

Tout ce que votre commission demande, c'est de substituer à cette procédure spéciale, fixée par la commission de l'Assemblée nationale en raison de l'importance de la question en cause, une autre procédure spéciale, mais qui lui paraît plus normale, plus régulière, comme votre rapporteur général se propose maintenant de l'établir en abordant l'étude des principes.

Troisième argument. — Sur ce terrain des principes, à l'évidence le plus important, la position de la commission des finances de l'Assemblée nationale est simple et peut paraître, de prime abord, logique. Elle consiste d'abord à constater que notre Constitution, et tout spécialement son article 20, permettent à l'Assemblée nationale, en cas de divergences de vues persistantes avec le Conseil de la République dans l'établissement de la loi, d'imposer finalement sa volonté, et ensuite à tirer de cette constatation la conclusion que, si les deux commissions financières sont en désaccord entre elles à l'occasion de la répartition des crédits budgétaires, c'est la commission des finances de l'Assemblée nationale qui semblablement imposera sa volonté.

La prémisse est irréfutable et votre commission des finances ne conteste, en aucune manière, la primauté de l'Assemblée nationale en matière législative. Mais, en revanche, elle conteste formellement la conclusion qu'on pense pouvoir en tirer, et cela pour plusieurs motifs.

Le premier motif, et qui suffirait à lui seul, est que nous ne nous trouvons précisément pas en matière législative. Selon la doctrine française, confirmée par l'article 13 de la Constitution, le critère de la loi est purement formel: est loi ce qui est voté par l'Assemblée nationale, avec le concours du Conseil de la République dans les conditions fixées par l'article 20. Un décret de répartition de crédits budgétaires, de quelque manière qu'on l'envisage, n'est pas une loi. Nous ne pouvons absolument pas suivre M. Leenhardt quand il affirme que « l'avis formulé sur les décrets constitue un transfert, des Assemblées à leurs commissions, de la prérogative d'autorisation des dépenses », car un tel transfert constituerait une violation certaine de l'article 13 de la Constitution, qui interdit la délégation du pouvoir législatif, non seulement au Gouvernement, mais aussi, bien entendu, aux commissions parlementaires.

On ne contredira pas, en revanche, la suite de l'analyse du rapporteur général de la commission des finances de la première Assemblée lorsqu'il déclare: « En acceptant le crédit d'un chapitre, les commissions autorisent la dépense qui s'exécute; elles transforment l'autorisation générale donnée par le Parlement en autorisation particulière ». Il y a, certes, une transformation dans le degré de l'autorisation, mais il y a en même temps différence entre les natures juridiques du texte qui prévoit l'autorisation générale et de celui qui prévoit l'autorisation particulière. Ce dernier texte, le décret de répartition, n'est pas une loi, ni un décret-loi; ce n'est pas non plus un décret au sens habituel, puisque ses dispositions ne pourront plus ultérieurement être modifiées par un tel décret, mais seulement par une loi. Votre rapporteur général laisse aux juristes le soin de pousser plus avant l'analyse de cette catégorie nouvelle d'actes juridiques qui vient enrichir l'éventail de nos textes de droit public, mais il dira et répètera qu'à aucun point de vue les décrets de cette catégorie ne peuvent être assimilés à la loi.

Le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale confirme lui-même ce point de vue en qualifiant de phase « réglementaire » celle de la répartition des crédits et en insistant fortement sur la considération que, aux termes de l'article 59 du décret organique, ces décrets de répartition ne peuvent apporter aux chapitres ou comptes, par rapport aux dotations correspondantes pour le budget précédent, que les modifications proposées par le Gouvernement dans l'annexe I à la loi de finances, compte

tenu des votes du Parlement. Il déclare en propres termes: « L'Administration est donc placée sur des rails bien précis et les commissions des finances veilleront à ce qu'elles ne les quittent pas. Leur rôle se réduira, le plus souvent, à un visa de conformité » et encore « Vous vous méprenez complètement sur le rôle de la commission des finances dans la phase réglementaire. A ce moment-là, la commission des finances aura un devoir de contrôleur, et non pas d'arbitre, pour apprécier si les dotations des chapitres respectent les décisions de l'année précédente, si le Gouvernement, en ce qui concerne les mesures nouvelles qu'il a prises, s'est conformé aux décisions de l'Assemblée ».

Votre rapporteur général a indiqué ci-dessus qu'il ne fallait pas s'illusionner sur l'automatisme purément apparente de la traduction, dans les décrets, des propositions budgétaires et des engagements du Gouvernement ainsi que des décisions du Parlement. Mais, si délicate que puisse être dans certains cas l'interprétation de la volonté du législateur, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une interprétation et non de la substitution ou même de l'adjonction d'une décision d'une commission à celle du Parlement. Au moment du vote définitif de la loi de finances nous sommes sortis sans retour de la phase de la confection de la loi.

Mais dire que nous sommes sortis de la phase de la confection de la loi, c'est dire que nous sommes entrés dans celle de son application et de son contrôle, application pour le Gouvernement qui prépare les décrets, contrôle pour les commissions financières qui s'assurent de leur conformité avec les dispositions de la loi de finances. C'est d'ailleurs ce terme de contrôle qui a été employé par le Gouvernement, dans l'exposé des motifs du décret organique, à propos de la présentation aux commissions des décrets de répartition ainsi que par le rapporteur général de la première assemblée, comme nous venons de le voir.

Or, en cette matière de contrôle, nous pouvons vainement chercher dans la constitution un texte qui consacre une prééminence quelconque de l'Assemblée nationale sur le conseil de la République. M. Leenhardt parle — sans s'y appesantir d'ailleurs — d'une certaine « hiérarchie des contrôles ». Mais cette hiérarchie est assez hypothétique et se trouve au contraire formellement contredite par de nombreux textes.

Dès le 21 mars 1947, alors que l'on en était encore tout au début de l'application de la nouvelle constitution, le Parlement a déclaré par la loi n° 47-520 de définir les modalités du contrôle parlementaire; il n'a fait alors absolument aucune différence entre les pouvoirs des deux commissions financières en ce qui concerne le contrôle des budgets, des crédits militaires ou des entreprises nationalisées. Un peu plus tard, la loi n° 50-928 du 8 août 1950 a donné un droit égal aux deux commissions à être saisies des constatations de la Cour des Comptes. Bien plus, le décret organique lui-même, par le paragraphe I de son article 60, habilite au même titre l'une et l'autre des deux commissions à faire opposition dans les mêmes conditions à l'utilisation des crédits inscrits dans les décrets de répartition. On ne voit vraiment pas pourquoi cette mesure, toute provisionnelle qu'elle soit, rentrerait dans le domaine du contrôle simple alors que l'approbation définitive se situerait en dehors du même domaine.

Enfin — et surtout — la théorie juridique de la commission des finances de l'Assemblée nationale postule impérieusement que les deux commissions des finances, en se prononçant sur le montant des crédits par chapitres prennent des décisions au sens plein du terme. En fait, nous avons vu que, sous peine de violer l'article 13 de la constitution, elles ne peuvent faire que de simples visas de conformité, selon l'expression même de M. Leenhardt, ou des constatations de non-conformité.

Si elles n'aboutissent pas à la même conclusion, c'est nécessairement que la volonté du législateur n'a pas été clairement exprimée.

Quelle haute que soit l'estime que l'on porte aux membres de la commission des finances de l'Assemblée nationale, il est impossible de supposer qu'ils disposent pour interpréter cette volonté du législateur de lumières plus vives que leurs collègues du Conseil de la République, surtout si, comme cela peut arriver, la discussion en discussion est de l'initiative du Conseil.

Bien plus, c'est plutôt à votre commission qu'il faudrait reconnaître une prééminence chaque fois qu'il s'agirait d'une mesure de réduction des dépenses publiques, car il ne peut être contesté par personne que la Constitution, en refusant en toute hypothèse à notre Assemblée, comme à l'ancien Sénat, l'initiative des dépenses, lui confère par là même des attributions particulières pour veiller à leur compression.

Mais nous n'irons pas si loin, et nous dirons simplement que pour interpréter, dans le cas de doute, la volonté du législateur, le moyen le plus expédient est de s'adresser à ce même législateur, c'est-à-dire au Parlement dans son ensemble.

En nous en remettant ainsi à la volonté du Parlement, nous avons le sentiment de marquer, à l'évidence, envers la Constitution, un respect beaucoup plus grand que nos collègues de la commission des finances de l'Assemblée nationale lorsqu'ils s'estiment qualifiés, dans les cas où la volonté du Parlement n'est pas établie sans conteste, pour se prononcer à sa place.

Pour synthétiser nos observations, nous dirons que, dans son ensemble, la thèse qui nous est opposée se condamne par une contradiction interne: il n'est pas possible en effet d'affirmer que la répartition des crédits par chapitres est une opération importante, participant de la « prérogative d'autorisation des dépenses » et comme telle donnant une prééminence à ceux qui l'effectuent au nom de la première Assemblée et simultanément que c'est un simple travail de « contrôleur » qui tout naturellement alors s'exercerait dans le cadre de l'article 40 de la loi du 3 avril 1955.

Bien plus, si ces deux parties de la thèse s'annulent l'une l'autre, on ne peut même pas dire que l'une d'entre elles au moins soit exacte. La vérité se trouve, comme souvent, entre ces deux extrêmes. La fixation des crédits par les commissions n'est ni discrétionnaire ni automatique; elle est interprétative et, à mesure nouvelle, il faut une procédure nouvelle. On pourrait même ici reprendre, dans un sens plus exact, l'expression de M. Leenhardt sur « la hiérarchie des contrôles » en disant qu'il s'agit d'une forme supérieure du contrôle parlementaire qui ne peut, comme telle, être exercée par les commissions seules que si la volonté du Parlement est clairement exprimée, mais qui exige le concours à ce dernier dans les cas douteux.

Pour tous ces motifs, votre commission a le ferme espoir qu'après une étude plus approfondie de cette question — aussi délicate que nouvelle dans notre droit français, nul ne songe à le nier — l'Assemblée nationale sera d'accord avec nous pour modifier la procédure prévue à l'article 60 du décret organique; nous allons voir maintenant par quel moyen cette modification pourra s'effectuer.

#### b) L'état actuel de la question de la réforme de l'article 60.

Certaines de défendre, non seulement les droits que notre Assemblée tient de la Constitution, mais même, comme on vient de le voir l'esprit même de cette dernière, votre commission des finances vous a demandé, le 23 mars dernier, par une proposition de résolution n° 407, d'inviter « 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. »

Lors de la discussion de cette proposition de résolution, le 14 juin 1956, le ministre des finances et des affaires économiques constata, d'une part que les deux commissions financières s'étaient mises d'accord sur la rédaction de tous les articles du décret organique, sauf un, et d'autre part que les délais prévus par l'article 8 de la loi du 6 août 1955 étaient expirés, ce qui permettait la publication de la totalité du décret, mais nécessairement dans la forme que lui avait donnée la commission des finances de l'Assemblée nationale. Fort désireux de voir intervenir ce texte, il déclara donc qu'il le publierait sous cette forme.

En ce qui concerne l'article en litige, qui portait alors le n° 62 et qui est devenu dans le texte définitif le n° 60, il déclara ne pas prendre parti quant au fonds entre le texte de l'Assemblée nationale et le nôtre, précisant à ce sujet: « Je comprends très bien votre position relative à un problème dans lequel le Gouvernement est un tiers. Je ne peux que vous donner mon sentiment. Le décret sera publié. Je comprends fort bien que vous vouliez, après cela, que ce fameux article 62 soit modifié. N'ayant pas pris parti, je ne m'oppose pas, *a priori*, à une modification, surtout si, grâce à Dieu, cette modification pouvait réunir l'assentiment unanime des deux commissions des finances des deux assemblées. En ce cas, je vous bénirais, M. Pellenc, et je bénirais le ciel avec vous pour avoir provoqué par cette initiative un accord qui jusqu'à présent n'a pas pu être réalisé. Mais vous avez une méthode très simple pour saisir de la question le Parlement et le saisir conformément à vos travaux et à vos volontés. Il faudrait que la commission des finances du Conseil de la République, ou vous-même, vous preniez l'initiative d'une proposition de loi, laquelle, une fois votée par le Conseil de la République, viendrait en discussion devant l'Assemblée nationale. Si elle a quelques atomes crochus qui finissent par entraîner l'attention et la sympathie de la commission des finances de l'Assemblée nationale, vous arriverez à vos fins. C'est la seule solution constitutionnelle possible ».

Par 273 voix contre 14, la quasi-totalité du Conseil de la République a bien voulu approuver la position prise par sa commission des finances. Cependant, comme l'avait annoncé M. le ministre des finances et des affaires économiques, le décret fut publié en date du 19 juin 1956, et il faut objectivement reconnaître que, du moment qu'on entendait bénéficier des améliorations de procédure qu'il instaurait, il n'était pas possible de le publier sous une autre forme. Restait alors comme solution celle qui avait été indiquée par M. Ramadier lui-même et qui était réellement la seule possible à ce moment: le dépôt d'une proposition de loi.

N'abandonnant pas la défense de leur point de vue qu'ils estimaient légitime et conforme aux intérêts de nos institutions, les membres de votre commission des finances déposèrent donc le 3 août, sous le n° 731, une proposition de loi à l'effet de donner à l'article 60 la rédaction suivante:

« Les décrets de répartition ne peuvent devenir exécutoires, en totalité ou en partie, qu'après notification de l'accord des deux commissions compétentes, ou après un délai de deux mois à compter de leur transmission aux commissions si celles-ci ne se sont pas prononcées. En cas de désaccord entre l'une ou l'autre des commissions et le Gouvernement, celui-ci saisit le Parlement des points en litige par un projet de loi spécial. »

Cette proposition de loi fut renvoyée à la commission du suffrage universel et du contrôle constitutionnel, étant donné qu'il ne s'agissait pas seulement d'une question de procédure financière, mais bien, selon les termes mêmes de cette commission, « du respect des droits de tous les parlementaires et des assemblées elles-mêmes, et tout autant ceux de l'Assemblée nationale que ceux du Conseil de la République ». En son nom, notre distingué collègue, M. de Montalembert, vous a proposé le 6 novembre dernier, par un rapport

n° 62 dont votre rapporteur général a repris la forte argumentation dans l'exposé ci-dessus, de voter cette proposition de loi et celle-ci vous a été soumise le 6 décembre dernier; par une majorité accrue par rapport au débat du 14 juin — de 290 voix contre 11 — vous avez bien voulu lui accorder votre haute sanction et la question est maintenant en instance devant l'Assemblée nationale.

Le Conseil de la République est en droit de compter qu'une disposition de caractère organique, qu'il a adoptée à sa quasi-unanimité, sera étudiée par les juristes de la première Assemblée avec tout le sérieux qu'elle mérite et que la décision finale sera prise après un examen approfondi, par l'Assemblée, des thèses en présence.

## CHAPITRE II

### L'exécution du budget de l'année 1955.

En 1956, la procédure budgétaire a revêtu un caractère très spécial puisque la grosse majorité des crédits a été déterminée dès le mois d'août 1955.

D'une part, en effet, le budget des dépenses civiles a été reconduit de l'exercice 1955 à l'exercice 1956 par l'article 7 de la loi n° 55-1043 du 6 août 1955, dans la limite toutefois — et sur l'initiative du Conseil de la République — d'un plafond fixé à 2.720 milliards.

D'autre part, le budget des dépenses militaires a été arrêté, pour les deux exercices 1955 et 1956, par les lois n° 55-1044 et 55-1046 du 6 août 1955.

Ainsi dès l'été 1955, plus de quatre mois avant l'ouverture de l'année budgétaire, le budget de 1956 était déjà fixé dans ses grandes masses. Celles-ci, toutefois, malgré les décisions prises qui ne constituaient qu'une barrière morale, ont été sensiblement modifiées ultérieurement en raison soit des nécessités des services, soit de la politique sociale du nouveau Gouvernement et notamment de la création du fonds national de solidarité, soit des événements d'Algérie qui ont exigé un effort militaire considérable.

Aussi bien, trois textes législatifs ont-ils, essentiellement, apporté des aménagements en augmentation aux prévisions faites en août 1955.

Le premier en date est la loi n° 56-639 du 30 juin 1956 qui a créé un fonds national de solidarité et institué corrélativement des ressources nouvelles destinées à faire face aux dépenses supplémentaires lui incombant. Évaluées à 140 milliards environ en année pleine, ces charges ne pouvaient atteindre — théoriquement — que 105 milliards en 1956 puisque les nouvelles dispositions ne sont entrées en vigueur qu'à compter du 1<sup>er</sup> avril 1956.

Le deuxième texte, dans l'ordre chronologique, est la loi n° 56-760 du 2 août 1956 ou « collectif militaire » qui a ouvert, en les assortissant également de ressources nouvelles, les crédits supplémentaires destinés à permettre la poursuite des opérations en Algérie. Le troisième, enfin, est la loi n° 56-780 du 4 août 1956 ou « collectif civil » qui a apporté au budget civil des augmentations sensibles imposées, à défaut de réorganisation, par les besoins nouveaux des services.

Du point de vue pratique, on peut donc dire que l'ensemble de tous ces textes — textes de reconduction et textes modificatifs — constitue ce que l'on aurait appelé, si la procédure avait été normale, la loi de finances de l'exercice 1956. C'est donc à partir de cet ensemble que nous examinerons dans le présent chapitre, l'évolution du budget de 1956 jusqu'à la fin de l'année et que nous ferons, dans le chapitre suivant, la comparaison avec les prévisions pour l'année 1957.

Au cours des derniers mois de 1956, les charges budgétaires se sont encore alourdies et ont entraîné l'ouverture de crédits supplémentaires; mais parallèlement, les recettes ont été en excédent par rapport aux prévisions faites au cours de l'été et en fin d'année — malgré les événements internationaux récents — des plus-values de ressources devraient compenser une partie des charges nouvelles.

## SECTION I. — Les opérations budgétaires.

### Sous-section I. — Les crédits.

Situation après le vote des collectifs, 3.938 milliards.

Prévisions actuelles, 4.214 milliards.

En plus, 276 milliards.

Cette forte augmentation des dépenses enregistrée depuis le mois d'août tient, pour partie seulement, aux événements d'Algérie (115 milliards). Le reliquat est imputable, d'une part à un accroissement des dépenses civiles dont le gonflement réel se trouve masqué par un jeu d'écritures transférant au budget militaire certaines dotations relatives aux soldes et au remboursement de tarifs réduits en matière de transports, et d'autre part à la non-réalisation d'économies qui avaient été prescrites, pour un montant de 25 milliards, par l'article 14 (§ II) de la loi du 2 août 1956.

### Paragraphe I. — Dépenses civiles.

#### 1° Dépenses de fonctionnement:

Situation après le vote des collectifs, 2.213 milliards.

Prévisions actuelles, 2.279 milliards.

En plus, 66 milliards.

Cette augmentation de 66 milliards est, en réalité, le résultat de deux mouvements en sens contraire:

— d'une part, une augmentation de 101 milliards;

— d'autre part, une diminution de 38 milliards.

Cette diminution, ainsi qu'il vient d'être indiqué, ne traduit pas des économies effectivement réalisées mais constitue simplement un jeu d'écritures. Dans le projet de budget de 1957, en effet, le Gouvernement a inclus dans les budgets militaires les dotations relatives



à la revalorisation des soldes des personnels militaires au cours de l'année 1956 ainsi que celles destinées à compenser la perte de recettes subie par la S. N. C. F. au titre des réductions de tarifs consenties à ces mêmes personnels.

Cette modification de présentation, qui n'est pas l'effet d'un hasard, appliquée à l'exercice 1956, conduit à minorer l'augmentation effective des dépenses civiles de 38 milliards (28 milliards pour les traitements et 10 milliards pour la S. N. C. F.) et à augmenter, à due concurrence les crédits militaires.

Quant à l'augmentation de 104 milliards, elle s'analyse ainsi qu'il suit :

a) 36,3 milliards de crédits supplémentaires ont été ouverts par le décret d'avances du 28 septembre 1956 se décomposant de la manière suivante :

— 10,8 milliards au titre des subventions économiques proprement dites (s'ajoutant au crédit primitif de 40,2 milliards). Ce crédit supplémentaire — compensé par ailleurs par quelques légères réductions — s'applique essentiellement aux opérations suivantes :

— pour les alcools de vin : 2,1 milliards ; il s'agit de la liquidation d'une opération d'indemnisation des distillateurs par rachat de leurs droits effectuée au titre du 2<sup>e</sup> trimestre de 1955 ;

— pour le gaz : 2,5 milliards à titre de compensation de la perte imposée à Gaz de France par la baisse des prix du gaz décidée par le Gouvernement ;

— pour le charbon : 6,4 milliards, en raison de la nécessité d'importer un volume plus important de charbon, notamment des Etats-Unis ;

— 14,5 milliards au titre des garanties de prix dont peuvent être assorties les opérations d'exportation (s'ajoutant au crédit initial de 42 milliards) ;

— 11 milliards au titre du remboursement des charges fiscales à certaines activités industrielles et agricoles (s'ajoutant au crédit initial de 41 milliards) ;

b) 67,7 milliards de crédits supplémentaires qui doivent être ouverts ultérieurement par un collectif qui vient d'être déposé (projet n° 3230).

En constatant ainsi que plus de 36 milliards de crédits supplémentaires ont été ouverts par un décret d'avances, votre commission des finances tient à protester très énergiquement contre le recours abusif, par le Gouvernement, à une procédure qui revêt un caractère très particulier. Depuis plusieurs années, en effet, les Gouvernements successifs ont utilisé les décrets d'avances non pas de façon exceptionnelle comme le prévoit la réglementation, pour parer à des circonstances imprévues, mais de manière systématique dès que le Parlement s'est séparé ou quelques jours avant sa rentrée, afin d'éviter que s'engage, devant les Assemblées, une discussion publique sur les crédits en cause.

2<sup>e</sup> Dépenses en capital :

Le collectif qui vient d'être déposé doit également ouvrir 9 milliards de crédits supplémentaires au titre des dépenses en capital, portant ainsi leur total de 404 milliards à 413 milliards.

3<sup>e</sup> Réparation des dommages de guerre :

Le même collectif, enfin, doit ouvrir 15 milliards de crédits supplémentaires au titre de la réparation des dommages de guerre, le montant des dépenses passant ainsi de 221 milliards à 236 milliards.

#### Paragraphe II. — Dépenses militaires.

Situation après le vote des collectifs, 1.125 milliards.

Prévisions actuelles, 1.266 milliards.

En plus, 161 milliards.

Ainsi qu'il a déjà été dit, cette augmentation de 161 milliards est due, à concurrence de 115 milliards, aux dépenses d'Algérie dont le volume passera ainsi de 200 milliards à 315 milliards.

Quant au reliquat, soit 46 milliards, il résulte surtout, ainsi qu'il a déjà été indiqué, d'un transfert de 38 milliards du budget civil : 28 milliards pour la revalorisation des soldes et 10 milliards pour la compensation des réductions de tarifs consenties aux personnels militaires.

L'ouverture des crédits supplémentaires est demandée dans le collectif qui vient d'être déposé.

#### Sous-section II. — Les recettes.

1<sup>o</sup> Les recettes budgétaires :

Situation après le vote des collectifs, 3.352 milliards.

Prévisions actuelles, 3.504 milliards.

En plus, 152 milliards.

Selon les prévisions figurant dans le collectif qui vient d'être déposé (projet n° 3230) — mais qui ne tiennent pas compte des incidences des événements internationaux récents — le rendement des recettes budgétaires, sur la base des recouvrements constatés, aurait dû se traduire par une augmentation de 152 milliards de francs. Le Gouvernement attendait notamment une soixantaine de milliards de plus-values au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (évaluation initiale : 1.142 milliards) et une trentaine de milliards sur le produit des douanes (évaluation initiale : 318 milliards).

Ces prévisions ne se réaliseront vraisemblablement pas ; mais à l'heure actuelle, en l'absence de chiffres rectifiés plus précis, nous ne pouvons que retenir, comme élément de comparaison, le chiffre indiqué par le Gouvernement.

2<sup>o</sup> Aide américaine :

Les reliquats à percevoir au titre de l'aide américaine, qui avaient été initialement évalués à 25 milliards, doivent atteindre 50 milliards.

#### Sous-section III. — Le déficit budgétaire.

La récapitulation des dépenses et des recettes fait ainsi ressortir pour l'année 1956 un déficit prévisible de l'ordre de 660 milliards s'établissant ainsi qu'il suit :

Dépenses, 4.214 milliards.

Recettes, 3.554 milliards.

Déficit, 660 milliards.

Mais ce chiffre, en raison des observations que nous avons formulées touchant l'évaluation des recettes, ne doit être considéré que comme un chiffre minimum.

Ainsi malgré la volonté affirmée par le Parlement, dans la loi de reconduction, de limiter très strictement les dépenses de l'année 1956, on est arrivé, par une voie biaisée, en recourant à toutes les opérations fragmentaires analysées précédemment : lois spéciales, décrets d'avances, collectifs — qui éludent parfois à peu près complètement les critiques des Assemblées et leurs répercussions sur l'opinion — à enfler les dépenses de plusieurs centaines de milliards au lieu de s'engager dans la voie des économies qui n'ont, cependant, jamais été aussi impérieuses qu'au cours de la présente année.

#### SECTION II. — Les opérations de trésorerie.

Les opérations de trésorerie ne font apparaître aucune modification par rapport aux prévisions initiales.

Le total des opérations de trésorerie doit donc s'élever ainsi à 397 milliards se décomposant de la manière suivante :

Fonds de développement économique et social, 200 milliards.

H. L. M., 107 milliards.

Comptes spéciaux, 90 milliards.

Total, 397 milliards.

#### SECTION III. — Total des charges incombant au Trésor.

Le total des charges devant incomber au Trésor au cours de l'année 1956 s'établit ainsi à 1.057 milliards dont :

660 milliards au titre des opérations budgétaires ;

397 milliards au titre des opérations de trésorerie.

Ce chiffre représente le volume du découvert des caisses publiques par rapport au montant global des charges auxquelles elles ont à faire face.

Cela correspond en moyenne à 3 milliards par jour, que l'Etat doit se procurer par n'importe quel moyen s'il veut faire honneur à ses obligations.

Mais, comme on le verra dans la quatrième partie relative à la synthèse financière de toutes les activités de l'Etat, ces 1.057 milliards ne constituent encore qu'une partie des sommes qui lui sont nécessaires, en sus de ses ressources normales, pour l'ensemble de ses activités administratives, industrielles et sociales.

Les chiffres que nous avons fournis ci-dessus sont relatifs à la situation budgétaire, c'est-à-dire à la situation comptable des crédits ouverts ou qui seront ouverts au titre de l'année 1956.

Pour avoir une vue d'ensemble des opérations financières de l'Etat, il faut également essayer d'établir la situation de trésorerie, c'est-à-dire la situation des paiements effectivement réalisés au cours de l'année au titre soit des crédits ouverts en 1956, soit des crédits ouverts antérieurement.

Les deux situations bien entendu, ne peuvent jamais coïncider exactement car il y a toujours un décalage dans le temps entre l'ouverture des crédits et les mouvements de fonds correspondants.

Par ailleurs les situations de trésorerie ne sont dressées qu'avec un certain retard imputable aux centralisations d'écritures et, à l'heure actuelle, on ne peut disposer que de renseignements remontant au 30 septembre dernier.

En matière de dépenses, les comptes spéciaux s'élèvent à 110 milliards alors que, selon les prévisions, le solde débiteur de fin d'année ne devrait être que de l'ordre de 93 milliards. Cette situation exceptionnelle à la fin du mois de septembre est due au fait que le Trésor a dû consentir d'importantes avances sur centimes aux collectivités locales en raison du retard apporté à l'émission des rôles des patentes. Le nouveau régime des patentes devait, en effet, prendre effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1956, mais l'article 128 de la loi du 4 août 1956 a reporté cette date du 1<sup>er</sup> janvier 1957 et les rôles n'ont donc pu être émis qu'après l'intervention de cette disposition. Au cours des derniers mois de l'année, les collectivités locales seront ainsi en mesure de rembourser une partie des avances, ce qui entraînera, sur ce point, une diminution du solde débiteur des comptes spéciaux.

Quoi qu'il en soit, il ressort que le Trésor, au cours des neuf premiers mois de l'année 1956, a dû faire face, au titre de l'exécution du budget, à des découverts s'élevant à 707 milliards.

Pendant la même période, il a dû également achever le remboursement de 210 milliards d'avances que la Banque de France lui a consenties en juillet 1953, soit une charge supplémentaire de 45 milliards.

A quels moyens les caisses publiques ont-elles recouru pour faire face à ce découvert ?

Ces moyens se répartissent, à peu près par parts égales, de la manière suivante :

Emprunts à moyen et long terme, 259 milliards.

Bons du Trésor et traites des dépenses publiques, 259 milliards.

Correspondants et divers, 234 milliards.



a) Pour les emprunts à moyen et long terme, la situation à la fin du mois de septembre n'avait pas enregistré la totalité des souscriptions à l'emprunt national s'élevant à 320 milliards. En raison des délais accordés aux banques, le versement de ces sommes au Trésor a été, en effet, échelonné sur trois mois selon — en chiffres arrondis — la décomposition suivante: septembre: 80 milliards, octobre: 180 milliards et novembre: 60 milliards. Par conséquent dans les 259 milliards d'emprunts à moyen et long terme dont fait état la situation au 30 septembre, l'emprunt national n'apparaît que pour 80 milliards. Parmi les autres ressources d'emprunt, il faut souligner le produit des bons d'équipement industriel et agricole qui s'est élevé à 86 milliards et celui des titres H. L. M. qui a atteint 64 milliards.

b) En ce qui concerne les moyens de trésorerie à court terme, (bons du Trésor et traites publiques), il convient de rappeler que le régime du paiement par traites a été supprimé par un décret du 30 janvier 1955 et que les dernières traites en circulation ont été remboursées à la fin de juin 1956.

c) Quant aux sommes utilisées par le Trésor, en provenance de ses correspondants, elles tirent leur origine, pour une très large part, de la caisse des dépôts et consignations — c'est-à-dire essentiellement des dépôts dans les caisses d'épargne — et des chèques postaux.

En l'état actuel des prévisions, il ne semble pas que la trésorerie doive éprouver des difficultés jusqu'à la fin de l'année. Sans doute aura-t-elle à supporter des charges totales de l'ordre de 1.000 milliards, dont 300 pour le dernier trimestre; mais les moyens dont elle dispose devraient lui permettre d'y faire face. L'emprunt national a connu un grand succès et a fourni au Trésor une masse importante de ressources. Il restait, nous l'avons vu, encore 219 milliards qui devaient être touchés dans les derniers mois de l'année. Les souscriptions aux bons du Trésor et les dépôts dans les caisses d'épargne qui avaient marqué un arrêt dans leur progression pendant l'émission de l'emprunt et au cours des semaines qui l'ont suivie, semblent devoir reprendre leur mouvement.

Ces perspectives ne doivent cependant pas inciter à l'euphorie, car il n'en reste pas moins que l'Etat, pour couvrir cette « impasse » de 1.000 milliards, est dans l'obligation de prélever sur le marché financier et le marché monétaire des sommes dont sont privées les entreprises ou les collectivités qui souhaiteraient développer leur équipement.

Tant qu'une telle hypothèque pèsera sur les finances publiques, la situation sera bien loin d'être assainie. Il eût été souhaitable que le budget de 1957 marquât une amélioration: il n'en est malheureusement rien ainsi qu'on va le voir dans le chapitre suivant.

### CHAPITRE III

#### Le budget de 1957.

Ainsi qu'il a déjà été précisé dans le premier chapitre de cette partie, le budget de 1957 est le premier à être présenté selon la procédure instituée par le décret organique du 19 juin 1956.

Sur le plan comptable — le seul qui nous intéresse dans le présent chapitre — la nouvelle présentation ne gêne en aucune façon les comparaisons, par grandes masses, avec le budget de l'exercice précédent. D'une part, en effet, la classification des catégories de dépenses est la même et d'autre part, les documents budgétaires fournis en même temps que le projet de loi de finances permettent de retrouver les explications des différences d'une année à l'autre.

Aussi votre rapporteur général, comme il le fait tous les ans, continuera-t-il à établir un tableau général du budget de 1957 avant d'analyser, dans le détail, les modifications qu'il enregistre par rapport à celui de 1956, c'est-à-dire, ainsi qu'il a été indiqué au chapitre précédent, en raison de la procédure spéciale suivie l'an dernier, par rapport à la situation budgétaire après le vote des collectifs civil et militaire du mois d'août 1956.

Note importante. — Votre rapporteur général croit toutefois devoir vous signaler que les comptes qu'il se propose d'établir présenteront d'assez grandes différences avec ceux du Gouvernement tels qu'ils figurent dans le projet soumis à discussion. Cette divergence est due au fait que le présent projet de loi, contrairement aux dispositions de l'article 50 du décret organique, ne récapitule pas toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat pour l'année 1957, car il ne tient pas compte des opérations d'Algérie. Il ne soumet donc pas au vote du Parlement ni les dépenses entraînées par ces opérations et qui peuvent, selon le Gouvernement, osciller entre 310 et 360 milliards, ni les recettes qui ont été créées à leurs propos et dont le rendement, en 1957, avait été évalué à 107 milliards.

Le présent projet de loi laisse ainsi le Parlement dans l'ignorance des moyens qui seront utilisés pour combler un « trou » de 200 à 250 milliards et l'équilibre qu'il présente ne correspond pas à la réalité.

Votre commission des finances aurait souhaité pouvoir rendre à la loi budgétaire son caractère d'universalité; mais constitutionnellement elle n'avait pas la possibilité de rectifier, en augmentation, les chiffres qui nous sont soumis, afin de les mettre en concordance avec la réalité.

Par contre, elle a considéré qu'elle avait le devoir de vous présenter des comptes généraux et non des comptes tronqués n'ayant aucune valeur.

Ce sont ces chiffres réels que votre rapporteur général s'est efforcé d'établir dans le présent chapitre.

### SECTION I. — Les opérations budgétaires.

#### Sous-section I. — Les crédits.

Crédits ouverts en 1956, 3.063 milliards (situation après le vote des collectifs).

Crédits demandés pour 1957, 4.665 milliards.

En plus pour 1957, 502 milliards.

Trois remarques préliminaires et d'ordre général s'imposent.

En premier lieu, pour pouvoir effectuer des comparaisons entre les grandes masses de dépenses, il n'a pas été tenu compte, dans le calcul des crédits ouverts en 1956, des économies qui avaient été prescrites par le paragraphe II de l'article 14 de la loi du 2 août 1956 et qui devaient atteindre 25 milliards.

Une fois de plus, en effet, la volonté du Parlement n'a pas été respectée et les économies prescrites n'ont pas été réalisées. Indépendamment des observations qu'elle peut susciter sur le plan politique, cette carence du Gouvernement nous oblige, sur le plan comptable, à ne retenir que les seuls chiffres dont nous ayons connaissance, c'est-à-dire le montant des crédits dont la répartition figure dans les divers documents budgétaires mis à la disposition des Assemblées.

En second lieu, il convient de signaler que le Gouvernement dans le rapport financier constituant l'une des parties de l'exposé des motifs du projet de loi de finances signale que l'augmentation des dépenses par rapport à l'an dernier, pour importante qu'elle soit, n'en demeure pas moins bien inférieure à ce qui avait été initialement prévu. Si les propositions primitives avaient été adoptées, l'accroissement de dépenses aurait encore été supérieur de quelque 300 milliards. Le Gouvernement a donc été contraint de procéder à des abattements. Sans entrer, pour le moment, dans le détail de ceux-ci, signalons seulement que certains d'entre eux ne correspondent qu'à des économies illusoires et constituent beaucoup plus des reports de paiement ou des échelonnements de dépenses, qui ne sont pas sans danger pour l'économie du pays. Nous reviendrons sur ce point, d'une manière plus approfondie, lors de l'examen de chacune des catégories de crédits.

Troisième observation enfin — se rattachant d'ailleurs à la précédente — la diminution apparente des charges de l'année 1957 n'a été obtenue, en matière de dépenses d'équipement, qu'au moyen d'un transfert de certains prêts du fonds de développement économique et social, aux grands établissements financiers publics, c'est-à-dire, pour traduire l'intention du Gouvernement en langage clair, en supprimant dans le budget les crédits qui leur correspondaient, et en laissant les bénéficiaires anciens « se débrouiller » comme ils pourraient pour les trouver. L'Assemblée nationale a heureusement remédié à cette situation en accordant aux prêts ainsi transférés la garantie de l'Etat.

Ces transferts atteignent, au total 57,5 milliards.

A l'origine, le Gouvernement avait proposé de transférer ainsi 19 milliards concernant l'équipement rural. En cours de discussion, il est revenu sur sa proposition. Toutefois ces 19 milliards n'ont pas été réintégrés dans le budget, mais mis à la charge du fonds de développement économique et social duquel ont été retirés, en contrepartie, des prêts d'égal montant intéressant les Charbonnages de France, Air France et le gaz de Lacq.

#### Paragraphe I. — Dépenses civiles.

##### I. — Dépenses de fonctionnement.

Crédits ouverts en 1956, 2.213 milliards (situation après le vote des collectifs).

Crédits demandés pour 1957, 2.403 milliards.

En plus pour 1957, 195 milliards.

L'augmentation de 195 milliards qui apparaît en 1957 par rapport à 1956 concerne à concurrence de:

94 milliards, les services votés;

101 milliards, les autorisations nouvelles.

En ce qui concerne, les services votés, l'augmentation résulte essentiellement de l'accroissement de la charge de la dette, et des dépenses en atténuation de recettes, en augmentation de 62 milliards par rapport à l'an dernier ainsi que de l'application aux fonctionnaires et, par le jeu de la péréquation et du rapport constant, aux retraités et aux victimes de la guerre, des dispositions du décret du 30 juin 1955 qui avait prévu une revalorisation échelonnée des traitements (22 milliards).

Il faut souligner, à cet égard, que l'augmentation des charges serait apparue plus importante encore, dans le budget civil, si l'on n'avait pas transféré du budget des charges communes aux budgets militaires les crédits destinés d'une part à assurer le relèvement à des soldes (34 milliards) et d'autre part à compenser les réductions de tarifs dont bénéficient les personnels militaires (10 milliards).

En ce qui concerne les autorisations nouvelles, les principales causes de dépenses, en dehors des créations d'emplois jugées indispensables au ministère de l'éducation nationale (4 milliards) sont:

Le nouveau plan de revalorisation de la fonction publique, des retraités et des pensions de guerre, 42 milliards.

Le versement d'une subvention d'équilibre à l'Algérie, 18,5 milliards.

L'ajustement des subventions économiques, 16 milliards.

Pour prendre une vue d'ensemble du budget des dépenses de fonctionnement, nous allons examiner successivement les grandes catégories de dépenses.

## A. — La dette publique.

Les crédits demandés pour 1957, au titre de la dette publique et des dépenses en atténuation de recettes (titre I du budget), s'élevaient à 377 milliards en augmentation de 62 milliards par rapport à l'année dernière.

Cette somme de 62 milliards se répartit ainsi qu'il suit :

Dette perpétuelle et amortissable, plus 32 milliards.

Dette flottante, plus 12 milliards.

Dette extérieure, moins 1 milliard.

Garanties, plus 1 milliard.

Dépenses en atténuation de recettes (dégrèvements d'impôts, etc.). plus 16 milliards.

Total, 62 milliards.

Il est bon à cette occasion de rappeler, pour donner à l'expression « dette publique » sa signification exacte, ce que nous disions à ce sujet l'an dernier :

« 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 afférents 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 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.

Nous évaluerons dans la quatrième partie, « Synthèse financière de l'ensemble des activités financières de l'Etat » (chapitre II), le montant de l'« endettement public » qui seul peut donner une idée exacte du « compte débiteur de l'Etat ».

L'année 1957 est marquée par un accroissement très important de la charge résultant de la dette perpétuelle et amortissable : (plus 32 milliards).

La part la plus importante de cette augmentation — 19,5 milliards — découle de l'émission en 1956, de l'emprunt national et des bons d'équipement industriel et agricole. Par ailleurs, 6 milliards constituent la conséquence de l'effort de construction immobilière accompli sous forme d'encouragements à la construction (intérêts des avances et des prêts H. L. M.).

L'augmentation des charges au titre de la dette flottante — 12 milliards — est assez réduite. Elle résulte essentiellement, pour 7 milliards, de l'accroissement du montant des sommes déposées au Trésor (notamment par les chèques postaux) et pour 3,5 milliards des intérêts des bons du Trésor.

Quant à la dette extérieure, en raison des remboursements effectués en 1956, sa charge sera inférieure d'un milliard à celle de l'an passé.

L'accroissement continu de la dette publique, s'il facilite dans l'immédiat les opérations de la trésorerie, fera, dans quelques années, peser une menace sur les finances publiques. Nous n'avons pas encore atteint le montant des sommes consacrées au service de la dette en 1938 (350 milliards environ de francs actuels), mais nous nous en rapprochons avec une vitesse de plus en plus alarmante.

Il faut signaler, par ailleurs, qu'une partie importante du remboursement de la dette est supportée par la caisse autonome d'amortissement dont les charges sont évaluées à 142 milliards pour 1957 et ont presque triplé depuis 1952 où elles n'étaient que de 56,3 milliards.

## B. — Les dépenses de personnel et la revalorisation de la fonction publique et des pensions.

En ce qui concerne les personnels, deux questions doivent être examinées successivement :

- Celle des effectifs ;
- Celle des traitements.

1<sup>o</sup> Les effectifs.

Le dernier recensement des fonctionnaires de l'Etat a été effectué en 1952. Les résultats enregistrés à l'époque ont évidemment perdu de leur valeur en raison des modifications intervenues depuis dans les structures des services et dans les effectifs :

Ainsi, et compte tenu du fait que certains emplois figurant dans le budget sont vacants, on peut dire qu'un million et demi environ de personnes sont payées par le budget de l'Etat. Sur ce total, toutefois, le nombre des fonctionnaires titulaires n'atteint qu'un peu plus de la moitié : 800.000 à 850.000 environ.

Dans les propositions pour l'année 1957, le Gouvernement fait état :

— d'une part, de la suppression de 9.486 emplois entraînant, par rapport à l'an dernier, une économie de 4,2 milliards ;

— d'autre part, de la création d'emplois dans divers ministères et notamment les suivants :

Agriculture, 595 emplois (dans le cadre du décret-programme du 20 mai 1955).

Education nationale, 21.677 emplois (dont 20.358 emplois au titre des quatre directions d'enseignement).

Services financiers, 400 emplois.

Aviation civile, 70 emplois.

Soit au total, 22.742 emplois

Ces créations d'emplois — qui intéressent essentiellement le ministère de l'éducation nationale — entraînent un accroissement de dépenses de 4,5 milliards dont 4,2 milliards au titre de l'éducation nationale.

Ainsi le budget de 1957, malgré la création de 60.000 emplois en 1956, en dépit des observations du Conseil de la République, entraînera encore un nouvel accroissement du nombre des personnels de l'Etat puisque les suppressions (9.486 emplois) sont loin de compenser les créations (22.742 emplois au moins).

2<sup>o</sup> La revalorisation de la fonction publique et ses répercussions sur les retraites et les pensions de guerre.

Le décret n° 35-866 du 30 juin 1955 avait prévu un échelonnement de la revalorisation de la fonction publique qui peut être résumé schématiquement de la manière suivante :

— au 1<sup>er</sup> janvier 1956, hiérarchisation d'un traitement de base annuel de 160.000 F ;

— au 1<sup>er</sup> juillet 1956, attribution à tous les fonctionnaires d'un complément de traitement fixé uniformément à 10.000 F ;

— au 1<sup>er</sup> juillet 1957, hiérarchisation d'un traitement de base de 180.000 F avec réduction corrélative du montant de l'indemnité de résidence.

Dans le projet de loi initial, le Gouvernement a proposé :

— au 1<sup>er</sup> janvier 1957, de hiérarchiser un traitement de base de 170.000 F en supprimant le complément uniforme de traitement de 10.000 F ;

— au 1<sup>er</sup> mai 1957, d'avancer l'échéance fixée primitivement au 1<sup>er</sup> juillet 1957, c'est-à-dire la hiérarchisation d'un traitement de base de 180.000 F avec réduction de l'indemnité de résidence.

Ultérieurement, le Gouvernement a déposé une lettre rectificative tendant à l'attribution au 1<sup>er</sup> novembre 1957, d'un complément uniforme de traitement de 20.000 F.

Bien entendu, ces projets imposent la modification corrélative :

— des retraites civiles et militaires par le jeu de la « péréquation automatique » prévue par le code des pensions civiles et militaires ;

— des pensions de guerre, en application du « rapport constant » fixé par le plan quadriennal.

Au total, ces différentes mesures entraînent, en 1957, une dépense globale de 101,2 milliards se décomposant comme suit :

— extension, en année pleine, des mesures mises en application au cours de l'année 1956, 13,7 milliards ;

— application normale du décret du 30 juin 1955 au 1<sup>er</sup> juillet 1957 (services votés), 45,5 milliards ;

— propositions contenues dans le projet de loi, 34 milliards ;

— propositions contenues dans la première lettre rectificative, 8 milliards.

Total, 101,2 milliards.

Indépendamment des mesures qui viennent d'être analysées et qui ont leurs répercussions sur les retraites et les pensions de guerre, les crédits affectés au service de ces prestations ont dû être relevés.

Pour les pensions de guerre, l'extension, en année pleine, des dispositions prises en faveur des anciens combattants et victimes de la guerre (achèvement du plan quadriennal à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1956) se traduit par une dépense de 8,3 milliards.

Quant aux retraites civiles et militaires, l'ajustement aux besoins nécessite un crédit supplémentaire de 18,5 milliards.

## C. — Les dépenses de matériel.

Les dépenses de matériel et de gestion des services ne présentent pas de modifications notables par rapport à l'an dernier. Il faut toutefois noter que le fait même qu'elles ne soient pas en augmentation souligne qu'un certain effort de compression a été réalisé et que les services publics sont plus enclins à s'y prêter que lorsqu'ils s'agit de réduire le nombre des personnels qui y sont utilisés.

## D. — Collectivités locales.

L'an dernier, pour assurer à 104 p. 100 par rapport à 1954 la garantie des ressources des collectivités locales ayant enregistré des moins-values de recettes à la suite de la réforme de la taxe locale, un crédit de 11 milliards avait été inscrit dans le budget.

Cette année, le Gouvernement, en attendant les résultats définitifs de l'année 1956 pour fixer la participation de l'Etat, en application du mécanisme de garantie institué par l'article 12 du décret du 30 avril 1955 modifié par l'article 124 de la loi du 4 août 1956, n'a prévu aucune dotation à ce titre.

Il demandera un crédit ultérieurement et selon les déclarations faites devant votre commission des finances par le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'Etat à l'intérieur, ce crédit devra certainement être supérieur à celui de 1956.

## E. — Subventions économiques.

Le volume global des subventions économiques n'accuse qu'une variation assez faible d'une année à l'autre ainsi qu'il ressort du tableau de la page suivante. Celui-ci, qui récapitule en effet les principales subventions économiques allouées par le budget, fait apparaître un total de 293,5 milliards pour 1957 contre 286,7 milliards en 1956. Mais cette stabilité relative masque les mouvements contradictoires — et parfois très importants — qui ont affecté un certain nombre de subventions.

Dans un souci de clarté, il semble de bonne méthode d'examiner successivement, parmi les plus importantes des subventions, celles qui sont en augmentation et celles qui sont en diminution ou même sont supprimées.

1° Sont en augmentation par rapport à l'année dernière :

a) La subvention au charbon qui doit passer à 17.950 millions (+ 1.500 millions) ;

b) La subvention au gaz destinée à compenser la baisse du prix de vente du gaz et qui atteint 500 millions par mois. Cette baisse a pris effet à compter du 1<sup>er</sup> mai 1956, mais n'avait pas encore donné lieu, au moment du vote des collectifs, à l'inscription d'un crédit budgétaire. Il en résulte que, dans les propositions de cette année, apparaît, à ce titre, une augmentation de 6 milliards ;

c) Les subventions allouées à l'aéroport de Paris et à Air France sont en augmentation de 680 millions dont 630 millions pour la seule compagnie Air France ;

d) Les primes à la construction, compte tenu des engagements actuellement pris, entraînent une majoration de crédits de 5,5 milliards, la charge pour 1957 s'établissant ainsi à 22 milliards ;

e) La subvention pour le blé la farine et le pain passe de 42.950 millions à 20.000 millions, soit une augmentation de 7.050 millions ;

f) Les crédits destinés au versement des primes pour la reconstitution des oliviers, à la suite du vote de l'article 101 (§ III) de la loi du 4 août 1956 — dont l'initiative a été prise par le Conseil de la République — sont augmentés de 400 millions et passent à 410 millions ;

g) La subvention pour les amendements calcaires est doublée et passe de 500 millions à 1 milliard ;

h) Enfin, le Gouvernement propose de créer une subvention en faveur des produits textiles d'outre-mer — c'est-à-dire essentiellement le coton — pour laquelle serait ouvert, en 1957, un crédit de 1.400 millions.

2° Par contre, sont en diminution les subventions suivantes :

a) La subvention allouée au titre des papiers de presse réduite de 400 millions ;

b) La subvention à la S. N. C. F. — à l'exclusion de la compensation des tarifs réduits — qui passe de 130 milliards à 125 milliards compte tenu du nouveau régime fiscal des transports et des économies de gestion que la S. N. C. F. doit réaliser (20 milliards). Sans mettre en doute la volonté d'économies de la S. N. C. F., on peut craindre que celles-ci ne soient pas intégralement réalisées et que, par suite, la diminution de la subvention soit plus apparente que réelle ;

c) La subvention pour la détaxation du carburant de l'aviation civile, cet avantage devant être limité aux besoins de l'aviation légère sportive, ce qui entraîne une réduction de 550 millions ;

d) La subvention aux sucres qui, en raison notamment de l'évolution des cours mondiaux, se trouve ramenée de 9.200 millions à 6.500 millions, soit une diminution de 2.700 millions ;

e) La participation de l'Etat au fond de garantie mutuelle agricole dont la réduction est proposée — 3 milliards au lieu de 7 milliards — en raison de la diminution des exportations de blés et du versement, à ce fonds, de la prime à l'hectare ;

f) L'aide à l'exportation, qui apparaît en augmentation légère par rapport aux prévisions initiales de 1956, est, en réalité, réduite par rapport aux crédits, tels qu'ils ont été complétés par le décret d'avances du 28 septembre 1956.

3° Deux subventions sont supprimées :

Il s'agit :

a) De la dotation de 2,5 milliards qui avait été accordée, l'an dernier, aux Charbonnages de France pour compenser les disparités de leurs charges salariales et qui avait été versée, pratiquement, à la Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines ;

b) De la subvention au nickel qui, par suite de la hausse des cours mondiaux, se trouverait devenue sans objet.

4° R. A. T. P. :

Une mention spéciale doit être faite en ce qui concerne la subvention à la R. A. T. P. qui demeure inchangée à 3 milliards. Son montant, en effet, est fonction non du déficit, mais des recettes. Or, les recettes de la R. A. T. P., en l'état actuel des tarifs, demeurent à peu près stables. Son déficit, par contre, ne cesse de s'accroître et, en 1956, la Régie n'a pu faire face à ses échéances que grâce à des avances de trésorerie d'un montant total de 6,5 milliards faites par l'intermédiaire de la Ville de Paris et du département de la Seine. Le Gouvernement annonce qu'un projet de loi tendant à remédier à cette situation est actuellement en cours d'élaboration et doit être soumis prochainement au Parlement.

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler ici les prévisions pour 1957 :

Industrie,	25.370 millions.
Transports,	140.615 millions.
Construction,	22.000 millions.
Agriculture,	44.410 millions.
Aide à l'exportation,	58.900 millions.
Outre-mer,	2.200 millions.
Total,	293.195 millions.

## F. — Les dépenses de caractère social.

Quatre faits dominant essentiellement l'évolution des dépenses de caractère social :

1° L'extension, en année pleine, des dépenses du Fonds national de solidarité, institué à compter du 1<sup>er</sup> avril 1956 ; 35 milliards supplémentaires sont prévus à ce titre ;

2° La proposition du Gouvernement de supprimer, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1957, la surcompensation en matière de prestations familiales agricoles ; cette proposition entraînerait, pour le budget de l'Etat, une diminution de crédits de 3,3 milliards, mais implique la création de ressources nouvelles qui, dans le prochain Gouvernement, faisaient l'objet de l'article 4 du présent projet de loi ;

3° La nouvelle augmentation de la subvention à la Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines qui atteindra 23 milliards en 1957, soit 2,8 milliards de plus qu'en 1956 ;

4° L'accroissement continu des dépenses d'assistance qui, passant de 78.100 millions à 86.000 millions, sont majorées de 8.500 millions par rapport à l'an passé.

Les trois premières questions seront reprises plus en détail, dans les chapitres consacrés à la sécurité sociale.

## G. — Algérie.

Le budget ordinaire de l'Algérie de l'exercice 1956-1957 se soldera par un déficit de 18.575 millions. Pour le couvrir, le Gouvernement demande l'ouverture, dans le budget métropolitain, d'un crédit de même montant.

## H. — Divers.

Parmi les mesures diverses, trois méritent d'être signalées :

1° L'accroissement de 3.100 millions, de la participation de l'Etat aux dépenses ordinaires du commissariat à l'énergie atomique, en sensible augmentation en raison de la réalisation du plan de développement de l'énergie atomique ; en 1957, cette participation de l'Etat atteindra ainsi 8.700 millions ;

2° L'attribution proposée par le Gouvernement, d'une subvention de 2 milliards au Cameroun pour lui permettre d'apurer son déficit budgétaire de 1956 ;

3° La réduction de 1.700 millions de l'aide militaire — qui est ainsi ramenée de 4.700 millions à 3 milliards — que la France consentait au Vietnam, au Cambodge et au Laos, sous forme de missions d'encadrement des armées nationales et de l'instruction en France des stagiaires de ces armées.

## II. — Dépenses en capital.

En ce qui concerne les autorisations de programmes, la diminution apparente enregistrée en 1957 résulte essentiellement :

D'un part, du fait que les crédits de 1956 avaient été gonflés de 23 milliards correspondant à la régularisation d'autorisations de programme concernant le premier degré, qui avaient été accordées en 1955 ;

D'autre part, de la « débudgétisation » de certains prêts destinés à l'agriculture (alimentation en eau potable, voirie et électrification) qui, au lieu de figurer dans les dépenses en capital, seront pris en charge soit par les établissements de crédits spécialisés, soit par le fonds de développement économique et social.

Quant aux crédits de paiement, il semble que le Gouvernement en fait une évaluation très restrictive en faisant état de l'importance des reports au titre de 1956 et d'une appréciation plus exacte des cadences effectives de paiement. Ne s'agit-il pas, au contraire, d'un nouvel expédient qui, s'ajoutant à la « débudgetisation » de certaines dépenses est uniquement destiné à minimiser le déficit budgétaire ? L'exécution du budget nous l'apprendra, mais malheureusement un peu tard.

D'une manière générale, les crédits destinés aux dépenses en capital ont été conditionnés par les décrets-programmes du 20 mai 1955 relatifs à l'agriculture, à l'équipement scolaire, à l'équipement sanitaire et hospitalier, à l'équipement des territoires d'outre-mer, au développement de l'énergie atomique, à la construction navale.

Par ailleurs, ainsi qu'il a déjà été indiqué, les crédits de paiement des dépenses en capital se trouvent amputés de 19 milliards correspondant aux opérations agricoles qui avaient été « débudgetisées » et qui, en cours de discussion devant l'Assemblée nationale, ont été réintégrés, non pas au budget, mais au fonds de développement économique et social.

D'une manière générale, les dispositions des décrets-programmes ont été respectées et les autorisations de programme prévues n'ont subi aucune amputation. Bien au contraire, dans un cas, celui de l'énergie atomique, on enregistre une accélération des programmes.

Par ailleurs, sur les 450 milliards d'autorisations de programme demandés au titre de l'éducation nationale, 30 milliards constituent une provision pour la réalisation de la réforme de l'enseignement. Selon les explications fournies par le Gouvernement, ces 30 milliards pourraient être débloqués en cours d'exercice par décrets et assortis de crédits de paiement lorsque, la réforme de l'enseignement ayant été effectivement votée avec un mode de financement approprié, ce déblocage apparaîtrait compatible avec les possibilités effectives du marché du bâtiment, qui doivent être appréciées périodiquement par une commission spécialement créée à cet effet.

Au titre du ministère de l'intérieur, est demandée une autorisation de programme de 72 milliards destinée à consentir des subventions et des prêts à l'Algérie dont 53,5 milliards au titre des services votés et 18,5 milliards au titre des autorisations nouvelles.

Enfin, au budget de l'industrie et du commerce est inscrite une somme de 2 milliards, aussi bien en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, à titre de subvention au fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale dont le bon fonctionnement intéresse tous les représentants des collectivités locales.

### III. — Réparation des dommages de guerre.

Crédits ouverts en 1956, 221 milliards (situation après le vote des collectifs).

Crédits demandés pour 1957, 231 milliards.

En plus pour 1957, 40 milliards.

Les crédits demandés pour 1957 résultent des :

Services votés pour 218 milliards.

Autorisations nouvelles pour 13 milliards.

Total, 231 milliards.

La répartition de ces crédits s'établit ainsi qu'il suit :

Dépenses de la caisse autonome de la reconstruction, 160 milliards.

Mobilisation des titres, 60 milliards.

Reconstitution de la S. N. C. F., 8,7 milliards.

Marine marchande, 2,5 milliards.

Total, 231,2 milliards.

#### Paragraphe II. — Dépenses militaires.

##### I. — Dépenses autres que celles d'Afrique du Nord.

Crédits ouverts en 1956, 925 milliards (situation après le vote du collectif).

Crédits demandés pour 1957, 1.002 milliards.

En plus pour 1957, 77 milliards.

Il faut souligner que l'augmentation réelle d'une année sur l'autre n'atteint pas 77 milliards car la comparaison des chiffres comptables de 1956 et 1957 n'est pas homogène. En effet, dans le budget de 1957, le Gouvernement a transféré deux dotations dont le total cette année s'élève à 44 milliards et qui figuraient, l'an dernier, dans le budget civil :

— l'une destinée à couvrir l'incidence des augmentations de rémunérations accordées de mai 1954 à juillet 1956 était inscrite au budget des charges communes (34 milliards) ;

— l'autre, prévue pour assurer le versement à la S. N. C. F. de l'indemnité compensatrice des réductions de tarifs accordées pour le transport des militaires était inscrite au budget des travaux publics (10 milliards).

La comparaison doit donc se faire entre 925 milliards et 958 milliards (1.002 — 44) ce qui ne représente plus qu'une augmentation de 33 milliards.

Par ailleurs, il faut rappeler que, dans ses prévisions initiales, le Gouvernement, compte non tenu de ce transfert de 44 milliards, avait envisagé de porter les dépenses militaires de 925 milliards à 1.030 milliards. Pour les ramener à 958 milliards — toujours compte non tenu du transfert — il a dû réaliser 72 milliards d'abattements sur les premières propositions, dont 50 ont été obtenus — ainsi que le précise le Gouvernement dans le rapport financier — sur les crédits de paiement des opérations en capital par « un examen serré des prévisions d'échéancier et des possibilités de modifications et d'étalement dans la cadence des fabrications ».

### II. — Dépenses d'Afrique du Nord.

En 1956, le gouvernement, lors du vote de la loi du 6 août 1955 qui avait fixé les dépenses militaires pour les exercices 1955 et 1956, avait tablé sur 200 milliards de dépenses au titre de l'Afrique du Nord. Lors du vote du collectif militaire du 2 août 1956, il avait précisé que ces dépenses atteindraient sans doute 282 milliards ; mais selon les prévisions les plus récentes, il semble qu'elles doivent s'élever en réalité à 315 milliards.

Cela correspond très exactement à ce qu'avait déclaré à l'époque, malgré les dénégations gouvernementales, votre rapporteur général, qui ne peut que regretter d'avoir eu en la circonstance plus de clairvoyance que le gouvernement.

Pour 1957, le Gouvernement indique que les dépenses d'Afrique du Nord oscilleront entre 310 et 360 milliards. A la lumière des résultats des années précédentes, il semble prudent de retenir le montant le plus élevé, soit 360 milliards.

Que penser, d'une manière générale, de l'ensemble de ces dépenses ?

Le ministre des finances a signalé, à maintes reprises, que s'il n'avait pas fait des efforts considérables pour en limiter l'extension, elles auraient été supérieures encore de plusieurs centaines de milliards.

Cela est rigoureusement vrai. On a l'impression que le ministre des finances et le secrétaire d'Etat au budget doivent tenir tête constamment à une meute toujours prête à la curée. Et parfois — trop souvent hélas ! — ils succombent à la force du nombre et sont obligés de « faire la part du feu », de « transiger ».

Et puis, la solidarité ministérielle à laquelle on voudrait parfois que tous les ministres soient aussi attachés qu'eux-mêmes, les conduit à défendre loyalement devant le Parlement les dépenses correspondant aux mesures demandées par leurs collègues et qu'ils ont acceptées. Alors, affarés qu'ils sont par l'effet psychologique que peut présenter auprès des Assemblées et de l'opinion un budget plus mauvais que celui de l'année précédente, ils en arrivent, tout naturellement, à recourir à toutes sortes d'artifices pour en améliorer l'aspect.

C'est ainsi, en particulier, qu'ils sous-estiment ou oublient des dépenses qu'on régularisera plus tard, par petits paquets, en cours d'année dans les « collectifs » dont ils savent que la discussion est beaucoup plus facile devant les Assemblées.

Nous verrons plus loin, au paragraphe correspondant au « déficit budgétaire », que cette sous-estimation peut à l'heure actuelle être évaluée à quelque 70 milliards.

Mais du moins les dépenses retenues dans le budget sont-elles vraiment incompressibles, correspondent-elles toutes à des nécessités impérieuses, qui seules dans les circonstances actuelles devraient intervenir pour les motiver ?

A cela votre rapporteur général répond catégoriquement « non » !

Croit-on par exemple que, dans la grande détresse des finances de l'Etat, il n'est pas indécent de recourir d'une manière systématique, dans presque tous les ministères, à un usage abusif de la loi du 17 août 1948 — votée pour effectuer des réductions de services ou d'effectifs par mesure d'économie — pour procéder à l'intérieur de nombreux services à la suppression de 10 « lampistes » qui, eux, font le travail, pour pouvoir nommer un « général », un « colonel » et « quelques commandants » pourvus ainsi d'avantages confortables et d'un avancement abusif qui se travestit sous des dehors d'économie ?

Que penser de ce ministère où il faut 42.000 F par an et par unité pour réparer les chaises, les tables et les classeurs, si ce n'est qu'on doit s'y livrer de temps en temps à des batailles rangées ?

Et de cet autre à qui il faut 26.000 F par an et par personne pour le nettoyage, ce qui peut faire penser à certaines écuries !

Et puisqu'il s'agit de ce sujet, que penser du milliard et demi prévu pour organiser dans les « grandes écuries » de Versailles une « morgue militaire », des services d'archives et on ne sait quelles autres annexes encore, disséminées, pour qu'on n'en trouve pas trace, un peu partout dans le budget.

Et ces six conseillers de ministre, maintenus en activité sans poste effectif, aux émoluments de plus de trois millions chacun, sont-ils d'une absolue nécessité ?

On pourrait en écrire des pages ! Croit-on que pendant qu'on se bat sur le front d'Algérie, sur le front des Nations Unies et sur le « front du franc », on puisse tolérer de telles extravagances ?

Croit-on que le Gouvernement ne devra pas revoir, une fois encore, sérieusement, ses propositions et faire des coupes sombres dans son budget ?

#### Sous-section II. — Les recettes,

##### I. — Recettes budgétaires.

Prévisions 1956 après le vote des collectifs, 3.352 milliards.

Rendement probable en 1956, 3.504 milliards.

Evaluations pour 1957, 3.820 milliards.

En plus pour 1957, 316 milliards.

En matière de recettes, le Gouvernement n'a proposé la création de ressources nouvelles — curieusement appelées « recettes de poche » par le secrétaire d'Etat au budget — que pour assurer le financement du budget annexe des prestations familiales agricoles. Celles-ci seront examinées en détail lors de l'examen de ce budget et des articles correspondants du projet de loi. Etant donné qu'elles sont affectées à des dépenses déterminées faisant l'objet

d'un budget annexe, elles n'ont aucune incidence sur le volume des recettes du budget général, pour lequel la législation antérieure est simplement reconduite à l'exception de la majoration des amendes pénales prévue par l'article 7 du projet de loi et qui doit produire 1,5 milliard.

Il faut seulement souligner à ce sujet :

D'une part, que vont jouer, en année pleine, les impôts créés lors de l'institution du fonds national de solidarité ;

D'autre part, que le Gouvernement compte mettre en recouvrement les impôts prévus dans le collectif militaire (prélèvement temporaire sur les bénéfices industriels et commerciaux et des sociétés, taxe sur les réserves des sociétés). Ces impôts, ainsi que la majoration du prix des tabacs et celle de la taxe sur l'essence décidées l'été dernier, doivent produire 107 milliards.

D'une manière générale, les évaluations de recettes pour 1957 ont été faites en partant des hypothèses suivantes :

1° Revenus de 1956 supérieurs, en moyenne, de 9 p. 100 aux revenus de 1955 ;

2° Production industrielle en progression de 10 p. 100 en volume et en prix par rapport à 1956 ;

3° Masse des salaires en augmentation de 9 p. 100 de 1956 à 1957. Bien entendu, comme nous l'avons indiqué dans le préambule, ces hypothèses ne correspondent à plus rien de réel. Et nous verrons quelles précautions a pris votre commission des finances pour pallier les inconvénients d'augmentations de dépenses qui ne seraient pas couvertes par des recettes correspondantes.

Mais force est pour votre rapporteur général de faire l'analyse du budget et des documents qui nous sont présentés, dans l'optique dans laquelle le Gouvernement s'est lui-même placé.

## II. — Aide américaine.

Dans les évaluations de 1957, l'aide américaine n'est pas chiffrée. En 1956, elle avait été retenue, à l'origine, pour 25 milliards et semble devoir procurer, selon les dernières prévisions, 50 milliards.

### Sous-section III. — Le déficit budgétaire.

La récapitulation des dépenses et des recettes analysées ci-dessus fait apparaître un déficit budgétaire de 615 milliards s'établissant ainsi qu'il suit :

Dépenses, 4.465 milliards.

Recettes, 3.820 milliards.

Déficit budgétaire, 615 milliards.

Quelle que considérable que soit ce chiffre, la détermination du déficit budgétaire n'a conduit à un chiffre apparent aussi faible que parce qu'à l'aide d'un certain nombre d'artifices on en a diminué dans la présentation — mais non dans la réalité, hélas ! — le montant.

Nous avons déjà vu en effet que, grâce à la « débudgétisation » de certains investissements, on l'avait allégé de 19 milliards. (Les 33,5 milliards qui restent se trouvent dans les comptes spéciaux du Trésor et non dans le budget. C'est la trésorerie qui en est allégée et non le budget).

Au cours de l'examen à l'Assemblée nationale, cette dernière a voté des dispositions astreignant l'Etat à donner sa garantie à ces investissements, ce qui rétablira, en fait, la situation.

Mais, par ailleurs, il faut observer :

1° Que les crédits nécessaires pour la garantie des ressources aux collectivités locales (page 231) s'avèrent d'ores et déjà nécessaires et correspondront encore à un minimum de 11 milliards.

2° Que la mise en application de la loi-cadre aux territoires d'outre-mer nécessitera l'ouverture de crédits supplémentaires de l'ordre de 20 milliards.

3° Que le budget des anciens combattants comportant paiement de dépenses obligatoires a été sous-estimé d'environ 15 milliards.

4° Que le budget des P. T. T. est en déséquilibre de 4 milliards.

Cela fait donc, au total, un supplément de 69 milliards.

Ainsi donc, c'est à 714 milliards au moins que devrait ressortir le déficit d'un budget correctement établi et présenté au Parlement.

Tel est le budget « d'austérité » qui nous est présenté !

Bien entendu, comme ces évaluations correspondent à l'optique optimiste antérieure aux événements de Suez, et si, comme il est à craindre, une moins-value dans les recettes fiscales primitivement escomptée se manifestait (certains l'évaluent à 200 milliards), c'est au voisinage de 900 milliards que s'établirait le déficit.

Il n'est aucune habileté financière qui pourrait sauver la monnaie dans une telle éventualité.

## SECTION II. — Les opérations de trésorerie.

### I. — Fonds de développement économique et social.

Les dotations du fonds sont fixées, pour 1957, à 205 milliards, en augmentation de 5 milliards par rapport à l'année dernière.

Il faut toutefois signaler que certains prêts ont été « débudgétisés » et seront désormais pris en charge par les établissements financiers. Ces prêts s'élevaient à 57,5 milliards et sont répartis ainsi qu'il suit :

Habitat rural, 8 milliards.

Sidérurgie, 8 milliards.

Energie atomique, 6,5 milliards.

Gaz de Lacq, 24,1 milliards.

Charbonnages de France, 4 milliards.

Air-France, 6,9 milliards.

Total, 57,5 milliards.

## II. — H. L. M.

Pour les H. L. M., les dotations prévues pour 1957 sont de 120 milliards, en augmentation de 13 milliards par rapport à l'année dernière.

## III. — Comptes spéciaux du Trésor.

Selon les prévisions actuelles, les comptes spéciaux du Trésor doivent présenter en 1957 un solde débiteur de 80 milliards, se décomposant comme suit :

Comptes de commerce, 14 milliards.

Comptes d'affectation spéciale, 10 milliards.

Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers, 2 milliards.

Comptes d'opérations monétaires, 1 milliard.

Comptes d'avances, 54 milliards.

Comptes de prêts et de consolidation, 1 milliard.

Comptes de liquidation, 2 milliards.

Total, 80 milliards.

1° Comptes de commerce (14 milliards) :

Le solde débiteur doit provenir essentiellement de deux comptes : — le compte « Fonds national d'aménagement du territoire » : 10 milliards ;

— le compte « Subsistances militaires » : 2 milliards, avec possibilité d'augmentation de 3 milliards selon l'évolution de la situation en Algérie ;

2° Comptes d'affectation spéciale (10 milliards) :

La charge provient du compte de l'allocation scolaire (9,5 milliards) et du fonds forestier (2,5 milliards) et se trouve atténuée par un excédent de recettes du fonds national pour le développement des aductions d'eau (2,6 milliards) ;

3° Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (2 milliards) :

La charge sera imputable au compte d'exécution des accords conclus avec divers pays étrangers pour l'indemnisation d'intérêts français et du compte relatif à l'échange des marks des anciens prisonniers de guerre ;

4° Comptes d'opérations monétaires (1 milliard) :

La charge provient du compte « Pertes et bénéfices de change » ;

5° Comptes d'avances (54 milliards) :

Cette charge se répartit ainsi qu'il suit :

Avances sur centimes aux collectivités locales, 8 milliards.

Avances courantes de trésorerie aux collectivités locales et aux établissements publics, 31 milliards.

Avances aux régimes sociaux, 15 milliards.

Total, 54 milliards.

## IV. — Récapitulation des opérations couvertes par la trésorerie.

Fonds de développement économique et social, 205 milliards.

H. L. M., 120 milliards.

Comptes spéciaux, 80 milliards.

Total, 405 milliards.

## SECTION III. — Total général des charges incombant au Trésor.

Il ressort de l'analyse qui précède que, d'après les documents qui nous ont été soumis et selon les prévisions dans leur forme actuelle, le Trésor aura à supporter, en 1957, une charge totale de 1.050 milliards en décomposant ainsi qu'il suit :

Au titre des opérations budgétaires, 615 milliards.

Au titre des opérations de trésorerie, 405 milliards.

Total, 1.050 milliards.

Par rapport à la charge qui était prévue pour 1956, lors du vote des collectifs, et qui s'établissait à 983 milliards, les évaluations pour 1957 accusent un nouvel accroissement de 67 milliards.

En réalité, l'augmentation est plus importante car, à ces 67 milliards, il faut ajouter, pour rendre la comparaison homogène, les 57,5 milliards de prêts du fonds de développement économique et social qui ont été « débudgétisés » ainsi que les sous-évaluations dont nous avons parlé à propos du déficit budgétaire (collectivités locales, loi-cadre des T. O. M., anciens combattants, postes, télégraphes et téléphones), en tout 50 milliards.

Cela porterait le total des endettements à plus de 1.150 milliards, correspondant à une augmentation sur 1956 de plus de 150 milliards.

Voilà le chiffre réel qui traduit, là encore dans les faits, les occupations « d'austérité » qui ont présidé à l'élaboration de ce budget !

Cela, toujours sous la réserve que les événements de Suez n'occasionneront pas un ralentissement économique et une moins-value de recettes dont nous avons dit qu'elle était évaluée, par certains, à 200 milliards.

Ainsi ce total de 1.150 milliards dans la meilleure hypothèse, exagérément optimiste, de plus de 1.300 milliards dans l'hypothèse la plus vraisemblable, représente ce que doit être le découvert de la trésorerie en 1957, c'est-à-dire le total des sommes que, pour que la caisse ne « saute pas », le Trésor devra se procurer par n'importe quel moyen.

Au terme de cette analyse objective des propositions gouvernementales, le rapporteur général ne saurait que rappeler une fois encore leur « fictif », en même temps que ses craintes réelles.

Ces propositions présentent, en effet, deux défauts.



D'une part, elles ont été faites avant la crise de Suez qui a complètement bouleversé les données du problème en faisant peser de graves menaces sur l'activité économique de la France.

Le Gouvernement, qui avait tablé sur la poursuite de l'expansion économique au même rythme exceptionnellement favorable que celui des deux dernières années, ne bénéficiera pas des plus-values fiscales — considérables puisqu'elles étaient de 9 p. 100 par rapport au rendement probable de 1956 — qu'il avait escomptées. Par contre, il peut être appelé à faire face à des dépenses supplémentaires. Ainsi la charge incombant au Trésor peut accuser un alourdissement dont il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de prendre l'exacte mesure, mais qui risque d'être important.

D'autre part, le projet qui nous est soumis ne comporte aucun crédit au titre des opérations en Algérie pour lesquelles le Gouvernement a seulement indiqué que les dépenses pourraient osciller entre 310 et 360 milliards, tandis que les ressources nouvelles instituées à leur propos devaient produire 107 milliards environ. Ainsi, le présent projet laisse le Parlement devant un « trou » de l'ordre de 200 à 250 milliards dont on ignore complètement comment il sera comblé.

Si l'on veut résumer, pour prendre une notion exacte de la gravité de notre situation financière, les chiffres les plus caractéristiques du budget qui nous est soumis et les remarques qu'ils appellent, on arrive aux conclusions suivantes :

1° Si l'on s'en tient aux chiffres avancés par le Gouvernement mais qu'on restitue au budget de 1957 sa physiologie officielle intégrale, on aboutit, avec un chiffre total de dépenses de 4.465 milliards, à une augmentation de 502 milliards par rapport à ce qui constituait la loi de finances de 1956 et à un déficit de 615 milliards, lui-même en augmentation de quelque soixante milliards sur l'an dernier ;

2° Mais ces divers chiffres n'ont été maintenus à ces niveaux apparents que parce qu'on a recouru à de multiples artifices permettant de sous-évaluer certains postes, ne plus prendre en comptabilité certaines opérations, de reporter certains paiements, etc.

En réalité, établi dans les mêmes conditions que le budget de 1956 et présenté d'une manière correcte, le chiffre des dépenses du budget de 1957 devrait être majoré de plus de 70 milliards et conduire à un déficit de plus de 700 milliards ;

3° Bien entendu, ces chiffres, quoique atteignant, et de loin, des niveaux records, ne sont cependant aussi bas que parce qu'on est parti de l'hypothèse d'un développement ininterrompu et au même rythme de l'expansion économique, assurant un développement de recettes de plus de 9 p. 100 correspondant à une plus-value fiscale de plus de 316 milliards par rapport au rendement escompté de 1956 et de l'ordre de 14 p. 100 correspondant à une plus-value de quelque 470 milliards par rapport aux prévisions initiales de 1956.

Si cette plus-value, à la suite des événements de Suez, n'atteint seulement que la moitié de cette somme — ce qui n'est hélas que trop probable — c'est au voisinage de 900 milliards que s'établira le déficit proprement dit du budget.

On juge par là de la situation critique, dans laquelle pourrait nous plonger ce budget si les dépenses qu'il prévoit étaient toutes effectuées ;

4° Si maintenant on examine le montant total des obligations et des découverts auxquels auront à faire face les caisses publiques en 1957, — que l'on a appelé parfois l'« impasse » de la trésorerie et qui correspond à des sommes que l'Etat n'a pas en sa possession mais qu'il devra se procurer par n'importe quels moyens corrects ou anormaux — on arrive au total impressionnant de près de 1.100 milliards — toujours dans l'optique officielle favorable, antérieure aux événements de Suez ;

5° En réalité, ce total de l'« impasse » doit s'élever plus certainement à un minimum de 1.300 milliards, si l'on tient compte de façon très modérée, comme nous l'avons fait pour l'évaluation du déficit budgétaire, des répercussions économiques et fiscales des événements de Suez ;

6° Mais, malgré son énormité, cette somme ne représente encore qu'une partie de l'endettement total qui résultera pour l'Etat, en 1957, du fait du fonctionnement de ces diverses activités administratives, industrielles et sociales, les deux premières ayant en particulier, pour leur compte, à faire face à des obligations ou des déficits résiduels nécessitant encore un appel supplémentaire au crédit public.

Dans la quatrième partie de ce rapport, intitulée « Synthèse financière de l'ensemble des activités de l'Etat », nous établirons le bilan global de ces dernières ;

7° Si l'on tient compte du fait que, chaque année, les dettes s'ajoutent à la masse déjà énorme des dettes des années précédentes, il arrive nécessairement un moment où, devant la progression croissante des découverts, on n'est plus en mesure de trouver auprès des prêteurs éventuels les fonds suffisants pour y faire face. On peut se demander, dans le cas où l'on s'entêterait à vouloir exécuter un budget qui ne subirait pas dans ses dépenses des amputations héroïques qui sont indispensables, l'année 1957 ne marquerait pas, dans les plus grands désordres financiers et sociaux, l'éroulement de ce système insensé de vie à crédit.

C'est la raison pour laquelle, ne pouvant donner son adhésion à des dispositions laissant planer une aussi grande incertitude sur les dépenses et les recettes de l'Etat au cours de l'année 1957, et sur les conséquences redoutables qui peuvent en résulter, votre commission des finances, ainsi qu'il sera indiqué plus en détail lors de l'examen de l'article 9, vous demandera, pour limiter au maximum les risques que courent actuellement nos finances publi-

ques, de procéder au blocage d'une fraction importante des dépenses et de n'autoriser le déblocage qu'en fonction des plus-values fiscales qui pourraient être effectivement enregistrées par rapport à l'année 1956.

Note importante. — Nous répétons ici ce que nous avons déjà dit au début de ce chapitre, que les chiffres que nous avons présentés en regroupant des chiffres qui résultent de divers documents officiels relatifs au budget ne correspondent pas avec les chiffres qui figurent dans la loi de finances aux articles 9 à 13, et que nos collègues pourraient s'en étonner.

C'est que, comme nous l'avons indiqué, la loi de finances, présentée de façon quelque peu incorrecte, ne reproduit pas l'universalité des opérations budgétaires, laissant de côté une grosse partie des dépenses (Algérie) et une petite partie des recettes.

Les chiffres que l'on trouve dans le projet de loi de finances modifié par la lettre rectificative n° 3239 sont les suivants :

Art. 8. — Evaluation des recettes.

3.820 milliards dont 107 milliards pour l'Algérie. Seule la différence, soit 3.713 milliards, est retenue dans l'équilibre de la loi de finances.

Art. 9. — Dépenses des services civils et militaires.

NATURE DES DÉPENSES	PROJET DE LOI de finances.	LETTRE rectificative n° 3239.
	(En milliards de francs.)	
Dépenses ordinaires civiles.....	2.393,5	2.408
Dépenses civiles en capital.....	694,9	695
Dépenses ordinaires militaires.....	618,6	619
Dépenses militaires en capital.....	382,6	383
Totaux .....	4.089,6	4.105

Art. 10. — Opérations de trésorerie montant de 410 milliards dans le projet de loi de finances ramené à 405 milliards par la lettre rectificative n° 3239.

Art. 14. — Ressources de trésorerie.

Montant de 787 milliards dans la loi de finances porté à 797 milliards par lettre rectificative n° 3239.

Les chiffres du rapport général ont été établis en réincorporant les opérations d'Algérie tant en recettes qu'en dépenses, ce qui donne :

Art. 8. — Evaluation des recettes : 3.820 milliards.

Art. 9. — Dépenses des services civils et militaires.

Chiffre total porté à 4.465 milliards compte tenu de 360 milliards de dépenses au titre de l'Algérie.

Art. 10. — Opérations de trésorerie : 405 milliards, chiffre conforme à celui du Gouvernement.

Art. 14. — Ressources de trésorerie :

Déficit budgétaire (4.465 — 3.820) milliards = 645 milliards.  
Opérations de trésorerie, 405 milliards.  
Total, 1.050 milliards.

### TROISIEME PARTIE

## LE SECTEUR DES ACTIVITES INDUSTRIELLES ET LE SECTEUR DES ACTIVITES SOCIALES DE L'ETAT

### CHAPITRE I<sup>er</sup>

#### Le secteur industriel de l'Etat.

##### I. — SITUATION ACTUELLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

A côté de ses attributions administratives, l'Etat a la charge d'ensembles industriels dont l'importance n'a cessé de croître ces dernières années et qui sans qu'on en prenne bien souvent conscience représentent un volume de dépenses supérieur à la totalité des dépenses des services administratifs traditionnels.

On constate que, d'une année à l'autre, les dépenses totales du secteur nationalisé passent de 2.398 milliards à 2.514 milliards, soit une augmentation de 4,8 p. 100.

Presque toutes les entreprises prévoient une progression de leurs dépenses. Une seule semble *a priori*, faire exception : la Société nationale des chemins de fer français ; mais c'est là une simple apparence. En 1957, cette société nationale va bénéficier, en effet, de deux importantes mesures d'exonération fiscale : la suppression de la taxe sur les prestations de services pour les transports de marchandises et la suppression de la redevance d'usage de la voie. Au total, son compte d'exploitation de 1957 se trouvera allégé d'une quarantaine de milliards. Si l'on tient compte de ce correctif, on s'aperçoit que loin d'avoir diminuées, les dépenses de la Société nationale des chemins de fer français marquent, en fait, un accroissement d'environ 27 milliards entre l'exercice 1956 et l'exercice 1957, soit en pourcentage 4 p. 100 ce qui est tout à fait comparable à la moyenne générale.

Les principales causes d'augmentation des dépenses du secteur industriel de l'Etat peuvent s'analyser comme suit :

#### 1° Développement de la production :

Un certain nombre d'entreprises pensent avoir en 1957 une activité accrue, soit qu'elles escomptent bénéficier normalement du développement espéré de la production industrielle, soit qu'elles se trouvent, elles-mêmes, placées dans un secteur où la conjoncture est particulièrement favorable. Ce cas est notamment celui des sociétés nationales de constructions aéronautiques qui du fait, en particulier, des importants programmes militaires qui leur ont été confiés possèdent, dans l'ensemble, des carnets de commandes largement garnis. A titre d'exemple, on peut citer la Société Ouest Aviation qui prévoit une augmentation de 57 p. 100 de ses achats de matières et équipements en liaison avec l'avancement de ses fabrications et une majoration de 71 p. 100 de ses impôts sur le chiffre d'affaires. Il est à noter toutefois que les effectifs n'augmentent que de 4 p. 100 ce qui laisse espérer une nette amélioration de la productivité de l'entreprise.

De même, Electricité de France — en présence d'une consommation dont l'augmentation régulière confirme largement, jusqu'ici, la règle du doublement en dix ans — peut prévoir un accroissement certain de son activité. Les recettes afférentes aux ventes d'énergie électrique qui sont estimées à 283 milliards pour 1956 doivent atteindre 309 milliards en 1957 (soit une augmentation de plus de 9 p. 100) ;

#### 2° Augmentation des prix :

L'amplitude des majorations escomptées à ce titre sur le poste « Achat de matières » est relativement réduite. Elle est toutefois assez variable suivant les entreprises et ce n'est que très approximativement qu'on peut en chiffrer la moyenne aux environs de 3 p. 100 ;

#### 3° Majoration des salaires :

De nombreuses progressions sont constatées sur ce poste. A titre d'exemple, on peut citer :

La Société nationale des chemins de fer français où les frais de personnel (charges sociales comprises) passent de 353 milliards en 1956 à 375 milliards en 1957, soit une augmentation de 6,2 p. 100, et ce, à effectifs constants ;

Electricité de France, où l'on constate une situation analogue ; les dépenses de personnel de cette entreprise augmentent d'un exercice à l'autre de plus de 5 milliards, soit également environ 6,2 p. 100 ;

Les sociétés de constructions aéronautiques où des majorations de salaires de l'ordre de 4 p. 100 à 5 p. 100 sont prévues.

En résumé, et bien qu'il soit délicat de faire toujours un partage exact entre les différentes causes de progression des dépenses d'une entreprise, on peut estimer que, dans l'ensemble, l'augmentation globale de 1956 à 1957 des comptes d'exploitation du secteur industriel de l'Etat résulte davantage de majorations de prix de salaires que du développement escompté de l'activité économique.

Quoi qu'il en soit et ainsi que votre rapporteur général a eu à maintes reprises l'occasion de le signaler, cette masse considérable de dépenses échappe pratiquement à tout contrôle, car, les dirigeants des sociétés nationales qui ne sont, ni stimulés par la recherche du profit, ni retenus par la crainte de la faillite comme un industriel privé, ne sont pas davantage soumis aux règles très strictes imposées aux fonctionnaires de l'Etat. Pour eux, n'existent ni crédits limitatifs, ni contrôle des dépenses engagées, ni un ensemble des procédures administratives, peut-être dans certains cas trop lourdes, mais qui n'en constituent pas moins une garantie de bonne gestion et un frein contre le gaspillage et les dépenses somptuaires.

On ne doit pas s'étonner, dans ces conditions, si les résultats financiers du secteur nationalisé sont, dans leur ensemble, peu brillants. Or, c'est à l'Etat, et par conséquent le contribuable, qui en définitive est appelé à couvrir, sous une forme ou une autre, les résultats de cette gestion.

Jusqu'à maintenant, et malgré les nombreux avertissements qui ont été donnés par différentes autorités et notamment par la commission de vérification des comptes et entreprises publiques, aucun effort vraiment sérieux n'a été entrepris en vue d'une remise en ordre de ce secteur. Sans doute, a-t-on pu constater des tentatives fragmentaires en ce sens, des mesures isolées ont été édictées, mais, en général, leur application a été décevante. Non seulement le problème reste entier, mais la situation va en s'aggravant chaque année davantage et les déficits ne cessent de croître.

Alors que, d'une manière générale, l'activité économique du pays s'accroît, la situation des entreprises publiques ne fait, par contre, que se dégrader chaque jour davantage.

Très prochainement, votre sous-commission chargée de suivre et d'apprécier la gestion des sociétés nationalisées, doit déposer, conformément à la loi du 3 avril 1955, un rapport sur la situation particulière de chacune des grandes entreprises publiques. Votre rapporteur général se bornera donc, dans le cadre du présent chapitre, à évoquer quelques questions générales concernant le contrôle de la gestion des entreprises publiques, les concours financiers de l'Etat au secteur nationalisé, la rémunération du personnel et le problème des filiales.

## II. — LE CONTROLE DE LA GESTION DES ENTREPRISES PUBLIQUES

La gestion des entreprises publiques pose des problèmes qui, il faut le reconnaître, n'ont jamais été résolus. Jusqu'à présent, le plus grand empirisme a régné dans ce domaine, où l'on s'est contenté de solutions fragmentaires, parfois contradictoires, et où, au surplus, la réglementation existante n'a jamais été sérieusement appliquée.

L'entreprise nationale est, de par sa nature, placée dans une

situation hybride à mi-chemin entre le secteur privé et le secteur administratif traditionnel. De cette situation, elle a cherché à profiter au maximum, invoquant sa qualification de « publique » lorsque celle-ci lui paraissait la plus avantageuse, faisant valoir au contraire son caractère industriel et commercial lorsqu'il s'agissait d'échapper aux impératifs de la tutelle administrative. N'ayant ni les sujétions des services de l'Etat, ni à tenir compte des nécessités financières qui s'imposent d'une manière absolue au secteur privé, les entreprises nationales, tout au moins celles qui ne se trouvent pas dans le secteur concurrentiel, ont pu poursuivre à leur guise une politique coûteuse, où la technique a eu la primauté sur l'économique, et où la réalisation d'investissements somptuaires paraît avoir fait l'objet de plus de préoccupations que la recherche de la rentabilité et de l'équilibre financier.

Une telle situation était, du reste, fatale à partir du moment où l'on créait des organismes, juridiquement mal définis, et pour lesquels aucun mode de gestion propre n'était prévu.

Ce n'est pas, en effet, par un pur hasard que notre administration traditionnelle se trouve régie à l'heure actuelle par des règles strictes, souvent fort éloignées des usages du commerce et de l'industrie ; c'est au contraire l'aboutissement de tâtonnements et d'efforts poursuivis pendant des siècles en vue de résoudre le problème complexe que pose le fonctionnement financier des services administratifs.

Ceux-ci, qui ont un rôle essentiellement dépensier, ne sont pas chargés de pourvoir à leur propre financement. Même lorsque leur activité consiste justement à procurer à l'Etat les ressources qui lui sont nécessaires — comme c'est le cas pour les services fiscaux — il n'y a aucun lien direct entre les produits encaissés et les frais de fonctionnement. Cette absence de but lucratif aurait favorisé abus et gaspillages, si des procédures strictes, fruits de l'expérience, n'avaient été instituées pour limiter et contrôler les dépenses.

Le problème se pose de la même manière en ce qui concerne les entreprises publiques. Lorsqu'en nationalisant les secteurs de base de l'activité économique on a entendu les « placer au service de la nation », et les soustraire à une gestion orientée vers la recherche du profit, il aurait été nécessaire, en contrepartie, de les soumettre à une réglementation destinée à assurer leur fonctionnement dans les conditions les plus économiques possibles.

Or, il n'en a malheureusement rien été. Les lois de nationalisation se sont bornées, pour la gestion des nouvelles entreprises, à renvoyer, par quelques formules vagues, aux règlements et usages du secteur privé, alors que le fondement même de ce secteur est la notion de profit capitaliste que les nationalisations entendaient précisément abolir. On pensa résoudre toutes les difficultés en plaçant à la tête des entreprises des conseils d'administration tripartis, où à côté de fonctionnaires, siègent des délégués du personnel dont la tendance est fatalement de rechercher pour leurs mandants l'octroi d'avantages aussi élevés que possible, et, des représentants des usagers qui pour leur part, ne peuvent que souhaiter un abaissement des prix de vente, sans un souci toujours suffisant des intérêts financiers de l'entreprise.

Le seul frein aux gestions les plus aventureuses était le contrôle financier, réorganisé en contrôle d'Etat, par l'ordonnance du 23 novembre 1944, mais dont le rôle, comme il le sera indiqué, est limité.

Quant à la sanction de la faillite que certains, avec beaucoup de naïveté, présentaient comme une garantie de bonne gestion, elle ne pouvait évidemment pas jouer ; car il est inconcevable qu'une entreprise comme Electricité de France, les Houillères ou la Société nationale des chemins de fer français puisse être amenée à fermer ses portes. L'Etat allait donc être entraîné à apporter son concours financier aux sociétés nationales, sans avoir, par ailleurs, la possibilité de s'opposer aux gestions les plus dispendieuses.

Des contradictions aussi flagrantes ne pouvaient aboutir qu'à des résultats déplorables, et si l'on doit s'étonner d'une chose, c'est qu'ils n'aient pas été pires.

Il est d'autant plus regrettable que les nationalisations n'aient pas, à l'origine, été accompagnées de mesures propres à assurer une gestion aussi rigoureuse que possible des entreprises, qu'il existait déjà, en la matière, le précédent des offices.

On se rappelle que, dès 1932, les abus constatés dans la gestion des offices à caractère industriel ou commercial avaient entraîné une réaction contre l'autonomie financière accordée à certains services d'Etat et provoqué l'institution d'un contrôle financier sur ces organismes. Ce contrôle réalisé par les décrets-lois de 1935 devait subsister jusqu'en novembre 1944, époque à laquelle il fut remplacé par le contrôle d'Etat.

Le contrôle d'Etat s'est malheureusement montré souvent impuissant à assurer une saine gestion financière des entreprises publiques. En effet, malgré son titre, le contrôleur d'Etat est beaucoup plus un informateur qu'un véritable contrôleur ; s'il possède les pouvoirs d'investigation les plus étendus, s'il a accès aux séances des conseils d'administration, par contre, dans la plupart des cas, il n'a ni droit de visa, ni droit de veto. Tout au plus peut-il donc signaler les décisions qui lui paraissent dangereuses ou inopportunes aux pouvoirs publics, mais ces derniers sont, également, dans bien des cas, démunis de moyens d'action.

L'insuffisance du contrôle d'Etat est du reste pour une bonne part imputable au Gouvernement, car l'ordonnance du 23 novembre 1944 avait prévu que des arrêtés ultérieurs fixeraient par entreprise, ou groupe d'entreprises, les modalités du contrôle ; or, en règle générale, ces arrêtés n'ont pas été pris.

Quoi qu'il en soit, la gravité de la situation financière des entreprises publiques entraîna finalement l'intervention de différentes mesures destinées à pallier l'insuffisance du contrôle.

Dans le domaine législatif, on doit citer, en particulier, la création des sous-commissions parlementaires chargées de suivre et d'apprécier la gestion des entreprises nationalisées et l'institution de la

commission de vérification des comptes. Mais dans l'un et l'autre cas, il ne peut s'agir que de contrôles *a posteriori*; or, s'il importe de pouvoir reconnaître et dénoncer les abus, il serait indispensable de pouvoir surtout empêcher leur naissance, car il est toujours difficile et par fois impossible de revenir sur les erreurs de gestion. Une véritable tutelle du secteur industriel de l'Etat est donc indispensable. Après divers tâtonnements et l'intervention de quelques mesures séparées, une tentative sérieuse fut faite en ce sens par le décret n° 53-707 du 9 août 1953. Malheureusement cette œuvre était sur certains points incomplète et par ailleurs son application n'a pas été jusqu'ici poursuivie avec toute l'énergie désirable. Néanmoins on doit considérer ce texte comme le premier essai important pour soumettre, à des règles de caractère public, la gestion des grandes entreprises nationales.

Avant d'aborder les critiques que l'on peut faire au décret du 9 août 1956 et d'envisager les réformes à y apporter, on rappellera brièvement les grandes lignes de ce texte qui peuvent se résumer comme suit: approbation par les ministres intéressés des budgets, comptes et prises de participations des entreprises publiques; fixation par les ministres de tutelle du montant des jetons de présence des administrateurs et de la rémunération des présidents et directeurs généraux; institution d'une commission de coordination des salaires chargée de donner un avis sur les mesures relatives aux rémunérations (ces mesures, par ailleurs, ne pouvant devenir exécutoires, dans les entreprises dites à statut, qu'après approbation ministérielle); enfin, le contrôle d'Etat et le contrôle de la commission de vérification des comptes peuvent être étendus aux filiales des sociétés nationales.

Ce texte a donc donné au Gouvernement des pouvoirs importants à l'égard des entreprises publiques, mais son application a été jusqu'ici incomplète; c'est ainsi que l'extension du contrôle d'Etat aux filiales n'a été que très fragmentaire, les plus grandes entreprises, comme Electricité de France ou les Houillères y ayant échappé; d'autre part, l'action de la commission de coordination des salaires a été souvent contrariée soit par des décisions gouvernementales passant outre à ses avis, soit même par les entreprises la mettant en présence du fait accompli.

Par ailleurs, le décret du 9 août 1953 présente deux lacunes importantes.

En premier lieu, toute réglementation aussi parfaite soit-elle est inefficace si elle est dépourvue de sanction; or il en est ainsi dans le cas présent. Les dirigeants des entreprises publiques peuvent, en fait, se soustraire impunément aux prescriptions qui leur sont imposées et de trop nombreux exemples prouvent qu'ils profitent largement de cette facilité. Il serait donc indispensable que les présidents, directeurs généraux et administrateurs soient responsables des négligences qu'ils apporteraient à l'observation stricte du décret du 9 août 1953, cette responsabilité devant être sanctionnée par des mesures rigoureuses: renvoi devant la cour de discipline budgétaire et même révocation.

D'autre part, l'approbation des budgets des entreprises nationales présentent en fait peu d'intérêt, car ce sont de simples états de prévisions et les crédits qui y sont inscrits sont purement évaluatifs. L'entreprise peut donc en cours d'année dépasser, comme elle le veut, ses prévisions budgétaires. C'est là une lacune grave qui rend le contrôle illusoire. Sans doute ne peut-on donner au budget d'une entreprise à caractère industriel une rigidité aussi grande que celle du budget de l'Etat; certains chapitres varient en effet, d'une façon importante en fonction de la conjoncture économique et il serait impossible de vouloir les limiter; par contre, existe dans tout budget des postes qui peuvent faire dès le début de l'exercice l'objet de prévisions suffisamment rigoureuses: dépenses de personnel, frais immobiliers, publicité, missions, etc. Ces chapitres devraient avoir un caractère limitatif et leur dotation, une fois approuvée par les ministres de tutelle, ne pourrait être majorée sans une nouvelle autorisation.

Par ailleurs, si dans le domaine des rémunérations proprement dites le décret du 9 août 1953 a donné au Gouvernement des moyens de contrôle sérieux, par contre, en ce qui concerne les effectifs, les entreprises jouissent d'une entière liberté; or les deux questions sont liées car il est facile de camoufler sous forme d'avancement une augmentation de rémunération en substituant à une mesure générale une série de mesures individuelles. Il y aurait donc le plus grand intérêt à ce que des tableaux d'effectifs soient établis pour les grandes entreprises publiques, avec, le cas échéant, fixation de règles pour la résorption des surnombres que la situation actuelle ferait apparaître.

Bien entendu, ces différentes mesures ne devraient pas dispenser le Gouvernement d'appliquer les textes déjà existants, en particulier votre rapporteur général croit devoir insister tout spécialement sur la nécessité de prendre, enfin, les arrêtés fixant les pouvoirs des contrôleurs d'Etat, arrêtés qui devraient notamment donner à ces hauts fonctionnaires un droit de veto.

Telles seraient, dans un premier stade, les réformes qu'il paraît indispensable d'apporter à la réglementation régissant les entreprises publiques si l'on veut mettre un terme aux errements actuels.

Toutefois la tutelle du secteur nationalisé ne saurait incomber uniquement au pouvoir exécutif et le Parlement doit, lui aussi, exercer en la matière un contrôle *a priori*.

En effet, il est paradoxal, dans la situation actuelle, de constater qu'aucun service administratif ne peut obtenir un crédit sans une autorisation législative, alors que plus de 2.500 milliards de fonds ayant exactement le même caractère que les fonds publics, sont en définitives dépensés chaque année sans que le Parlement ait même à en connaître. Le caractère industriel et commercial des entreprises nationales, ne saurait, au surplus, être invoqué pour les soustraire à ce contrôle, puisque certains services traditionnels de l'Etat, qui ont également un caractère industriel, les postes, télégraphes et téléphones par exemple, ont toujours été soumis à la procédure budgétaire. Votre rapporteur général pense donc, pour

sa part, que le Parlement devrait être amené, chaque année, à se prononcer, au moins par grandes masses, sur les budgets des principales entreprises publiques. Sans doute certains chapitres ne pourraient avoir qu'un caractère évaluatif, mais néanmoins une telle procédure donnerait l'assurance au pays que les sacrifices demandés aux contribuables ne servent pas à couvrir les résultats d'une gestion insuffisamment rigoureuse du secteur industriel de l'Etat et permettrait, enfin, d'espérer le redressement d'une situation qui n'a que trop dure.

### III. — LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT AUX ENTREPRISES NATIONALISEES

L'Etat est amené à accorder, chaque année, au secteur nationalisé, une aide financière importante, mais dont les modalités diverses et même parfois le caractère occulte masquent l'ampleur réelle.

Votre rapporteur général a donc estimé nécessaire de fournir quelques précisions à ce sujet.

Les concours financiers de l'Etat aux sociétés nationales peuvent revêtir quatre formes distinctes: les subventions, les prêts du Trésor, les emprunts garantis et une formule nouvelle qui doit entrer en application pour l'exercice 1957: les dotations en capital.

#### a) Les subventions:

Les subventions proprement dites ne constituent pas la totalité de l'effort de l'Etat dans ce domaine, car certaines entreprises bénéficient d'une aide indirecte sous forme d'exonérations fiscales, de droit ou de fait.

C'est ainsi que, depuis plusieurs années, l'Etat s'est abstenu d'exiger de la R. A. T. P. le paiement de ses impôts. A l'heure actuelle, les dettes de la régie, à ce titre, s'élèvent à environ 9.300 millions; or, il ne s'agit pas là de simples délais de paiement, mais bien d'une remise d'impôts définitive, car il est exclu que la régie puisse jamais rembourser un tel arriéré. Il y a donc, en l'espèce, octroi d'une véritable subvention occulte dont le montant ne cesse de s'accroître, sans qu'aucune mesure ait été jusqu'ici envisagée pour régulariser cette situation.

Un autre exemple est fourni par la S. N. C. F. Aux termes du décret du 19 septembre 1956, la taxe sur les prestations de services a été supprimée à compter du 24 septembre 1956 pour l'ensemble des transports de marchandises. Or, cette taxe a été remplacée, pour les transports routiers et la batellerie, par des impositions compensatrices. Par contre, aucune taxe nouvelle n'est demandée aux chemins de fer qui bénéficient ainsi, par rapport à leur concurrents, d'un régime fiscal privilégié. La S. N. C. F. profite donc indirectement de la suppression de la T. P. S. ce qui constitue en définitive pour elle une subvention occulte de quelques 23 milliards par an.

Il n'est donc pas étonnant que la société nationale puisse présenter, pour 1957, un budget moins déficitaire que celui de 1956, surtout si l'on tient compte du fait que l'avenant du 25 octobre 1956 à la convention du 31 août 1937 vient de supprimer la redevance d'usage de la voie et décharger, au détriment du budget général, la S. N. C. F. d'une contribution annuelle d'une vingtaine de milliards.

#### b) Les prêts du Trésor aux entreprises publiques:

De son côté, le Trésor apporte au secteur nationalisé une aide importante par le jeu des prêts du fonds de développement économique et social.

Ces prêts qui sont normalement consentis pour une durée de trente ans portent intérêt à 4,50 p. 100, taux qui est, dans la situation actuelle, extrêmement avantageux, surtout si l'on tient compte du fait que ces emprunts ne sont assortis d'aucune clause d'indexation. Il est certain que les entreprises ne pourraient trouver sur le marché financier des conditions aussi intéressantes. Sans doute le bénéfice du fonds n'est pas exclusivement réservé aux entreprises publiques, mais néanmoins leur part est prépondérante: environ 75 p. 100 du montant des prêts.

#### c) Les emprunts garantis:

Indépendamment des prêts faits aux entreprises publiques, par le canal du fonds de développement économique et social, le Trésor donne sa garantie à de nombreux emprunts émis par ces entreprises. Le prêteur est donc assuré que l'Etat, le cas échéant, interviendrait pour suppléer à une éventuelle défaillance de son emprunteur.

En fait, l'intérêt de cette garantie est réduit en ce qui concerne les souscriptions du public; la mise en faillite d'E. D. F. ou de la S. N. C. F. paraît impensable à la masse des épargnants et le fait que le Trésor pourrait théoriquement être appelé à assurer la bonne fin de l'opération n'influe pas, en pratique, sur le comportement des souscripteurs. Par contre, cette garantie présente une grande importance pour le placement d'emprunts auprès de certains organismes financiers importants, telles que les compagnies d'assurances, qui sont, pour la gestion de leur portefeuille, soumises à des règles strictes et ne peuvent investir tout ou partie de leurs fonds qu'en des titres d'Etat ou garantis par l'Etat.

Les entreprises nationales disposent ainsi d'un marché financier particulier auquel les entreprises privées ne peuvent que beaucoup plus difficilement accéder.

Quoi qu'il en soit, on ne doit pas oublier que dans tous les cas les emprunts garantis constituent, pour l'Etat, un véritable engagement « hors bilan » à inscrire au passif du Trésor.

#### d) Les dotations en capital:

A diverses reprises, les grandes entreprises nationalisées se sont plaintes d'être placées dans une situation défavorisée par rapport aux sociétés du secteur privé, du fait qu'elles ne pouvaient avoir recours, pour financer leurs investissements, à des augmentations de capital. Elles sont obligées, dans tous les cas, de procéder à des emprunts dont les remboursements viennent grever leurs comptes d'exploitation.

Ces affirmations sont en elles-mêmes assez discutables. Bien qu'il soit toujours délicat de comparer entreprises publiques et sociétés privées, on peut faire valoir deux arguments à l'encontre des plaintes des sociétés nationales.

En premier lieu, les sociétés privées financent leurs investissements non seulement au moyen d'augmentation de capital mais également par des émissions d'emprunts; or, pour ces dernières, elles ne disposent pas, en général, des facilités réservées en priorité au secteur nationalisé et que nous venons d'examiner dans les deux paragraphes précédents.

D'autre part, les entreprises publiques, il faut le reconnaître, ont reçu au moment de la nationalisation des actifs considérables dans des conditions financières particulièrement avantageuses, car du fait notamment de la dépréciation monétaire, la charge des indemnités à verser aux anciens propriétaires est très probablement inférieure aux dividendes qu'une entreprise privée devrait normalement assurer à ses actionnaires.

Quoi qu'il en soit, et sans entrer dans une plus longue discussion théorique, on se bornera à enregistrer le fait que satisfaction sera donnée en 1957 à la demande des entreprises nationales.

Deux décrets (nos 55-492 et 55-493) en date du 14 mai 1955 pris dans le cadre de la loi du 17 août 1948 ont prévu que le capital des Charbonnages de France et des houillères de bassins, d'une part, d'Electricité de France et de Gaz de France, d'autre part, pourrait être complété « dans les limites fixées par la loi » par des dotations. Ces dotations doivent donner lieu, au profit du Trésor, au versement d'un intérêt fixe et, le cas échéant, d'un dividende complémentaire prélevé sur les bénéfices, sans toutefois que le taux global de l'intérêt et du dividende puisse excéder 6 p. 100.

En outre, l'excédent éventuel des bénéfices, après prélèvement du dividende, devra, à concurrence de 50 p. 100, être affecté à l'amortissement de la dotation en capital.

Par ailleurs, l'article 110 de la loi du 4 août 1956 a prévu que des arrêtés pris après avis des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République procéderaient, au titre des augmentations de capital des entreprises nationales, à l'ouverture de crédits, dans la limite des sommes remboursées au Trésor par ces entreprises sur les prêts d'équipement qui leur ont été consentis antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1956. Un projet d'arrêté en ce sens vient d'être soumis par le Gouvernement aux commissions financières des deux Assemblées.

En pratique, le mécanisme de l'opération est fort simple: l'entreprise rembourse au Trésor tout ou partie des prêts qui lui ont été consentis, et, en contrepartie, reçoit immédiatement, à titre de dotation en capital, une subvention d'égal montant. Tout se résume donc en un jeu d'écritures et aboutit, en définitive, à la transformation en subvention des avances du fonds de développement économique.

L'opération projetée porte sur un montant de 650 milliards, répartis comme suit:

Charbonnages, 265 milliards;

E. D. F., 315 milliards;

G. D. F., 70 milliards.

Par ailleurs, le taux de l'intérêt fixe doit être de:

1 p. 100 pour Charbonnages;

3 p. 100 pour E. D. F.;

1 p. 100 pour G. D. F.

La différence de taux est justifiée, non par des considérations théoriques, mais simplement par la situation financière de chaque entreprise.

Le régime des dotations en capital, en diminuant leurs charges financières, va apporter aux trois entreprises une aide qui peut être chiffrée pour 1957 à:

10,7 milliards pour les Charbonnages;

6,4 milliards pour E. D. F.;

2,5 milliards pour G. D. F.

C'est donc, au total, un concours supplémentaire de près de 20 milliards que l'Etat apportera durant le prochain exercice au secteur nationalisé. On ne mentionnera évidemment que pour mémoire l'éventualité d'un dividende complémentaire et, à plus forte raison, d'un remboursement de la dotation; la situation financière présente et passée des trois entreprises permet de considérer cette éventualité comme purement théorique.

Si, comme il a été précédemment indiqué, les dotations en capital peuvent, dans leur principe, être discutées, les modalités d'application retenues enlèvent, au moins pour Charbonnages et G. D. F., toute justification au système. On a théoriquement voulu placer les entreprises nationales dans la même situation que les sociétés privées, mais quelle société anonyme pourrait se permettre de ne verser à ses actionnaires, d'une manière constante, qu'un dividende égal à 1 p. 100 du nominal des actions ?

On est donc amené à conclure que les dotations en capital ne sont en définitive qu'un prétexte pour apporter à certaines entreprises publiques une aide financière sous une forme moins voyante que la subvention budgétaire pure et simple.

Ainsi, les concours financiers de l'Etat au secteur nationalisé revêtent des formes multiples et font peser sur le budget et sur le Trésor des charges considérables qui aggravent sérieusement une situation déjà difficile par ailleurs.

#### IV. — LES REMUNERATIONS DANS LE SECTEUR NATIONALISE

Dans les grandes entreprises nationales, les charges de salaires constituent certainement le poste du compte d'exploitation qui a, en proportion, le plus augmenté au cours de ces dernières années. Il paraît donc intéressant d'examiner les conditions dans lesquelles ont été accordées de substantielles majorations de rémunération aux personnels du secteur nationalisé.

Ces personnels se divisent, on le rappelle, en deux catégories suivant qu'ils sont ou non soumis à la législation de droit commun.

En effet, si aux termes de l'article 310 du code du travail les entreprises publiques sont placées, en principe, dans le champ d'application de la loi sur les conventions collectives, certaines d'entre elles, dont la liste a été fixée par décret, en sont exclues et leurs agents bénéficient alors d'un régime statutaire particulier.

Les entreprises publiques soumises au droit commun ont, en général, accordé à leur personnel les augmentations de salaires qui intervenaient dans le secteur d'activité économique dont elles relèvent. Certaines d'entre elles se sont même placées en flèche dans ce domaine, notamment la Régie nationale des usines Renault qui, profitant d'une conjoncture favorable sur le marché de la construction automobile, a fait bénéficier son personnel d'avantages importants.

De leur côté, les entreprises dites à statut ont également procédé à des relèvements de traitements d'une grande amplitude. Or, ce fait est pour le moins surprenant. En effet, la politique constante du Gouvernement depuis 1955 a été d'exclure toute augmentation générale des salaires. Seules étaient préconisées les augmentations que les sociétés étaient susceptibles d'effectuer par prélèvement sur leurs bénéfices. Malheureusement, les marges bénéficiaires des entreprises nationales sont le plus souvent négatives et c'est l'Etat, sous une forme ou une autre, qui doit, comme nous venons de le voir, couvrir leur déficit. Dans ces conditions, toute augmentation de salaire est, en définitive, supportée par le budget ou le Trésor. Mais cette considération ne paraît avoir arrêté ni les dirigeants des entreprises, ni les pouvoirs publics.

On s'est donc trouvé dans la situation paradoxale suivante: alors qu'invoquant les difficultés financières, hélas trop réelles, le Gouvernement se refusait à toute amélioration sérieuse de la situation des fonctionnaires et étalait largement dans le temps les mesures qui étaient finalement prises en leur faveur, les personnels du secteur nationalisé se voyaient accorder, avec l'argent du Trésor, des avantages substantiels. Or, ces personnels jouissaient déjà de rémunérations supérieures à celles de la fonction publique, sans même parler des autres avantages qui découlent de leurs statuts.

A titre d'exemple, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1955, les augmentations moyennes suivantes ont été accordées dans le secteur nationalisé:

S. N. C. F., 20 p. 100.

R. A. T. P., 22 p. 100.

Houillères, 22,8 p. 100.

E. D. F., 13,5 p. 100.

Dans ces grandes entreprises, les relèvements de rémunération ont pris une double forme: pour une partie, la plus faible en général, on a procédé à des augmentations directes de salaire, le surplus de la hausse a été camouflé sous l'appellation de primes de rendement ou de parts de productivité qui sont, ensuite, progressivement intégrées dans le traitement principal.

Etant donné l'importance prise par ces augmentations déguisées et les dangers graves qu'elles présentent quant à la situation financière des entreprises, il paraît nécessaire d'y consacrer un développement spécial.

Le principe de l'intéressement du personnel au développement de la productivité est, en lui-même, excellent. D'une part, il est équitable de faire bénéficier les travailleurs des conséquences de l'amélioration de leur rendement, d'autre part, c'est là le moyen d'inciter la main-d'œuvre à améliorer la qualité de son travail et à se plier aux adaptations nécessaires.

Par contre, on ne doit pas perdre de vue que le développement de la productivité est, dans bien des cas, indépendant des efforts du personnel, soit qu'il résulte simplement de la modernisation des installations, soit même qu'il provienne de causes économiques générales absolument étrangères à l'entreprise.

Un exemple très simple, mais particulièrement frappant est fourni par Electricité de France. Le remplacement d'une centrale thermique vétuste par des installations modernes permet, sans augmentation du personnel ni de l'effort demandé à chaque agent, une production considérablement accrue avec un rendement énergétique supérieur. De même, la mise en service d'un grand barrage procure, avec un personnel très réduit, une production nouvelle d'un à deux milliards de kWh: mais dans l'un et l'autre cas, des investissements considérables ont été nécessaires et leur coût vient en diminution des économies d'exploitation réalisées par ailleurs. C'est seulement la différence qui constitue la rentabilité de l'opération.

D'autre part, cette production accrue devrait logiquement bénéficier, sous forme de réductions de tarifs, aux utilisateurs puisque ce sont eux qui, en définitive, en sont la cause indirecte. Lorsque l'agent d'Electricité de France trouve, à chaque relevé, dans les compteurs, un nombre croissant de kilowatts, il n'est évidemment pour rien dans cette situation, qui ne lui occasionne aucun travail supplémentaire, mais procure, en revanche, à l'entreprise des recettes nouvelles. Le consommateur devrait donc, en équité, être lui aussi intéressé à la productivité.

Or, ces notions élémentaires paraissent avoir été perdues de vue par certains dirigeants du secteur nationalisé. Pour eux, le consommateur est presque un contribuable faillable à merci, qu'il n'est pas question de faire profiter de l'augmentation de la production.

D'autre part, l'incidence des charges financières est systématiquement ignorée. Est considérée comme économie nette, toute économie d'exploitation indépendamment des investissements qui en sont à l'origine. Il paraît alors tout naturel d'attribuer au personnel le bénéfice de ces économies. Ainsi, frais financiers et dépenses de personnel croissent parallèlement et la situation des grandes entreprises nationales ne peut que s'aggraver d'une manière continue; on aboutit alors au résultat absurde de voir la rentabilité des entreprises publiques diminuer en fonction même du développe-



ment de leur modernisation. La commission de vérification des comptes des entreprises publiques a déjà signalé cette situation paradoxale, mais en vain.

Par ailleurs, à différentes reprises, le Gouvernement a été conduit à promettre le maintien de parités entre les rémunérations des personnels de diverses entreprises: E. D. F. et S. N. C. F., S. N. C. F. et R. A. T. P., etc. Or, l'existence même de ces parités est incompatible avec l'octroi de primes de productivité puisque logiquement celles-ci doivent varier en fonction de la situation propre de chaque entreprise.

Pour concilier deux facteurs aussi opposés, l'on a eu recours à un subterfuge. Dans chaque cas particulier, on a institué des primes calculées suivant des formules telles que la prime devait au même moment atteindre le même taux dans les différentes entreprises intéressées. Mais les événements sont venus déjouer cette combinaison. Dans certains secteurs, l'augmentation de la production a été plus rapide que les prévisions (peut-être du reste volontairement sous-estimées) et le taux des primes a augmenté plus vite que prévu. Pour éviter que les autres entreprises ne se trouvent en retard et sans se soucier des formules initiales, on a délibérément accordé à tous les personnels en cause les mêmes taux de primes que dans l'entreprise la plus favorisée. C'est ainsi, par exemple, que l'augmentation du trafic de la S. N. C. F. a profité, automatiquement, aux agents de la R. A. T. P.

En définitive, on est donc conduit à constater que le vocabulaire de primes ou parts de productivité recouvre dans le secteur public d'importantes augmentations de salaires déguisées qui sont d'autant plus graves qu'elles sont attribuées en fonction de la situation de l'entreprise où la production se développe le plus rapidement. Il suffit de rappeler que la consommation d'électricité double en dix ans pour imaginer à quoi va conduire ce système s'il est maintenu.

Il y a là une menace sérieuse pour les finances de l'Etat sur laquelle votre rapporteur général se doit d'attirer tout particulièrement l'attention. Il lui paraît indispensable que le Gouvernement mette sans tarder un terme à de telles pratiques.

#### V. — LE PROBLEME DES FILIALES DES ENTREPRISES NATIONALES

La nomenclature des établissements publics et semi-publics de l'Etat, des sociétés d'économie mixte et des fondations et associations subventionnées d'intérêt national, que le Gouvernement a déposée en annexe à la loi de finances, par application des dispositions de la loi du 13 juillet 1949, révèle le nombre considérable des filiales de certaines entreprises publiques:

- 24 pour la S. N. C. F.;
- 45 pour Electricité de France;
- 22 pour Gaz de France;
- 36 pour l'Agence Havas;
- 54 pour l'ensemble des charbonnages de France et des houillères de bassins.

Ainsi, le secteur public est-il, en fait, beaucoup plus étendu qu'il ne paraît au premier abord. Par le biais des prises de participations, les grandes sociétés nationales contrôlent de nombreuses entreprises dont les activités sont fort diverses et parfois bien éloignées de l'objet social de l'entreprise mère. Parmi les filiales de l'Agence Havas, on trouve la société les « Diffusions modernes », spécialisée dans les fabrications mécaniques, et au nombre des filiales d'Electricité de France, figure la Société agricole du Bec d'Ambès; l'on pourrait multiplier ces exemples.

En outre, certaines filiales prennent à leur tour des participations dans d'autres sociétés qui deviennent par conséquent des filiales au second degré de l'entreprise publique. Ainsi les ramifications tentaculaires du secteur nationalisé s'insinuent chaque jour davantage dans la vie économique du pays.

Les critiques qu'appelle le développement des filiales dans le secteur nationalisé sont triples.

Tout d'abord, ce procédé permet aux grandes sociétés nationales de tourner les dispositions légales qui limitent le champ de leur activité ou qui leur imposent certaines règles de gestion. Une participation fortement majoritaire assure à l'entreprise mère une mainmise absolue sur sa filiale; elle peut alors, sans aucune difficulté, s'en servir absolument à sa guise pour réaliser par son intermédiaire toutes les opérations possibles: activités étrangères à l'objet social de l'entreprise mère, prise de participation dans d'autres sociétés sans avoir recours à la procédure d'approbation prévue par le décret du 9 août 1953, etc. Par exemple, la S. N. C. F. a utilisé sa filiale, la société de contrôle et d'exploitation de transports auxiliaires pour prendre une participation dans la société Air-Inter, que les dispositions législatives en vigueur ne lui permettaient pas d'effectuer directement.

D'autre part, dans un certain nombre de cas, la création ou le maintien de filiales semble, en fait, être motivé par le souci de procurer des postes d'administrateurs et des emplois de direction à certains agents supérieurs de l'entreprise mère. Toute filiale de quelque importance possède un président directeur général, un conseil d'administration de 6 ou 8 membres, sans parler des directeurs généraux adjoints, secrétaires généraux, etc. Or, toutes ces places sont dotées de rémunérations, tantièmes et jetons de présence dont le montant échappe pratiquement à tout contrôle des pouvoirs publics. Il y a là pour l'entreprise nationale le moyen de procurer des débouchés avantageux à ses principaux collaborateurs ou, tout au moins, de majorer indirectement et discrètement leurs émoluments.

Enfin, et c'est certainement la plus grave objection qu'on puisse faire à la politique suivie par les entreprises publiques en matière de filiale, ce procédé permet de gonfler chaque année davantage l'importance du secteur nationalisé et d'y introduire des activités que le Parlement n'avait jamais eu l'intention de lui confier.

Bien entendu, toutes les filiales ne sauraient être mises sur le même plan et l'existence de certaines d'entre elles est parfaitement justifiable. C'est notamment le cas des sociétés d'I. L. M. ou de crédit immobilier destinées à faciliter le logement du personnel et les filiales étrangères qui sont souvent indispensables à l'entreprise mère pour pouvoir exercer une activité sur les marchés extérieurs. De même, certaines sociétés d'études ou d'approvisionnement communes avec d'autres entreprises ne sauraient appeler de réserves lorsqu'elles permettent d'assurer, dans de meilleures conditions, la gestion de la société nationale.

Par contre, il y a certainement dans ce domaine des abus manifestes et l'on ne peut qu'inviter le Gouvernement à user pleinement des pouvoirs que lui donne le décret du 9 août 1953 pour s'opposer à toute nouvelle participation qui n'apparaîtrait par rigoureusement indispensable. De même, certaines participations actuelles des entreprises nationales devraient être liquidées.

#### CONCLUSIONS

Comme on vient de le constater, les grandes entreprises publiques font peser sur les finances de l'Etat des charges extrêmement importantes au regard desquelles les versements effectués au Trésor par les quelques sociétés nationales bénéficiaires sont plus faibles: pour l'exercice 1956, 6 milliards de revenus en contrepartie de plus de 465 milliards de subventions. Le bilan de l'opération est donc très largement déficitaire.

Or, ce résultat pourrait être amélioré d'une manière importante par une gestion plus stricte des entreprises. La suppression de toute dépense somptuaire, la recherche d'une rentabilité maximum des investissements, une politique de personnel qui n'aboutisse pas à annuler intégralement, par des augmentations de salaires, les économies réalisées par ailleurs, permettraient certainement de redresser la situation présente. Mais l'expérience a démontré que les dirigeants du secteur nationalisé n'ayant aucun intérêt direct à rechercher l'équilibre financier des entreprises sont enclins à préférer une gestion dispendieuse mais « sans histoire » à une politique de rigueur et d'austérité. Il est donc nécessaire que l'Etat, par son action constante et une vigilance de tous les instants, impose une telle politique. Cette œuvre doit être poursuivie à la fois par le Gouvernement — auquel incombe, en premier lieu, la tutelle des entreprises publiques — et par le Parlement qui se doit d'assurer, sur un plan supérieur, le contrôle du secteur industriel de l'Etat par analogie avec le contrôle qu'il exerce normalement sur les administrations traditionnelles.

#### CHAPITRE II

##### Le secteur social.

Au cours de l'exercice 1956, les dépenses des différents régimes de la sécurité sociale ont été en augmentation constante et, malgré un accroissement important des ressources, le solde dans la plupart des cas reste toujours négatif. La sécurité sociale ne peut donc cesser d'avoir recours à l'aide de l'Etat et son déficit vient aggraver la situation déjà critique des finances publiques.

Les prévisions de l'exercice 1957 ne font, malheureusement, que confirmer la permanence de cette situation et rendre impérieuse la nécessité de réformes profondes dont le caractère inéluctable a été maintes fois souligné, mais dont, jusqu'à présent, personne n'a voulu prendre la responsabilité.

Dans le cadre du présent chapitre, votre rapporteur général exposera tout d'abord la situation financière actuelle de la sécurité sociale en fonction des résultats comptables de l'exercice 1955, des prévisions rectifiées de 1956 et des perspectives de 1957 — puis étudiera dans un second titre quelques réformes, d'application relativement simple, mais susceptibles néanmoins d'améliorer d'une manière non négligeable l'équilibre financier du système.

#### I. — LA SITUATION FINANCIERE DE LA SECURITE SOCIALE

##### A. — La sécurité sociale des salariés.

###### 1° Le régime général.

On constate que, dans son ensemble, le régime général est marqué par une très nette progression des recettes entre 1955 et 1957 (19,8 pour 100), tandis que l'augmentation globale des dépenses est un peu moins rapide (17,6 pour 100).

La progression des ressources tient, d'une part, au développement général de l'activité économique et aux augmentations de salaires intervenues depuis deux ans; d'autre part, au relèvement du plafond des cotisations qui est passé, à compter du mois d'octobre 1955, de 456.000 francs à 529.000 francs par an.

Du côté des dépenses, le fonds « assurances sociales » présente une augmentation particulièrement sensible (près de 21 pour 100) due notamment:

— aux relèvements de salaires, qui ont eu une incidence directe à la fois sur les allocations journalières versées en cas d'interruption de travail, et sur les prestations vieillesse (ces prestations sont indexées sur les ressources de la sécurité sociale);

— à la réforme du régime maladie réalisée par le décret du 20 mai 1955;

— à l'accroissement constant du coût des dépenses médicales, déjà constaté les années antérieures et qui a continué à se poursuivre en raison, d'une part, d'un recours sans cesse plus fréquent des assurés sociaux aux services médicaux et pharmaceutiques et, d'autre part, du développement des techniques médicales coûteuses.

En ce qui concerne les accidents du travail, on relève une évolution encore plus rapide des dépenses de ce fonds. Les motifs en



sont, comme pour les assurances sociales, d'une part, la majoration du coût moyen des traitements médicaux et pharmaceutiques, d'autre part, l'augmentation des rentes, en fonction des majorations de salaires.

Par contre, les dépenses d'allocations familiales restent relativement stables. Dans ce domaine, le taux des prestations est, en effet, resté inchangé et les seules causes de variation sont les conséquences de l'évolution démographique et les réductions des abattements de zones opérées en 1955 et en 1956.

Il y a lieu, toutefois, de noter que les prévisions de l'exercice 1957 ont été établies dans l'hypothèse de la suppression de la surcompensation des prestations familiales agricoles; si celle-ci était maintenue, les dépenses du régime général devraient être majorées à ce titre d'une vingtaine de milliards.

#### Equilibre financier du régime général:

Au cours des trois exercices considérés, seules les prestations familiales présentent un excédent, qui pour 1957, est évalué à 40 p. 100 des recettes; par contre, les accidents du travail se soldent par un déficit moyen de l'ordre de 6 milliards par an; quant à l'assurance-maladie, sa situation ne cesse de s'aggraver puisque son déficit passe de 57 milliards en 1955 à environ 76 milliards en 1957. Ce sont donc les excédents du fonds allocations familiales qui équilibrent en partie les pertes des autres secteurs.

Pour sa part, l'Etat a été obligé de venir en aide au régime général au moyen d'avances du Trésor. En 1955, des avances d'un montant total de 30 milliards ont été accordées et en 1956, deux avances de chacune 4,6 milliards ont été faites à ce régime. Compte tenu d'un reliquat de 16 milliards provenant d'avances consenties en 1951 et non encore remboursées, la dette globale du régime général vis-à-vis du Trésor, s'élève donc à l'heure actuelle à 55,2 milliards. Or, les perspectives de l'exercice 1957 non seulement ne permettent pas d'espérer un remboursement même partiel de ces sommes, mais bien au contraire, le projet de loi de finances prévoit, au titre des comptes spéciaux du Trésor, de nouvelles avances et, rien ne permet d'affirmer qu'elles seront suffisantes pour faire face au cours de l'année prochaine au déficit du régime général de la sécurité sociale.

#### 2° Les régimes spéciaux.

Les charges supportées par les différents régimes spéciaux et qui, pour l'exercice 1955, avaient été de 722 milliards, s'élèveront en 1956 à 774 milliards et atteindront environ 822 milliards en 1957.

Par ailleurs, la participation normale de l'Etat aux dépenses de ces régimes, qu'elle soit légale, réglementaire ou conventionnelle, s'est, en proportion, accrue d'une manière sensible entre 1955 et 1956.

D'autre part, certains régimes spéciaux demeurent redevables envers l'Etat d'importantes avances du Trésor consenties antérieurement et non encore remboursées:

- Régime des agents des collectivités locales, 5 milliards.
- Régime des marins, 6 milliards.
- Régime des mineurs, 19,6 milliards.
- Total, 30,6 milliards.

#### 3° Les régimes complémentaires

Les charges des régimes complémentaires de la sécurité sociale représentent, pour 1956, un total d'une cinquantaine de milliards. Il n'a pas été possible de chiffrer encore les prévisions 1957 mais tout porte à penser qu'en raison des hausses de salaires, elles seront en sensible augmentation.

#### 4° Le régime agricole de la sécurité sociale.

Comme pour le régime général, on a retracé les résultats de l'exercice 1955 du régime agricole ainsi que les prévisions afférentes aux exercices 1956 et 1957.

La progression globale de 1955 à 1957 des recettes et des dépenses du régime agricole de sécurité sociale est du même ordre de grandeur que pour le régime général: recettes + 19,6 pour 100; dépenses + 16,2 pour 100.

Par ailleurs, l'examen de la situation des différents fonds appelle certaines remarques suivantes.

En ce qui concerne les « assurances sociales », l'augmentation importante des recettes est due, d'une part, à la réduction des abattements de zones dont l'effet a été particulièrement sensible dans l'agriculture, d'autre part, à la modification des bases de calcul des cotisations. Celles-ci sont, on le rappelle, établies sur un salaire forfaitaire fonction du salaire minimum interprofessionnel garanti (S. M. I. G.). La prise en compte de l'indemnité honoraire pour la fixation du salaire forfaitaire a entraîné un relèvement substantiel des rentrées.

Par contre, les dépenses ont poursuivi leur progression, tout spécialement en raison de la réforme de l'assurance-maladie.

Les dépenses du fonds « accidents du travail » ont, pour les mêmes raisons que dans le régime général, augmenté régulièrement. La majoration des salaires forfaitaires a toutefois procuré un accroissement parallèle des recettes.

Enfin, les charges d'allocations familiales se sont trouvées accrues d'une manière sensible par l'institution en 1955 de l'allocation de la mère au foyer dont l'incidence ne jouera d'une manière complète qu'en 1957.

En outre, les réductions des abattements de zone ont eu, là aussi, des répercussions plus importantes pour le régime agricole que pour le régime général.

#### Equilibre financier du régime agricole:

- Les déficits globaux du régime agricole s'élèvent pour:
- 1955 à 8,5 milliards;
- 1956 à 4,8 milliards;
- 1957 à 5,1 milliards.

D'autre part, au cours des années 1955 et 1956, l'équilibre, au moins approximatif, du fonds des prestations familiales agricoles n'a pu être réalisé que grâce au système de la surcompensation. Le Gouvernement a proposé, la suppression à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1957, de ce système en ce qui concerne le régime agricole, et proposé des ressources de remplacement que l'Assemblée nationale a rejetées en faisant de nouvelles propositions.

La discussion au fond de cette question est exposée dans le tome II du présent rapport général qui traitera de l'examen des articles.

Le régime agricole est par ailleurs redevable envers le Trésor d'importantes avances, non encore remboursées. Celles-ci sont, à l'heure actuelle, pour les différents fonds de:

- Assurances sociales, 17,45 milliards.
- Accidents du travail, 1 milliard.
- Prestations familiales, 35,2 milliards.
- Soit au total, 53,65 milliards.

#### 5° La surcompensation en matière de prestations familiales:

On rappelle qu'en raison de la composition des familles qui leur sont affiliées, certains régimes de sécurité sociale ont à supporter des charges de prestations familiales nettement plus lourdes que la moyenne. Pour tenir compte de cette situation, une surcompensation portant sur la masse des prestations familiales servies aux salariés des différents régimes a été instituée par le décret du 17 octobre 1953.

Limité d'abord aux professions non agricoles, ce système a été par la suite étendu aux salariés de l'agriculture. Toutefois, cette extension n'a pas été sans soulever des critiques, car certains lui ont reproché d'englober dans une même péréquation des régimes de sécurité sociale très différents puisque, faisant exception à la règle générale qui est d'assurer le financement de la sécurité sociale dans le cadre de la profession, le régime agricole bénéficie, pour une part importante, de ressources fiscales à caractère général.

Le Gouvernement, pour sa part, a proposé dans l'article 3 du projet de loi de finances — comme il vient de l'être indiqué — l'exclusion du régime agricole du cadre de la surcompensation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1957.

Il convient de faire observer que le but principal de la mesure est de palier en partie d'une manière indirecte et inapparente les très graves difficultés financières du fonds « assurances sociales » du régime général, et d'étaler ainsi une charge qui se répercutait dans les chiffres budgétaires, puisque c'est le Trésor qui le couvre dans ses comptes spéciaux. Ce fonds « assurances sociales » dont le déficit propre sera en 1957 de 76 milliards profite, en effet, en puisant dans une caisse commune, des excédents du fonds « prestations familiales du régime général »; or, ce dernier devrait, si la surcompensation avec le régime des prestations familiales agricoles était maintenu, verser, à ce titre — en plus des 10 milliards déjà prévus — une contribution de quelque 20 milliards qui viendrait diminuer d'autant sa trésorerie et par conséquent les fonds dans lesquels, sans aucun droit d'ailleurs, puisent les assurances sociales; celles-ci se contentent dans leur comptabilité d'inscrire ces sommes à un compte d'avances, qui bien entendu ne sera jamais apuré.

C'est donc pour camoufler cette opération, et s'en tirer en minant d'une vingtaine de milliards les chiffres de son budget, et pour aucune autre raison, que le Gouvernement, au mépris des dispositions de l'article 9 de la loi du 6 août 1955, a proposé dans le présent budget la suppression de la surcompensation et l'institution sous l'appellation de « recettes de poches » d'impôts nouveaux, dont il veut, en déplaçant les causes, attribuer la nécessité à sa préoccupation de satisfaire aux besoins d'une institution intéressant l'agriculture.

#### B. — La sécurité sociale des non-salariés.

Les résultats financiers de l'exercice 1955 et les prévisions de recettes et de dépenses pour 1956 et 1957 des divers organismes d'allocation vieillesse des non-salariés sont résumés ci-dessous. On rappelle que ce fonds est financé principalement au moyen de contributions versées par les principaux régimes de retraites.

On constate:

1° Que les régimes d'allocation vieillesse des artisans, commerçants et industriels et des membres des professions agricoles sont en moyenne équilibrés; leur fonctionnement n'appelle donc pas d'observation spéciale;

2° Que le régime agricole, par contre, présente d'une manière constante des déficits importants, dus principalement aux difficultés d'assurer le recouvrement des cotisations à la charge des agriculteurs. Le régime n'a donc pu assurer le versement de ses prestations qu'en ayant recours largement à des avances du Trésor. Ces dernières se montent à l'heure actuelle à 45 milliards (dont 5 milliards accordés en 1956 pour permettre au régime agricole de régler l'arriéré de ses contributions au fonds spécial);

3° Que par contre, le fonds spécial, dont l'équilibre budgétaire paraît maintenant assuré, a pu en 1956 rembourser à l'Etat l'avance de démarrage de 5 milliards qui lui avait été consentie par la loi du 10 juillet 1952, au moyen du versement du régime agricole mentionné ci-dessus.

#### C. — Le fonds national de solidarité.

L'année 1956 a été marquée dans le domaine de la sécurité sociale par la création et la mise en œuvre du « Fonds national de solidarité » qui marque à tous points de vue une évolution importante dans les conceptions.

D'une part, en effet, il s'agit pour la première fois de l'institution d'une prestation identique pour tous régimes. Jusqu'à présent, la sécurité sociale avait été rattachée à un cadre professionnel et conservait, au moins en théorie, la notion d'assurance entre les

membres d'un même groupe social; le fonds de solidarité abandonne cette notion et englobe maintenant dans un même système la nation entière.

D'autre part, les principes de son financement sont nouveaux. Les ressources des différents régimes de la sécurité sociale avaient toujours été, en règle normale, constituées par des cotisations à la charge directe ou indirecte des assujettis (même les cotisations versées par les employeurs représentent un accessoire de salaire et se répercutent en fait sur le montant des rémunérations nettes). Sans doute, déjà pas mal d'exceptions existaient en l'espèce, notamment le financement des prestations familiales agricoles qui fait appel à des taxes fiscales, le régime minier qui perçoit des « contributions » de l'Etat, etc. Mais dans tous ces cas, le principe de la contribution des intéressés dans le cadre professionnel reste néanmoins à la base du système.

Le fonds de solidarité, par contre, abandonne complètement cette notion et est financé, dans son intégralité, par une contribution du budget général. Bien que le fonds ne bénéficie pas, *stricto sensu*, de ressources affectées, sa création a nécessité, néanmoins, en contrepartie, l'institution de mesures fiscales nouvelles; or, celles-ci ont, en fait, le caractère d'impôt directs.

On peut donc dire que renonçant délibérément au principe de l'assurance qui avait été jusqu'ici à la base de la sécurité sociale, le fonds de solidarité s'oriente vers un régime fondé sur la redistribution, par l'Etat, des revenus et des fortunes. C'est là un tournant très important de notre politique sociale et qui peut marquer le point de départ d'une fiscalisation généralisée de la sécurité sociale.

Quoiqu'il en soit, le fonctionnement du fonds de solidarité, en raison même de l'aspect exclusivement fiscal de son financement, mériterait, plus que tous les autres régimes de sécurité sociale, une étude approfondie. Mais l'institution est encore trop nouvelle pour que l'on puisse dès maintenant porter un jugement valable sur son fonctionnement.

La mise en route de ce nouveau système nécessite fatalement d'assez longs délais et l'examen d'un nombre considérable de dossiers ne pourra, surtout dans les grands centres, être achevé avant au minimum plusieurs mois. Il est donc pratiquement impossible de savoir dès maintenant quel sera le pourcentage d'allocations finalement attribuées par rapport aux demandes présentées.

D'autre part, il est très probable que de nombreux bénéficiaires éventuels ne se sont pas encore fait connaître. Les intéressés ont le droit, en effet, de percevoir rétroactivement l'allocation à compter du 1<sup>er</sup> avril 1956 dans la mesure où leur demande sera déposée avant le 1<sup>er</sup> avril 1957. Or, l'expérience en matière de législation sociale a montré que bien des bénéficiaires attendaient souvent l'extrême limite des délais pour faire valoir leurs droits.

Quoiqu'il en soit, d'après les statistiques au 31 octobre 1956, le nombre des demandes reçues par les différents organismes de sécurité sociale s'élevait à 2.592.000, se décomposant comme suit:

Régime général, 1.305.000; régime agricole des salariés, 150.000; régime agricole des non-salariés, 560.000; artisans, commerçants et professions libérales, 285.000; fonds spécial (caisse des dépôts et consignations), 245.000; mines, 26.000; S. N. C. F., 21.000.  
Total, 2.592.000.

A ces demandes, il convient d'ajouter celles des fonctionnaires, des agents des collectivités locales et des ressortissants de la caisse des retraites de la France d'outre-mer dont le nombre n'est pas encore connu d'une manière exacte, mais qu'on peut évaluer, au total, à environ 150.000.

En définitive, les demandes dont on peut être, dès maintenant, certain ne dépassent pas le total de 2.750.000, nombre très inférieur aux chiffres initialement avancés.

Il est néanmoins encore trop tôt pour vouloir tirer une conclusion de cette situation, car la fin de l'exercice 1956 et le premier trimestre 1957 peuvent amener, dans ce domaine, d'importantes modifications. C'est donc seulement dans quelques mois qu'il sera possible de vérifier la réalité des estimations présentées par le Gouvernement lors de la création du fonds de solidarité.

On est toutefois en droit d'estimer, dès à présent, que le fonds disposera, au moins en trésorerie, d'excédents importants pendant les exercices 1956 et 1957.

Par contre, il conviendrait d'éviter que cette aisance, au moins temporaire, n'incite à des gaspillages et à une trop grande libéralité dans l'attribution des allocations. Votre rapporteur général pense donc que les organismes chargés de recevoir les demandes devraient être invités à examiner avec une vigilance toute particulière celles qui seront présentées tardivement, c'est-à-dire, par exemple, postérieurement à novembre 1956; on peut penser, en effet, que le manque d'empressement montré par certains bénéficiaires éventuels est dû non à une ignorance de leurs droits, mais à la possession d'un niveau de vie relativement satisfaisant et, par conséquent, de ressources réelles supérieures aux ressources déclarées.

Enfin, il convient de signaler que l'extension à l'Algérie des allocations du fonds de solidarité prévue par le décret n° 50-1192 du 24 novembre 1956 entraînera pour le budget métropolitain une charge supplémentaire de 1.500 millions en 1956 et 4.500 millions en 1957.

#### D. — Récapitulation des charges de la sécurité sociale.

Aux termes de cet examen de la situation financière des différents régimes de la sécurité sociale, il paraît utile de totaliser les éléments recueillis pour pouvoir dégager une vue d'ensemble de l'institution.

On constate que de 1955 à 1957, les charges totales de la sécurité sociale croissent d'une manière très importante, passant de 2.660 milliards en 1955 à 2.310 milliards en 1956 et 2.445 milliards en 1957.

Encore faudrait-il ajouter à ces chiffres les dépenses du fonds de solidarité; mais comme on l'a précédemment indiqué, elles ne peuvent faire, pour le moment, l'objet d'une évaluation précise.

Par contre, le déficit a tendance à diminuer puisqu'il s'abaisse de 51,6 milliards en 1955 à 29 milliards en 1957. Cette diminution tient essentiellement aux ressources supplémentaires procurées par le relèvement du plafond des cotisations et par les augmentations de salaires et non à un redressement réel de la situation.

Par rapport aux dépenses totales de la sécurité sociale, le déficit présente en pourcentage l'évolution suivante:

1955, 2,51 p. 100; 1956, 1,81 p. 100; 1957, 1,18 p. 100.

Mais la diminution du déficit ne doit pas inciter à trop d'optimisme; d'une part, à son niveau actuel, il représente encore, en valeur absolue, un montant important; d'autre part, la sécurité sociale reste redevable vis-à-vis du Trésor de sommes considérables au titre des avances qui lui ont été consenties antérieurement. Ces avances se montent, à l'heure actuelle, à plus de 156 milliards.

Enfin, et c'est là sans doute l'aspect le plus grave de la question, le déficit croissant des assurances sociales, dans le régime général, atteindra quelque 76 milliards en 1957 et absorbera, par conséquent, plus que l'excédent du fonds « prestations familiales » (60 milliards). Dans ces conditions, si un relèvement du taux des prestations familiales venait à intervenir, l'ensemble du régime se trouverait placé dans une position des plus critiques.

La situation de la sécurité sociale demeure donc extrêmement préoccupante et la nécessité de sérieuses mesures de redressement se présente toujours avec la même acuité.

## II. — QUELQUES REFORMES POSSIBLES EN MATIERE DE SECURITE SOCIALE

La situation financière de la sécurité sociale motive, comme on vient de le voir, l'intervention de réformes profondes. Or, celles-ci posent généralement des problèmes très délicats, telles la question de la diminution de certaines prestations ou celle de la fiscalisation totale ou partielle des ressources.

Votre rapporteur général a déjà eu l'occasion, lors de la discussion du précédent budget (rapport général de l'exercice 1956, page 166), de souligner l'impérieuse nécessité d'une refonte du système, tout en précisant que celle-ci était, avant tout, subordonnée à un choix politique et qu'il fallait d'abord se prononcer sur l'orientation de l'action réformatrice avant d'en rechercher les moyens. Mais une fois encore rien n'a été fait. Un exercice s'est écoulé, les déficits se sont accrus et le problème reste entier. Bien plus, il n'a même pas été abordé; aucune étude sérieuse n'a été entreprise, aucune mesure préliminaire n'a été ébauchée.

Une carence aussi complète est d'autant plus inexcusable qu'intépendamment des grandes réformes dont la simple évocation ne manque pas de soulever des débats passionnés, des mesures de portée plus restreinte, et qui ne présenteraient pas les mêmes difficultés, pourraient déjà apporter des améliorations sensibles à la situation actuelle.

Trois de ces mesures, qui ont paru particulièrement intéressantes à votre rapporteur général, seront examinées ci-après: une meilleure gestion du personnel des caisses de sécurité sociale, l'amélioration du recouvrement des cotisations dans le régime général, une utilisation plus rationnelle de l'équipement hospitalier.

### A. — Les conditions d'une meilleure gestion du personnel des caisses de sécurité sociale.

L'administration du personnel des organismes de sécurité sociale est assurée dans des conditions particulières. Si, en principe, ce personnel relève directement des conseils d'administration des caisses, le ministère du travail dispose néanmoins, à son égard, de pouvoirs de tutelle importants. En effet, les nominations aux emplois de direction (directeur, directeur adjoint et agent comptable) sont soumises à l'agrément du ministère du travail. Par ailleurs, ce dernier possédant, d'une manière générale, un droit de veto sur les décisions des conseils d'administration des caisses, peut intervenir de ce fait en matière de gestion du personnel.

Ce système présente, en pratique, de sérieux inconvénients. Il est d'abord illogique de vouloir gérer de la même manière l'ensemble des personnels de la sécurité sociale, sans tenir compte de l'importance relative des différentes caisses. Une telle manière de faire aboutit à des assimilations d'emplois abusives qui se traduisent, dans les petits organismes, par des surclassements manifestes.

Au surplus, l'obligation d'agrément le personnel de direction entraîne pour les petites caisses une procédure administrative superflue, alors qu'au contraire, dans les grands organismes, la nomination de chefs de division qui ont des responsabilités très importantes échappe à tout contrôle.

D'autre part, on doit reconnaître que les conseils d'administration des caisses étant donnée leur composition, qui réserve une large place aux représentants syndicaux, sont, en fait, incapables à jouer le rôle d'employeur qui leur est dévolu, et ont tendance, dans la quasi-totalité des cas, à donner satisfaction à toutes les revendications de leur personnel.

Or, le moindre avantage accordé par une caisse à un de ses agents ou à une catégorie d'agents est immédiatement revendiqué par l'ensemble du personnel de la sécurité sociale; le ministère du travail est, par conséquent, obligé pour éviter des répercussions sur le plan national de toutes les mesures locales d'annuler de nombreuses décisions des conseils d'administration. Il en résulte un travail stérile aussi bien pour l'administration que pour les caisses, en même temps qu'un climat fatalement assez tendu. En fait, le ministère ne peut pas se substituer intégralement, dans ce domaine,

aux conseils d'administration et c'est pratiquement lui qui, à la longue, finit par être battu. Il en résulte une gestion du personnel à la fois assez arbitraire et anormalement coûteuse.

Dans ces conditions, une réforme des errements actuels paraît souhaitable. Votre rapporteur général pense, pour sa part, qu'elle pourrait tout d'abord consister, comme l'ont proposé certains spécialistes de la question, en l'adoption d'un système de gestion du personnel différencié suivant l'importance des organismes. Il paraît, en effet, désirable que le statut du personnel de direction des grandes caisses soit mieux adapté aux responsabilités réelles des intéressés et notamment que la nomination des principaux chefs de service soit soumise à l'agrément ministériel. Par contre, pour les petits organismes, cette formalité ne serait maintenue que pour les directeurs.

Par ailleurs les directeurs devraient statutairement jouir d'une plus grande indépendance vis-à-vis de leur conseil d'administration.

Enfin des plafonds d'effectifs pourraient être imposés à chaque caisse. Toutefois, pour éviter une trop grande rigidité, ces plafonds pourraient être fixés, non par catégories d'agents, mais en « points de traitement ». (Il est rappelé que les rémunérations du personnel de la sécurité sociale sont fixées en points). En contrepartie, la tutelle du ministère du travail pourrait être relâchée, les conseils d'administration disposant de toute liberté pour répartir leurs effectifs et rémunérer leur personnel dans la limite du nombre de « points » attribué à chaque caisse.

Ces réformes, bien que limitées, contribueraient certainement à améliorer la gestion administrative de la sécurité sociale et, par là, procureraient certaines économies.

### B. — Le recouvrement des cotisations dans le régime général.

Les ressources du régime général de la sécurité sociale sont constituées uniquement par les cotisations versées par les employeurs, soit de leur chef soit à titre de précompte, sur les salaires. Or l'expérience a révélé que bon nombre d'employeurs ne mettaient aucun empressement à s'acquitter de leurs obligations. Une fraction importante des cotisations est encaissée avec des retards inadmissibles; dans d'autres cas, il n'y a même aucun versement, le salarié n'ayant pas été déclaré aux organismes de sécurité sociale.

En général, les retards constatés n'ont pas pour origine une situation difficile des entreprises, mais simplement le souci des intéressés de gérer au mieux leur trésorerie. Etant donnée l'organisation défectueuse de nombreux services de recouvrement ainsi que la souplesse excessive dont font preuve certains conseils d'administration à l'égard des cotisants débiteurs, un employeur habile, sinon très scrupuleux, a souvent avantage plutôt que de recourir à des crédits bancaires à avoir un compte débiteur dans les écritures de la sécurité sociale.

Celle-ci est donc devenue, pour certains, un véritable organisme de crédit qui présente, en outre, l'avantage d'échapper totalement aux règles du circuit bancaire normal. Cette pratique semble, du reste, avoir tendance à se développer, puisque le total des soldes débiteurs des comptes cotisants est passé de 96 milliards au 31 décembre 1954 à 113 milliards au 31 décembre 1955, soit respectivement 10,18 p. 100 et 10,93 p. 100 du total des encaissements de l'année.

Ce pourcentage est du reste très inégal suivant les régions.

Encore doit-on souligner que les chiffres ci-dessus comprennent seulement les restes à recouvrer comptabilisés par les caisses à la suite d'une mise en demeure et des démarches consécutives. Les sommes réellement dues par les employeurs sont de loin supérieures et très variables selon les organismes. Une évaluation faite par le contrôle général de la sécurité sociale a permis de chiffrer, pour la seule région de Paris, à 72.569 millions les restes à recouvrer au 31 décembre 1954 (contre 44.829 millions comptabilisés).

Une amélioration des méthodes de recouvrement est donc à tous points de vue désirable. Or, dès à présent, un progrès sensible pourrait être réalisé par la mise en place de nouvelles « Unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales » (U. R. S. S. A. F.).

On rappelle que l'article 23 de l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 a autorisé les organismes de sécurité sociale à créer des services communs chargés du recouvrement simultané des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.

Cette faculté devait, dans l'esprit du législateur, permettre aux caisses d'organiser un système rationnel de recouvrement des cotisations tout en sauvegardant leur autonomie.

Les avantages des U. R. S. S. A. F. sont nombreux, aussi bien pour les caisses que pour les assujettis.

En premier lieu, elles permettent une meilleure organisation du travail administratif. Il est en effet illogique d'avoir dans une même ville deux services distincts qui s'adressent aux mêmes employeurs pour recouvrer des cotisations assises sur les mêmes bases. Ce doublement, que l'affectation distincte des fonds ne justifie en rien, entraîne des frais inutiles de personnel, d'imprimés, de locaux, diminue le rendement des contrôles et occasionne des achats inconsidérés d'un matériel mécanographique qui, en définitive, est utilisé très au-dessous de ses possibilités.

D'autre part, l'existence de services communs simplifie les formalités demandées aux cotisants: déclarations et versements sont faits en un seul exemplaire, les recours gracieux ou contentieux sont uniques, etc.

En outre, une unité de vue est indispensable quand il s'agit de problèmes identiques, tels que l'assiette des cotisations ou les conditions matérielles de recouvrement. Les employeurs sont souvent dérouterés par les interprétations divergentes données à la réglementation par les différents caisses. De même une politique unique doit être pratiquée en matière de recouvrement: rythme des rappels et

des poursuites, choix des procédures, délais, remises de majorations de retard, etc. Le débiteur tire toujours parti de la différence dans les attitudes des deux organismes pour retarder le plus possible ses versements.

Pour toutes ces raisons, le rendement financier des unions de recouvrement est supérieur au rendement moyen de deux services distincts. L'amélioration n'est pas toujours immédiate, quelquefois même d'assez longs délais sont nécessaires pour permettre au nouvel organisme de travailler dans de bonnes conditions (réadaptation du personnel, fusion des fichiers, liquidation de l'arriéré). Dans le cas d'une bonne direction et d'un ensemble de circonstances favorables l'amélioration du rendement peut être de l'ordre de 10 p. 100 dès la deuxième année de fonctionnement.

A titre d'exemple, on citera le cas de l'U. R. S. S. A. F. de l'Eure, créée le 1<sup>er</sup> mai 1953 et qui est parvenue déjà dans ce domaine à des résultats intéressants.

En règle générale, on a observé que la création d'une U. R. S. S. A. F. donnait comme premier résultat une amélioration dans le recouvrement des cotisations d'allocations familiales. Ainsi, à l'U. R. S. S. A. F. de Paris — dont cependant le fonctionnement a prêté ces dernières années à de sérieuses critiques — le rapport entre les cotisations familiales et les cotisations d'assurances sociales encaissées était, en 1953, de 101,9 p. 100, pourcentage qui correspond au rapport théorique normal, alors que pour l'ensemble des caisses ce rapport est seulement de 100,09 p. 100, ce qui traduit une déficience relative dans le secteur des cotisations d'allocations familiales.

Ce phénomène est du reste facilement explicable, la non-déclaration du salarié étant particulièrement fréquente en matière d'allocations familiales. En effet, la crainte des responsabilités en cas d'accidents du travail et les sanctions pénales qui frappent la rétention frauduleuse des précomptes effectués sur les salaires, incitent généralement les employeurs à déclarer leurs salariés aux caisses de sécurité sociale; par contre, assez souvent, ils s'abstiennent de faire la même déclaration aux organismes d'allocations familiales, lorsque le salarié n'a pas lui-même droit aux prestations. Sans doute, des comparaisons sont toujours possibles entre les fichiers-employeurs des organismes d'assurances sociales et d'allocations familiales, mais en pratique elles sont rares et beaucoup de situations irrégulières passent inaperçues, tant que n'existe pas d'U. R. S. S. A. F.

On doit malheureusement constater que les caisses de sécurité sociale n'ont pas montré beaucoup d'empressement à profiter des avantages importants présentés par les services de recouvrement communs. Pour remédier à cette carence des intéressés, l'article 14 de la loi de finances du 14 avril 1952 a donné la possibilité au Gouvernement, par voie d'arrêté interministériel, d'imposer aux caisses primaires de sécurité sociale et aux caisses d'allocations familiales l'organisation d'U. R. S. S. A. F.

Or, l'administration n'a, jusqu'à présent, que très peu usé de ce pouvoir. En effet, sur 23 unions de recouvrement actuellement existantes, trois seulement ont été créées par voie d'autorité. Dans la grande majorité des circonscriptions, les cotisations de sécurité sociale et les cotisations d'allocations familiales continuent donc toujours à être recouvrées par deux organismes distincts.

Ainsi, une situation anarchique, à la fois onéreuse pour la sécurité sociale, et incommode pour les usagers, tend à se perpétuer bien que l'administration dispose des moyens nécessaires pour y mettre fin.

On ne peut que déplorer vivement cette négligence, car bien que toute évaluation précise soit en la matière difficile, on peut estimer à plusieurs dizaines de milliards, l'amélioration annuelle des recouvrements que provoquerait une généralisation des U. R. S. S. A. F. et ce, indépendamment des économies de gestion qui en résulteraient par ailleurs.

Dans ces conditions, votre rapporteur général croit devoir insister très vivement auprès du Gouvernement pour que, sans tarder, celui-ci use pleinement des pouvoirs qui lui ont été donnés par l'article 14 de la loi de finances du 14 avril 1952 en vue d'une extension du système des U. R. S. S. A. F. à toute la France.

D'autre part, il serait indispensable que les mesures les plus sévères soient prises pour mettre un terme aux véritables facilités de crédit dont bénéficiaient certains cotisants peu scrupuleux. Sans doute, est-il indispensable de tenir le plus grand compte des situations particulières dignes d'intérêt et de ne pas mettre systématiquement en faillite les entreprises qui connaissent des difficultés passagères; en revanche, les employeurs qui utilisent dans des conditions anormales la sécurité sociale comme banquier devraient être pourchassés avec la plus grande rigueur.

### C. — Une meilleure utilisation des hôpitaux.

Parmi les différentes charges qui incombent à la sécurité sociale, les frais d'hospitalisation méritent de retenir spécialement l'attention; leur montant est important et représente pour le régime général plus de 15 p. 100 des dépenses du risque maladie-maternité (en 1955, 95 milliards sur un total de 616 milliards). Or, il est certain que dans ce domaine, une meilleure organisation du régime hospitalier permettrait de réaliser des économies non négligeables.

Contrairement à ce qui a été fait en Grande-Bretagne, la création de la sécurité sociale n'a été accompagnée en France d'aucune modification profonde du système hospitalier. Une réforme de structure aurait été justifiée, cependant, aussi bien par l'importance de la charge financière supportée par la nouvelle institution que par la forte élévation du niveau de la demande en matière de soins de santé qui allait être provoquée. Cette dernière est liée également au progrès des techniques médicales qui, dans certains cas, accroît considérablement les frais des examens et des traitements et rend le recours à l'hôpital indispensable. Le développement de la médecine

cine préventive, lié dans l'esprit de ses promoteurs à l'institution de la sécurité sociale, aurait pu, d'autre part, être facilité par la réorganisation des services de consultation.

A la suite d'une longue carence des responsables de notre politique sanitaire, l'hôpital français est maintenant à mi-chemin entre l'asile pour nécessiteux, qu'il était il y a quelques siècles, et le centre de santé que le progrès médical et l'évolution sociale lui commandent de devenir.

L'absence de réformes hardies non seulement prive malades et médecins d'un système hospitalier moderne, mais en même temps laisse se perpétuer des dépenses inutiles que supportent à la fois le contribuable et l'assuré social.

Envisagé du point de vue financier, le problème le plus inquiétant est celui des hospitalisations injustifiées et de la prolongation abusive des séjours.

Il a été établi que la durée moyenne d'hospitalisation est beaucoup plus longue pour les malades relevant de l'assistance médicale gratuite que pour les assurés sociaux.

Une si grande différence montre que le séjour à l'hôpital est souvent prolongé pour des raisons d'ordre social.

Une autre enquête faite dans un service chirurgical de l'hôpital Necker aboutit à la conclusion que plus de la moitié des malades hospitalisés dans le service le jour de l'enquête n'auraient pas dû s'y trouver.

D'après les auteurs de cette enquête, l'utilisation des hôpitaux comme hospices et asiles de nuit occasionnerait une dépense inutile de l'ordre de 3 milliards par an.

Il serait donc souhaitable, du point de vue financier, de séparer nettement médecine et assistance et de créer des établissements spéciaux pour les vieillards, les malades et les convalescents qui ne peuvent être soignés à leur domicile et dont cependant l'état n'exige pas leur présence dans un hôpital. Le fonctionnement de ces établissements, sensiblement moins onéreux que celui d'un hôpital, permettrait de réaliser des économies substantielles tout en assurant aux intéressés, sur le plan psychologique, une meilleure ambiance que celle de l'établissement hospitalier.

C'est du reste dans cette voie que l'assistance publique de Paris semble s'orienter puisque le plan hospitalier prévoit la création de 7.000 lits pour les personnes âgées et de 3.450 lits seulement pour les soins aux malades. (A l'heure actuelle, les hôpitaux parisiens comprennent 32.791 lits dont 29.116 lits budgétaires et 3.675 lits supplémentaires.) Ainsi donc, l'administration elle-même estime qu'au moins un cinquième des malades actuellement hospitalisés pourraient être soignés dans des établissements plus appropriés à leur état et dans des conditions finalement plus économiques. Il est du reste très probable que cette proportion est inférieure à la réalité.

Quoi qu'il en soit, il y a un intérêt certain à ce que les projets de l'assistance publique de Paris reçoivent une prompt application et que cette réforme soit étendue à toute la France. Les services du ministère des affaires sociales devraient, sans tarder, se pencher sur ce problème pour que le maximum soit fait en vue de réduire les dépenses hospitalières inutiles et d'alléger ainsi la sécurité sociale de la charge anormale qui lui incombe.

#### CONCLUSION

Les charges de la sécurité sociale représenteront en 1957, comme on vient de le voir, une masse de près de 2.500 milliards, non compris le fonds de solidarité, du même ordre par conséquent que le total des dépenses des budgets civils. Cette simple comparaison suffit à démontrer l'ampleur des problèmes posés. Or, la situation financière de la sécurité sociale est, dans l'ensemble, des plus précaires; les principaux régimes ne peuvent finalement faire face à leurs obligations qu'avec une importante aide de l'Etat sous forme, soit de subventions pour certains régimes spéciaux — quelque 75 milliards en 1957 — soit d'avances du Trésor dont le total s'élève à l'heure actuelle à plus de 156 milliards.

La situation est particulièrement alarmante pour certains secteurs. C'est d'abord le cas pour le régime général du fonds « assurances sociales » dont les dépenses croissent plus vite que les recettes et dont le déficit représentera en 1957 plus de 13 p. 100 des ressources, déficit qui absorbe, par suite d'une fâcheuse confusion de trésorerie, les excédents des allocations familiales. Par ailleurs, le déséquilibre des principaux régimes spéciaux (marins, mineurs) va en croissant régulièrement.

Dans ce domaine, une mention spéciale doit être faite sur le régime de retraites de la S. N. C. F. dont une partie des charges incombe au budget général en application de l'article 19 *quater* de la convention du 31 août 1937. Or, les dépenses de pensions de la S. N. C. F. ne font que croître en raison notamment de l'extension progressive aux retraités de « parts de productivité ». Si en ce qui concerne les agents actifs ces parts appellent, comme on l'a indiqué au chapitre I<sup>er</sup> de cette troisième partie, les plus expressives réserves, leur prise en compte pour le calcul des retraites est absolument aberrant.

Enfin, l'ensemble du régime agricole, aussi bien en ce qui concerne les salariés que les non-salariés, présente des déficits chroniques et ce, malgré une fiscalisation de plus en plus poussée des ressources du budget annexe des prestations familiales.

La situation actuelle de la sécurité sociale ne saurait, en tout état de cause, se prolonger indéfiniment, car non seulement il serait anormal de vouloir imposer d'une manière constante aux finances publiques les charges qu'elles supportent à l'heure actuelle, à ce titre, mais dans l'équilibre instable où se trouve à l'heure actuelle l'ensemble de l'institution, le moindre accident, légère récession économique par exemple, pourrait entraîner une catastrophe.

Si l'on veut éviter un jour ou l'autre la faillite de la sécurité sociale, des réformes sont donc indispensables; or, si certaines nécessitent des choix toujours douloureux, d'autres, comme on l'a indiqué, peuvent être appliquées sans difficulté majeure et l'on ne peut, en particulier, que déplorer la carence du Gouvernement qui n'utilise même pas les pouvoirs dont il dispose pour améliorer, dans le cadre de la législation actuelle, l'équilibre financier de l'institution.

#### QUATRIEME PARTIE

#### LA SYNTHÈSE FINANCIÈRE DE L'ENSEMBLE DES ACTIVITÉS DE L'ÉTAT

##### CHAPITRE I<sup>er</sup>

#### Les dépenses globales de l'Etat.

Il faut toujours avoir à l'esprit le fait que, depuis la Libération, l'Etat a pris, dans le cadre de l'activité nationale, la charge d'une part importante des fonctions ou des attributions qui relevaient autrefois du domaine des activités privées.

Il convient donc, pour prendre une notion exacte de l'importance et des résultats de ces activités gérées par l'Etat ou sous son égide, d'en faire une synthèse, puis de les replacer dans les comptes généraux de la Nation, travail que le Gouvernement, et non votre rapporteur général, aurait dû effectuer à l'intention du Parlement.

Dans les chapitres précédents, nous avons déterminé le volume des dépenses de chacun des secteurs administratif, industriel ou social.

Il nous faut maintenant en faire la récapitulation.

On ne peut toutefois, pour obtenir la somme des dépenses assumées par l'Etat, faire purement et simplement le total de ces trois chiffres. Il y a, en effet, des interprétations entre les trois secteurs. C'est ainsi, pour prendre un exemple, que les dépenses de la S. N. C. F. ont, pour contrepartie partielle, la subvention versée par l'Etat, laquelle est elle-même prise en compte dans les dépenses de l'Etat. En totalisant les dépenses de l'Etat et les dépenses de la S. N. C. F., on aboutirait ainsi à compter deux fois, une fois pour l'Etat et une fois pour la S. N. C. F., une somme correspondant au montant de cette subvention.

De même, dans le secteur social, nous avons récapitulé toutes les dépenses sociales y compris, d'une part, celles supportées directement par l'Etat et qui figurent déjà dans le budget et, d'autre part, celles qui ont pour contrepartie une subvention de l'Etat ou une avance du Trésor.

Pour éviter ainsi les doubles emplois et les chevauchements, votre rapporteur général a été conduit à introduire, pour ces secteurs industriel et social, certains correctifs.

Atteignant maintenant plus de 9.100 milliards, les dépenses globales de l'ensemble des diverses activités de l'Etat s'ont élevées en année dans des proportions inquiétantes.

De 1956 à 1957, elles grossissent de près de 800 milliards — dont 500 milliards pour le secteur administratif, 150 milliards pour le secteur industriel, plus de 120 milliards pour le secteur social.

Ces divers chiffres, dont on peut dire qu'ils n'ont aucun sens en eux-mêmes, prennent par contre toute leur signification lorsqu'on les projette dans le cadre des comptes économiques de la Nation.

Le Gouvernement ne l'a pas fait. Il n'a même pas publié ses comptes. Il a fallu que votre rapporteur général pallie sa carence, tant bien que mal, avec les seuls documents dont il disposait.

C'est ce qu'il a fait au chapitre III, où nous verrons à quelles conclusions assez sombres conduisent ces chiffres tant en ce qui concerne la stabilité de nos structures économiques que la stabilité de la monnaie.

\*\*

Cette récapitulation des dépenses de l'Etat conduit tout naturellement à se préoccuper des moyens par lesquels il s'arrange pour y faire face; ses ressources normales et régulières sont insuffisantes pour y satisfaire. Il faut bien alors qu'il s'adresse à des concours extérieurs pour lui venir en aide. Il en devient débiteur. La différence existant entre les charges et les ressources normales constitue ce que votre rapporteur général a appelé « l'endettement public ».

##### CHAPITRE II

#### L'endettement public en 1956 et 1957.

Cette notion d'endettement public a été longuement explicitée dans le rapport général sur le budget de 1955 (pages 115 et 117). Sans reprendre ici toutes les explications détaillées qui figurent dans ce document, il paraît cependant nécessaire de rappeler que l'endettement public a été défini comme étant « l'excédent de toutes les dépenses et obligations contractées durant l'année au titre des diverses activités administratives, industrielles ou sociales de l'Etat par rapport au produit normal des impôts, taxes, perceptions ou recettes de toute nature afférents à ces mêmes activités ».

Sans doute, comme toute notion nouvelle, celle de l'endettement public peut appeler certaines modifications ou corrections. Votre rapporteur général, pour sa part, renouvelle son souhait de recueillir toutes les critiques ou suggestions qui lui permettraient de mieux exprimer la préoccupation qui l'a guidé lorsqu'il s'est attaché à déterminer l'écart existant entre, d'une part, les charges corres-

pondant aux activités administratives, industrielles et sociales de l'Etat et, d'autre part, les recettes certaines dont il dispose pour y faire face. Il n'a encore recueilli rien de constructif.

En ce qui concerne le secteur administratif proprement dit, cet écart est constitué par le total du déficit budgétaire et des opérations de trésorerie, c'est-à-dire par le montant total des charges incombant au Trésor tel qu'il a été défini dans la seconde partie de ce rapport.

Pour le secteur industriel, cet écart est représenté par la somme des déficits d'exploitation des entreprises nationales et des emprunts qu'elles ont dû émettre pour réaliser leurs investissements.

Quant au secteur social, cet écart est égal au déficit résiduel qui apparaît, pour l'ensemble des régimes, lorsque l'on compare le montant global des dépenses qu'ils ont effectuées et celui des ressources qu'ils ont encaissées, que celles-ci soient constituées par des cotisations, le produit de certaines taxes affectées, des subventions de l'Etat ou même des avances de trésorerie.

L'endettement public doit marquer une nouvelle progression en 1957. Encore doit-on souligner que les chiffres indiqués ci-dessus sont ceux qui correspondent, en ce qui concerne le secteur administratif proprement dit, à l'hypothèse la plus favorable, c'est-à-dire aux prévisions faites avant les événements de Suez et de plus à des évaluations restant très en-deçà de la réalité. Or, ainsi que votre rapporteur général l'a rappelé dans la seconde partie de ce rapport, ces événements aggraveront les charges du Trésor et — par voie de conséquence l'endettement public — de 200 milliards au moins. C'est donc à un endettement qui sera en réalité de l'ordre de 1.500 milliards que l'Etat, sous ces divers aspects, devra faire face en 1957.

L'énormité de ce chiffre permet de prendre conscience des difficultés qui ne peuvent manquer de surgir au cours de l'année prochaine lorsqu'il s'agira de combler ce « trou », alors surtout qu'une opération d'envergure comme l'emprunt national de 1956 risque fort de ne pouvoir être renouvelée.

Pour en mesurer la gravité, il convient de rechercher justement les artifices, les moyens ou les expédients auxquels il faudra recourir pour que le montant de l'endettement public soit finalement couvert en 1956.

Bien entendu, les chiffres qui suivent, étant donné la période de l'année où est établi ce rapport, constituant des extrapolations, n'ont qu'un caractère très approximatif, les chiffres définitifs ne pouvant être connus que dans quelques mois. Ils permettent cependant de dégager les tendances, de situer l'ordre de grandeur de ce que l'on peut appeler les moyens sains et de les distinguer de ceux qui ne le sont pas et qui sont même dangereux.

#### a) Opérations correctes :

Seules peuvent être considérées comme correctes les ressources d'emprunt dont le remboursement ne doit intervenir qu'à terme éloigné, à une condition toutefois, c'est qu'elles aient servi à couvrir des frais d'équipement productifs, et n'aient pas été consommées dans la couverture des déficits des divers budgets.

En 1956, les ressources semblent correspondre à des emprunts corrects seront de l'ordre de 570 milliards, soit 48 p. 100 du total. Ce pourcentage apparaît élevé si on le compare à celui des années précédentes qui se situait autour de 25 p. 100.

Il ne faut cependant pas oublier qu'il est dû essentiellement à une opération présentant un caractère très particulier et exceptionnel — l'emprunt national — en raison tant des circonstances dans lesquelles elle a été décidée que de ses modalités très avantageuses d'émission.

#### b) Opérations malsaines :

Quant au reliquat, il ne pourra être couvert que par des moyens quelque peu périlleux, sinon franchement condamnables.

Les bons du Trésor, dont l'émission est justifiée lorsqu'il s'agit de pallier une insuffisance momentanée de trésorerie, deviennent dangereux lorsqu'ils constituent un moyen normal pour boucher les trous de la trésorerie car en cas de crise, leur remboursement ne pourrait que précipiter l'effondrement de la monnaie.

De leur côté, les emprunts bancaires des entreprises nationales, lorsqu'elles ne peuvent placer dans le public leurs émissions de titres, revêtent un caractère malsain car ils conduisent, par le jeu du réescompte auprès de la Banque de France, à un gonflement des disponibilités monétaires. Nous en avons donné l'exemple.

Enfin le poste « divers », de composition très variée, est constitué essentiellement par le solde des opérations que le Trésor effectue avec ceux que l'on appelle ses « correspondants ».

Ceux-ci, par l'intermédiaire de leur compte courant, laissent leurs disponibilités dans les caisses du Trésor qui s'en approprie, à leur insu, une partie. Le poste « divers » correspond donc, en réalité, à une série de prélèvements dont les plus importants sont ceux effectués :

- Sur les fonds de la caisse des dépôts et consignations qui est alimentée par les dépôts dans les caisses d'épargne ;
- Sur les chèques postaux ;
- Sur les ressources de la caisse autonome d'amortissement ;
- Sur les fonds de la caisse nationale de crédit agricole ;
- Sur les fonds des instituts d'émission des territoires d'outre-mer ;
- Sur les fonds des collectivités locales.

Il s'agit donc surtout d'engagements à vue envers une masse considérable de déposants. C'est dire le danger qu'il pourrait constituer pour la stabilité monétaire si la confiance de ces déposants venait à diminuer ou — ce qui serait pire — à disparaître.

Il ne faut pas oublier, en effet, que chaque année on ne « passe pas l'éponge » sur l'endettement de l'année précédente. On ajoute au total précédent l'endettement de l'année en cours.

Or nous avons évalué, dans le rapport général concernant le budget de 1956 (page 252), à 3.600 milliards le montant de l'endettement légué par la précédente législature à la législature actuelle. L'année 1956 ajoutera à cette somme 1.200 milliards, l'année 1957 vraisemblablement 1.500 milliards. Croit-on que même si on trouve chaque année le moyen de se procurer ces sommes astronomiques — par des procédés qui parfois mèneraient en prison ceux qui tenteraient de les transposer dans leurs affaires privées — on pourra continuer longtemps encore à charger de façon inconsidérée le sommet monstrueux de la pyramide des déficits, sans qu'un jour elle ne s'écrase avec beaucoup d'éclats, de dommages et de bruit.

### CHAPITRE III

#### Les Comptes économiques de la nation et la projection des dépenses de l'Etat dans ces comptes.

##### I. — L'INSUFFISANCE DE L'INFORMATION PARLEMENTAIRE EN MATIERE DE COMPTES DE LA NATION

Dans son rapport général sur l'exercice 1956, votre rapporteur général avait consacré un chapitre à l'analyse des comptes économiques de la Nation en soulignant toute l'importance au point de vue de la gestion des affaires publiques de cette documentation de premier ordre qu'il n'avait pas hésité à appeler « le tableau de bord de l'activité économique ». Cette année, en dépit de l'importance du sujet — importance que maintenant tout le monde reconnaît — votre rapporteur général est au regret de ne pouvoir vous apporter à peu près aucune information en cette matière.

En effet, alors que les années précédentes, tant en 1955 qu'en 1957, les comptes économiques avaient été publiés en novembre, cette année, la publication n'en est pas encore effectuée. Ainsi le Parlement est appelé à voter le budget sans les informations essentielles destinées à l'éclairer. Le Gouvernement nous demande de nous prononcer, de décider d'une politique pour 1957, dans l'obscurité, sans repère. Et, sans doute, lui-même n'est-il pas mieux informé.

Cette carence est d'autant plus inadmissible que le décret n° 56-601 du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat, décret dit « décret organique » pris en application des lois du 2 avril et du 6 août 1955, avait à cet égard, comme on l'a vu par ailleurs, expressément édicté des obligations précises, dont on ne s'est pas soucié.

A vrai dire, le rapport économique servant d'exposé des motifs à la loi de finances cite — par ci par là — quelques chiffres relatifs aux comptes économiques, sortis d'on ne sait où.

Alors que l'an dernier les comptes économiques avaient fait l'objet d'une publication en trois volumes :

- Volume I, rapport et comptes, 478 pages ;
- Volume II, méthodes, 330 pages ;
- Volume III, rapport sur un projet de budget économique pour 1956, 19 pages ;

Soit au total, 527 pages de documents, cette année votre rapporteur général n'a obtenu en votre nom du ministre des finances, et après beaucoup d'insistance, que deux pauvres tableaux — soit deux pages au lieu de 527.

Tout en se gardant de juger une documentation d'après son volume, il est permis d'estimer que celle qu'il a eu en sa possession est plutôt insuffisante.

Ce retard dans la publication d'un document essentiel a été jugé extrêmement regrettable par votre commission des finances, qui a décidé, pour éviter dans l'avenir pareille carence, d'insérer dans le projet de loi un article additionnel selon lequel les comptes économiques seront publiés tous les ans le 1<sup>er</sup> octobre.

De cette manière, le Parlement pourra en disposer lors des travaux relatifs au budget.

##### II — LES PREVISIONS GOUVERNEMENTALES PLACÉES DANS LE CADRE DES OBLIGATIONS ÉDICTÉES PAR LE DÉCRET ORGANIQUE

Ainsi en résumé, le projet de loi budgétaire contient bien un « rapport économique », mais comme il n'y a pas de publication récente, à jour, des « comptes économiques » les quelques chiffres avancés dans le « rapport économique » ne se prêtent à aucun recoupement, à aucune confrontation, donc à aucune vérification sérieuse.

Votre rapporteur général ne peut, dans l'ensemble, que les accepter sous toutes réserves.

Cependant, il est un point très important sur lequel votre rapporteur général a entrepris de recouper les chiffres du Gouvernement et il doit vous dire que, sur ce point au moins, les chiffres ainsi avancés par le Gouvernement dans l'exposé des motifs — sans l'appui de la documentation solide des comptes économiques — lui paraissent appeler les doutes les plus sérieux.

Il s'agit de l'importance relative du prélèvement opéré par l'Etat sur le produit national. Cette estimation est fondamentale ; l'expression de la part du produit national consacrée aux dépenses publiques constitue la synthèse la plus poussée et la plus importante de tout le budget ; si le Parlement ne voitait qu'un seul chiffre, c'est celui-là qui devrait être soumis à son vote.

Au surplus, nous rappelons encore que si on se reporte aux termes de l'article 7 du décret organique, ces derniers précisent bien que les « charges de l'Etat » doivent être estimées par référence aux comptes de la Nation.

Dans cet esprit, le seul renseignement qui nous est fourni réside dans le taux du prélèvement fiscal.



Cette présentation appelle les réserves ci-après :

1° Puisqu'il s'agit de voter le budget de 1957, il eût été essentiel de faire figurer les chiffres prévisionnels de 1957. Or, ce sont précisément ceux qui manquent ;

2° Pour apprécier le prélèvement opéré par l'Etat, s'il est logique — comme le fait l'exposé des motifs — de prendre en considération une fraction dont le dénominateur est le produit national brut, à notre sentiment, il conviendrait d'inscrire au numérateur non pas les recettes mais les dépenses de l'Etat, ce qui n'est pas du tout la même chose, attendu qu'entre les unes et les autres, il y a hélas ! toute l'énormité du déficit.

Ce qui est prélevé par l'Etat sur le produit national ce n'est pas seulement le montant des ressources fiscales, mais aussi, et en plus, le montant des emprunts plus ou moins volontaires, forcés ou ignorés, résultant de la mise en œuvre de tous les moyens ou artifices qui permettent à l'Etat de se procurer toujours les sommes qui lui manquent.

D'ailleurs, cette thèse que soutient votre rapporteur général, selon laquelle ce qui compte en l'occurrence ce sont les dépenses et non pas les recettes est celle des experts tant de l'O. N. U. que de l'O. E. C. E. car dans les documents statistiques de ces deux organismes, pour apprécier l'emploi du produit national on le divise en trois parties :

Consommation privée ;

Consommation publique (c'est-à-dire dépenses) ;

Investissements.

Ces observations nous conduisent à signaler encore une fois tout l'intérêt qu'il y a à ce que soient le plus tôt possible pris les arrêtés du ministre des finances, prévus par l'article 68 du décret organique selon lequel doivent être précisés 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 économiques et financiers.

L'article 68 du décret organique, dont l'initiative revient à votre commission des finances, a précisément pour objet d'obliger le Gouvernement à fournir au Parlement une information sérieuse, systématique, dans un cadre qui permette les comparaisons d'une année à l'autre et non pas, comme aujourd'hui, quelques vagues chiffres, venus d'on ne sait où, jetés par ci par là, comme pour émailler une rhétorique qui n'est susceptible d'aucune utilisation pratique, donc sans portée.

### III. — LES DEPENSES DE L'ETAT COMPAREES A QUELQUES CHIFFRES JALONS DES COMPTES DE LA NATION

Votre rapporteur général s'est donc efforcé de déterminer :

1° Quelle est la part du produit national qui est absorbée par l'Etat, pour ses activités traditionnelles, c'est-à-dire pour les dépenses publiques au sens juridique du terme, qui sont les seules dépenses administratives ;

2° Quelle est la part du produit national qui est absorbée par l'Etat, pour l'ensemble de ses activités administratives, sociales et industrielles, c'est-à-dire en comprenant cette fois dans l'addition en plus des dépenses publiques (au sens juridique du terme) également les dépenses de la sécurité sociale et celles des entreprises nationalisées.

#### A. — Dépenses budgétaires.

Période 1952-1953-1954-1955. En dépit d'une certaine augmentation des dépenses de l'Etat, l'expansion économique très brillante compense — et même au delà — les prélèvements que l'Etat opère sous forme de dépenses dans le produit intérieur. La fraction prélevée par l'Etat diminue et tombe progressivement de 25,81 à 22,2 p. 100.

Période 1956-1957. Depuis la nouvelle législature, on perçoit un changement très net dans l'orientation politique. De 1955 à 1956, les dépenses publiques croissent de 617 milliards, cet accroissement de dépenses a pour effet de faire croître le taux du prélèvement de 22,2 p. 100 à 23,6 p. 100, et ceci en dépit de l'expansion économique qui se poursuit.

Quant à 1957, la seule chose que nous puissions prévoir avec certitude, c'est l'augmentation des dépenses ; selon le projet de loi budgétaire, celle-ci sera de 500 milliards ; en fait, compte tenu des événements du Moyen-Orient, ce sera sensiblement plus, mais tenons-nous en à ce chiffre qui est donc certainement en dessous de la réalité.

En regard, quel sera le taux d'expansion de l'économie ? Nul ne le sait désormais, surtout compte tenu de la pénurie de pétrole et des désordres que ce goulot d'étranglement va causer — et cause déjà — dans la production. Votre rapporteur général a donc été conduit à faire trois hypothèses :

a) Hypothèse d'un taux d'expansion annuel de 10 p. 100, c'est-à-dire du taux exceptionnel que nous venons de connaître. On constate que même dans cette hypothèse, qui est de toute évidence en dehors des possibilités, et pour ainsi dire impensable, la fraction du produit intérieur prélevée par l'Etat irait en s'aggravant : 24 p. 100 au lieu de 23,6 p. 100 ;

b) Hypothèse d'un taux d'expansion annuel de 4 p. 100, ce qui est le taux d'une bonne année, mise à part la période extraordinaire que nous vivons depuis trois ans. Dans ce cas le prélèvement de l'Etat, monte à 25,6 p. 100, c'est-à-dire à peu près le taux de la période qui a tellement malmené l'économie et les contribuables qu'il en est résulté le violent mouvement de réaction antifiscale que l'on connaît ;

c) Hypothèse de stagnation de l'expansion :

Compte tenu de la multiplicité des répercussions des événements du Moyen-Orient sur l'économie, multiplicité dont nous donnerons un aperçu plus loin (5<sup>e</sup> partie, chapitre II), cette hypothèse n'est, hélas ! pas à exclure. Dans ce cas le taux du prélèvement opéré par l'Etat monterait à un niveau encore jamais atteint.

En résumé, en proposant un accroissement aussi démesuré des dépenses budgétaires, le Gouvernement avait misé sur une expansion économique de caractère exceptionnel, à moins qu'il n'ait misé sur rien du tout et se soit contenté de totaliser des dépenses sans avoir où il allait. Si les récents événements entraînaient la stagnation, ces dépenses risquent de constituer pour l'économie un fardeau qu'elle ne pourra jamais supporter.

#### B. — Dépenses de l'ensemble des activités de l'Etat.

Nous avons vu qu'à la participation de l'Etat au fonctionnement de notre économie ne correspondent pas seulement les « dépenses publiques » au sens classique et limité du terme, mais aussi les dépenses des activités sociales et les dépenses du secteur nationalisé.

Nous avons, au chapitre I<sup>er</sup> de cette quatrième partie, déterminé quel en était le montant.

Il était de 8.394 milliards pour l'exercice 1956.

Il est évalué à 9.160 milliards pour l'exercice 1957.

Si l'on se réfère aux chiffres correspondants du produit intérieur tels qu'ils figurent au tableau n° 85 précédent on peut en tirer les conclusions suivantes :

1° En 1956, les dépenses totales de l'Etat atteignant le montant énorme de 8.394 milliards représentaient 45,5 p. 100 du produit intérieur.

Il est permis, quand on observe une pareille proportion de se demander si sur le plan économique — ne parlons pas du régime politique — notre structure diffère autant qu'on le croit de celle des pays de l'Europe de l'Est. En effet presque la moitié de notre économie est nationalisée ou étatisée ;

2° L'an prochain, en 1957, le total des dépenses de l'Etat s'éleva à 9.160 milliards et encore cette estimation est faible attendu qu'elle repose en particulier sur un projet budgétaire, dans lequel les suppléments imprévus ne sont pas compris.

Dans le cas — impensable désormais — d'une expansion économique au taux de 10 p. 100 ces dépenses eussent consommé 45 pour 100 du produit intérieur ; en cas de stagnation de l'économie — ce qui, hélas ! n'est pas impossible — la proportion absorbée par l'Etat s'élèverait à 49,6 p. 100.

Ainsi nous sommes arrivés au point où un Etat dévorant, hypertrophié, qui touche à tout — et ceci dans le désordre, souvent dans les pires abus, sans la moindre volonté de réorganisation — consomme à peu près la moitié de la richesse de la France. Le secteur privé — qui dans l'ensemble, fait les frais des dérèglements du secteur public — ne représente plus à peu près que l'autre moitié.

Il est permis de se demander si cette ligne médiane, caractérisant l'égalité du secteur public et du secteur libre étant atteinte, et — comme nous l'avons montré dans nos rapports depuis sept ans — le secteur public ne cessant de croître au détriment du secteur de la libre entreprise d'un mouvement lent mais continu, et jusqu'à présent irréversible, le fléau de la balance ne va pas pencher brusquement, autrement dit si par le jeu d'un phénomène naturel le secteur privé étant écrasé par le secteur public, nous ne serons pas bientôt au terme de cette évolution qui se poursuit depuis la Libération lentement mais sûrement, nous rapprochant à pas continus du régime économique des démocraties populaires.

Tel semble être le but vers lequel l'aveuglement et le machiavélisme se le disputent pour nous entraîner irrésistiblement.

Quoi qu'il en soit, cette présentation des dépenses de l'Etat permet de prendre conscience de la mainmise opérée, dès maintenant, par l'Etat sur l'activité économique du pays.

Votre rapporteur général regrette que le retard apporté à la publication des comptes économiques de la nation ne lui permette de poursuivre son analyse d'une manière plus poussée. Il s'efforcera cependant de dégager les menaces que cet accroissement des dépenses de l'Etat au sens large fait peser sur la monnaie.

### IV. — LES DEPENSES EXAGEREES DE L'ETAT ET LES MENACES SUR LA MONNAIE

Il résulte toujours du tableau 81 que nous avons publié au premier chapitre de cette quatrième partie, que le montant total des dépenses que l'Etat s'apprete à effectuer en 1957, au titre de ses diverses activités, doit s'élever à 9.160 milliards, en augmentation, selon une évaluation que nous voulons volontairement modeste, de 770 milliards sur l'an dernier.

Cette somme va aller à peu près intégralement en salaires, donc en pouvoir d'achat supplémentaire jeté sur le marché.

Que trouverons-nous en contrepartie comme augmentation des produits acheteables susceptible de l'équilibrer ?

Pour le déterminer il faut que votre rapporteur général se livre à des opérations que les pouvoirs publics n'ont pas faites, et dont ils n'ont peut-être même pas conscience.

Nous devons, pour effectuer notre évaluation, prendre comme point de départ les chiffres de 1955, puisque ceux de 1956 n'ont pas été publiés. Mais cela n'affecte nullement notre raisonnement.

Les chiffres nous montrent que le « gâteau national » (produit intérieur brut de l'activité nationale), s'élevait pour l'année 1955 à 16.400 milliards.

Mais ce « gâteau national » n'a pas été livré tout entier à la consommation.

Une première partie était « hors commerce » et se répartissait comme suit :

Renouvellement des outillages, 1.550 milliards.  
Formation de capital (épargne), 1.300 milliards.  
Exportations, 1.800 milliards.  
Accroissement des stocks (qu'il faut bien accroître puisque l'économie se développe), 350 milliards.  
Fraction des dépenses publiques qui n'est pas déjà comprise dans les rubriques ci-dessus, 750 milliards.  
Total, 5.750 milliards.

La seconde partie seule, s'élevant à 10.650 milliards a été répartie entre les particuliers; c'est celle qui fait le bien-être, détermine le niveau de vie, correspond à l'ensemble des biens achetables.

Ainsi — et c'est cela qui est important — dans le « produit intérieur » de l'activité du pays, une part équivalant aux deux tiers environ est consommée par les particuliers en produits commercialisés, le reste étant « hors commerce ».

Vous donc maintenant comment va grossir le « gâteau national » en 1957, et qu'elle part de cette augmentation en produits achetables, en aura la population.

Première hypothèse. — L'activité économique continue à être exceptionnellement prospère, et à se maintenir au niveau record qu'elle a atteint de 1955 à 1956.

Dans ce cas, le « gâteau national » augmente d'environ 10 p. 100, soit plus de 1.600 milliards; la part réservée en biens de consommation aux particuliers est de l'ordre de 1.000 milliards; tout va très bien, car les 750 milliards de pouvoir d'achat supplémentaire distribués par l'Etat seront facilement honorés.

Deuxième hypothèse. — L'activité économique du pays ne se maintient pas au niveau de la pointe exceptionnelle de 1955-1956. Elle se poursuit au taux d'une excellente année de prospérité d'avant-guerre, où le « produit intérieur » augmentait d'environ 4 p. 100.

Dans ce cas ce dernier s'élève à quelque 750 milliards, dont environ 250 « hors commerce ».

Le montant des biens commercialisables ne s'élève plus qu'à 500 milliards. On voit qu'il y a déjà 250 milliards de rémunérations supplémentaires qui ne sont plus équilibrés, et que, en raison de la loi de l'offre et de la demande, cela va exercer en sus de la pression actuelle une pression supplémentaire sur les prix de marché.

Troisième hypothèse. — Supposons enfin que sans être en régression, en raison des perturbations profondes, qui sont les conséquences de notre déficit énergétique et plus spécialement de la crise du pétrole, la progression de notre activité économique, qui a été sérieusement freinée depuis l'affaire de Suez, marque une pause.

Dans ce cas le « produit intérieur » reste stationnaire en 1957. Il n'y a aucune augmentation du volume des produits commercialisables mis sur le marché.

Il n'existe donc plus rien du tout pour équilibrer les 750 milliards de pouvoir d'achat supplémentaire qui vont être distribués.

On voit donc dans cette dernière hypothèse — de laquelle malheureusement la réalité a le plus de chance de se rapprocher — quelle pression supplémentaire formidable peut en résulter sur les prix, donc sur la stabilité de la monnaie.

Tout cela explique l'attitude de sagesse et de prudence de votre commission des finances qui a suivi votre rapporteur général, dans sa proposition de blocage d'une partie des dépenses inscrites au budget, blocage auquel nous avons fait déjà allusion dans la seconde partie de ce rapport.

Elle a fait, en effet, le raisonnement suivant :

Le Gouvernement envisage d'effectuer en 1957, au titre de son budget, 450 à 500 milliards de dépenses de plus.

Il n'y aurait aucun risque supplémentaire pour la monnaie si nous nous trouvions dans la première hypothèse — l'hypothèse optimiste précédemment exposée — qui correspond d'ailleurs vraisemblablement à l'optique dans laquelle a été conçu le budget.

Mais les événements de Suez sont intervenus depuis avec toutes leurs conséquences.

Si nous risquons de nous trouver alors dans la situation qui correspond à la troisième hypothèse, nous ne pouvons pas permettre une augmentation des dépenses budgétaires sans condamner du même coup la monnaie.

Nous effectuons donc sur les crédits demandés un blocage ayant pour effet de limiter les dépenses au chiffre de 1956. (Il se trouve que ce blocage correspond à peu près à 10 p. 100.)

Mais il se peut qu'en cours d'exercice on s'aperçoive que la situation économique ne soit pas aussi mauvaise qu'on aurait pu le craindre au départ, et se stabilise à un niveau compris entre les deux positions correspondant aux deux hypothèses extrêmes.

De cela on s'en rendra compte par la rentrée des impôts, dont le rendement est à peu près proportionnel au développement du « produit intérieur ».

La rigueur de ce blocage pourra lors se relâcher quelque peu et dans la même mesure, le Gouvernement étant autorisé à débloquer des sommes correspondant au montant des plus-values fiscales effectivement constatées.

Ainsi ne pourra jamais s'exercer, du fait de l'exécution du budget de 1957, une pression supplémentaire venant s'ajouter à la pression déjà considérable qui pèse sur les prix.

Mais évidemment le budget, comme on l'a vu, n'intervient que pour quelques 500 milliards dans la masse des rémunérations supplémentaires jetées sur le marché. Le restant correspond au secteur nationalisé et au secteur de la sécurité sociale.

Il appartient alors au Gouvernement, qui tient de la loi de pouvoir d'approuver les budgets des entreprises nationalisées et de contrôler les dépenses de la sécurité sociale de prendre, pour son

compte, les mêmes précautions que la commission des finances du Sénat propose pour le secteur public, s'il ne veut pas risquer d'être victime d'un processus — dont il ne serait plus maître — de détérioration accélérée de la monnaie.

S'il ne prend pas les mesures appropriées, pendant qu'il en est temps encore, lui, et lui seul, sera responsable de l'effondrement de la monnaie.

## CINQUIEME PARTIE

### DE QUELQUES GRANDS PROBLEMES ECONOMIQUES ET FINANCIERS

#### CHAPITRE I<sup>er</sup>

#### La crise du Moyent-Orient et le problème énergétique français.

##### *L'énergie: talon d'Achille de l'économie française.*

La crise du Moyent-Orient attire l'attention sur le problème de l'énergie en général et du pétrole en particulier, cependant tous les spécialistes ne s'étaient pas fait faute de signaler que « nous naviguons sur un volcan » puisque 94 p. 100 de notre pétrole provenait d'une source exposée à tous les aléas.

Or nous allons voir que même en dehors de la cause politique occasionnelle qui a précité brusquement une crise latente, des causes économiques permanentes risquent — si nous n'y prenons garde — de provoquer dans quelques années une stagnation ou même une récession de notre économie par l'effet d'une pénurie d'énergie.

Cette situation difficile ne s'atténuera que lorsque — dans quelque quinze ou vingt ans, disent les experts — l'immensité des ressources que procurera au genre humain l'exploitation industrielle de l'énergie atomique viendra satisfaire tous les besoins, quel que soit leur accroissement.

Ces remarques nous conduisent à diviser notre étude en deux sections :

— dans l'immédiat: la crise aigüe actuelle, son origine et ses conséquences directes;

— dans quelques années, par exemple dans dix ans: quels seront les besoins en chacune des formes de l'énergie? Nous exposerons que — sauf mesures efficaces prises à temps, nous risquons de manquer non seulement de pétrole, mais aussi de charbon et d'électricité.

#### I. — LA CRISE ACTUELLE DU PETROLE: SON ORIGINE ET SES CONSEQUENCES

##### A. — La consommation française de pétrole.

En 1955, la France a importé, en chiffres ronds, 25 millions de tonnes de pétrole brut; si on y ajoute le million de tonnes qu'elle a produit (essentiellement à Parentis), elle a donc disposé de 26 millions de tonnes brut. Là-dessus, elle en a réexporté, après raffinage, sous forme de produits finis, qui lui ont procuré des devises, 6 millions de tonnes; elle a donc consommé 20 millions de tonnes dont 2 pour la navigation maritime et 18 pour les besoins intérieurs.

La consommation peut schématiquement se diviser en deux parties :

— l'essence, pour environ un tiers;

— les produits lourds, fuel et gas oil pour environ deux tiers, ces derniers ayant pour la plupart des utilisations économiques essentielles (industrie, agriculture, transports ferroviaires, gros transports routiers, navigation, boulangerie) ou au moins de très grande utilité (chauffage). Bref, au sens que l'on accorde actuellement à ce terme, à peu près tous les consommateurs de produits lourds sont des « prioritaires ».

##### B. — Le problème des approvisionnements et des restrictions dans l'immédiat.

Ces 25 millions de tonnes de pétrole brut importé provenaient presque entièrement du Moyent-Orient, dans la proportion de 94 pour 100 à savoir :

Par le canal de Suez, 50 p. 100; par trois pipe-lines, 44 p. 100, le restant, soit environ 6 p. 100 était importé du Venezuela et de la Guyanne hollandaise.

Or actuellement le canal de Suez est bloqué; sur les trois pipe-lines, deux d'entre eux qui traversaient la Syrie ont été interrompus par un sabotage; quant au troisième, celui de la compagnie Aramco qui va de Bahrein (Arabie Séoudite) à Sidon (Liban), l'Arabie Séoudite a pour l'instant décidé qu'il ne transporterait plus de pétrole pour les « agresseurs » franco-britanniques.

Cependant, en dehors des 6 p. 100 en provenance de l'Amérique du Sud qui ne seront pas touchés, le pétrole qui passait par les deux pipe-lines sabotés ou par le canal de Suez, provenait de l'Irak et de Koweït, c'est-à-dire deux états qui continuent leurs livraisons.

Ce qui est changé, c'est le trajet et la durée du voyage: par le cap de Bonne-Espérance, vingt-trois jours au lieu de treize jours. Il en résulte non seulement un accroissement du prix des frets, mais surtout que le trajet étant à peu près deux fois plus long, chaque navire a une capacité mensuelle de transport deux fois moindre.

Compte tenu de ces considérations, — et selon les déclarations gouvernementales — le ravitaillement global de la France serait assuré à 70 p. 100 pour les mois de décembre et janvier. Pour les mois suivants, le tonnage de brut à recevoir dépendra de nombreuses considérations :

- d'accords diplomatiques avec les U. S. A. ;
- de la possibilité de trouver des dollars pour le règlement des fournitures, en provenance de la zone dollar,
- de la possibilité de réunir le tonnage suffisant de pétroliers pour l'acheminement de la fraction à provenir du golfe persique.

Tous ces éléments sont affectés de trop d'incertitudes pour qu'il soit opportun d'en discuter ici plus avant.

Néanmoins, ce qui est d'intérêt permanent, et que nos collègues dès maintenant ne doivent pas ignorer, c'est qu'un approvisionnement à 70 p. 100, ne signifie nullement une réduction de 30 p. 100 pour tous les usagers, mais, — nous allons le voir — une réduction à peu près nulle pour certains et une suppression quasi-totale pour d'autres.

En effet, les produits lourds (fuel et gas oil) représentent, avons-nous dit, environ les deux tiers de la consommation; comme il s'agit dans l'ensemble de priorités, il sera nécessaire pour l'économie qu'ils soient servis à 100 p. 100 ou à peu près. Dès lors, un calcul grossier montre qu'il ne restera à peu près rien (puisque deux tiers et 70 p. 100 sont des fractions presque égales) pour la production des produits légers (essence).

Naturellement ceci n'est qu'un schéma, mais néanmoins il montre que la crise sera beaucoup plus profonde pour l'essence que pour le gas oil ou le fuel oil. Il n'y aurait que demi-mal si les seules victimes devaient être les promoteurs du dimanche; malheureusement cette pénurie risque d'atteindre l'industrie automobile avec toutes ses ramifications, les usines en aval (réparation, occasion, hôtellerie, pneumatiques), les autres en amont (mécanique, pièces détachées, etc.), en entraînant du chômage.

Pour le moment ce n'est qu'un risque, mais il est sérieux et malheureusement la solution de ce problème dépend de certains facteurs qui échappent à l'emprise du Gouvernement français.

L'évocation de ces conséquences nous amène à émettre un certain nombre d'observations concernant l'action récente du Gouvernement :

1<sup>o</sup> Il est regrettable, puisque dès le début de novembre, il était évident qu'un rationnement — pour certains très sévère, cela résulte des considérations techniques que nous venons d'exposer — était inévitable, qu'on ait attendu un mois pour s'y décider;

2<sup>o</sup> Il est fâcheux que, compte tenu des risques inévitables de l'opération de Suez, nul au Gouvernement n'ait songé à constituer des stocks. Ceci est d'autant plus regrettable que — d'après des informations communiquées à votre rapporteur général, mais qu'il n'a évidemment pas été en mesure de vérifier — les organisations professionnelles, sentant la précarité de la situation politique au Moyen-Orient, l'auraient proposé au Gouvernement. D'après certaines informations de presse d'autre part, au sujet desquelles nous souhaiterions recevoir un démenti ou des explications, la constitution de ces stocks de sécurité n'aurait pas été entreprise parce que le ministère des finances aurait exigé que les raffineries fissent au Trésor l'avance du montant de la T. V. A. sur ces stocks.

## II. — LE PROBLEME ENERGETIQUE FRANÇAIS A MOYEN TERME

(Les dix prochaines années.)

### Le risque de pénurie générale (charbon, pétrole, électricité).

La gravité du manque actuel de carburant pour notre économie recommande que soit examiné très attentivement le problème de l'énergie dans le cadre non seulement de l'immédiat mais aussi des années à venir, et ceci afin que les mesures nécessaires soient prises.

Nous avons vu que le taux annuel d'accroissement de la production industrielle de la France au cours des dernières années a été véritablement exceptionnel puisqu'il se situe aux environs de 10 p. 100 par an, c'est-à-dire qu'en dix ans, cette expansion — si elle continuait — devrait atteindre le coefficient 2,6, ce qui correspondrait au triplement du chiffre actuel.

Il y a même des raisons de penser que cet objectif à dix ans est techniquement et économiquement réalisable, essentiellement par l'augmentation de la productivité. En effet, tout d'abord, il n'est pas douteux que dans certains secteurs — non des moindres — de l'activité économique du pays, la marge d'accroissement de la productivité dès maintenant théoriquement disponible est considérable; or, l'un des motifs notamment d'estimer que la productivité de l'industrie est appelée à croître rapidement au cours des dix prochaines années réside dans le développement de la mécanisation sous toutes ses formes.

Cependant, cette expansion industrielle, sur laquelle on peut légitimement compter, ne sera matériellement possible que s'il n'existe aucun goulot d'étranglement: la machine économique moderne est en effet tellement complexe que si un seul rouage ne fonctionne plus, tout l'ensemble s'arrête et toutes les prévisions se trouvent en défaut.

Or, qui dit expansion industrielle et notamment extension de la mécanisation dit nécessairement accroissement de la consommation d'énergie. Cependant, s'il n'est pas douteux que dans quelques lustres la production croissante d'énergie atomique à des prix de revient satisfaisants permettra de faire face à cette « fringale » d'énergie qui se manifeste dans le monde entier, tous les experts sont d'accord pour estimer que les dix prochaines années seront difficiles; nous risquons de nous trouver, non pas à long terme mais à moyen terme, devant des pénuries caractérisées. Notre

industrie va-t-elle connaître à nouveau, par le rationnement en charbon ou les coupures d'électricité, une sorte de chômage larvé ? Ou bien si nous envisageons — sans autrement nous soucier d'approfondir la question — d'importer sans compter charbon et pétrole pour combler notre déficit, est-ce que cette opération ne consistera pas à déplacer la question, en substituant au déficit en énergie un déficit en devises, dont le comblement sera peut-être au-dessus de nos moyens ?

Tel est le grave problème économique qui se pose et qui vaut la peine qu'on s'y arrête. Votre rapporteur général se doit de signaler que dès maintenant ce sentiment d'inquiétude est partagé par le Gouvernement puisque celui-ci, dans le rapport économique servant d'exposé des motifs au projet de loi de finances, s'exprime ainsi, à titre de conclusion :

« Ainsi la France progressera vers la solution de ce qui va devenir d'année en année, comme cela l'est déjà pour l'Angleterre, son problème essentiel: payer à l'étranger les approvisionnements en moyens énergétiques et en matières premières exigés par les besoins de son expansion. »

Notre propos est donc d'exposer les grandes données économiques du sujet — et notamment les chiffres. Pas plus que le Gouvernement n'a résolu ce grave problème, nous n'aurons la témérité d'en présenter une solution, mais seulement d'indiquer les directions dans lesquelles — selon votre commission des finances — l'action économique sous toutes ses formes doit être poursuivie sans attendre que des retards dans le lancement des études, dans la prise des décisions, dans l'exécution des travaux viennent en rendre la solution plus malaisée sinon impossible.

Est-il besoin d'ajouter que les récents événements du canal de Suez, en soulignant le caractère précaire d'une large fraction de notre ravitaillement en pétrole viennent démontrer l'impérieuse nécessité que soit repensé tout le problème énergétique français. Ils soulignent également l'urgence de certaines dispositions, de certaines mesures qui n'ont que trop tardé et impliquent désormais que dans tout projet, quel qu'il soit, il soit accordé la plus grande attention non seulement au volume des approvisionnements mais aussi à leur permanence et à leur sûreté.

Pour faire cet exposé nous puiserons une large partie de nos informations dans le rapport très documenté établi par le Conseil économique le 9 août 1956.

Nous examinerons d'abord le problème énergétique dans son ensemble puis nous porterons notre attention sur chacun des grands postes qui le composent ou le composeront :

- Charbon;
- Pétrole et gaz naturel;
- Electricité;
- Energie atomique.

Nous ferons cette étude dans le cadre d'une prospection d'une dizaine d'années: d'une manière plus précise, nous tenterons d'apprécier ce que seront la consommation et la production en 1965.

### A. — La situation énergétique française vue dans son ensemble.

L'énergie est tirée par l'homme de différentes sources, les unes classiques (le charbon, le pétrole, le gaz naturel, les chutes d'eau, d'autres nouvelles (énergie atomique), d'autres encore qui selon toute probabilité commenceront à être exploitées au cours des dix prochaines années (énergie des marées), d'autres enfin qui ne semblent pas devoir être prises en considération dans le cadre à moyen terme auquel nous bornons notre étude (énergie solaire par exemple).

Mais, sous un autre angle, l'énergie peut également être considérée non pas au point de vue de son origine, mais de sa forme d'utilisation: charbon et pétrole consommés par l'Etat, électricité quelle que soit son origine.

Il en résulte que notre étude relative à l'énergie devra être présentée sous deux optiques différentes: les besoins d'une part et les ressources d'autre part et devra éviter soigneusement les doubles emplois, notamment en ce qui concerne l'électricité d'origine thermique produite soit à partir du charbon, soit à partir du pétrole.

Ce qui frappe dans les prévisions des experts — qui nous paraissent solidement fondées — c'est que les lois d'accroissement des diverses formes de l'énergie sont extrêmement différentes suivant qu'il s'agit de la forme ancienne que constitue le charbon ou bien des formes jeunes (pétrole, gaz naturel, électricité).

La consommation de charbon — sauf catastrophe politique qui nous priverait de pétrole — est arrivée à plafonner ou à peu près; on estime que de cette année jusqu'en 1965 elle croîtra seulement au taux infime d'un demi pour cent par an. Cette modicité dans l'expansion est due d'une part à la quasi-compensation de deux causes agissant en sens inverse (expansion industrielle compensée par l'amélioration des rendements, due au progrès technique) et d'autre part du fait qu'à peu près toute l'augmentation d'énergie sera demandée aux formes jeunes.

La loi d'accroissement est en effet toute différente pour les formes jeunes:

Pour le pétrole: doublement de consommation en dix ans; Pour l'électricité: cette loi de doublement en dix ans, que l'expérience des décades passées semblait avoir consacrée est même dépassée et actuellement la tendance est encore un peu plus rapide que le doublement;

Pour le gaz naturel: la récente découverte de Lacq conduit à un accroissement plus rapide encore; il est prévu — compte tenu des besoins énormes en énergie — d'exploiter Lacq en 1965 au rythme maximum, techniquement possible, d'environ 5 millions de mètres cubes par an. Ce débit, comparé à celui de 1955 est 40 fois plus grand.

Cependant, si on veut établir un bilan d'ensemble, il est nécessaire d'évaluer les consommations de ces quatre sources d'énergie: charbon, pétrole, gaz naturel, électricité hydraulique au moyen d'une unité commune par le moyen de coefficients de conversion convenables, qui sont:

Une tonne de pétrole brut = 1,3 tonne de charbon;  
1.000 mètres cubes de gaz naturel = 1,33 tonne de charbon;  
100 kilowatt-heure = 0,6 tonne de charbon.

Telle est la transformation qui a été opérée dans la section B du tableau n° 86, en prenant bien garde qu'en matière d'électricité, on doit seulement compter l'électricité d'origine hydraulique, puisque l'électricité d'origine thermique est déjà comptée partie dans le charbon et partie dans le pétrole.

On constate alors qu'en dix ans la quantité totale d'énergie consommée doit passer de 108,6 à environ 160,7 millions de tonnes d'équivalent charbon, soit en dix ans un accroissement de 35 p. 100, ce qui correspond à un accroissement annuel de 3 p. 100. On observera que ce taux annuel d'expansion de l'énergie, soit 3 p. 100, est sensiblement inférieur au taux d'expansion de l'industrie, lequel a été environ de 10 p. 100 pour les dernières années; cette disparité est la conséquence du progrès technique: d'une moindre quantité d'énergie, on sait tirer de plus en plus de production.

Tels sont les besoins globaux de la France en énergie au cours des dix prochaines années. Cette estimation officielle ne nous semble pas excessive et peut-être même doit-elle être jugée très modérée.

En effet, comme on estime qu'en 1965 la population de la France sera d'environ 46 millions d'habitants, cette consommation globale de 160 millions de tonnes d'équivalent charbon permettra en 1966 une consommation annuelle de 3,5 tonnes d'équivalent charbon par habitant et par an. Or, actuellement, la France est très en retard par rapport aux autres grandes nations industrielles, ainsi que le montre le tableau suivant:

U. S. A., 7,79 tonnes d'équivalent charbon par an;  
Grande-Bretagne, 4,73 tonnes d'équivalent charbon par an;  
Suède, 4,08 tonnes d'équivalent charbon par an;  
Belgique, 3,67 tonnes d'équivalent charbon par an;  
Allemagne, 3,13 tonnes d'équivalent charbon par an;  
France, 2,62 tonnes d'équivalent charbon par an.

Cette faiblesse de la consommation énergétique était d'ailleurs comme nous l'avons montré dans le rapport général de 1956 (page 33) l'image d'une structure trop agricole et pas assez industrielle.

Ainsi l'ambition tant du Conseil économique que du ministre est prudente, on peut même dire modérée, puisqu'elle vise, au cours des dix prochaines années, à effacer tout au plus une partie du retard technique et économique accumulé au cours des dernières décades, sans pour autant que la France améliore son classement dans l'échelle des nations industrialisées.

Ainsi, en résumé, en dépit de la prudence — certains seraient même tentés de dire: de la timidité des prévisions — la France devra dans dix ans trouver annuellement 52 millions de tonnes d'équivalent charbon de plus que ce qu'elle consomme actuellement.

Afin de mieux faire sentir l'énormité de ce chiffre, faisons une comparaison et disons que sous peine de troubles extrêmement graves dans son expansion que d'ici dix ans, délai relativement court, la France devra par un moyen quelconque: charbon, pétrole ou atome par production ou achat, tirer de son sol ou de l'étranger chaque année l'équivalent de quatre fois la production du bassin de Lorraine.

N'oublions pas que les importations ne seront pas gratuites et que leur paiement exigera un développement parallèle des exportations, c'est-à-dire un effort économique portant sur un autre secteur. Ceci nous permet, en raccourci, de dire que, sous peine de perdre son rang de grande puissance, ses besoins en énergie exigeront que la France crée un nouveau bassin de Lorraine tous les deux ans et demi, ou bien exécute un travail équivalent.

Notre rapporteur général espère que cette comparaison montrera l'énormité et par conséquent l'urgence de cette tâche.

Avant ainsi estimé les besoins globaux, nous allons maintenant examiner dans quelle mesure chacune des branches d'activité: charbon, pétrole et électricité sera en situation de faire face aux besoins.

Dans cet inventaire, nous ne parlerons pas du gaz naturel puisque, comme nous l'avons dit ci-dessus, la consommation en 1965 a été chiffrée à 5 millions de tonnes parce que telle est la valeur estimée de la production.

#### B. — Le bilan du charbon au cours des dix prochaines années.

1° La production charbon plafonne sensiblement puisqu'en dix ans, de 1955 à 1965, il est seulement question de la faire croître de 57,4 à 66 millions de tonnes, soit une augmentation de 1,5 p. 100 par an seulement;

2° Mais comme la consommation n'est pas non plus appelée à croître très vite, les besoins de l'importation, soit  $81 - 66 = 15$  millions de tonnes, ne prendront pas une ampleur excessive. C'est si vrai que, dans le passé, la France a presque en permanence importé des tonnages de charbon sensiblement du même ordre sinon parfois plus élevés, sans que son économie en souffre; par exemple en 1913 et en 1929, deux époques de prospérité, nous avons importé respectivement 22,9 et 32,5 millions de tonnes.

La seule différence par rapport à l'avant-guerre, c'est que la provenance du charbon importé ne sera pas la même; alors qu'en 1938 et en 1913, l'Angleterre était notre plus gros fournisseur, il est prévu qu'en 1965, elle ne nous fournira qu'une quantité négligeable et les fournisseurs considérés comme susceptibles d'être les plus importants seront l'Allemagne de l'Ouest (y compris la Sarre) pour 42 millions de tonnes, puis les U.S.A. pour 4 ou 5 millions de tonnes.

Il convient de rappeler que cette dernière source d'approvisionnement est non seulement coûteuse, à cause du prix du transport, mais exige des devises rares: c'est ainsi que les charbons à coke en provenance des U.S.A. reviennent à 8,245 F la tonne contre 5,840 F pour les charbons français de même qualité; en moyenne on estime que le charbon américain requiert un supplément de dépense de 2.000 F par tonne.

Il est permis de se demander comment cette pénurie — au moins relative — de charbon peut faire suite à une période encore récente où nous avons connu des excédents. En mars 1955, en effet, les stocks amassés sur le carreau des mines ont atteint jusqu'à 7,8 millions de tonnes dont 2,8 millions de tonnes de charbon marchand et 5,3 millions de tonnes de bas produits.

Cette situation tient à la rigidité de la production charbonnière; la création d'un nouveau puits demande cinq ans et du fait de la spécialisation d'un métier difficile, les effectifs des mineurs ne sauraient varier que lentement. Ainsi l'offre étant rigide, le marché par contre subit tous les à-coups de la demande; et même l'accroissement ou le ralentissement des investissements agissent parfois à contresens parce que leur effet ne saurait être qu'à retardement: la production et la consommation de charbon peuvent être comparées à ces cortèges où la tête et la queue vont toujours à des allures différentes et irrégulières; il en résulte des à-coups inévitablement.

Cependant, une analyse plus poussée du mouvement des stocks montre que si les stocks de charbon marchand ont actuellement pratiquement disparu, puisqu'ils étaient de l'ordre de 400.000 tonnes (avril 1956) ce qui est le volant normal, par contre le niveau des stocks de bas produits se maintient à un niveau élevé puisqu'il était encore de 4,4 millions de tonnes. Ceci montre combien était fondée la thèse que le Conseil de la République défend depuis des années — et qui n'a été que très partiellement entendue — selon laquelle on doit accélérer la construction des centrales thermiques, qui seules peuvent utiliser rationnellement les bas produits.

#### C. — Le bilan du pétrole au cours des dix prochaines années.

Compte tenu de l'accroissement général des besoins, qui correspond en gros au doublement en dix ans — certaines applications telles que le chauffage domestique sont même appelées à tripler — et en dépit d'un sextuplement prévu de la production métropolitaine — ce qui paraît une hypothèse plausible, compte tenu des découvertes du Sud-Ouest — la charge des importations sera considérablement accrue. Il est prévu qu'elle s'élèvera de 67 p. 100, c'est-à-dire de 13 millions de tonnes.

Quand on apprécie les difficultés de toutes sortes que nous causent nos nécessités d'importation d'aujourd'hui, on peut mesurer combien lourde sera la charge d'une importation supplémentaire de 13 millions de tonnes.

Au surplus peut-être plus encore que la charge en devises, risque d'être grave l'insécurité pour notre économie et la dépendance politique qui peut en résulter.

Il n'est pas excessif de dire que l'énergie — et surtout le pétrole — constitueront de plus en plus au cours des dix prochaines années le « talon d'Achille » de notre économie.

C'est pourquoi, apparaît comme fondamentale pour notre expansion économique, et notre indépendance politique la nécessité de tirer parti, d'une manière massive, et dans le plus court délai, des ressources particulières que laisse entrevoir le Sahara; nous y reviendrons plus loin.

#### D. — Le bilan de l'électricité au cours des dix prochaines années.

Nous avons vu (tableau n° 86) que les experts s'attendent au cours des dix prochaines années à une expansion très rapide correspondant à plus que le doublement en dix ans. Ces prévisions n'ont rien d'excessif, car elles sont basées sur l'observation du passé.

Rappelons, en effet, que le deuxième plan de modernisation et d'équipement avait retenu pour 1960-1961 un objectif de production de 70 milliards de kWh pour l'ensemble de la production tant thermique qu'hydraulique et cet objectif avait été établi sur la base de la loi classique du doublement en dix ans, qui correspond à un taux d'accroissement annuel de 7,2 p. 100 par an; or, à la lumière des constatations des dernières années, il a été observé que cette hypothèse, qui traduit cependant une expansion rapide, était encore en dessous de la réalité. Il a fallu reviser les programmes et y ajouter 5 milliards de kWh. Cependant, la marge de sécurité est très faible et il suffirait de la conjonction d'un accroissement de la consommation un peu plus rapide que ce qui était prévu, avec une année d'hydraulique exceptionnellement défavorable, pour que le risque des restrictions quantitatives se fasse sérieusement sentir avec tout son cortège de pertes économiques et de gêne sociale.

C'est pourquoi on a retenu, pour la décennie à venir, un taux d'expansion un peu plus rapide.

Remarquons que là aussi, la France est en retard sur les nations de civilisation comparable puisque la consommation d'énergie électrique par habitant est aux Etats-Unis 4,8 fois plus grande qu'en France, en Grande-Bretagne, 2,7 fois plus grande et dans l'ensemble des pays de l'O.E.C.E. 1,6 fois plus grande.

Cela veut dire que même avec notre taux actuel d'accroissement annuel, qui est de 8 p. 100 environ et que nous considérons dans l'absolu comme brillant, c'est seulement respectivement dans vingt ans, dans treize ans, et dans six ans non pas que nous rattrapons les Etats-Unis, la Grande-Bretagne ou la moyenne de l'O.E.C.E., mais seulement que nous rejoindrons la position que ces pays ont aujourd'hui.

Ainsi notre retard sur les autres grandes nations dans le domaine de l'électricité est considérable. Or ces pays ne sont pas stagnants. Bien qu'ils consomment proportionnellement beaucoup plus d'électricité que nous, l'accroissement de leur consommation ne donne



aucun signe de saturation. Il faut en conclure qu'il existe en France une demande latente non satisfaite et tout permet de penser que la demande est appelée à croître dans les dix prochaines années aussi vite qu'elle l'a été dans le passé.

C'est dans ces conditions qu'on a estimé à 102 milliards de kWh les besoins de la consommation d'électricité en 1955.

Comment fera-t-on face à cet accroissement de la consommation qui est énorme, puisqu'il est supérieur à la consommation actuelle ?

En quelque sorte en « faisant flèche de tout bois » ; il faudra faire appel aux centrales hydrauliques dont la production sera presque doublée, aux centrales thermiques dont la production sera plus que doublée, un peu aussi à la première usine marémotrice pour un chiffre très faible (moins de 1 p. 100) enfin à l'énergie d'origine atomique.

Pour ce qui est de cette dernière source d'énergie, l'estimation officielle est que dans dix ans elle ne fournira qu'une proportion infime de l'énergie totale, soit environ 5 p. 100.

Pourquoi l'énergie atomique ne procurera-t-elle pas dans dix ans plus de 5 p. 100 de l'énergie totale ? Voici l'explication officielle et votre rapporteur général vous la livre pour ce qu'elle vaut.

Le programme atomique, dit-on, est poussé au maximum et il prévoit une loi exceptionnellement rapide d'expansion : le doublement tous les trois ans ; mais partant de peu de chose, dans dix ans la production ne saurait être bien loin. Il résulterait, en effet — c'est la thèse officielle — correspondant à une sorte de constatation empirique, qu'une industrie ne saurait croître à un taux plus rapide que le doublement tous les trois ans ; ce qui correspond à un taux annuel d'expansion d'environ 25 p. 100.

Votre rapporteur général se doit de reconnaître que ce raisonnement ne l'a pas convaincu. Prenons une comparaison : considérons une technique très difficile, par exemple la construction d'un avion à réaction satisfaisant à certaines performances que jusque là on ne savait pas atteindre et supposons qu'une certaine année on ait su construire un prototype satisfaisant — un seul. Qu'est-ce qui empêche sinon l'année d'après, du moins dans un délai de deux ans, d'en construire cent, ce qui correspond non pas à ce soi-disant taux limite d'accroissement de 25 p. 100 par an, mais à un taux de 1000 pour 100.

En d'autres termes, quand une technique vient à maturité, dans les années qui suivent la mise au point, son expansion peut atteindre des taux exceptionnels, limités seulement par la capacité de production de quelques branches industrielles spécialisées ; mais précisément parce qu'il s'agit d'un secteur limité de l'économie, un effort très grand peut y être consenti, qui ne dépasse cependant pas les moyens de l'ensemble de l'économie.

Quoi qu'il en soit, le point sur lequel tout le monde sera sans doute d'accord consiste à dire qu'en raison de son caractère particulièrement évolutif, le problème de la production de l'énergie atomique devra faire l'objet de révisions fréquentes ; un ajustement annuel des moyens mis à sa disposition lors du vote de chaque budget sera nécessaire.

### III. — CONCLUSION

*Nécessité d'un plan d'ensemble faisant appel à toutes les ressources de la science, de la technique et de l'économie.*

Ainsi, au cours des dix prochaines années, même en mettant les choses au mieux, nous aurons les plus grandes difficultés à fournir à notre économie en quantité suffisante les ressources en énergie qui lui sont nécessaires. Déjà nombre de spécialistes — et en tout premier lieu l'éminent expert qu'est en raison de sa formation technique, l'actuel ministre, M. Lemaire — ont attiré l'attention du pays sur le grave danger qui menace son expansion.

Dans ces conditions, la procédure logique consiste à demander aux experts de faire un plan précis et il appartient ensuite au Gouvernement et au Parlement de décider des mesures d'exécution. Le travail est semblable à ce qui est en cours d'établissement au titre du troisième plan de modernisation et d'équipement.

Il est évident — c'est l'opinion unanime — que les deux pôles de ce plan devront être le développement de la production du pétrole dans la métropole et dans les territoires de la zone franc — notamment au Sahara — et la mise au point aussi rapide que possible de l'énergie atomique sur un plan industriel.

Néanmoins il est permis de penser qu'en une conjoncture aussi sérieuse, il sera prudent de ne pas s'en tenir là et qu'il conviendra de ne négliger aucune possibilité, si minime soit-elle. Or il y a des possibilités très nombreuses et bien que chacune ne conduise pas à des chiffres très élevés, leur ensemble fournirait sans doute des résultats impressionnants.

Or, il est frappant d'observer que dans les rapports des commissions officielles, un grand nombre de possibilités sont passées sous silence. Sont-elles rejetées, sont-elles omises ? Nul ne le sait.

Sans prétendre en donner une liste complète, citons quelques unes de ces suggestions, qui ont été évoquées ici ou là et sur lesquelles les commissions techniques compétentes n'ont — à notre connaissance — jamais pris position.

#### 1° Production :

a) La production d'une tonne de charbon supplémentaire par an exige en moyenne un investissement de 10.000 F ; or nous avons vu que l'importation d'une tonne de charbon américain coûte en moyenne un supplément de 2.000 F. Autrement dit, tout investissement pour l'expansion de la production dans les mines de charbon paraît amorti dans un délai — relativement court — de cinq ans. Dès lors, ne vaudrait-il pas mieux investir un peu plus et importer un peu moins de charbon américain ?

b) E. D. F. ne paraît accorder qu'un intérêt réduit à l'absorption de la production des petits producteurs d'électricité. Complètement de la pénurie ne faudrait-il pas réviser cette position ?

c) Une partie notable de notre électricité thermique est produite à partir du fuel ; or, dans le même temps, si le charbon marchand est rare, par contre les bas-produits carbonisés qui sont tout à fait aptes à la production d'électricité, s'écoulent sur le carreau des mines par millions de tonnes ;

d) E. D. F. s'est surtout préoccupé d'équiper des barrages spectaculaires. Or n'est-il pas exact qu'une technique nouvelle de groupes électrogènes automatiques entièrement immergés permettrait de tirer parti de nombreuses chutes d'eau plus modestes ?

#### 2° Consommation :

a) Il est notoire qu'un grand nombre d'appareils de consommation, tant dans l'industrie que dans l'économie domestique, n'ont qu'un rendement dérisoire et consomment beaucoup trop, souvent deux ou trois fois trop.

Un expert a lancé la formule « une tonne de charbon économisée vaut mieux qu'une tonne de charbon extraite » et il n'a pas été tenu compte de cette observation, sans doute parce que nul n'est prophète en son pays. Or, voici que la même remarque se trouve dans un rapport récent de l'O. E. C. E. :

« L'expérience a, en effet, montré que l'investissement en capital nécessaire pour économiser une tonne de combustible est généralement inférieur à celui qui serait nécessaire pour accroître d'autant la production de combustible. »

Ne devrait-on pas mettre sur pied un plan général des économies d'énergie, faisant appel aux ressources de la technique et, dans un autre domaine, à celles du crédit ?

b) Quand l'Etat construit un lycée ou un hôpital, il arrive souvent que l'architecte l'équipe au fuel, ce qui entraînera la consommation d'un produit rare. Le motif ou plutôt le soi-disant motif, c'est que le fuel a l'avantage de se prêter à l'automatisme de marche.

Or, le dernier des visiteurs de la Foire de Paris sait que depuis peu, avec le concours des Charbonnages de France, ont été mises au point des chaudières automatiques au charbon. L'Etat ne pourrait-il avoir une politique énergétique plus rationnelle concernant ses propres bâtiments ?

#### 3° Importation :

a) Nous importons annuellement moins d'un million de tonnes de pétrole brut du Venezuela ; le Venezuela est un pays neuf, dont les ressources en pétrole sont considérables et qui serait tout disposé d'après les informations recueillies à absorber en contrepartie nos exportations. Ne peut-on négocier un accord de troc ; pétrole contre produits finis ?

b) Selon certains renseignements, le charbon américain coûterait très cher, en partie parce qu'on n'a pas négocié de contrats à long terme. Or, nous en aurons besoin en permanence au cours des prochaines années ; dès lors pourquoi ne pas contracter à long terme ?

c) N'y a-t-il pas d'autres pays, notamment la Pologne, dont les livraisons de charbon pourraient être augmentées ?

d) Des armateurs étrangers ont trouvé avantageux de commencer la construction de pétroliers géants qui en raison de leur gabarit ne peuvent pas passer par le canal de Suez. C'est donc sans doute qu'ils ont estimé — à tort ou à raison — que le transport du pétrole par super-tanker et par le cap de Bonne-Espérance est moins coûteux que par la voie directe de Suez, mais par des navires plus petits. L'Etat français qui subventionne cependant la construction navale semble ne pas avoir pris position sur ce sujet.

Toutes ces possibilités — et bien d'autres encore — sur lesquelles votre rapporteur général n'a évidemment aucune qualité pour se prononcer, semblent absentes des préoccupations qui président à l'élaboration des plans et des programmes officiels.

L'avis de votre commission des finances est que, concernant l'énergie, le plan quinquennal devrait être accompagné d'une sorte de catalogue des différentes mesures possibles, tant pour le développement que pour la réalisation d'économies dans la consommation. Il y en a un grand nombre ; pour chacune d'elles le rapporteur devrait prendre une position claire — « oui ou non » — avec un exposé des motifs fournissant, pour la documentation du Parlement, les raisons.

### CHAPITRE II

#### Les conséquences économiques et financières des événements du Moyen-Orient.

Les événements du Moyen-Orient auront, à n'en pas douter, des conséquences considérables ; nous avons montré ci-dessus par des chiffres comment le déficit énergétique et particulièrement le déficit en pétrole constituent le « talon d'Achille » de l'économie française ; cette même observation vaut, à des degrés divers, pour tous les pays d'Europe occidentale et notamment pour la Grande-Bretagne. Il en résulte que cette espèce de course au pétrole, qui est une nécessité vitale pour la France, est aussi vitale pour les autres nations industrialisées. A cet égard, la crise de Suez aura constitué une sorte de révélation au public d'une situation jusque-là insoupçonnée de lui.

Mais en dehors des implications évidentes en matière de pétrole ou d'énergie, en dehors aussi des conséquences qui peuvent résulter sur la plan politique du fait que, pour la première fois dans l'histoire, un petit pays arabe, fort de ses soutiens occultes, aura tenu tête à deux grandes puissances occidentales, que de conséquences importantes directes ou indirectes dans de nombreux domaines de l'économie et des finances ?



S'il est encore trop tôt pour mesurer ces conséquences, pour les chiffrer, soit en dépenses, soit en manque à gagner ou à produire, au sens des comptes économiques, il apparaît possible et il est même souhaitable d'en dresser dès maintenant la liste, c'est-à-dire d'établir une sorte de plan comptable, constituant un cadre dans lequel viendront s'inscrire les montants des charges lorsqu'ils seront connus.

Il convient d'observer d'ailleurs que toutes les conséquences de ces événements ne seront peut-être pas dommageables; nous « naviguons sur un volcan »; or l'opinion ne s'en doutait pas et les gouvernements ne s'en souciaient guère. Si la crise du Moyen-Orient soulignait à nos yeux la nécessité et l'urgence de certaines mesures à prendre, elle aurait au moins dans ce sens quelques effets utiles.

Nous allons donc passer en revue les divers compartiments de l'économie et des finances en énumérant sommairement les conséquences dès maintenant prévisibles des derniers événements.

### I. — PÉTROLE

1° Le canal de Suez, qui acheminait 50 p. 100 de nos besoins et les pipe-lines qui acheminaient 44 p. 100 sont interrompus pour un temps indéterminé (peut-être plusieurs mois).

2° Le prix de revient du pétrole que l'on recevra sera plus élevé soit à cause des frets (transport par le Cap) soit à cause du prix départ (pétrole américain); d'où augmentation du prix des carburants (annoncés pour février).

3° Sauf accord diplomatique, le pétrole américain sera payable en dollars.

4° Les événements ayant révélé la précarité de nos sources d'approvisionnement, il faudra dans l'avenir prendre des mesures de sécurité, telles que:

- accroissement des stocks de carburants,
- construction de pétroliers géants pouvant faire le détour par le Cap sans que le prix de revient ne soit excessif,
- aménagement des ports pour recevoir ces pétroliers,
- contrats réguliers d'achats de pétrole U. S. A. ou de pétrole vénézuélien (qui sont plus coûteux que le brut du Moyen-Orient).

Tout ceci entraînera sans aucun doute des dépenses supplémentaires importantes.

S'il n'y est pas porté remède, cette précarité de notre situation ne peut aller qu'en s'aggravant dans l'avenir, puisque la consommation de pétrole croît rapidement.

### II. — ENERGIE

1° Les recherches de pétrole dans la métropole devront être intensifiées, ce qui exigera des investissements supplémentaires.

2° De même devront être poussées — et c'est sans doute l'essentiel de la leçon à retenir — les recherches de pétrole dans l'Union française et notamment au Sahara. Les investissements au Sahara, pour ne pas être aventureux, exigeront que certaines conditions de sécurité politique et militaire soient satisfaites. En outre, en raison du transit nécessaire par les pays limitrophes du Sahara, certaines questions politiques devront être réglées concernant l'Algérie, la Tunisie, le Maroc. Nous y reviendrons plus loin;

3° La recherche atomique — c'est là la deuxième grande leçon à tirer — devra être intensifiée. Il est urgent que la France acquière son indépendance économique, qui ne peut résulter à l'origine que de son indépendance énergétique. Il est possible qu'on se heurte à la pénurie de chercheurs et de techniciens, d'où nécessité probable de charges supplémentaires en matière d'enseignement et de recherches;

4° En raison de l'interdépendance des diverses formes d'énergie, un grand plan énergétique français devra être dressé, sans en exclure aucune forme d'énergie et notamment le charbon et l'électricité hydraulique. Là encore, répercussion importante sur les investissements.

### III. — RALENTISSEMENT DE LA PRODUCTION

1° Il faut s'attendre, au moins momentanément, à un certain ralentissement des transports et notamment des transports routiers;

2° Il risque d'en résulter des perturbations notables dans certaines professions, notamment dans les chantiers de travaux publics et de bâtiment. La construction de logements, qui accusait déjà un déficit considérable — il manquera 65.000 logements cette année — va sans doute se trouver touchée;

3° Risque de perturbations importantes dans les industries qui consomment du fuel, notamment: sidérurgie et verrerie;

4° D'une manière plus générale, diminution de l'activité des industries recourant au charbon, par suite d'une réduction de leur approvisionnement en combustible, celui-ci étant l'objet d'un partage avec les industries qui utilisaient précédemment les produits pétroliers;

5° Perturbation dans l'automobile, s'ajoutant à l'effet des taxes. Chômage partiel en prévision. Or, cette industrie de pointe commande tout un secteur en aval (réparations, caoutchouc, hôtellerie) ou en amont (sidérurgie, mécanique);

6° Par suite de ces baisses d'activité, ralentissement de l'expansion industrielle, peut-être même stagnation ou régression de l'indice;

7° Par mesure de sécurité et par crainte de la hausse des prix, tendance des entreprises à augmenter leurs stocks, d'où réduction du capital productif de la nation;

8° Incertitude politique générale incitant les particuliers à thésauriser (déjà l'or monte) ajoutant ainsi au lent phénomène mécanique de dégradation de la monnaie ses effets psychologiques; évolution qui ne peut que freiner les investissements.

### IV. — TENDANCE A L'ELEVATION DES PRIX

1° Augmentation des dépenses de frets, d'une part par suite du détour par le Cap de Bonne-Espérance pour tout l'Orient et également par la hausse des taux, conséquence de la pénurie de navires;

2° Comme nous l'avons vu, hausse du prix des carburants (frets et coût plus élevé du pétrole américain);

3° Augmentation du coût des matières premières exotiques qui passaient par Suez: caoutchouc (98 p. 100), jute (97 p. 100), étain (90 p. 100), coprah (65 p. 100), laine (35 p. 100);

4° Augmentation du coût du coton pour les variétés qui provenaient du Moyen-Orient et pour lesquelles il faudra trouver des sources de remplacement;

5° Augmentation des prix de revient — par exemple dans l'automobile — résultant de la réduction d'activité;

6° Risques de hausses spéculatives sur les matières premières stratégiques au cas où la tension internationale ne s'apaiserait pas;

7° Tendance générale à la hausse du fait de la constitution de stocks par les entreprises et les particuliers;

8° Tendance à la hausse des prix par suite de l'accroissement inévitable du déficit budgétaire; l'accroissement du déficit pourrait entraîner ou bien la création de nouveaux impôts ou bien l'augmentation de la quantité de monnaie en circulation.

### V. — REDUCTION DES EXPORTATIONS

1° Exportations vers le Moyen-Orient et les pays arabes pour le moins provisoirement suspendues; or elles s'élevaient à 50 milliards par an;

2° 50 autres milliards d'exportations vers l'Inde et l'Extrême-Orient susceptibles de ne plus supporter la concurrence japonaise, lorsqu'elles seront grevées des frais du détour par le Cap;

3° Tendance à la hausse des prix intérieurs risquant de freiner de leur côté les échanges avec l'étranger.

### VI. — ACCROISSEMENT DU DEFICIT EN DEVICES

1° Achat de pétrole payable en dollars;

2° Coût plus élevé des frets en livres et en dollars;

3° Nécessité d'achats accrus de charbon américain pour remplacer le fuel, d'où sortie de dollars supplémentaire;

4° Réduction des exportations pour les motifs énumérés ci-dessus. Or, en octobre, le déficit commercial était déjà de 51,6 milliards de francs et à ce rythme on calculait que nos réserves de devises seraient épuisées en moins d'un an; elles risquent de ne tenir que quelques mois.

Cette conséquence est une des plus sérieuses à examiner.

### VII. — EQUILIBRE BUDGETAIRE

1° Dépenses militaires supplémentaires (coût des opérations d'Egypte: estimées à une cinquantaine de milliards);

2° Augmentation probable de dépenses militaires métropolitaines (il ne serait pas pensable qu'après avoir été menacé de bombardement par fusées, la France ne prenne aucune précaution pour s'en prémunir);

3° Diminution des recettes en provenance des taxes sur les carburants (une centaine de milliards);

4° Moins-value des recettes escomptées de la T.V.A. et des impôts sur les sociétés en raison du freinage de l'expansion de la production (de l'ordre également de 100 milliards);

5° Il en résulte que l'endettement public qui d'après les prévisions devait s'accroître en 1957 de quelque 1.200 milliards, va se trouver beaucoup plus important encore et semble devoir atteindre une somme astronomique de l'ordre de 1.400 milliards.

### VIII. — MONNAIE

1° La tendance plus accusée que jusqu'ici à la hausse de certains prix agira comme un facteur inflationniste supplémentaire;

2° De même le déficit budgétaire, notamment s'il y est fait face par des expédients monétaires;

3° La baisse accélérée du stock de devises, si on ne réussit pas à l'enrayer, risque de rendre inévitable une nouvelle dévaluation du franc;

4° Le sentiment de l'insécurité internationale risque de son côté de provoquer des phénomènes psychologiques surajoutés dangereux pour la monnaie (par exemple hausse de l'or et des devises).

### IX. — SALAIRES, NIVEAU DE VIE

1° Ralentissement inévitable de l'élévation du niveau de vie, du fait à la fois de l'accroissement des charges publiques et du ralentissement de l'expansion;

2° Peut-être même stagnation, sinon rétrogradation, du niveau de vie, d'où risque de troubles sociaux (qui avaient cessé depuis deux ans) avec en retour leur répercussion fâcheuse sur la production, compliquant encore un peu plus la solution du problème.

## X. — ALGERIE

- 1<sup>o</sup> Echec des puissances occidentales devant le dictateur arabe susceptible de renforcer la rébellion algérienne;
- 2<sup>o</sup> D'où risque pour la France d'être obligée de précipiter des mesures politiques, économiques et sociales, qui — quelles qu'elles soient — ne peuvent être que lourdes pour notre économie, pour nos finances ou pour notre patrimoine collectif;
- 3<sup>o</sup> Impossibilité pour un pays menacé publiquement d'une attaque militaire intéressant son propre territoire, d'entretenir longtemps encore une armée de 400.000 hommes au delà des mers, sans envisager des dispositions nouvelles, qui quelles qu'elles soient, ne peuvent qu'entraîner de nouvelles dépenses.

XI. — POLITIQUE INTERNATIONALE  
DANS SES IMPLICATIONS ECONOMIQUES ET FINANCIERES

- 1<sup>o</sup> La détente internationale observée depuis trois ans avait permis de réduire les dépenses militaires; il est à craindre que le retour d'une certaine tension entraîne la conséquence inverse;
- 2<sup>o</sup> En particulier — sans prendre parti sur le sujet — on peut se demander si le problème de l'armement nucléaire ne devra pas être réexaminé; des conséquences financières en découleront également;
- 3<sup>o</sup> Les événements ont montré que les démocraties occidentales — et notamment la France — sont dans la dépendance économique étroite des U.S.A., en ce qui concerne les approvisionnements essentiels pour la vie nationale. D'où accroissement de la dépendance politique du pays vis-à-vis des U.S.A. avec toutes les conséquences économiques que cela peut entraîner sur d'autres plans (notamment par l'intermédiaire de l'influence américaine sur la politique française en Afrique du Nord);
- 4<sup>o</sup> Et c'est la troisième conséquence essentielle: la démonstration de la faiblesse politique des nations européennes éclaire le problème de l'organisation d'une Europe unie. Qu'il s'agisse d'une intégration économique ou d'un marché commun, cela conduit à la solution préalable de très nombreuses et importantes questions sur les plans économique et social (harmonisation des politiques de prix, de salaires, de charges sociales, de crédit, de fiscalité, etc.).

Telles sont, brièvement énumérées, les conséquences les plus évidentes des événements du Moyen-Orient.

Les trois conséquences essentielles nous paraissent être:

- 1<sup>o</sup> Le freinage de l'expansion économique;
- 2<sup>o</sup> L'aggravation de la crise des devises;
- 3<sup>o</sup> L'alourdissement sensible du déficit budgétaire et de l'endettement public, toutes choses susceptibles d'entraîner une aggravation sensible de la pression qui s'exerce sur la monnaie, et les trois leçons principales à en tirer:

- 1<sup>o</sup> Accélérer les prospections au Sahara;
- 2<sup>o</sup> Accélérer la recherche atomique;
- 3<sup>o</sup> S'attacher à l'unification économique de l'Europe.

Ne nous y trompons pas: le cessez-le-feu en Egypte marque un tournant de l'histoire. Le moins qu'on puisse dire — sans pouvoir les mesurer pour le moment — c'est que les répercussions de ces semaines critiques seront considérables.

A ces dommages causés à l'économie française s'ajoutent ceux dont ont souffert et souffriront encore les biens français au Moyen-Orient et notamment en Egypte.

Ne parlons pas des intérêts culturels, qui sont compromis, mais seulement des aspects matériels; les pertes sont considérables. Banques, compagnies d'assurances, entreprises françaises diverses ont été mises sous séquestre; les résidents français ont été spoliés ou mis dans l'obligation de liquider leur avoir à vil prix. Les intérêts français en Egypte s'élevaient à plusieurs centaines de milliards; là aussi il est encore trop tôt pour estimer le montant des dommages; votre commission des finances se fera un devoir de vous renseigner sur ce sujet lorsque le moment sera venu.

## CHAPITRE III

## Le problème du Sahara.

## INTRODUCTION

La solution du problème français du pétrole par l'exploitation  
des ressources du Sahara.

Nous avons vu au chapitre précédent que, même indépendamment des difficultés présentes relatives à l'approvisionnement en pétrole, le déficit énergétique de la France et plus particulièrement son déficit en pétrole posent un problème permanent qui ne saurait par conséquent être résolu que par des mesures également de caractère permanent.

Nous avons vu que, selon les experts, c'est probablement seulement à partir de 1975, c'est-à-dire dans quelque vingt ans, que l'atome sera en mesure de fournir à la France toutes les ressources en énergie dont elle aura besoin.

Il reste donc à passer le cap des vingt prochaines années et les experts estiment que pendant cette période, c'est le pétrole seul qui sera en mesure de combler l'énorme déficit de notre balance énergétique; d'où résulte — si nous voulons ne pas dépendre pour notre vie même du bon vouloir de nations souvent hostiles ou parfois égoïstes — la nécessité d'une extension massive des prospections, des forages et de la production d'origine française.

Comme actuellement le pétrole d'origine nationale — tiré de la métropole ou de l'Union française — ne représente que 1,5 p. 100

de nos besoins énergétiques, c'est-à-dire un taux dérisoire et qu'il ne saurait être question, ni techniquement, ni financièrement, de faire croître brusquement la production, il faudra nécessairement quelques années pour que les mesures prises pour l'expansion de la production pétrolière française, quelles qu'elles soient, portent leurs fruits. Il faudra peut-être quatre ou cinq ans.

En résumé, c'est pour la période 1960-1975 que va se poser sous sa forme la plus grave le problème du pétrole: il n'est pas trop tôt pour y penser. La coupable imprévoyance dont notre économie est actuellement victime doit servir de leçon.

Or, réserve faite de l'expansion des recherches de pétrole dans la métropole, dont l'avenir, disent les experts, sans être négligeable, ne saurait prétendre à satisfaire une fraction notable de notre consommation, le seul territoire de l'Union française qui ait donné des espoirs à l'échelle de nos besoins, c'est le Sahara.

Ceci nous amène à étudier sous ses divers aspects le problème du Sahara.

## I. — LES RESSOURCES POTENTIELLES DU SAHARA

Il paraît maintenant démontré que ce désert, qui est sept fois plus vaste que la France, contient d'immenses richesses.

Notre propos n'est pas de reprendre les exposés qui ont été faits sur le sujet par de nombreux spécialistes et notamment par le technicien éminent qu'est M. Louis Armand, président du bureau industriel africain, mais seulement d'en rappeler pour mémoire l'essentiel.

Ces richesses peuvent se classer en trois catégories: celles qui sont certaines, celles qui sont probables, celles qui sont possibles. Par mesure de prudence, nous ne classerons dans la première catégorie que celles qui sont absolument démontrées et inventoriées, nous appellerons seulement « probables » toutes celles que les experts considèrent comme très probables ou quasi certaines; nous réserverons modestement l'étiquette « possible » à celles que nombre de techniciens et de savants considèrent comme devant très vraisemblablement être rendues exploitables dans les décades à venir. En résumé, notre exposé sera aussi prudent qu'on peut l'être et certainement situé en-deçà de la réalité.

## A. — Richesses certaines.

Avec Tindouf, le Sahara renferme l'un des plus importants gisements de minéral de fer du monde. On appréciera son importance quand on observera que ce minéral est à peu près deux fois plus riche que le minéral lorrain et que les réserves inventoriées sont considérées par les experts comme suffisantes pour alimenter pendant un siècle la sidérurgie française en un minéral qui pourrait même, compte tenu de sa teneur et de son bas prix de revient, dû au fait qu'il est à fleur de sol, concurrencer sur le marché européen le minéral de fer suédois.

## B. — Richesses probables.

Dans cette catégorie, nous classerons le pétrole, tout en exposant les informations et arguments que les experts mettent en avant pour déclarer que cette ressource est quasi certaine.

La formation du pétrole étant, disent les experts, due à un phénomène de transformation des débris déposés au fond des mers des diverses époques géologiques, on peut — poursuivirent-ils — raisonnablement espérer en trouver partout où la géologie révèle l'existence de dépôts sédimentaires marins.

Pour le trouver, il faut faire des forages d'exploration dans les zones que ce raisonnement préalable a indiquées comme des gîtes plausibles. Dans l'état actuel de la science, compte tenu notamment des explorations en surface par des procédés géophysiques, les statistiques mondiales montrent que, d'une manière générale, la probabilité pour qu'un forage soit productif est de l'ordre d'un huitième, autrement dit, selon ces statistiques, sur huit forages, il y en a en moyenne un seul de productif contre sept d'improductifs. La recherche du pétrole est en somme une loterie où, dans le monde entier et en moyenne, sur huit billets, il y en a un seul qui donne un lot.

Or, au Sahara, les deux premiers sondages ont été productifs; c'est la première fois que, dans l'histoire mondiale de la recherche du pétrole, un pareil fait se produisait; cela n'indique pas avec une certitude absolue qu'il existe au Sahara du pétrole en quantités exploitables; mais en conviendra au moins qu'une loterie où on ne doit s'attendre en principe qu'à un lot pour 8 numéros et où les deux premiers numéros tirés sortent gagnants est une loterie sur laquelle il est raisonnable de fonder de légitimes espoirs.

Tels ont été les débuts — tout récents — des forages; par la suite — c'est encore plus récent — on a trouvé que la proportion des puits productifs est environ le double de ce qu'elle est aux Etats-Unis; or ce résultat est d'autant plus remarquable que la recherche du pétrole, c'est — disent les experts — un peu comme « un écheveau embrouillé que l'on dévide »; au début, on tâtonne, mais chaque forage, qu'il soit productif ou improductif, apporte une information, de sorte que les chances augmentent à mesure que l'on prospecte. En résumé, cette proportion de puits productifs, déjà excellente, doit aller en s'améliorant.

Quant aux réserves de pétrole que peut contenir le Sahara, nul ne saurait pour l'instant les calculer ni même les estimer. Mais se fondant sur le raisonnement relatif au caractère très général du phénomène de formation du pétrole — raisonnablement qu'il est présent, dans les autres zones du globe, n'a pas été mis en défaut — et compte tenu du fait qu'au Sahara les zones raisonnablement

présomées pétrolifères s'étendent sur une distance qui est à peu près la distance Paris-Moscou, les experts estiment qu'il est très possible que le Sahara puisse fournir un jour tout le pétrole dont l'économie française a besoin.

Ils précisent qu'il n'y a aucune commune mesure entre les espoirs que donne le Sahara et ceux qu'on peut fonder sur les ressources métropolitaines. En raison du voisinage du plissement alpin, la France métropolitaine se présente du point de vue géologique comme une sorte de mosaïque faite d'éléments relativement petits et disloqués.

Selon les experts, le fait qu'on ait trouvé du pétrole à Parentis n'implique nullement qu'on en trouvera dans l'arrondissement voisin, car cette mosaïque du sol français est faite de morceaux divers qui sont précisément à peu près à l'échelle d'un arrondissement. Au contraire, au Sahara, la zone présumée pétrolifère est à une échelle quasi continentale. Il en résulte, disent les experts, que si on en trouve à un bout, il est raisonnable d'espérer qu'on en trouvera jusqu'à l'autre bout.

Quant au prix de revient, on ne saurait évidemment le calculer avec précision. Mais on a déjà fait assez de forages pour pouvoir estimer le prix de revient de chacun; on possède également une idée de la proportion des forages productifs puisqu'on sait — nous venons de le voir — qu'elle est excellente; comme en matière de production de pétrole, ce sont les forages qui constituent l'essentiel des prix de revient, on commence à pouvoir estimer très sérieusement les prix de revient de la production pétrolière future même en y incorporant le prix des pipe-lines, qui relèvent d'une technique bien connue.

Or les résultats de toutes ces études, menées par les experts les plus qualifiés, sous la direction de M. Louis Armand, président du bureau industriel africain, tendent à montrer qu'il est non pas sûr — il est trop tôt pour l'affirmer — mais possible que le pétrole du Sahara revienne dans un port français moins cher que le pétrole du Moyen-Orient.

C'est dire l'énormité de cet enjeu, non pas absolument certain, répétons-le, mais — c'est le moins qu'on puisse dire — infiniment probable.

### C. — Les richesses possibles.

#### 1° Richesses minières:

Le bureau industriel africain estime, pour des raisons scientifiques qu'il a exposées, et qui apparaissent très sérieuses, qu'il est très probable qu'il existe au Sahara, notamment dans les massifs montagneux, des gisements de ces minerais métalliques très divers tels que manganèse, chrome, vanadium, molybdène, etc., dont la technique moderne a absolument besoin pour des applications spéciales et notamment pour l'élaboration des aciers de qualité. Ces minerais ont en commun le caractère de posséder une grande valeur marchande sous un faible poids; c'est dire que leur exploitation serait économiquement possible, même en supportant des frais de transport relativement considérables.

#### 2° L'énergie solaire:

Les physiciens savent déjà depuis nombre d'années que le soleil projette chaque année sur chaque hectare de terrain une énergie énorme, dont la quantité est évidemment considérablement plus grande dans les régions ensoleillées que sous nos climats.

Jusqu'à présent on n'a pas su — réserve faite de quelques applications mineures — exploiter cette immense énergie sur le plan industriel; toutefois les physiciens estiment qu'on n'est pas loin de la solution du problème.

En gros, dès maintenant, on sait construire des appareils capables de transformer cette énergie directement en électricité; le rendement de ces appareils est déjà très satisfaisant attendu qu'il dépasse celui d'une machine à vapeur. L'obstacle économique ne réside donc pas dans le rendement mais dans le coût prohibitif des installations.

Un nouveau progrès permettra-t-il d'abaisser le coût de ces installations jusqu'à les rendre économiquement viables? Il serait certes très aventureux d'assurer que ce problème technique et économique est soluble; mais il serait, à notre sentiment, plus aventureux encore de compter qu'il ne l'est pas. N'oublions pas que lorsque le physicien français Sainte-Claire Deville a découvert au laboratoire le principe de la fabrication de l'aluminium, ce métal revenait plus cher que l'or! On sait ce qu'il en est advenu en un siècle.

En résumé, il nous semble sage de considérer l'exploitation de l'énergie solaire au Sahara comme une chose qui sera un jour possible; c'est le moins qu'on puisse dire.

La fortune économique de l'Angleterre au XIX<sup>e</sup> siècle a résulté du fait qu'elle était « assise sur un bloc de charbon », ressource que nul, cent ans auparavant, n'aurait même songé à apprécier. Compte tenu de l'accélération des progrès de la science, nul ne saurait assurer que, dans quelques décades, les pays exceptionnellement ensoleillés ne seront pas des pays de grande industrie.

Nous avons déjà commis au XVIII<sup>e</sup> siècle la légèreté de négliger « quelques arpents de neige »; il ne faut pas par ignorance mésestimer la valeur possible de « quelques arpents de sable ».

Ainsi, en résumé, le Sahara présente pour la France un intérêt économique considérable et ceci pour plusieurs raisons que nous exprimons avec la conviction de rester en-deça de la vérité:

1° Parce qu'il est certain que le Sahara recèle, avec Tindouf, l'une des plus riches mines de fer du monde, capable d'alimenter pour un siècle la sidérurgie française et capable d'assurer le complément — ou même la relève — du minerai lorrain;

2° Parce qu'il est infiniment probable que le Sahara renferme du pétrole en quantités exploitables et qu'il est même possible qu'il soit en mesure de fournir une large part de notre approvisionnement en pétrole dans cinq ans et peut-être même tout notre approvisionnement en pétrole dans dix ou quinze ans;

3° Parce qu'il est vraisemblable qu'il contient toutes sortes de minerais rares;

4° Parce qu'il est possible qu'un jour la mise au point industrielle de l'énergie solaire fasse de ce désert l'un des hauts lieux de l'industrie.

## II. — LES PROBLEMES ECONOMIQUES DE LA MISE EN VALEUR DU SAHARA

Tout problème de mise en valeur économique d'un pays ou d'une ressource exige deux sortes de moyens:

- des moyens techniques;
- des moyens financiers.

Nous allons limiter notre étude aux deux principales matières premières dont l'intérêt est le plus immédiat, à savoir le fer et le pétrole, et dont la prise en considération suffit pour justifier l'intérêt économique considérable du Sahara.

### A. — Les moyens techniques:

L'exploitation du fer de Tindouf ne pose aucune difficulté technique: le minerai se présente même dans des conditions exceptionnellement facile: à fleur de sol.

Quant à la recherche du pétrole, on doit dire que sous l'active impulsion du Bureau de recherches du pétrole, les entreprises françaises de prospection et de recherche, qui manquaient de pratique à la fin de la guerre ont fait d'énormes progrès et on peut admettre que maintenant nos techniciens ont acquis la classe internationale.

La seule difficulté réside dans le nombre relativement limité encore des techniciens; mais celui-ci, sous l'action de l'institut du pétrole, s'accroît rapidement.

Les difficultés techniques posées par le climat et les immenses distances ne sont pas plus grandes que celles que les Canadiens ont résolues pour la mise en valeur du Grand-Nord.

Le Sahara est un territoire vierge, sans population, et, compte tenu des moyens mécaniques modernes, il suffira d'une poignée d'hommes pour l'exploiter.

C'est ainsi que pour la mine de fer de Tindouf — mise à part la construction du chemin de fer et du port qui exigeront jusqu'à 6.000 travailleurs — l'exploitation de cette mine, l'une des plus riches du monde, capable à elle seule de fournir tous les besoins de notre sidérurgie pendant un siècle, n'exigerait que 250 hommes.

### B. — Les moyens financiers:

On pourrait croire que les moyens financiers nécessaires à l'amorce de l'exploitation du Sahara à une échelle qui soit suffisante pour être rentable sont considérables et même *a priori* on pourrait être tenté de croire qu'ils dépassent de très loin les possibilités de notre pays.

Nous allons montrer sous la forme d'une sorte de devis — sommaire bien entendu — qu'il n'en est rien et que la France, au contraire, dispose largement des moyens financiers nécessaires pour tirer tout au moins du Sahara, la fraction des ressources qui est vitale pour notre économie, à savoir le pétrole.

Parlons néanmoins pour commencer du fer de Tindouf. Son exploitation, à l'échelle d'une production annuelle de 5 millions de tonnes de minerai, exigerait comme investissements:

— coût des installations de la mine, 6 milliards; — chemin de fer (infrastructure et équipement), 40 milliards; — construction du port et annexes, 27 milliards; — intérêts intercalaires (conséquence de la durée des travaux estimée à six ans), 8,5 milliards; — fonds de roulement, 2,5 milliards.

Total, 84 milliards.

Eventuellement, supplément pour doubler la production en la portant à 10 millions de tonnes par an, c'est-à-dire de quoi élaborer l'équivalent d'environ la moitié de la production française d'acier: 15 milliards.

Total général, environ 100 milliards, à dépenser en six ans, soit environ 17 milliards par an.

Mais parlons surtout du pétrole, dont les événements actuels ne montrent que trop bien l'importance primordiale pour notre économie.

Il résulte de l'expérience acquise à ce jour au cours des forages déjà réalisés dans l'Union française que le coût des investissements nécessaires pour produire une tonne de pétrole est de l'ordre de 4.500 francs.

Si on observe que la consommation française annuelle est, en chiffres ronds, de 20 millions de tonnes, on peut en déduire que — à supposer qu'il y ait du pétrole en quantités exploitables au Sahara, ce qui est très probable — nous l'avons vu — il faudrait pour cela dépenser  $20 \times 1,5 = 30$  milliards de francs par an.

Quant au prix d'un pipe-line, les experts estiment que le coût de son installation serait de 3 à 20 millions le kilomètre; prenons le chiffre fort; pour 800 kilomètres, cela ferait 24 milliards; construisons en deux, par exemple en trois ans: cela fait 16 milliards pour trois budgets successifs.

On doit en conclure qu'il est sinon absolument certain, au moins très vraisemblable qu'un effort financier moyen de 30 milliards par an, poursuivi pendant cinq ans, avec un rythme croissant et planifié seulement par les possibilités de la profession, nous procurerait au bout de cinq ans la découverte de réserves correspondant à peu près à cinq ans de consommation.

Autrement dit, au lieu d'avoir du carburant pour trois mois dans les cuves des raffineries métropolitaines :

1° Nous aurions vraisemblablement, dans les poches du sous-sol saharien, des réserves connues, inventoriées, correspondant à cinq ans de consommation ;

2° Nous aurions mis en marche un mécanisme de production assurant notre indépendance nationale et la croissance de notre industrie.

Mais, objectera-t-on, tout cela n'est pas absolument sûr ; il subsiste encore un petit doute quant aux ressources pétrolières du Sahara ?

C'est exact. Mais, à notre sentiment, le risque — si risque il y a — doit être couru. Nous venons bien de courir au cours des dernières semaines, des risques infiniment plus graves, dont les répercussions financières seront infiniment plus lourdes.

Au surplus, puisqu'il y a risque et que, en matière de recherche de pétrole, chaque résultat, favorable ou défavorable, s'ajoute aux informations antérieures, la solution raisonnable, à la fois hardie et prudente, consiste dans un plan quinquennal révisable tous les ans.

Enfin s'agissant d'une exploitation qui doit être rentable, il est raisonnable de penser qu'au bout de quelques années, elle s'auto-financerait. Le tout, c'est de démarrer.

Doit-on faire grief aux Gouvernements qui se sont succédé d'avoir jusqu'à présent négligé ces ressources dont l'exploitation — entreprise plus tôt — nous épargnerait aujourd'hui bien des humiliations et bien des déboires ?

Sans doute aurait-on pu aller plus vite, mais à vrai dire les informations les plus précieuses concernant le pétrole ne datent que de quelques mois, c'est pourquoi les retards apportés à la poursuite active de cette affaire ne relèvent pour l'instant que d'une certaine négligence.

Mais maintenant que les premiers résultats sont nettement positifs, maintenant aussi que chacun a pu mesurer le caractère crucial du problème du pétrole, tout retard supplémentaire constituerait une faute grave et engagerait lourdement la responsabilité du Gouvernement qui tient entre ses mains l'avenir du pays.

M. Louis Armand, président du Bureau industriel africain, a fait il y a quelques jours, la déclaration publique suivante :

« Si nous n'avions pas de problèmes politiques, qui nous sont d'ailleurs étrangers, je crois que les exploitations de pétrole importantes pourraient commencer à fonctionner dans cinq ou six ans, les exploitations de minerai de fer à Tindouf dans six ou sept ans, et ceci sans trop nous presser. »

Reprenant cette déclaration, qui vient d'une source hautement autorisée, votre rapporteur général croit devoir la rectifier :

« Il faut nous presser ; la France ne doit et ne peut pas attendre. »

### III. — LE PREALABLE POLITIQUE : LES INVESTISSEMENTS NECESSAIRES NE SAURAIENT ETRE ENGAGES QUE DANS LE CADRE D'UN STATUT POLITIQUE QUI EN GARANTISSE L'EFFICACITE ET LA SECURITE

Il est évident qu'une œuvre de cette envergure ne saurait être menée à bien sans que soit réalisée la condition essentielle de l'efficacité : l'unité de commandement.

Au surplus n'est-il pas clair que, quelle que soit la région du Sahara intéressée, les problèmes que nous envisageons relèvent d'une unité technique et économique évidente. Chaleur torride, sécheresse, difficulté d'alimentation des équipes de travailleurs, pays sans population autochtone appréciable donc sans problèmes politiques locaux, objectif tendant à la production de matières premières pour l'exportation et non pas pour l'exploitation sur place, tous ces éléments postulent une unité de doctrine. Nous nous trouvons devant un problème analogue à celui qu'ont rencontré les Américains lorsqu'ils ont créé la Tennessee-authority.

Or, actuellement à la suite des hasards de la conquête, peut-être aussi en conséquence de nécessités de gestion administrative datant de l'âge du chameau, le Sahara est découpé, dépecé, écartelé, balkanisé entre des autorités qui s'ignorent — sauf dans le cas où elles se jalouent.

Si nous maintenons cette division artificielle, tout problème technique ou économique exigera le concours de volontés siégeant les unes à Alger, d'autres à Dakar, d'autres à Brazzaville. On a pu dire, avec à peine une pointe d'humour que la plus redoutable frontière du Sahara, c'est la Seine, attendu qu'elle sépare le ministère de l'intérieur et celui de la France d'outre-mer.

Maintenir une organisation aussi absurde serait frapper de paralysie générale les milliards que nous avons le devoir de dépenser.

Il faut donc réaliser l'unification administrative et politique du Sahara, condition première de sa mise en valeur, car en la matière l'efficacité est conditionnée par l'unité.

Au surplus, la cause semble entendue, personne ne défend plus le régime actuel.

Cependant l'unité ne suffit pas ; il faut aussi la sécurité.

Une entreprise de cette envergure ne doit pas être lancée sans qu'un certain nombre de précautions qui relèvent du bon sens et de la plus élémentaire prudence ne soient prises.

Sans remonter à l'aventure des fonds russes, dans laquelle des capitaux français drainés pendant des années ont été finalement engloutis, on peut citer plus près de nous l'immense saignée de capitaux qu'ont constituée pour la métropole d'abord la perte de l'Indochine, puis le transfert aux Etats indépendants de Tunisie et du Maroc d'une masse d'investissements publics : routes, ponts, écoles, casernes, etc. dont il n'est même pas certain que les bénéficiaires nous gardent reconnaissance.

S'agissant de capitaux privés, il n'est pas sans exemple que des jeunes Etats, plus imbus d'indépendance que de scrupules, s'approprient sans ménagement des biens privés ; le moyen le plus direct — on pourrait presque dire le plus honnête — consistant dans une nationalisation pure et simple : la Compagnie du canal de Suez dont l'expropriation brutale cause un dommage certain au patrimoine français et notamment à la masse des petits porteurs en est un exemple.

Il peut arriver également que le même procédé soit atteint par des voies obliques — pour tout dire hypocrites — les moyens ne manquant pas dans l'arsenal d'une législation moderne ; même en se défendant de toute discrimination, l'arme fiscale — par exemple — employée avec une bonne dose de mauvaise foi, peut condamner à la ruine telle ou telle entreprise.

Et nous ne parlons pas des multiples vexations, qu'une administration tombant aux mains d'un pouvoir politique étranger sans scrupule, serait à même d'instituer et qui suffiraient à rendre toute exploitation efficace pratiquement impossible.

C'est pourquoi la mise en route d'un programme massif d'investissement exige que soit au préalable mis au point un statut politique clair, sûr et surtout stable, tel que les capitaux publics ou privés ne risquent pas, un jour ou l'autre, d'être l'objet de spoliations.

On ne doit pas oublier notamment que par suite d'un découpage administratif quelque peu artificiel la majeure partie du Sahara est rattachée à l'Algérie. Or, si un jour — car tout est possible — nous nous trouvons devant des difficultés accrues en Algérie, comme nous en rencontrons parfois aujourd'hui dans nos rapports avec une Tunisie et un Maroc dont l'attitude n'est pas toujours conforme aux intérêts d'un pays qui leur a dispensé tant de bienfaits, nul ne saurait assurer que le pétrole du Sahara, qui excite déjà bien des convoitises, ne serait pas revendiqué par des populations incapables de l'exploiter et qui n'y ont aucun droit ni historique, ni géographique, ni économique.

Dès lors, en dehors des mesures immédiates — qui ne sont pas à dédaigner — une leçon essentielle à tirer de la crise de Suez, c'est que le Sahara, qui était une *terra nullius* pratiquement vaine d'hommes, quand une poignée de Français l'a conquis contre à sable et la soif, doit être déclaré terre 100 p. 100 française. Que ce soit un département, un groupe de départements ou un territoire de statut spécial, peu importe ; l'essentiel est qu'il soit complètement français. Il est urgent qu'une loi le proclame, fût-ce à l'encontre de quelques misérables intérêts privés.

Aucun argument ne nous paraît pouvoir être élevé contre cette affirmation du récent livre de M. Edouard Bélière, qui fut pendant tant d'années l'apôtre inlassable — presque seul — de cette grande idée du Sahara français :

« Cet espace, nous le détenons, et rien dans nos engagements internationaux, ni dans nos dispositifs constitutionnels, non pas même dans nos principes de civilisation, ne nous interdit d'incorporer sans intermédiaire son immense vide à notre territoire national. »

Est-ce à dire que l'exploitation du Sahara ne profiterait qu'à la France, à la Métropole seule ? Ce serait bien mal connaître notre tradition de coopération internationale et, pour tout dire, de solidarité humaine.

Tout d'abord, bien que nous pensions que l'exploitation, à une échelle rentable, des ressources essentielles, primaires, du Sahara — fer et avant tout pétrole — soit à l'échelle de nos possibilités financières, il n'est pas exclu cependant de songer au concours de capitaux étrangers.

La mise en valeur du minerai de Tindouf par exemple présente pour d'autres pays, moins bien pourvus de fer que nous, plus d'intérêt même que pour la France ; quand au pétrole, le concours de capitaux étrangers permettrait sans aucun doute d'aboutir plus vite.

Mais ces capitaux dont la coopération est souhaitable ne peut se concevoir que dans le cadre d'un statut politique qui ne conduise pas à une aventure.

Quant aux pays riverains, qui seraient obligatoirement — de par la géographie — des zones de transit, il serait légitime, équitable, qu'ils tirent profit de ces ressources. Il ne saurait d'ailleurs en être autrement ; est-ce que le port de Rotterdam, débouché naturel de la Ruhr, n'en tire pas avantage ?

Des industries de transformation prendront aisément naissance, dans des conditions économiquement saines, dans les ports de transit. Sur le circuit du pétrole, l'énergie sera nécessairement bon marché ; les cargos qui viendront chercher le minerai de fer de Tindouf ne viendront pas avec des cales vides ; toutes les conditions seront réunies pour la création d'industries complémentaires.

En outre, pour l'écoulement des matières premières, pour le passage des pipe-lines ou des chemins de fer, des droits de passage honnêtement et raisonnablement calculés devront être payés.

Mais ce qui doit être résolument et fermement écarté c'est toute ingérence politique des pays limitrophes dans la gestion. Est-ce que les Hollandais participent à la gestion des Charbonnages de la Ruhr ?

Les légitimes intérêts locaux de nos compatriotes algériens ne sauraient s'estimer sacrifiés dans une formule politique où l'arbitrage serait entre les mains du Parlement français.

Quelles que soient les modalités administratives retenues, il serait de la dernière naïveté que d'instituer une formule politique qui risquerait de subordonner un jour des activités vitales pour la France à la décision d'un « roi », d'un « combattant suprême », sinon d'un « bikbachi ».

#### IV. — LE PREALABLE MILITAIRE: LES INVESTISSEMENTS AU SAHARA DOIVENT BENEFICIER D'UNE PROTECTION MILITAIRE ASSUREE

Cependant un statut politique — fut-il satisfaisant — ne suffit pas.

On ne doit pas oublier que le Sahara est entouré par un certain nombre de territoires: Tunisie, Algérie, Maroc, Mauritanie, pays ou territoires de l'Afrique noire, dont nul ne saurait prédire avec certitude quelle sera l'évolution politique. Seront-ils tous éternellement pour le Sahara français des pays amis? Il serait bien aventuré de faire reposer sans précaution une politique d'investissements sur une hypothèse dont rien ne peut garantir le bien-fondé.

Deux de ces pays, la Tunisie et le Maroc sont indépendants et l'on sait que dans l'un et dans l'autre des citoyens français ont été massacrés et des biens français ont été spoliés. Le fruit de leurs économies, légitime profit de leur travail, investi en terres et en moyens d'exploitation est perdu ou gravement compromis.

Le statut politique des colons de Meknès, des Français de Tunisie, tout comme celui des Français d'Égypte était cependant parfaitement clair; mais il nous a manqué pour en garantir le respect une force militaire suffisante, adaptée au lieu, au temps, aux circonstances.

A vrai dire au Sahara, terre sans hommes, les difficultés ne sauraient venir des autochtones; terre française, on peut espérer que la France — en dépit de tous ses abandons récents — aurait le courage de la défendre contre une attaque directe éventuelle de ses voisins.

Mais — il suffit de jeter les yeux sur une carte — n'oublions pas que le Sahara est à peu près encerclé. Par où évacuera-t-on le pétrole sinon par des pipe-lines qui traverseront le territoire ou tunisien, ou algérien, ou marocain?

Est-ce qu'un dictateur quelconque, poussé par une foule fanatisée, ne prétendra pas un jour nationaliser la compagnie du pipe-line, à l'image de Nasser nationalisant la Compagnie de Suez? Même en admettant que le Gouvernement du pays de transit respecte — ou à peu près — ses engagements, sera-t-il en mesure d'éviter la destruction éventuelle des stations de pompage par un commando d'exaltés?

Toutes ces éventualités ne sont — hélas! — pas des utopies. C'est pourquoi ce serait de l'enfantillage que d'envisager le lancement d'un programme engageant des dépenses importantes au Sahara, sans qu'un préalable militaire n'ait été étudié par les experts et n'ait fait sur le vu de ces études, l'objet de décisions formelles.

On doit reconnaître que — grâce en grande partie à l'initiative d'un grand commis de la République, l'ambassadeur Erik Labonne — ces études sont amorcées.

Elles ont conduit à porter particulièrement l'attention sur la zone de Colomb-Béchar, où l'on a trouvé du charbon, du fer, du manganèse — en bref tout ce qu'il faut pour produire de l'énergie et de l'acier — où existent d'autre part des terres irrigables — ce qui doit permettre de faire de cette région le bastion, la tour d'angle du Sahara français. Si la région de Colomb-Béchar ne renferme pas en effet, à l'échelle continentale, les richesses qui sont celles du Sahara, du moins dispose-t-elle de la variété des ressources nécessaires pour entretenir, avec ses véhicules, ses avions, ses engins téléguisés, ses arsenaux, ses laboratoires, ses approvisionnements, une garnison moderne qui monterait la garde aux confins des trésors sahariens.

C'est pourquoi la première mesure de bon sens et de prudence doit consister dans la mise en route du programme économique et militaire de Colomb-Béchar.

Il est en effet essentiel d'observer que les deux aspects — économique et militaire — sont étroitement liés; pour que puissent être installées et entretenues sur place des garnisons mécanisées, disposant des moyens industriels nécessaires tant à l'entretien de leur armement qu'à la constitution même de ce dernier, il faut que soit créé ou développé dans cette région le substratum économique indispensable à la fois à la vie de ces garnisons et de la population civile (notamment des techniciens) qui vivra en symbiose avec elles, et à l'alimentation des activités industrielles locales. Cela pose en particulier les problèmes suivants:

- eau (recherches par barrages et forages);
- nourriture (par irrigation);
- énergie (charbon ou pétrole, et à partir de ces sources: électricité);
- fer;
- manganèse (pour l'élaboration au moins des aciers courants).

Or il résulte des études du bureau industriel africain que toutes ces ressources fondamentales existent dans la région de Colomb-Béchar, en quantités suffisantes, non pas certes pour créer et alimenter une grande industrie mais du moins pour assurer l'existence de cette « industrie d'accompagnement », absolument nécessaire à l'entretien et à l'efficacité de forces armées modernes.

Ainsi, s'impose à la France — et à bref délai — l'exécution de tout un ensemble de travaux industriels d'intérêt militaire soit direct (ce sera par exemple le cas d'une piste d'aérodrome) soit indirect (ce sera le cas d'une centrale électrique, d'une mine de manganèse, d'un barrage pour l'irrigation).

Il n'appartient pas à votre commission des finances d'exprimer les modalités de ce que doivent être ces conditions militaires: c'est l'affaire des experts.

Mais elle doit exprimer avec force son avis en tant que relevant du domaine financier: pas un centime d'investissement pour le Sahara tant qu'il n'aura pas été prises ou au moins décidées les précautions militaires indispensables pour garantir la sécurité des implantations économiques à réaliser.

Dès lors quelle devrait être la ligne de conduite à suivre? Elle apparaît logiquement la suivante:

1° Si l'on veut gagner du temps, engagement immédiat des premières dépenses d'investissements, qui ne sauraient aller bien loin;

2° Mais dans le plus court délai, constitution d'un comité d'experts militaires — assisté d'experts techniques et économiques — qui définira les conditions de la sécurité.

Il est bien entendu que par « sécurité » nous entendons non seulement la sécurité de l'exploitation, mais aussi celles des communications — et notamment des pipe-lines et des transports de minerais — à travers les pays ou territoires limitrophes;

3° Communication aux sous-commissions de contrôle des crédits de la défense nationale des conclusions des experts;

4° Prise de position définitive des commissions des finances seulement sur le vu des avis favorables des sous-commissions de la défense nationale.

Telles sont les précautions que le bon sens recommande dans une affaire dont les incidences financières et l'importance économique sont considérables.

#### V. — PROPOSITION CONCERNANT DES MESURES CONCRETES

Le temps presse; dans quelques jours le sénat sera appelé à se prononcer sur cette question.

Il ne faut pas oublier qu'à mesure que les années passent, à mesure aussi que se dévoilent les immenses possibilités du territoire, les appétits s'aiguisent, les convoitises se font jour. Il faut bien reconnaître également que certains abandons politiques récents rendent déjà aujourd'hui plus difficiles certaines mesures qui eussent cependant été souhaitables.

C'est pourquoi votre commission des finances pense que sans s'arrêter aux modalités, qui viendront plus tard, trois sortes de mesures devraient être décidées:

1° La recherche et l'exploitation du pétrole saharien feront d'urgence l'objet d'un plan quinquennal révisable annuellement;

2° Dès maintenant le Sahara sera déclaré solennellement territoire métropolitain à régime spécial, sans interposition d'aucune autorité locale d'aucun pays ou territoire;

3° Le Gouvernement devra entreprendre la définition des conditions militaires relatives à la sécurité.

#### CHAPITRE IV

#### Le problème de l'Algérie.

#### INTRODUCTION

*Le problème de l'Algérie se pose avec encore plus d'acuité que l'an dernier.*

Dans son rapport pour l'exercice 1956, votre rapporteur général vous avait présenté, extraits de documents officiels — dont certains en dépit de leur caractère d'information objective sur un sujet d'une telle importance n'avaient jamais été communiqués au Parlement — un certain nombre de chiffres caractérisant la situation économique et financière de l'Algérie.

Ces chiffres n'ont pas été contestés; il ne pouvait guère en être autrement, attendu qu'ils venaient des sources officielles les plus sérieuses.

Comme le problème de l'Algérie est malheureusement toujours d'actualité, il apparaît nécessaire à votre rapporteur général de vous rappeler tout d'abord l'essentiel de cette précédente communication. Chemin faisant, il attirera votre attention sur certains chiffres relatifs au même sujet, qui sont lancés parfois dans le public, souvent par l'intermédiaire de tracts ou de brochures plus ou moins largement distribués et qui sont complètement inexacts. Enfin depuis quelques mois, des organismes hautement qualifiés notamment l'Institut statistique d'Alger et l'Institut national d'études démographiques, se sont préoccupés d'étudier, sous l'angle de la démographie, les perspectives à long terme de l'Algérie; la connaissance de ces études paraît constituer une donnée nécessaire à toute décision politique de principe.

D'autre part, des faits nouveaux sont intervenus depuis le dernier exposé de votre rapporteur général.

Le premier, c'est que les prévisions gouvernementales trop optimistes quant au délai de pacification, ne se sont pas réalisées; force est de reconnaître qu'en dépit des crédits accordés sans marchander par le Parlement, en dépit aussi de l'effort militaire consenti par la nation, en dépit des sacrifices et du courage de nos troupes, auxquelles il serait injuste de ne pas rendre hommage, en dépit enfin de la répétition des mêmes assurances, aucune solution militaire décisive n'est en vue. Les opérations ont, sans doute, changé de forme: mais elles continuent.

Un autre fait nouveau réside dans les récents événements du Moyen-Orient. Rappelons-les sommairement dans la limite où ils peuvent apparaître comporter des prolongements en Algérie:

1° Un pays musulman, dont la faiblesse militaire a été démontrée, a bravé deux grandes puissances occidentales, fort du soutien des deux grands blocs de l'Est et de l'Ouest et d'une majorité des nations de l'O. N. U.;

2° Le chef de ce pays musulman, sans respecter les règles du droit international, a recouru à la politique du « fait accompli », spoliant de leurs biens un certain nombre de nos compatriotes, les humiliant, les molestant parfois et donnant de ce fait la démonstration qu'un traité, un accord, un statut ne constitue pas à lui seul une garantie qu'on puisse toujours tenir pour valable, leçon qui ne doit pas être perdue;



3° Sans prendre à la lettre les déclarations gouvernementales selon lesquelles la chute de Nasser devait amener une détente en Algérie, déclarations qu'il serait peut-être un peu simpliste de retourner, quant aux conséquences possibles actuelles, force est de reconnaître que l'échec de l'opération ne peut qu'avoir un retentissement défavorable sur le comportement des masses musulmanes d'Algérie;

4° Et ce qui n'est pas le moins important, la France a été l'objet de menaces explicites, dans lesquelles il faut sans doute faire la part de ce qui revient à la propagande et peut-être même du bluff, mais qu'il serait en tout cas de la plus grave imprudence d'ignorer systématiquement.

Compte tenu de ce fait nouveau, le problème du maintien pour un temps indéterminé d'une armée de 400.000 hommes en Algérie, débordé incontestablement le cadre du simple coût économique et financier de la mesure pour intéresser désormais le domaine de la sécurité de la métropole.

Tels sont, de l'avis de votre rapporteur général, les aspects nouveaux d'un problème déjà ancien. C'est compte tenu de ces aspects synthétiques les données — les faits et autant que possible les chiffres qui situent actuellement dans sa véritable optique le problème algérien — certains de ces éléments qui seront sommairement rappelés, ayant d'ailleurs été déjà exposés, à nos collègues, dans la perspective du moment à l'occasion du rapport concernant le dernier budget.

## I. — LES FAITS ET LES CHIFFRES

### A. — La situation actuelle de l'Algérie.

#### 1° Population actuelle.

Actuellement, en chiffres ronds, 6 millions de musulmans pour 1 million d'Européens. La population musulmane est exceptionnellement jeune puisqu'on estime qu'environ la moitié des musulmans ont moins de dix-huit ans.

L'expansion démographique est exceptionnelle: 2,5 p. 100 par an, soit environ 225.000 personnes par an. Il faudra donc trouver du travail chaque année à 225.000 personnes de plus. De sorte qu'aux dépenses nécessaires à l'élévation du niveau de vie d'une masse misérable vont s'ajouter les charges des investissements indispensables pour procurer chaque année du travail et un toit à 225.000 personnes de plus.

#### 2° L'agriculture.

La pluviosité ne permet de mettre en culture que 5 p. 100 de l'Algérie; « la terre est rare en Algérie » dit le Conseil économique. Par l'irrigation, on pourrait gagner quelque 2 p. 100 des terres actuellement cultivées; pour aller plus loin il faudrait s'engager dans une politique de grands travaux de barrage dont la portée serait limitée et dont nul n'a encore seulement chiffré le coût.

Au surplus, avant de songer à gagner de nouvelles terres, il faut défendre celles qui existent contre la dégradation du sol, due à la progression historique du désert et à l'érosion. Alors que tous les jours il « naît » en Algérie un village de quelque 600 habitants, tous les jours aussi une ferme de quelque 100 hectares disparaît sous le sable, ou s'en va à la mer sous forme d'alluvions.

Au rythme actuel d'action du service de défense des sols, il faudrait trente ans, c'est-à-dire une génération pour traiter le million d'hectares qui appelle une défense urgente. C'est dire que la misère risque de courir plus vite que nous.

#### 3° L'industrie.

« La gamme des matières premières n'est ni étendue, ni variée » dit le Conseil économique. Tant à l'est (vers Tebessa) qu'à l'ouest (Colomb-Béchar), les ressources industrielles ne permettent d'envisager qu'une industrie modeste. L'énergie y est 30 p. 100 plus chère qu'en France; la région de Colomb-Béchar, en mettant les choses au mieux, est capable d'une production de fonte de l'ordre de 2,5 p. 100 de la production métropolitaine. Bien qu'il semble que cette production doit être du point de vue économique à peu près rentable, on ne peut la qualifier que de « modeste industrie locale ».

L'énergie atomique? Réserve faite de l'uranium qui, pour l'instant, n'a pas été trouvé en Algérie en quantités exploitables, ou d'autres matières premières nucléaires, on peut considérer comme établi que l'élément essentiel nécessaire pour la production de l'énergie nucléaire sera le potentiel technique et scientifique. Un poste important du prix de revient du kilowatt heure atomique consistera toujours dans l'amortissement d'investissements d'une haute technicité et dans la mesure de recourir à une main-d'œuvre des spécialistes.

Où trouvera-t-on les capitaux dans un pays pauvre, sans ressources propres? Où trouvera-t-on cette main-d'œuvre de techniciens, d'ingénieurs, voire de savants, dans un peuple qui depuis cent ans n'a fait aucun effort pour se diriger vers la culture scientifique? C'est dire que l'Algérie ne bénéficiera de l'énergie nucléaire que dans la mesure où la science française lui en fera l'apport et le don.

#### 4° La balance commerciale.

Chaque fois que la métropole exporte en Algérie pour 100 F de marchandises, elle en reçoit pour 65 F, le reste soit 35 F, étant payé par le moyen d'un circuit économique et financier détourné par le contribuable métropolitain. Ainsi, 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.

Encore doit-on ajouter sur les 65 F d'exportations de l'Algérie vers la métropole, il y a pour 38 F de vin, c'est à dire d'une denrée dont la nécessité, n'est pas impérieuse, tout au moins à cette échelle.

Ainsi est-il exact que l'Algérie est le « premier » client de la métropole, on ne saurait dire que c'est le « meilleur » client; c'est en effet un client très particulier, car pour un tiers il paie ses achats avec de l'argent que le vendeur lui donne et pour un deuxième tiers avec des marchandises dont le besoin ne semble pas se faire impérieusement sentir.

A ce propos, il est nécessaire de redresser les chiffres que certaines publications avancent au sujet des liens économiques entre la métropole et l'Algérie, chiffres qui apparaissent quelque peu aventurés et qui surprennent lorsqu'on les rencontre dans des brochures officielles de propagande, car il est difficilement explicable que les services officiels ignorent les travaux des experts gouvernementaux qu'ils ont eux-mêmes désignés.

Pour citer un exemple, une brochure éditée par le service de l'information du Gouvernement général de l'Algérie écrit textuellement en bonne place, à sa première page:

« Savez-vous que:

« — si la France quittait l'Algérie, un cinquième des usines françaises se verraient contraintes de fermer leurs portes,

« — un ouvrier français sur cinq serait réduit au chômage. »

Essayons de reconstituer le raisonnement — si on ose appeler ainsi ce processus intellectuel sur lequel sont basés ces deux affirmations aussi aventurées. Le rédacteur de cette énormité a sans doute voulu dire:

« Puisque l'Algérie représente un cinquième des exportations françaises, si ces exportations s'arrêtaient une usine sur cinq s'arrêterait. »

Or cette assertion est fautive et cela pour trois raisons:

1° D'abord les exportations vers l'Algérie ne représentent pas le cinquième de nos exportations totales mais seulement le septième (en 1955: 159 milliards sur un total de 1.178 milliards);

2° Mais surtout le « raisonnement » est spécieux: en effet pour donner une notion exacte de ce que représentent pour l'activité métropolitaine les exportations vers l'Algérie, on doit les rapporter non pas aux seules exportations, mais à la production métropolitaine totale, laquelle a été en 1955 de 11.680 milliards. En conséquence, à supposer une perte totale du marché algérien, il en résulterait une réduction de 1,1 p. 100 dans le « chiffre d'affaires » de la métropole. Comme — avant les derniers événements — la production de la métropole croissait annuellement au rythme de 7 p. 100 l'an, il en résulterait, en mettant les choses au pire, non pas la fermeture d'une usine sur cinq, mais l'équivalent d'un plafonnement, pendant deux mois, de la production au niveau de la précédente année;

3° Et en outre ce calcul, qui correspond à la réalité des faits, ne tenant pas compte de cet élément important que l'Algérie ne paie en fait que 65 F ce qui en vaut 100, il faudrait réduire encore d'un bon tiers les évaluations effectuées précédemment.

#### 5° Le niveau de vie.

Si dans l'ensemble, le niveau de vie de la population musulmane est médiocre et — quelles que soient les réserves que l'on puisse faire sur les approximations de pareilles estimations — celui des agriculteurs musulmans du « bled » est misérable. Le fait que leurs coreligionnaires du Moyen-Orient sont dans une misère encore pire ne change rien au montant des charges que devra assumer la métropole si elle entreprend de relever le niveau de vie, de ces populations à un niveau sinon égal à son propre niveau de vie, ce qui est impensable, du moins sensiblement amélioré.

Il est frappant de constater que le revenu individuel moyen des Français d'Algérie, soit 208.000 F, est inférieur de 20 p. 100 à celui des Français de la métropole; on doit conclure, du simple point de vue économique s'entend, que l'Algérie ne rapporte pratiquement rien à la quasi-totalité des Français algériens, mais que, par contre, elle coûte aux quelques 43 millions de Français de la métropole des sommes importantes, grâce auxquelles, quelque bas que se trouve encore leur niveau de vie, les populations autochtones peuvent bénéficier de conditions d'existence bien plus favorables que celle de leurs coreligionnaires des autres pays.

#### 6° Les charges économiques et financières de la métropole.

Nous ferons deux estimations, l'une pour une période de paix, l'autre pour l'année en cours.

a) charges de la métropole en période de paix:

La commission Maspétiel a estimé que pour relever le niveau de vie de la masse algérienne, non pas jusqu'à celui de la métropole, mais seulement avec une célérité suffisante pour que l'écart actuellement énorme ne s'accroisse pas, il faudrait dépenser par an environ 400 milliards, dont 200 milliards à titre de soutien budgétaire et 200 milliards à titre d'investissements.

Encore doit-on noter que cette estimation est modeste, car elle repose explicitement sur une hypothèse qui est aujourd'hui dépassée. La commission Maspétiel avait admis en effet — et c'était exact à l'époque — que le taux d'accroissement annuel du revenu individuel métropolitain était de 3 p. 100; or à la lumière des chiffres les plus récents et réserve faite des conséquences de la crise de Suez, ce taux est largement dépassé et paraît être de l'ordre de 4,7 p. 100.

Ainsi la métropole « monte » plus vite que ne l'avaient prévu les experts; dès lors si l'on ne voulait pas que l'Algérie restât trop « à la traîne », il faudrait dépenser non pas 400 milliards par an, mais une somme encore supérieure.

b) charges de la métropole en 1957:

Il n'est pas sans intérêt de les estimer, car à notre connaissance, cette estimation n'a pas été faite, ou tout au moins ne semble pas avoir été publiée.

Ces charges peuvent se diviser en trois postes :

a) dépenses civiles, subventions de toutes catégories du budget métropolitain, 90 milliards ;

b) dépenses militaires directes, 360 milliards ;

c) mais il faut y ajouter, ce qu'on n'a pas semble-t-il songé toujours à faire, le « manque à gagner » résultant du maintien sous les drapeaux d'au moins 200.000 hommes supplémentaires (chiffre moyen annuel, décomposé sur des bases modestes). Comme la valeur de la production annuelle par personne active dans la métropole est d'environ 400.000 francs dans le secteur primaire (agriculture), d'environ 1 million dans le secteur secondaire (industrie) et d'environ 1 million aussi dans le secteur tertiaire, et qu'en France ces trois secteurs emploient des effectifs à peu près égaux, même en tenant compte du fait que les hommes distraits de la production sont des hommes jeunes, il n'est pas excessif de chiffrer à 700.000 francs par homme ce « manque à produire », c'est-à-dire le manque à gagner pour l'économie nationale.

Soit, en admettant le chiffre moyen de 200.000 hommes dont nous avons précédemment parlé sur l'ensemble de l'année, une perte de 140 milliards.

An total:  $90+360+140=590$  milliards.

Ainsi en 1957, l'Algérie doit coûter environ 590 milliards (dont 450 milliards de dépenses directes et 140 milliards de manque à gagner).

En résumé, du point de vue économique, l'Algérie est pour la « maison-mère » qu'est la France, « une filiale qui perd de l'argent », et rien de précis n'a été établi jusqu'à présent, qui permette en se fondant sur autre chose que des considérations sentimentales ou purement subjectives d'affirmer que cette situation a quelque chance de se renverser.

## B. — Les perspectives d'avenir et notamment les perspectives démographiques.

Il est classique de reconnaître — avec la plupart des économistes — que les problèmes économiques à long terme sont avant tout des problèmes de population.

C'est dans cet esprit que des travaux très importants ont été effectués récemment sur le problème algérien par l'institut de statistique d'Alger et par l'institut national d'études démographiques — ce dernier dirigé comme on sait par l'éminent spécialiste qu'est M. Alfred Sauvy.

### 1° Perspectives démographiques.

En gros, la population musulmane qui est déjà huit fois plus nombreuse que la population européenne, croît en outre dès maintenant à un taux trois fois plus rapide ; c'est dire que le déséquilibre déjà prononcé, qui nous vaut tant de difficultés, est appelé à s'accroître encore.

Quelle sera, compte tenu de cette différence énorme dans les accroissements de population la situation en 1980, c'est-à-dire dans environ vingt-cinq ans, délai pour lequel, compte tenu de la toujours lente évolution des mœurs, les spécialistes savent calculer des prévisions, non pas précises, certes, mais qui fournissent des ordres de grandeur extrêmement suggestifs ?

Alors que, déjà, actuellement il naît en Algérie dix-huit musulmans pour un non-musulman, d'après les calculs de l'institut d'Alger — que le haut-comité de la population juge « très raisonnables » — ils naîtront, dans vingt-cinq ans, trente-six musulmans pour un non-musulman.

Ainsi la population musulmane qui tend dès maintenant à étouffer la population non musulmane, tendra de plus en plus à l'écraser numériquement dans l'avenir ; il est bon d'avoir ces chiffres présents à l'esprit avant de porter un jugement sur toute formule politique et en particulier électorale quelle qu'elle soit.

### 2° Les conséquences économiques de cet accroissement.

Du point de vue économique et financier, cette hypercroissance entraîne des conséquences qui doivent être mesurées : d'ici vingt-cinq ans, le nombre des emplois nécessaires qu'il faudra trouver pour l'ensemble de la population musulmane est de l'ordre de 3.300.000 ; or ce chiffre est très supérieur à celui de la population active actuelle.

Ainsi d'ici vingt-cinq ans, il faudra faire, en Algérie, deux choses très différentes :

1° Rénover, moderniser l'Algérie actuelle en vue de restaurer et relever le niveau de vie des masses musulmanes ;

2° Créer en quelque sorte « une deuxième Algérie », l'Algérie des jeunes, de ces 3.300.000 personnes actives, supplémentaires, charge qui viendra s'ajouter à la précédente, qui sera plus lourde encore et ceci pour deux raisons :

Parce que — comme nous le dit l'institut d'Alger — cela fait plus de personnes que la population actuelle ;

Parce que, s'agissant de personnes nouvelles, l'objectif ne sera pas seulement d'élever leur niveau de vie, mais de le créer entièrement.

Combien tout cela coûtera-t-il ? Des études très sérieuses ont été faites, publiées par l'institut d'études démographiques, qui ne font pas double emploi avec celles de la commission Maspétiol, que nous avons résumées ci-dessus parce qu'elles débordent le cadre à moyen terme des travaux de la commission Maspétiol ; elles en constituent en quelque sorte le prolongement.

Après avoir rappelé que la dualité de populations constitue un facteur de faiblesse, si la collaboration entre les deux fractions de la population n'est pas satisfaisante, parce que cet antagonisme

réduit les effets bienfaisants des investissements, l'étude envisage plusieurs hypothèses de taux d'accroissement du niveau de vie ; nous n'en citerons qu'une seule, pour ne pas allonger à l'excès cet extrait, c'est celle d'un taux annuel d'accroissement de la consommation de 4 p. 100 en soulignant qu'il s'agit d'une ambition très modeste puisqu'on part de très bas et que — comme nous l'avons vu — avant la présente crise, le taux annuel métropolitain était de 4,7 p. 100 ; l'étude tient compte également d'une certaine diminution de la fécondité, conséquence habituelle de l'élévation du niveau de vie.

Néanmoins, malgré la modération de cette hypothèse qui admet soit un lent approfondissement du fossé qui sépare le niveau de vie métropolitain du niveau de vie algérien, soit — en mettant les choses au mieux — un maintien de la disparité des niveaux de vie, le montant des investissements que cette politique exigerait serait rapidement croissant et dans vingt-cinq ans il atteindrait environ 800 milliards par an.

En résumé :

1° Pour élever le niveau de vie de la masse algérienne, avec un taux annuel « raisonnable » — mais cependant encore inférieur à celui de la métropole — il faudra, dans une optique de cinq à dix ans (c'est la limite du rapport Maspétiol) dépenser 400 milliards par an ;

2° En raison de l'énorme expansion de la population, cet effort déjà considérable devrait ensuite s'accroître encore pour passer à quelque 800 milliards par an dans vingt-cinq ans.

L'énormité de ces sommes permet de mesurer le peu de sérieux de ces positions doctrinales concluant hâtivement, dans l'ignorance absolue des chiffres, à une politique d'assimilation ou d'intégration. L'un des tenants les plus marquants de ces doctrines, à qui votre rapporteur général avait — dans l'unique souci d'une recherche objective de la vérité — communiqué les chiffres de son précédent rapport en lui demandant s'ils appelaient de sa part quelque rectification, s'est d'ailleurs réfugié à cet égard dans le silence le plus complet.

## II. — L'INVENTAIRE DES INTERETS FRANÇAIS

Nous n'avons examiné jusqu'ici, dans leur brutale et parfois inhumaine éloquence, que les chiffres qui permettent de préciser un certain nombre de données qu'on ne doit pas ignorer lorsqu'on veut aborder l'examen du problème algérien.

Face à ces chiffres et aux conclusions qu'on pourrait en tirer, si l'on considérait qu'ils constituent à eux seuls le facteur déterminant des décisions à prendre, on dit généralement, et non sans raison il faut le reconnaître, « tout cela ne tient pas compte des intérêts politiques ».

Il est bien évident que si l'on place la question sur ce terrain là votre rapporteur général ne se reconnaît ni le droit ni la compétence d'engager, es-qualités, une discussion quelconque.

Tout au plus peut-il, sans sortir de son rôle, appeler l'attention sur un certain nombre de points entrant au nombre de ceux dont la synthèse permet de définir l'« intérêt politique » au sens large du terme :

a) Il y a bien entendu d'abord les intérêts sentimentaux, qui nous lient aux Français d'Algérie et auxquels nul Français métropolitain ne peut rester insensible. Mais cela est question de cœur et ne se prête pas à la moindre évaluation ;

b) Il y a les intérêts économiques, agricoles, industriels, commerciaux, dont nous venons de faire le tour, montrant que leur bilan, vu de la métropole n'est pas favorable aux finances françaises et que la sorte de « mécénat » dans laquelle nous sommes engagés vis-à-vis des populations autochtones semble bien, d'après les chiffres, ne plus être à l'échelle des possibilités de la France — ou tout au moins de la France seule — et menace avec le temps de l'être de moins en moins ;

c) Il y a les intérêts financiers, qui sont difficilement chiffrables si l'on s'arrête à la notion des capitaux investis en Algérie.

Votre rapporteur général en a demandé le montant au ministre des finances, qui n'a pas été, jusqu'à ce jour, en mesure d'apporter une réponse à cette question.

Il n'est pas douteux cependant que la valeur des investissements publics et des biens privés français en Algérie doit atteindre un chiffre considérable.

Cependant si les intérêts financiers sont estimés dans l'optique d'un compte d'exploitation, et non dans l'optique d'un compte en capital, c'est-à-dire en fonction du bénéfice qu'ils procurent chaque année, il est bien évident alors qu'étant à l'image des intérêts économiques, les intérêts financiers ainsi définis ne peuvent eux aussi, vus de la métropole, que se présenter sous l'aspect d'un bilan négatif ;

d) Il y a enfin comme dernier point auquel nous arrêtons « intérêts militaires de la France » en Algérie.

Ce n'est que dans la limite étroite où l'expression « intérêts militaires » correspond à la garde et à la protection des intérêts économiques que votre rapporteur général évoquera ce sujet. On doit reconnaître alors que le problème se présente d'une manière toute différente. En effet, l'Algérie est le lieu de passage naturel des pétroles du Sahara vers la métropole, de la même manière que le canal de Suez est un lieu de passage naturel des pétroles du Moyen-Orient vers l'Europe.

Or nous avons vu ci-dessus, que les pétroles du Sahara représentent un espoir de première importance pour l'économie française lui permettant de « faire la soudure » avant que n'intervienne massivement la production atomique.

Nous ne nous étendrons pas sur l'intérêt qui s'attache à ce sujet, sur les modalités et le coût des mesures susceptibles de nous assurer le bénéfice de cette source d'énergie et sur les intérêts militaires (au sens limité que nous venons de définir) qui peuvent être impliqués dans un plan destiné à garantir de la permanence et de la sécurité d'une exploitation de ces réalismes.

Nous en avons assez longuement discuté ci-dessus.

### III. — INVENTAIRE DES SOLUTIONS POSSIBLES CONCERNANT LE PROBLEME ALGERIEN

Il semble inévitable que le Parlement sera appelé à bref délai, soit à réviser, soit à confirmer la politique algérienne de la France. Les options nécessaires ne pourront se faire alors qu'à la lumière de faits et de chiffres. Ce sont ces chiffres que nous avons entendu réunir dans cette étude, pour fournir des éléments de travail à nos collègues. Les termes tels que « assimilation, intégration, indépendance dans l'interdépendance, autonomie interne, fait national algérien, etc. » ne sont que des mots qui recouvrent selon les uns ou les autres des significations vagues et parfois très différentes. Il importe au contraire de se placer sur un plan réaliste. Tout ce qui peut être chiffré peut y contribuer. Tel a été le but de notre exposé.

Des considérations d'ordre économique et financier peuvent également conduire à donner certains conseils. En voici un qui, nous le pensons, n'apparaît pas déplacé :

Quelle que soit la voie choisie, la première condition pour aboutir à un résultat favorable c'est qu'elle tienne compte de certaines possibilités matérielles et de certaines contingences ayant leurs répercussions sur le plan financier et sur le plan militaire.

#### 1° La limite financière :

Quelle que soit la solution politique retenue, il importe d'en chiffrer les incidences financières d'une manière précise, car les meilleures intentions ne correspondent qu'à des illusions et sont génératrices de déboires et de complications, lorsqu'on s'aperçoit au bout de quelques années qu'elles sont sans rapport avec les facultés contributives du pays.

#### 2° Les incidences militaires :

Quelle que soit la solution politique retenue, elle doit nécessairement conduire à effectuer des investissements coûteux. C'est pourquoi il importe qu'en toutes circonstances la sécurité de ces investissements soit assurée par des moyens militaires. Des exemples récents ont montré que certains accords politiques dans lesquels la France s'était engagée de bonne foi se sont trouvés rapidement remis en question; nous nous sommes heurtés à des prétentions excessives, au manque de parole; ces attitudes à l'égard desquelles nous nous sommes tantôt contentés de protestations platoniques, tantôt satisfaits de réactions inefficaces, ont coûté très cher à notre économie et à nos finances.

Il serait déraisonnable de se lancer dans une solution aventureuse reposant uniquement sur des formules ou des accords politiques, si des précautions n'étaient pas prises pour que nos intérêts ne soient pas effectivement défendus par des moyens militaires appropriés s'ils étaient un jour menacés.

Pensant être utile à ses collègues, en leur apportant le plus possible d'informations, votre rapporteur général croit pouvoir, pour terminer, porter à leur connaissance l'essai de la systématisation qu'il a effectuée, en ce qui concerne une masse de projets, suggestions, études, qui lui ont été adressées sur la question algérienne.

En procédant à une classification — quelque peu arbitraire comme toutes les classifications — on peut ranger les diverses conceptions en quatre familles :

#### *Première famille de solutions: les solutions « françaises » :*

L'Algérie est considérée comme un prolongement de la France; c'est avec plus ou moins de variantes la politique dite « d'assimilation » ou « d'intégration ». Il n'est plus question de l'assimilation culturelle — telle qu'on l'envisageait avant 1939 — mais au moins de l'assimilation économique.

Le coût en a été chiffré par la commission Maspétiol: 400 milliards par an dans quelques années, somme appelée à s'accroître jusqu'à 800 milliards par an dans vingt-cinq ans. Elle ne saurait être sérieusement envisagée avant l'établissement d'un bilan du même genre pour les autres territoires de l'Union française et avant d'avoir mesuré les répercussions sur l'économie métropolitaine, voire même sur sa sécurité.

Elle exige l'adhésion des masses musulmanes, adhésion que rien ne permet pour le moment de garantir. Elle doit postuler nécessairement l'association avec d'autres pays si nous ne pouvons assurer cette charge tout seul.

#### *Deuxième famille de solutions: les solutions du type « tunisien » ou « marocain » :*

Elles consistent à reconnaître un Etat algérien — sans aucun doute dans le cadre de l'Union française — cet Etat jouissant d'une autonomie plus ou moins large, mais risquant de ce fait d'évoluer, par un processus interne, jusqu'à l'indépendance.

Dans cette catégorie de solutions, la collectivité publique algérienne, dotée d'institutions politiques, serait amenée à contracter avec la France.

L'accord prévoirait sans aucun doute une assistance économique et financière de la part de la France, celle-ci ne pouvant être que

limitée par nos facultés, ce qui constitue de ce point de vue un avantage sur la solution précédente, laquelle nous engageait dans des charges quasi illimitées.

Par contre, il serait vain d'en nier les graves dangers :

Une minorité française, s'élevant cependant au chiffre imposant d'un million de personnes, dont un nombre notable sont dispersées dans les villages, serait en pratique livrée à l'arbitraire de la loi du nombre. A l'image de ce qui s'est passé en Tunisie, au Maroc, en Egypte, nos compatriotes considérés comme des étrangers risqueraient d'être spoliés;

En outre, les accès du Sahara ne seraient — sauf accord militaire précis — garantis que contractuellement;

Enfin, et c'est peut-être le plus important, les personnes même de nos compatriotes ne seraient pas protégées, autrement que par des dispositions contractuelles. Nous savons qu'il ne faut leur accorder qu'une confiance limitée.

Cette solution ne semble pas correspondre suffisamment aux impératifs de sécurité.

#### *Troisième famille de solutions: les solutions du type « israélien » :*

La formule aboutirait à séparer deux populations qui ont l'une et l'autre des droits et qui, en un siècle de coexistence, n'ont pas fini de se mêler. En dépit des difficultés réelles, elle ne paraît pas impraticable: la moitié des Français vivent essentiellement dans les villes de la côte et leur hinterland; au surplus les difficultés en Israël n'étaient pas plus grandes et elles ont été surmontées.

Elle est économiquement et financièrement possible, car elle ne s'assortit pas du gouffre sans fond de la solution exclusivement « française ». Militairement elle est réalisable; à l'abri d'une « ligne de séparation », une armée moderne peut indéfiniment — sans les effectifs énormes actuellement engagés et dont l'absence prolongée est un risque pour la métropole — à coût raisonnable, assurer la sécurité.

L'accès du Sahara qui doit être sauvegardé exigerait un nouveau « couloir de Dantzig » ce qui ne constitue peut-être pas un précédent encourageant.

Il n'est pas douteux d'autre part que cette formule nous vaudrait l'hostilité permanente du monde arabe.

#### *Quatrième famille de solutions: les solutions du type « balkanique » :*

Une autre famille de solutions consisterait — en évitant les heurts trop prononcés — à tenter d'évoluer vers une structure analogue à celle qui, pendant des siècles, a été celle de la Macédoine, c'est-à-dire la division en zones, soit arrondissements, soit communes, sinon ethniquement homogènes, tout au moins dans lesquelles l'une ou l'autre des populations jouirait d'une prépondérance numérique marquée. Ces éléments territoriaux pourraient se rapprocher de l'homogénéité par des migrations portant sur des effectifs relativement réduits et sur des distances relativement courtes.

Donner à chacun de ces éléments une large autonomie locale, tant politique que financière; ne laisser en commun que la sécurité générale et les transports; dans un pays à structure essentiellement agricole où les échanges économiques internes sont limités, une pareille structure apparaît viable. Réserver les subventions de la métropole aux communes qui auraient passé avec elle des accords politiques, économiques et financiers, accords qui se ramèneraient à un nombre très limité de types qui seraient:

Assimilation intégrale (communes à majorité nettement française);

Assistance technique et financière (communes ayant le désir d'évoluer vers certaines formes de civilisation occidentale et respectant les règles élémentaires des relations internationales);

Neutralité absolue (communes préférant l'indépendance dans la mesure à toute forme de coopération).

Cette solution ne se heurte pas à des charges financières excessives. Du point de vue des sujétions militaires, elle est intermédiaire entre la solution « israélienne » et la solution « tunisienne ou marocaine ».

Faut-il ajouter que dans toutes les solutions, quelles qu'elles soient, devront être respectés d'une part certains impératifs moraux, à savoir:

Que la France doit défendre avec la dernière énergie ses nationaux contre toute exaction;

Que la France doit tendre une main secourable à tous ceux qui sont prêts à accepter cette main;

Que la France doit accorder à l'Algérie, pays de transit, une juste part des produits de l'exploitation du Sahara; d'autre part, des impératifs militaires, à savoir:

Qu'en tout état de cause les accès du Sahara soient assurés et défendus;

Que l'ensemble du territoire algérien soit soustrait aux possibilités d'infiltration de « volontaires », qui ne seraient que les soldats d'un impérialisme étranger.

### IV. — URGENCE D'UNE OPTION

Il n'appartient certes pas à votre rapporteur général de proposer un choix entre ces diverses familles de solutions, qui toutes peuvent présenter de nombreuses variantes ou modalités, mais il doit déclarer qu'une option est urgente. Les charges des opérations d'Algérie grèvent lourdement le budget et il ne semble pas que nos dirigeants aient fait choix jusqu'ici d'aucune politique bien arrêtée.

En attendant, le système qui consiste à engager les dépenses pour l'Algérie, souvent sans autorisation parlementaire, sans plan, sans

programme, bref sans savoir où l'on va, est non seulement contraire à la constitution, mais aux principes les plus élémentaires d'une gestion réfléchie des affaires publiques.

Cette ruineuse incertitude ne doit pas se prolonger.

En résumé et en conclusion, une décision doit être prise mais dans la pleine conscience des données économiques et financières. En apportant le plus possible de chiffres et d'éléments, votre rapporteur général n'a eu d'autre objectif que de fournir le maximum de données susceptibles d'éclairer ses collègues dans leur jugement; il serait le premier à se réjouir qu'un travail sérieux, scientifique, vienne infirmer s'il y a lieu ou au moins infléchir les chiffres qu'il vous a fournis; il serait le premier à en profiter.

Il faut, en tout cas, se garder de prendre hâtivement et uniquement parti en raison d'un attachement exclusivement sentimental à des formes de l'activité humaine qui subissent — il ne saurait en être autrement — la lente évolution de l'histoire. L'Algérie a été pour la France le dernier joyau de la monarchie; elle a été pour nos pionniers une école de courage; mais il convient de placer ce problème dans le cadre de l'humanité d'aujourd'hui. A cet égard, le rapprochement de deux chiffres donne à méditer: le revenu annuel que tirent de l'Algérie nos compatriotes — les Français d'Algérie — s'établit aux environs de 200 milliards. Or, en année d'expansion normale — c'était le cas depuis trois ans — le revenu national français, bénéficiait, lui, d'une expansion annuelle, c'est-à-dire d'une augmentation, de l'ordre de 800 milliards, et cet accroissement est essentiellement le fruit du progrès.

On peut donc dire d'une manière un peu imagée que « la science et la technique donnent à la France une Algérie tous les trois mois ». Ceci démontrerait s'il en était encore besoin que les savants sont les véritables conquistadores du monde moderne.

Mais on peut dire aussi, que son « mécénat » pour les populations algériennes coûtera un jour à la France, si elle veut le poursuivre et le poursuivre seule, le produit intégral de son expansion économique annuelle. Ce qui suppose que les Français consentiront à stabiliser des années durant leur niveau de vie pour aider les populations autochtones à les rattraper. Ont-ils vraiment cette volonté ?

## CHAPITRE V

### La productivité.

Nous avons déjà signalé, en analysant les origines de la remarquable expansion de la production industrielle, que la cause essentielle doit en être attribuée à l'accroissement de la productivité. En effet:

Les effectifs de la population active n'ont varié que très peu;

Les horaires de travail sont restés sensiblement constants;

Les investissements — c'est la commission des comptes économiques qui le déplore — ont été insuffisants et très inférieurs à ceux des grands pays voisins (Grande-Bretagne et Allemagne de l'Ouest).

Des lors, puisque la production totale a augmenté considérablement, c'est évidemment que la production par heure de travail, autrement dit la productivité, a augmenté.

C'est pourquoi, comme il a été créé un commissariat général à la productivité, il est utile de se demander:

1<sup>o</sup> Quels sont les résultats qu'il a déjà obtenus ?

2<sup>o</sup> Par l'emploi de quels moyens et par quelles méthodes il les a obtenus ?

3<sup>o</sup> Quel est l'ordre de grandeur de la marge d'accroissement de productivité disponible actuellement dans l'économie française ?

4<sup>o</sup> Quel est l'enseignement à tirer de ces travaux ?

### I. — L'ACTION DU COMMISSARIAT A LA PRODUCTIVITE LES RESULTATS OBTENUS

Nos collègues prendront certainement le plus grand intérêt à lire le rapport annuel du commissariat général à la productivité qui contient une masse de chiffres concernant les accroissements de productivité.

La méthode adoptée par le commissariat a été en effet non pas celle — trop répandue hélas! — des exhortations vagues et générales suivies d'un effet toujours douteux, mais de la démonstration par l'exemple: celle des fermes-témoins dans l'agriculture, celle des usines-pilotes dans l'industrie, ce qui permet au bout de peu de temps de parler en connaissance de cause sur des cas concrets.

Nous allons donner ci-après, par quelques-uns de ces exemples un échantillonnage des résultats obtenus.

#### A. — Agriculture.

Une exploitation qui produisait 13.400 litres de lait, soit 1.900 litres par tête de bétail, après intensification fourragère produit 61.000 litres de lait, soit 3.600 litres par tête.

En Normandie, sur un herbage de 11 hectares, le rendement augmente de 141 p. 100.

Pour le colza, les fermes-pilotes montrent la possibilité de faire passer le rendement moyen de 15-16 quintaux à 20-22 quintaux à l'hectare.

Une participation très large, en coopération avec le ministère de l'Agriculture, à l'étude du développement de la culture des variétés hybrides de maïs, a entraîné des élévations considérables de rendement; c'est ainsi qu'en Dordogne le rendement est passé de 2,7 quintaux à l'hectare à 18 quintaux, en Lot-et-Garonne de 3,3 à 30 quintaux; le rendement national moyen est passé en quatre ans de 16,2 quintaux à 21,5 quintaux et le montant des importations est tombé de 3,7 milliards à 1 milliard.

#### B. — Industrie.

Après six mois d'expériences, quatre entreprises dans l'industrie de l'outillage à main, enregistrent des gains de productivité allant de 20 à 30 p. 100;

231 tissages et 184 filatures accroissent leur productivité de 10 à 15 p. 100 la première année, de 7 à 8 p. 100 la seconde, ce qui permet d'accroître les salaires de 11 à 14 p. 100 en plus des augmentations contractuelles;

17 filatures de jute obtiennent en un an une amélioration moyenne de productivité de 7 p. 100, allant de 20 à 24 p. 100 dans certaines usines;

Le rendement est augmenté en moyenne de 50 p. 100 dans 37 entreprises de soierie;

Dans un certain nombre d'entreprises-pilotes de plusieurs professions, on assiste à un doublement de la productivité en deux ans;

Dans une société d'alimentation l'étude scientifique du travail a permis d'augmenter la productivité des ouvrières de 17 à 40 pour 100;

Dans une entreprise de construction électrique l'augmentation de productivité de 20 p. 100 a permis d'augmenter les salaires de 12 p. 100;

Dans la fonderie, sous l'impulsion du Centre de productivité des fonderies, organisme professionnel dont la création a été inspirée par le commissariat, augmentation de productivité allant de 8 à 30 p. 100 dans une vingtaine d'entreprises; dans plusieurs entreprises la productivité de certains postes a été accrue de 50 p. 100 à 100 pour 100;

Dans un atelier de mécanique, multiplication par huit de la productivité des opérations de manutention;

Dans une épicerie en gros — car le secteur de la distribution n'est pas omis — là où 26 personnes préparaient 1.500 commandes, aujourd'hui 14 personnes en préparent 2.300 et les salaires ont été augmentés de 25 à 35 p. 100;

Dans un atelier de fonderie, les frais de chargement ont été divisés par 6 et les temps de chargement ont été divisés par 25;

Dans une entreprise électrique, un investissement de 6 millions a permis une économie annuelle de 5,5 millions, etc.

Il serait fastidieux de multiplier les exemples. Ils fourmillent dans le rapport du commissariat, document de 265 pages, bourré de chiffres.

La conséquence de ces accroissements de productivité? C'est très généralement et simultanément une diminution des prix de revient — et souvent des prix de vente — une augmentation des salaires et du chiffre d'affaires. De sorte que le progrès profite aux trois parties intéressées, l'employeur, le salarié et le consommateur.

### II. — LES MOYENS FINANCIERS ET LES METHODES

#### A. — Les moyens financiers dont a disposé le commissariat.

Disons tout de suite que ces résultats spectaculaires, dont les conséquences économiques sont incalculables par la valeur de démonstration et d'exemple qu'ils contiennent ont été obtenus, non pas avec des moyens réduits — ce ne serait pas assez dire — mais avec des moyens dérisoires:

Pour 1955, le montant des prêts de productivité a été de 1.500 millions;

Pour 1956, de 2 milliards.

Que sont ces chiffres en regard des gains considérables réalisés par l'économie ?

#### B. — Les méthodes du commissariat à la productivité.

C'est en schématisant un peu que nous avons dit que la méthode essentiellement employée par le commissariat a résidé dans la vertu de l'exemple par la constitution d'entreprises pilotes, c'est-à-dire, précisons-le, d'entreprises privées dont les dirigeants se sont prêtés aux expériences de productivité; l'action entreprise a consisté principalement, puisque le montant des prêts a été infime, à faire bénéficier les chefs d'entreprises des conseils de techniciens et d'organisateurs.

En dehors de cette action de base, le commissariat a entrepris une œuvre considérable de rénovation des méthodes de l'économie française. Citons seulement des têtes de chapitres:

Pour commencer: recherche et mise au point d'instruments de mesure du rendement de l'entreprise c'est-à-dire de la productivité par la création de guides comptables professionnels, l'organisation de journées d'information, de stages de perfectionnement, par la diffusion de brochures et de films de vulgarisation;

En matière d'organisation scientifique du travail: recherches sur les méthodes d'analyse et sur la physiologie du travail, établissement de documentation sous forme de fichiers et de brochures, formation de techniciens dans 20 centres qui ont reçu 1.400 stagiaires, vulgarisation par le film;

Mise au point des méthodes permettant de mesurer la productivité des entreprises notamment par des comparaisons inter-entreprises;

Organisation de conseils techniques au profit des entreprises, sortes d'auscultations permettant de faire connaître aux industriels le degré d'évolution de leur entreprise;

A Marseille — expérience typique révélatrice d'un état d'esprit nouveau — constitution de dix entreprises pilotes qui décident de mettre en commun leur expérience en se communiquant des informations par l'échange de leurs cadres;

Action toute particulière dans l'étude de la simplification des manutentions, problème qui intéresse à peu près toutes les professions et dont l'importance ne saurait être sous-estimée quand on observe que les manutentions représentent souvent en frais directs et indirects jusqu'à 50 p. 100 — et même parfois plus — du prix de revient;

Dans l'agriculture, création de « centres d'études techniques agricoles », qui par le moyen de zones témoins diffusent les meilleures techniques procurant les meilleurs rendements;

Dans l'industrie, création des « centres techniques industriels » et des « centres professionnels de productivité », sorte de « coopératives de progrès » dans lesquelles les hommes comparent leurs résultats, s'instruisent les uns les autres afin d'en déduire les améliorations de méthodes et même de structures nécessaires;

Dans le domaine de la formation, de l'enseignement, de la recherche, création (au sein de l'enseignement supérieur) d'instituts de préparation à l'administration des entreprises; création près du Conservatoire national des arts et métiers de Paris d'un institut d'études supérieures des techniques de l'organisation;

Etablissement — en liaison avec l'Agence européenne de productivité — d'une cinémathèque comprenant plus de 800 films de vulgarisation sur la productivité;

Dans le domaine social, création du « comité d'action pour le développement de l'intéressement du personnel à la productivité des entreprises », dont la mission consiste à promouvoir cette confiance nouvelle entre employeurs et salariés sans laquelle l'accroissement de productivité risquerait de se heurter à des préjugés;

Dans le domaine du crédit: institution de prêts spéciaux aux entreprises — notamment des petites et moyennes entreprises — pour leur permettre d'accroître leur productivité; action près des organismes bancaires pour leur montrer l'intérêt qu'il y a en matière d'octroi des prêts à tenir compte des facteurs de productivité;

Dans le domaine régional: action particulière en faveur des régions sous-développées en y instituant, grâce aux prêts du fonds national de productivité, des entreprises pouvant servir de modèles et propager autour d'elles les résultats qu'elles auront obtenus;

Dans le domaine de l'agriculture encore, action de propagande par le tract, l'affiche, les distributions de semences; action de démonstration par les zones témoins notamment en faveur de la culture du maïs hybride dont nous avons cité plus haut les résultats spectaculaires;

Dans tous les domaines: diffusion de la notion de productivité et de son importance avec le concours de l'Association française pour l'accroissement de la productivité (A. F. A. P.).

Certes, cette œuvre est loin d'être achevée; on peut même dire qu'elle a à peine démarré, mais dès maintenant, on s'aperçoit que son champ d'action est immense. On observera aussi que ces méthodes s'inspirent de la doctrine libérale la plus pure; pas de dirigisme; pas de bureaucratie. Seulement la vertu de l'exemple, le stimulant de la compétition, le moteur du progrès.

Plus qu'une action, c'est une incitation à l'action. Chaque industriel, converti par l'exemple, constitue ensuite à son tour un exemple; le mouvement fait boue de neige.

Et sur le plan du développement de la personnalité humaine quels avantages aussi peut-on retirer de cette action lorsqu'on voit par exemple — c'est l'un des cas les plus typiques — de jeunes paysans, qui se groupent d'eux-mêmes, avides de connaissance, d'efficacité et de progrès ?

### III. — LES MARGES CONSIDÉRABLES ENCORE DISPONIBLES POUR L'AUGMENTATION DE LA PRODUCTIVITÉ

Tels sont donc déjà les résultats obtenus; mais sommes-nous au bout de la route, ou bien la voie est-elle encore libre pour des progrès futurs ?

Nos collègues se souviendront certainement que dans son précédent rapport annuel, votre rapporteur général avait étudié les marges de productivité disponibles dans deux grands secteurs de l'activité économique: l'agriculture d'une part et la construction de logements d'autre part — et il avait conclu que dans l'une et dans l'autre il était techniquement possible de doubler — ou à peu près — la productivité.

Cela veut dire, par exemple, pour le bâtiment, qu'on pourrait construire sensiblement plus de logements avec l'effectif actuel.

Or, le commissariat à la productivité a conduit de son côté des études certainement beaucoup plus approfondies que celles que peut effectuer un parlementaire, disposant de moyens relativement limités et il se trouve que dans l'une et l'autre activité, tant l'agriculture que la construction de logements, il aboutit exactement à la même estimation: dans l'un et l'autre cas la productivité pourrait — aucun obstacle ni technique ni financier ne s'y oppose — être doublée.

Mais les études du commissariat à la productivité vont plus loin et couvrent d'autres activités très importantes. S'agissant de certains secteurs de l'industrie, il arrive par exemple que si dans la sidérurgie — grosse industrie déjà très modernisée — l'accroissement de productivité possible en dix ans ne dépasse pas 30 p. 100 à 40 p. 100, ce qui est déjà plein d'intérêt, par contre dans l'industrie de transformation des métaux et dans l'industrie cotonnière, qui sont les deux plus grosses branches de l'industrie de transformation, le taux d'accroissement possible pourrait dépasser 100 p. 100.

Ces vues sont-elles utopiques ou même seulement optimistes ? Votre rapporteur général ne le pense pas, après s'être penché attentivement sur les travaux pleins d'intérêt et d'enseignement du commissariat à la productivité.

Il a pu se rendre compte que ceux-ci reposent sur des études approfondies, et essentiellement sur l'emploi d'une méthode qui relève du simple bon sens et qui consiste à comparer — ce qui est relativement facile — la productivité de diverses entreprises d'une même profession.

On constate alors un fait qui a déjà été signalé par maints économistes comme un des vices de l'activité française mais que le commissariat à la productivité éclaire de précisions chiffrées: la dispersion considérable des taux de productivité entre les diverses entreprises d'une même branche. Alors que souvent, dans une activité déterminée, la France possède des usines, des chantiers, des fermes qui ne se cèdent en rien à l'étranger quant à l'outillage, à la technicité, à l'efficacité et même parfois qui tiennent la tête de la compétition mondiale, il arrive que dans la même branche, des entreprises vétustes, emploient une main-d'œuvre excessive — mal payée généralement — et végètent pour le plus grand dommage des salariés, de l'économie nationale et finalement des chefs d'entreprises eux-mêmes.

Par exemple, dans l'agriculture, une étude faite en Limagne sur seize fermes comparables a montré que la productivité entre les meilleures et les moins bonnes varie du simple au double: dans la Crau une comparaison portant sur dix-sept exploitations qui eussent dû avoir sensiblement le même rendement a fait ressortir, par travailleur, des rendements allant de 1 à 3; dans deux élevages témoins, l'un traditionnel, l'autre moderne où la productivité a été comparée par l'expression du nombre de minutes de travail nécessaire par jour et par animal — notion à laquelle nul n'eût seulement songé, il y a quelques années — la proportion est encore de 1 à 3.

Dans l'industrie, les constatations sont analogues; par exemple dans le domaine de la filature les productivités entre la tête et la queue de la profession s'échelonnent de 1 à 3; même proportion de 1 à 3 pour la bonneterie, la chaussure; pour le tissage on trouve souvent des écarts de 1 à 6 et même pour certains tissus de 1 à 10.

Dès lors, le raisonnement du commissariat, concernant l'estimation de la marge d'expansion possible, consiste simplement à dire: pourquoi les attardés ne feraient-ils pas aussi bien que ceux qui déjà travaillent bien ?

Certes, dans cette appréciation, entre pour une part l'hypothèse de la mise en service de certains investissements, mais très souvent aussi ces résultats peuvent être acquis — au moins dans une large mesure — avec des investissements modestes, parfois même sans investissements du tout, par le seul effet de la modernisation des recherches et par l'organisation, en un mot souvent par ce que l'on pourrait appeler des « investissements intellectuels ».

La conclusion globale du commissariat à la productivité — qui nous paraît solidement étayée — c'est que dans la conjoncture où nous sommes, il est techniquement, économiquement et financièrement possible de doubler la productivité en dix ans.

On mesurera certainement tout l'intérêt social d'une pareille éventualité.

Cependant si l'on va au fond des choses, les conséquences de tous ordres de cette marge énorme de productivité, c'est-à-dire de progrès et de bien-être, vont encore beaucoup plus loin qu'il n'apparaît au premier abord.

Certains auteurs, reprenant en la paraphrasant, la déclaration du commissariat à la productivité selon laquelle la productivité française pourrait doubler en dix ans, ont cru pouvoir en déduire que le niveau de vie pourrait également doubler en dix ans.

En réalité, il semble que ce ne soit pas aller assez loin encore. En effet, schématisons un peu pour mieux exposer les effets d'une telle expansion; admettons qu'actuellement le produit national français soit divisé en deux parties égales:

Besoins primaires, incompressibles, mais ne requérant pas une grande extensibilité (nourriture, essentiel du vêtement et du logement, activités indispensables diverses), 50;

Besoins extensibles: agrément, confort, dépenses sociales, investissements, etc., 50;

Total, 100.

Si le produit national double en devenant 200, en gros ces deux parts vont devenir:

Besoins primaires (ne changent pas sensiblement), 50;

Besoins de seconde nécessité, 150.

Total, 200.

Cette présentation en deux secteurs est certes un peu simplifiée pour ne pas dire simpliste, mais elle n'est pas tellement éloignée de la réalité puisque — nous l'avons montré dans un rapport antérieur — le développement de la production des denrées alimentaires d'origine végétale (blé, pain, pommes de terre, etc.) s'effectue à un taux annuel de 2 p. 100 seulement, alors que celui des articles qui constituent le confort mécanique (automobiles, motos, équipements ménagers, etc.) s'effectue au taux annuel de 12 p. 100, soit six fois plus vite. Il y a donc bien dans l'économie deux secteurs, l'un celui des besoins minimaux essentiels de la vie qui est quasi stagnant, l'autre celui du mieux-être qui présente — comme disent les économistes — un taux d'élasticité considérable.

Mais alors — et en gros — l'on peut dire, ce raisonnement étant admis, que si la productivité double en dix ans, ce que nous appelons le bien-être n'est pas appelé seulement à doubler mais sans doute à tripler.

Sans sous-estimer les difficultés techniques, économiques, sociales même qu'il peut y avoir à promouvoir cette évolution, il est bon que ceux qui peuvent exercer une action dans ce sens, gouvernants et parlementaires, méditent ces chiffres.

Ces chiffres ne sortent pas de l'imagination de votre rapporteur général; ils ne sont pas non plus le fruit des seules réflexions du commissaire général à la productivité ou de la pensée collective



des collaborateurs de son service; mais en raison même de la méthode de coopération étroite avec les professionnels, suivie par le commissariat, on peut dire qu'ils constituent la synthèse des recherches, des expériences, des conclusions élaborées en commun, des avis par les spécialistes et les experts de toute l'économie française.

On peut alors se rendre compte des conséquences favorables d'un effort de productivité méthodiquement poursuivi:

Sur le plan économique: augmentation de la production, diminution des prix de revient, donc accroissement de la capacité d'exportation et action favorable sur la balance des comptes;

Sur le plan financier: allègement de la pression que les charges de l'Etat font supporter au pays, d'une part parce que la masse imposable se développera, d'autre part parce que le prélèvement fiscal est essentiellement tiré de la fraction de revenu qui excède les dépenses primaires, sorte de minimum vital, c'est-à-dire la fraction qui dans notre schéma doit à peu près tripler;

Sur le plan social: élévation considérable du niveau de vie par le triplement possible de toutes les dépenses autres que les dépenses de base, ce qui ne peut que contribuer puissamment à l'atténuation des tensions sociales, et à l'établissement d'un climat social de coopération dans le développement de la production;

Sur le plan politique: même répercussion favorable des facteurs économiques, financiers et sociaux énumérés ci-dessus; accroissement de la part du revenu disponible pour la défense nationale (triplement, à peu près), donc accroissement de la sécurité; accroissement de la capacité d'intervention de la métropole en faveur des populations sous-développées de l'Union française, d'où atténuation des tensions internes dans ces territoires; sur le plan international, accroissement de l'indépendance politique vis-à-vis des grandes puissances étrangères parce qu'une nation qui est économiquement forte, qui vit bien et qui est armée efficacement — sans pour autant se replier sur elle-même, a moins à craindre de ses ennemis et moins à solliciter de ses amis.

En résumé, les progrès récents de la science économique ont permis de mieux définir cette notion relativement nouvelle de productivité, et de la mesurer, d'estimer ses marges disponibles, de s'en servir pour tracer et jaloner la voie qui mène vers le progrès.

En un mot, la productivité apparaît comme la boussole qui doit orienter la direction de l'action économique. Encore faut-il que les pilotes aient la sagesse de regarder la boussole et d'utiliser ses indications.

Dans les milieux politiques, on parle souvent de « productivité », comme d'un mot magique, qui doit permettre de résoudre nombre de nos difficultés économiques et financières. Mais on n'a généralement pas une notion très précise de ce qu'on peut exactement en attendre. On ne connaît généralement pas davantage la façon méthodique dont le commissariat à la productivité — dont la création a été parfois critiquée — a compris et exercé son action, des résultats encourageants qu'il a déjà permis d'obtenir, et des perspectives qui nous sont ouvertes, car ces résultats font ensuite « bouler de neige ».

C'est pourquoi votre rapporteur général a pensé qu'il était utile d'apporter à ses collègues, sur ce point, le résultat de ses investigations.

### CONCLUSIONS

Prenant le pouvoir au début de 1956, le Gouvernement s'est trouvé en présence d'un lourd héritage, dont l'inventaire, s'il avait été effectué, aurait été profitable à tous: aux pouvoirs publics qu'il aurait conviés à plus de prudence, à bien des Français qu'il aurait amenés à réformer certaines habitudes de facilité.

A l'actif, il y avait certes une expansion économique brillante, qui durait depuis près de trois ans, et un redressement satisfaisant de la balance des paiements.

Mais tout ceci ne correspondait qu'à une santé artificielle, entretenue à coups de dopages, par un appareil étatique défectueux dont le fonctionnement et les opérations ruineuses s'inscrivaient au passif dans des déficits budgétaires d'année en année plus importants et un endettement qui atteignait déjà des proportions gigantesques, puisqu'il correspondait à la consommation, par avance, de toutes les ressources de l'exercice suivant.

Au passif également, un circuit monétaire gorgé d'à peu près deux fois plus de monnaie qu'il n'était nécessaire, monnaie dont le volume causait déjà sur les prix une pression sans cesse plus difficile à contenir; au passif enfin la charge d'une véritable guerre, à la suite d'une situation qu'on avait laissé pourrir en Algérie!

Des mesures appropriées, et évidemment rigoureuses, auraient permis d'amorcer pour le moins un redressement de cette situation.

Le Conseil de la République en avait tracé les voies.

Cependant, sans prendre exactement conscience de sa gravité et dans le dessein de réaliser certains points du programme que plusieurs de ses membres venaient de défendre devant le corps électoral, le nouveau Gouvernement n'hésita pas à promouvoir certaines réformes sociales: création d'un fonds national de solidarité, allongement à trois semaines des congés payés et réduction des abatements de zones. Encore que ces mesures fussent justes dans leur principe, en instituant des dépenses nouvelles sans prendre la précaution, comme contre-partie, de supprimer ou de différer celles qui auraient pu lui apparaître moins urgentes ou moins utiles, et en jetant brusquement de ce fait, sur le marché des biens de consommation, une nouvelle masse de pouvoir d'achat, sans s'assurer que les produits acheteables étaient assez abondants pour en fournir la contrepartie, le Gouvernement ne pouvait qu'aggraver les déséquilibres qu'avait provoqués la politique de ses prédécesseurs.

Tandis que les revenus des particuliers augmentaient en moyenne de 8 à 10 p. 100 par rapport à l'année 1955, la production intérieure ne s'accroissait en volume, pour la même période, que de 5 à 6 p. 100 seulement. Aussi, malgré un nouveau et très impressionnant « tour de vis fiscal » — puisqu'il doit, selon les prévisions, produire quelque 250 milliards en année pleine — le Gouvernement se trouva-t-il rapidement aux prises avec une forte recrudescence de la poussée sur les prix.

Ne pouvant plus rétablir l'équilibre en agissant sur les causes mêmes de la distorsion, il fut alors contraint, tout comme ses prédécesseurs, de recourir à des artifices afin de pallier leurs conséquences. C'est à cela que s'attacha désormais sa politique.

Préoccupé de maintenir avant tout l'indice des prix au-dessous du niveau fatidique du déclenchement de l'échelle mobile, et de maintenir ainsi en apparence une certaine stabilisation du coût de la vie, il s'adressa à trois sortes de mesures: les détaxations, qui furent progressivement étendues à un nombre de plus en plus important de produits pris en compte pour le calcul de l'indice, le blocage autoritaire des prix industriels et l'importation massive de certaines denrées.

Le premier de ces palliatifs, le moins nocif, se traduisait seulement dans les recettes fiscales par quelques moins-values, qui furent d'ailleurs par la suite assez bien compensées par une augmentation globale des ressources de l'Etat.

Le second, intervenant après le rappel des disponibilités — qui désorganisait déjà quelque peu l'économie du pays — et les charges nouvelles qu'on avait imposées à cette dernière, fut malheureux dans la mesure où il s'exerça de façon aveugle et sans discrimination, car il contribua à freiner encore la production.

Le dernier, plus dangereux encore, conjuguait ses effets avec le ralentissement de nos exportations, pour creuser, à vitesse double le déficit de notre commerce extérieur et accélérer ainsi l'hémorragie dans laquelle nos devises s'évanouissaient.

Quant à la dépréciation du franc, toutes ces mesures ne réussirent qu'à la freiner quelque peu sur le plan intérieur, tandis qu'elle se poursuivait désormais par une autre voie, sur laquelle il n'est point d'artifice qui puisse réussir à donner le change. Le pouvoir d'achat inemployé commença à se porter, en effet, sur des placements dits de sécurité: or et titres étrangers, et contribua alors à la hausse sensible qu'ont enregistrée ces derniers.

Ainsi, il faut bien reconnaître qu'au cours de l'année 1956, tant sur le plan de la production, que sur le plan des échanges internationaux et sur le plan de la stabilité monétaire, la situation qui n'était pas très brillante à la fin de la dernière législature s'est encore détériorée.

La France a donc gaspillé, simplement pour éviter des progrès trop rapides de ce processus, un capital-devises, qui eût été précieux pour l'aider à remonter la pente sur laquelle elle s'était dangereusement aventurée depuis des années.

Nous en étions là déjà en octobre dernier, lorsqu'une opération aux suites malencontreuses vint apporter à son tour son lot de complications. Après le déficit budgétaire et le déficit des comptes internationaux, apparaissait brusquement au grand jour une troisième forme de déficit: le déficit énergétique du pays. Celui-ci, à vrai dire, avait existé de tout temps, mais il revêtit brusquement un caractère aigu, prenant à la gorge notre production et la menaçant d'asphyxie.

Dans un jeu d'assez mauvaises cartes, nous avions encore pour nous l'aloué de l'expansion économique — celui-ci disparaissait!

Ainsi désormais, incertitude et menaces devaient planer partout; et la victime qui s'offre la première aux coups du sort ne saurait être que la monnaie, car elle est au point de convergence de toutes les dégradations.

Déficit budgétaire en progrès constant, endettement annuel ne cessant de croître au rythme de plus de 1.200 milliards par an: menace sur le franc!

Hémorragie des devises au rythme actuel de 50 milliards par mois, s'évadant en un flot tel qu'elle peut vider la caisse en moins de cinq mois: menace sur le franc!

Freinage, sinon arrêt de l'expansion économique, pesant lourdement sur le volume des produits intérieurs offerts à l'achat, dans le même temps où le flot des signes monétaires va toujours grandissant: menace sur le franc!

C'est sous de tels auspices — il faut en prendre bien conscience — que débute l'année 1957. C'est dans une telle conjoncture que se présentent, en progression alarmante, le budget de l'Etat et d'une manière plus générale — sans que le Parlement puisse malheureusement exercer une action directe sur elles — en progression non moins alarmante les perspectives de dépenses des activités industrielles et sociales de l'Etat.

Ces prévisions diverses ont été les unes et les autres effectuées avant les événements de Suez. Elles étaient déjà dangereuses par les volumes à l'époque; les considérer aujourd'hui comme toujours valables constituerait un crime contre la monnaie!

Elles aboutiraient en effet à jeter sur le marché une nouvelle vague de près de 800 milliards de pouvoir d'achat supplémentaire, alors que, bien moins encore que l'an dernier, ne peut être envisagé pour notre production de biens commercialisables, le moyen de l'équilibrer.

Tout cela est à réviser, à repenser, à réformer!

Comme mesure d'urgence, le Sénat fera son devoir en commençant par bloquer au niveau de 1956 les dépenses budgétaires. Au Gouvernement d'imiter son exemple en étendant dès maintenant la même mesure aux activités industrielles et sociales de l'Etat. Lui seul peut le faire et il en tient de la loi les moyens, Mais il faudra aller encore plus loin!

Le pays doit prendre conscience que s'il veut assurer la sauvegarde de sa monnaie, la stabilité de son appareil économique, la paix sociale, il doit s'engager tout entier dans la voie de l'austérité.

Chacun doit se réduire délibérément, en se créant à lui-même ses propres disciplines, s'il ne veut risquer de se les voir imposer de façon collective et aveugle par l'évolution des événements.

Mais c'est à l'Etat surtout qu'il importe de faire ces recommandations, car l'Etat doit, lui aussi, s'engager dans la voie de l'austérité, une austérité véritable et non une austérité de façade, à laquelle l'exemple qu'il étale tous les jours sous les regards de l'opinion donne le plus éclatant démenti.

Qu'il n'oublie pas qu'il doit prêcher d'exemple !

C'est à lui, et à lui seul, qu'incombe en définitive la responsabilité de maintenir la solidité de la monnaie, afin que ne s'ajoutent pas aux difficultés inévitables que nous sommes sans doute appelés les uns et les autres à connaître, le malheur d'une dépréciation rapide du franc, qui ébranlerait la structure même de notre organisation économique et frappant de façon aveugle les populations, engendrerait des misères bien plus aiguës que toutes les restrictions raisonnables.

Mais pour assurer coûte que coûte cette quasi-stabilité monétaire, il faut chasser définitivement cette illusion qu'on pourra s'adresser plus longtemps aux détaxations ou au blocage des prix.

Les limites d'efficacité de ces mesures semble désormais dépassées, et bloquer les prix en particulier serait condamner à mort d'innombrables entreprises déjà fort anémiées par nombre d'autres mesures, diminuer encore la production, engendrer ou accroître le chômage et bien d'autres malheurs sociaux.

Ce n'est pas davantage en augmentant une fois de plus le taux de la fiscalité, afin de rapprocher le chiffre effectif des recettes du niveau monstrueux des dépenses, qu'on n'aurait pas eu le courage de comprimer. Ce serait encore, pour financer une politique de faiblesse, saigner à mort les derniers éléments qui assurent, en des temps difficiles, la survie économique du pays !

Il n'y a qu'une seule et dernière ressource : c'est de comprimer les dépenses partout, dans tous les secteurs, dans toutes les activités, de les comprimer s'il le faut d'une manière héroïque.

Croit-on qu'un pays qui se trouve coupé en partie des sources d'énergie ou s'alimente obligatoirement sa vie économique, un pays dont l'économie est dans une situation ressemblant étrangement par certains côtés à une économie de guerre, un pays qui n'a plus de réserves à sa disposition, peut se permettre raisonnablement le luxe de mener, sans y rien changer, le même train de vie que lorsqu'il se croyait riche, alors que, sans s'en rendre bien compte, il vivait en réalité à crédit ?

La vie à crédit connaît toujours un terme !

Il y a quelques mois, nous devions engager le combat « le dos au mur ».

Nous avons encore quelques devises.

Il s'agit désormais d'utiliser au mieux pour notre salut ces « dernières cartouches » !

Que chaque Français et surtout nos dirigeants les comprennent dès aujourd'hui.

Demain, il sera peut-être trop tard !

#### ANNEXE

Paris, le 7 décembre 1956.

Référence : votre lettre n° 80/P. du 13 novembre 1956.

Monsieur le rapporteur général,

Vous avez bien voulu appeler mon attention sur les perspectives que vous avez tracées au nom de la commission des finances du Conseil de la République, en ce qui concerne le plan de modernisation et d'équipement.

Vous estimez que le plan, sous la forme actuelle, est caractérisé par une double insuffisance tenant à son objet trop limité et à sa trop courte portée dans le temps. Il vous paraîtrait donc utile en premier lieu de confier au commissariat général, non seulement les questions d'investissements, mais encore les problèmes relatifs à la productivité, à l'aménagement du territoire et à la structure démographique. De même l'élaboration de plans d'une durée de quatre ou cinq ans, devrait s'effectuer dans le cadre d'une perspective de dix ans qui s'inscrirait elle-même dans des prévisions de caractère plus général s'étendant sur une période de trente ans.

Il m'est agréable de vous faire connaître que l'esprit qui anime la commission des finances répond bien à la conception d'ensemble de mon Gouvernement sur les problèmes.

Toutefois, s'il est vrai que certaines des insuffisances que vous avez soulignées ont pu être observées dans les deux premiers plans, le troisième plan, actuellement en préparation, correspondra beaucoup mieux à la ligne générale que vous avez bien voulu définir.

C'est ainsi que le problème de l'accroissement de la productivité et celui de la meilleure répartition géographique et professionnelle de la population active seront véritablement au centre du troisième plan. Les travaux sont conduits en collaboration étroite par le commissariat général au plan et les autres administrations intéressées.

Dans un autre ordre d'idées, le prochain plan dont l'exécution doit s'étendre sur cinq années, procède d'une étude approfondie sur les perspectives de l'économie française jusqu'en 1965. Il est apparu en effet qu'un cadre décennal était de nature à permettre l'élaboration d'une politique économique à long terme, mais que des perspectives plus lointaines devenaient très imprécises.

Sans doute, ainsi que vous le signalez, la formation des cadres techniques et la réalisation de certains travaux d'équipement exi-

gent de très longs délais. Il n'en demeure pas moins qu'en l'état actuel des méthodes d'analyse et compte tenu au surplus du rythme très rapide de l'évolution des techniques, l'établissement de prévisions sur une période de trente ans paraît difficilement réalisable.

Une exception semble toutefois pouvoir être faite en ce qui concerne le secteur de l'énergie au sujet duquel les études effectuées s'étendent jusqu'à 1975. Je tiens à souligner un tel effort en ce domaine auquel j'attache comme vous-même un intérêt tout particulier. Je vous rappellerai en effet que j'ai insisté de nombreuses fois, auprès du Parlement en particulier, sur la nécessité de mettre en œuvre une véritable politique de l'énergie fondée sur l'indépendance nationale.

J'espère avoir ainsi répondu à l'ensemble de vos préoccupations et je vous demande de bien vouloir partager avec les membres de votre commission ma gratitude pour la confiance que vous m'avez témoignée.

Je vous prie d'agréer, monsieur le rapporteur général, l'expression de ma haute considération.

## TOME II

### EXAMEN DES ARTICLES (1)

#### VOLUME I

#### Première partie de la loi de finances.

#### EXAMEN DES ARTICLES

#### PREMIERE PARTIE

#### CONDITIONS GENERALES DE L'EQUILIBRE FINANCIER

#### Article 1<sup>er</sup>.

#### Dispositions générales relatives à l'exécution du budget de 1957.

Texte proposé par le Gouvernement :

Les recettes et les dépenses du budget général, ainsi que les opérations de trésorerie de l'Etat sont, pour 1957, réglées conformément aux dispositions du décret n° 56-601 du 19 juin 1956 et de la présente loi.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

*Disjoint.*

Texte proposé par votre commission :

Disjonction maintenue.

Exposé des motifs et commentaires. — Le Gouvernement, après avoir souligné que les dispositions qui faisaient précédemment l'objet de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de finances figurent désormais à titre permanent à l'article 10 du décret n° 56-601 du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat et ne doivent donc pas être reprises dans le présent projet de loi, avait toutefois proposé cet article qui faisait référence, d'une manière générale, au décret susvisé du 19 juin 1956.

L'Assemblée nationale considérant que ce décret a force de loi et que l'application des règles qu'il a posées ne peut être discutée, a jugé que cet article était inutile et l'a disjoint.

Votre commission des finances vous propose d'en maintenir la disjonction.

#### TITRE I<sup>er</sup>

#### Dispositions relatives aux recettes.

#### A. — IMPOTS ET REVENUS AUTORISES

#### Article 2.

#### Autorisation 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 1957, conformément aux lois et décrets en vigueur.

Continuera d'être faite pour l'année 1957 la perception, conformément aux lois et décrets existants, des divers produits et revenus affectés aux dépenses du titre VIII « Dépenses effectuées sur ressources affectées » des budgets civils, aux budgets annexes et aux comptes spéciaux du Trésor, ainsi que des taxes parafiscales dont la liste est prévue à l'article 97 de la présente loi.

Continuera également à être faite pendant l'année 1957, 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.

II. — Toutes contributions directes ou indirectes, autres que celles qui sont autorisées par les lois, ordonnances et décrets en vigueur

(1) Voir : Assemblée nationale (3<sup>e</sup> législ.), n° 2951, 3289, 3400, 3491, 3495, 3207, 3227, 3233, 3290, 3404 (rectifié), 3469, 3475, 3482, 3436, 3261, 3262, 3270, 3313, 3318, 3319, 3343, 3402 et in-8° 321 ; Conseil de la République, n° 157 (session de 1956-1957).

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 percevraient 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 ou franchises de droit, impôt ou taxe publique, 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.

Continuera d'être faite pour l'année 1957 la perception, conformément aux lois et décrets existants, des divers produits et revenus affectés aux dépenses du titre VIII « Dépenses effectuées sur ressources affectées » des budgets civils, aux budgets annexes et aux comptes spéciaux du Trésor, ainsi que des taxes parafiscales dont la liste est prévue à l'article 8 *ter* de la présente loi. (le reste sans changement).

Exposé des motifs et commentaires. — Il s'agit d'un texte traditionnel qui autorise la perception des impôts au cours de l'année 1957 et dont la rédaction a été mise en harmonie avec les dispositions de l'article 50, paragraphe II, du décret n° 56-601 du 19 juin 1956.

Votre commission des finances vous en propose l'adoption sans modification autre que de pure forme.

### Article 3.

#### *Exclusion du régime agricole du système de surcompensation des prestations familiales.*

Texte proposé par le Gouvernement :

L'article 7 du décret n° 51-1323 du 31 décembre 1951 portant réforme et amélioration de certaines prestations familiales est abrogé avec effet du 1<sup>er</sup> janvier 1957.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Disjoint.

Texte proposé par votre commission :

Disjonction maintenue.

### Article 4.

#### *Modalités de financement des dépenses du budget annexe des prestations familiales agricoles.*

Texte proposé par le Gouvernement :

En vue d'assurer le financement des dépenses du budget annexe des prestations familiales agricoles, les mesures suivantes sont édictées :

1. L'allocation en franchise des bouilleurs de cru prévue à l'article 317 du code général des impôts est fixée à cinq litres d'alcool pur ;

2. Le tarif de l'impôt annuel sur les vélocipèdes prévu à l'article 551 du code général des impôts est porté à 300 F par place ;

3. Sous les règles, sanctions et garanties applicables à l'impôt prévu à l'article 551 du code général des impôts, il est institué un impôt annuel au taux de 500 F par place sur les cyclomoteurs, vélomoteurs, tricycles ou quadricycles à moteur dont la cylindrée n'exécède pas 125 cm<sup>3</sup>, aux taux de 1.000 F par place sur les motocyclettes ainsi que sur les tricycles dont la cylindrée excède 125 cm<sup>3</sup> ;

4. Le taux de la taxe sur les betteraves prévue à l'article 1617 du code général des impôts est porté à 15 p. 100 du prix de base à la production à compter de la date de livraison des betteraves de la récolte de 1956 ;

5. Le taux de la taxe sur les produits forestiers prévu à l'article 4618 *bis* du code général des impôts est porté à 3,75 p. 100 ;

6. Le taux de la taxe sur les tabacs en feuilles perçue au profit du budget annexe des prestations familiales agricoles est porté à 15 p. 100 à compter de la date de livraison des tabacs de la récolte 1956 ;

7. En addition au droit de circulation prévu à l'article 438 du code général des impôts il est institué une taxe spéciale de 2.000 F par hectolitre sur les vins bénéficiant d'une appellation contrôlée, les vins d'Alsace et les vins doux naturels soumis au régime fiscal des vins. Cette taxe sera perçue dans les mêmes conditions, sous le bénéfice des mêmes garanties et sous les mêmes sanctions que le droit de circulation ;

8. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1957, les employeurs soumis au régime des professions agricoles en matière de sécurité sociale et non visés à l'article 5 de la loi n° 55-1015 du 6 août 1955 acquitteront le versement forfaitaire prévu à l'article 231 du code général des impôts sur les salaires payés par eux au cours de l'année précédente lorsque le montant total de ces salaires dépassera le quadruple du salaire forfaitaire minimal retenu pour les assurés du sexe masculin en vue du calcul des cotisations d'assurances sociales agricoles.

Ce versement sera effectué par quart dans les quinze premiers jours de chaque trimestre civil, dans les conditions et sous les sanctions prévues aux articles 1679, 1710 et 1712 du code général des impôts et 50 (1<sup>er</sup> alinéa), 51, 369 (§§ 2 et 3), 372 (§1), 373 et 374 (§ 1) de l'annexe III à ce code.

9. L'imposition des bénéfices de l'exploitation agricole sera réformée conformément aux dispositions ci-après :

A. En ce qui concerne les exploitations de polyculture le bénéfice forfaitaire résultant des décisions des commissions compétentes :

— ne sera pas imposable, lorsque le revenu cadastral total des terrains exploités ne dépasse pas 40.000 F, à condition que les bénéfices de l'exploitation agricole constituent le principal moyen d'existence du contribuable ;

— sera multiplié par 1,50, lorsque le revenu cadastral susvisé sera compris entre 75.000 F et 125.000 F, le bénéfice imposable ne pouvant toutefois être inférieur au triple dudit revenu cadastral.

En ce qui concerne les exploitations de cultures spécialisées et les exploitations mixtes les mêmes dispositions seront applicables, mais les limites correspondant aux chiffres de 40.000 F, 75.000 F et 125.000 F indiqués ci-dessus seront fixées par décret.

La majoration de 50 p. 100 prévue au présent paragraphe pourra être réduite par décret pour les cultures spécialisées dont le bénéfice est évalué conformément aux dispositions du deuxième alinéa du paragraphe 2 de l'article 61 du code général des impôts.

B. Lorsque le revenu cadastral total des terrains exploités dépasse le chiffre limite supérieur prévu au paragraphe A ci-dessus, le bénéfice forfaitaire imposable est, pour chaque exploitant, déterminé chaque année d'après la valeur des récoltes levées et des divers autres produits de la ferme réalisés au cours de l'année civile, diminués des charges d'exploitation supportées au cours de la même période et des amortissements correspondant à la durée normale d'utilisation des éléments de l'actif immobilisé.

Ce bénéfice, qui ne peut être inférieur au triple du revenu cadastral, est déterminé contradictoirement entre le contribuable et l'administration, et, en cas de désaccord, par la commission départementale des impôts directs ou le comité d'arbitrage suivant une procédure qui sera fixée par décret. Le même décret indiquera les renseignements qui pourront être demandés au contribuable en vue de la fixation de son bénéfice forfaitaire.

En cas de bail à portion de fruits ou de changement d'exploitant un forfait distinct est fixé respectivement pour l'exploitant et pour le propriétaire ou pour l'exploitant sortant et l'exploitant entrant.

C. Les dispositions des paragraphes précédents seront appliquées pour la première fois en vue de l'établissement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dû à raison des bénéfices réalisés en 1956.

D. Sur le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (taxe proportionnelle et surtaxe progressive) frappant les agriculteurs, il sera affecté chaque année — à partir de 1957 — une somme de 4 milliards au financement du budget annexe des prestations familiales agricoles.

10. Les taux de la taxe intérieure de consommation prévue au tableau B de l'article 265 du code des douanes sont majorés de 1/102.

11. Sans préjudice de la majoration prévue au paragraphe précédent les taux de la taxe intérieure applicable aux produits désignés ci-après sont majorés comme suit :

NUMÉRO du tarif.	DÉSIGNATION des produits.	INDICE des sous-positions.	UNITÉ de perception.	QUOTITÉ de la majoration.
Ex 27.10 A.	Essences de pétrole : D'aviation .....	Ex a/d	Hecto-litre.	42
	Supercarburants ..	Ex a/d	Hecto-litre.	42
	Autres .....	Ex a/d	Hecto-litre.	42
Ex 27.10 B.	Carburants constitués par le mélange d'essence de pétrole avec d'autres combustibles liquides : Supercarburant.	Ex i	Hecto-litre.	Majoration prévue pour les essences de pétrole sur la quantité de produits du pétrole ou assimilés contenus dans le mélange.
	Autres .....	Ex i	Hecto-litre.	Majoration prévue pour les essences de pétrole sur la quantité de produits du pétrole ou assimilés contenus dans le mélange.
Ex 27.10 B.	Gas oils : Autres .....	Ex a/b	Hecto-litre.	33

12. Le taux du droit de timbre douanier prévu à l'article 269 du code des douanes est ramené de 3 p. 100 à 2 p. 100.

13. L'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup> et 2 de la loi n° 47-520 du 21 mars 1947 relative à diverses dispositions d'ordre financier, est modifié ainsi qu'il suit :

« Le taux du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors des hippodromes institué par la loi du 16 avril 1930 est fixé par décret contresigné du ministre des affaires économiques et financières et du secrétaire d'Etat à l'agriculture. Il ne peut être inférieur à 10 p. 100 ni supérieur à 14,50 p. 100 du montant des sommes engagées.

« Le produit de ce prélèvement est réparti entre les sociétés de courses, l'élevage, le fonds national pour le développement des adductions d'eau et le budget annexe des prestations familiales agricoles, ou incorporé aux ressources générales du budget suivant une proportion et selon les modalités comptables fixées par décret contresigné du ministre des affaires économiques et financières, du secrétaire d'Etat au budget et du secrétaire d'Etat à l'agriculture. L'article 21 de la loi n° 53-80 du 7 février 1953 et l'article 2 de la loi n° 55-137 du 2 février 1955 sont et demeurent abrogés. »

14. Le montant des cotisations techniques recouvrées au profit du budget annexe des prestations familiales agricoles est fixé à 43.500.000.000 F.

En aucun cas, les taux des cotisations techniques applicables aux exploitations de polyculture d'un revenu cadastral au plus égal à 40.000 F ne pourront être supérieurs aux taux moyens des cotisations techniques émises au titre de l'exercice 1956.

Des décrets pris en conseil des ministres, après avis du conseil d'Etat, rendront applicables les dispositions du présent article et fixeront les mesures transitoires et les conditions d'application dudit article.

Les ressources provenant de l'application des paragraphes 1 à 8 inclus, 10, 11, 13 et 14 du présent article, seront intégralement affectées au budget annexe des prestations familiales agricoles.

Le présent article, sauf en ce qui concerne son paragraphe 12, n'est pas applicable dans les départements d'outre-mer.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Disjoint.

Texte proposé par votre commission :

Disjonction maintenue.

Commentaires. — Les articles 3 et 4 tendaient à une refonte des modalités de financement du budget annexe des prestations familiales agricoles.

Ils ont été l'un et l'autre disjoint par l'Assemblée nationale et remplacés par un nouvel article qui nous a été transmis sous le n° 51 bis et que votre commission des finances a inséré dans le présent projet sous le n° 4 bis.

On trouvera sous cet article toutes les explications nécessaires.

Article 4 bis (ancien 51 bis).

Budget des prestations familiales agricoles.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

I. — Le Gouvernement déposera avant le 1<sup>er</sup> avril 1957, un projet de loi prévoyant la coordination de divers régimes d'allocations familiales, l'égalisation progressive des prestations et la péréquation des charges.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1957 et jusqu'au vote de ce projet de loi, les dispositions suivantes seront en vigueur :

II. — Il est institué un fonds national de surcompensation des prestations familiales. Le fonds national est doté de l'autonomie financière. Il est administré par le ministre des affaires sociales, assisté d'un comité comprenant des représentants de chaque régime de prestations familiales. La gestion financière est assurée par la caisse des dépôts et consignations.

Le fonds national crédite par l'octroi de subventions les régimes ayant une charge supérieure à la moyenne.

Le règlement d'administration publique prévu au paragraphe III du présent article fixe les modalités de calcul de ces subventions.

Le fonds national consent aux régimes créditeurs des avances dans la limite des prévisions de paiement à effectuer à la plus prochaine échéance.

III. — Le fonds national de surcompensation des prestations familiales reçoit :

1° Le produit des impôts qui lui sont affectés conformément au paragraphe IV ci-dessous ;

2° Les versements des régimes de prestations familiales correspondant à la surcompensation limitée aux salariés des professions non agricoles ; des versements provisionnels à valoir sur les règlements définitifs de cette surcompensation limitée pour l'année en cours seront effectués chaque trimestre ;

3° Par dérogation aux dispositions du 6<sup>e</sup> alinéa de l'article 12 de la loi n° 56-639 du 30 juin 1956, les prélèvements nécessaires sur les excédents éventuels du fonds national de solidarité.

Un règlement d'administration publique précisera les conditions d'application du paragraphe II ci-dessus et du présent paragraphe.

IV. — 1° Le versement forfaitaire dû par les employeurs en application de l'article 231 du code général des impôts est majoré. Le

taux dudit versement est porté de 5 à 10 p. 100 pour la fraction comprise entre trois millions et six millions de francs et à 16 p. 100 pour la fraction excédant six millions de francs de rémunérations individuelles annuelles.

2° Les deux premiers alinéas de l'article 51 de la loi n° 47-520 du 21 mars 1947 relative à diverses dispositions d'ordre financier sont modifiés ainsi qu'il suit :

« Le taux du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors des hippodromes institué par la loi du 16 avril 1930 est fixé par décret contresigné du ministre des affaires économiques et financières et du secrétaire d'Etat à l'agriculture. Il ne peut être inférieur à 10 p. 100 ni supérieur à 14,50 p. 100 du montant des sommes engagées.

« Le produit de ce prélèvement est réparti entre les sociétés de courses, l'élevage, le fonds national pour le développement des adductions d'eau et le fonds national de surcompensation des prestations familiales, ou incorporé aux ressources générales du budget suivant une proportion et selon des modalités comptables fixées par décret contresigné du ministre des affaires économiques et financières, du secrétaire d'Etat au budget et du secrétaire d'Etat à l'agriculture sans qu'il soit porté atteinte aux ressources du fonds national de développement pour les adductions d'eau. L'article 21 de la loi n° 53-80 du 7 février 1953 et l'article 8 de la loi n° 55-137 du 2 février 1955 sont et demeurent abrogés. »

3° Toute opération ayant pour objet l'achat ou la vente au comptant ou à terme d'or monétaire sera soumise à l'impôt prévu par l'article 974 du code général des impôts.

4° Le tableau B de l'article 265 du code des douanes est modifié comme suit en ce qui concerne les produits désignés ci-après :

NUMERO du tarif des douanes.	DÉSIGNATION DES PRODUITS	INDICE des sous-propositions.	UNITÉ de perception.	QUOTIENT
Ex 27-40	Huiles de pétrole ou de schistes (autres que les huiles brutes) y compris les préparations non dénommées ni comprises ailleurs contenant en poids une proportion d'huile de pétrole ou de schistes supérieure ou égale à 70 p. 100 et dont ces huiles constituent l'élément de base :			Francs
	A - Huiles légères et moyennes :			
	Essences de pétrole :			
	D'aviation .....	a et c	Hectol.	4417
		Ex		
	Supercarburant .....	b et d	Hectol.	4617
		Ex		
	Autres .....	b et d	Hectol.	4417

La détaxe prévue à l'article 6 de la loi n° 51-588 du 23 mai 1951 en faveur de l'essence destinée aux travaux agricoles est portée à 2.460 F par hectolitre. Un arrêté du secrétaire d'Etat à l'agriculture fixera les conditions d'application de cette mesure.

5° Dans le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 1617 du code général des impôts, les mots « ou sous forme de sucre » sont supprimés.

Des décrets pris en conseil des ministres, après avis du conseil d'Etat, rendront applicables les dispositions du présent paragraphe et fixeront les mesures transitoires, la date et les conditions d'application dudit paragraphe.

V. — Le présent article n'est pas applicable dans les départements d'outre-mer.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Dans le texte primitif présenté par le Gouvernement, aux articles 3 et 4 le financement des allocations familiales agricoles était profondément remanié et était assuré, d'une manière définitive, par la création de nouveaux impôts. L'ensemble des dispositions proposées pouvait se résumer en deux propositions.

D'une part, suppression de la surcompensation instituée par le décret n° 54-1323 du 31 décembre 1954 ;

D'autre part, création d'un ensemble de taxes dites « recettes de poche » d'un montant de 31 milliards.

A la suite des discussions auxquelles ces propositions avaient donné lieu, le Gouvernement a accepté un amendement déposé en séance et dont l'économie peut se résumer de la manière suivante :

1° Il s'agit d'un système provisoire, puisque le Gouvernement déposera avant le 1<sup>er</sup> avril 1957 un projet de loi instituant un système définitif ;

2° L'organisation administrative se compose d'un fonds national de surcompensation des prestations familiales, bénéficiant de l'autonomie financière ; il est administré par le ministre des affaires sociales assisté d'un comité comprenant des représentants de chaque régime de prestations familiales. Sa gestion financière est assurée par la caisse des dépôts et consignations ;

3° Le financement est assuré tout à la fois par un certain nombre de taxes nouvelles, par une compensation possible avec les autres régimes d'allocations familiales et, pour le solde, par un prélèvement sur les excédents de ressources du fonds national de solidarité.

Les recettes proposées sont au nombre de cinq :

a) Un relèvement du versement forfaitaire de 5 p. 100 sur les salaires dû par les employeurs et frappant seulement les grosses rémunérations pour les tranches qui dépassent 3 millions. Rendement escompté 3,5 milliards;

b) Un relèvement du taux du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel urbain. Cette disposition ne fait que reprendre l'une de celles qui figuraient dans le projet du Gouvernement. Rendement escompté 1,5 milliard;

c) Institution d'un impôt sur les transactions sur l'or d'un taux identique à celui frappant les opératoires au comptant sur les valeurs mobilières, soit 6 p. 100. Rendement escompté 1,5 milliard;

d) Un relèvement du droit sur l'essence, approximativement égal à celui envisagé dans le projet gouvernemental. Rendement escompté 6 milliards;

e) Suppression de l'exonération des bénéfices sur l'exportation de sucre. Rendement escompté 1 milliard.

Ainsi, au total, l'ensemble des ressources proposées s'élèverait à 13,5 milliards. Par ailleurs, le jeu de la surcompensation se traduirait par un reversement des régimes bénéficiaires de 16,5 milliards dont 9 au profit de la Société nationale des chemins de fer français et 7,5 au profit du régime agricole. Il resterait encore environ 11 milliards à trouver, qui — ainsi qu'il a été dit plus haut — seraient prélevés sur les disponibilités du fonds national de solidarité.

Votre commission des finances ne croit pas devoir souligner le caractère extrêmement précaire et peu satisfaisant du système qui nous est proposé. En particulier, en ce qui concerne les recettes, les rendements semblent avoir été systématiquement surestimés et l'institution d'une taxe frappant les transactions sur l'or, si elle peut se justifier théoriquement, risque de s'avérer néfaste. On sera inévitablement amené à resserrer le contrôle si on entend assurer sa perception, ce qui ne ferait que provoquer la renaissance d'un marché clandestin dont les cours, nécessairement supérieurs à ceux du marché officiel, exerceraient une influence désastreuse au point de vue psychologique.

Par ailleurs, le prélèvement opéré sur les disponibilités du fonds national, s'il est susceptible de décourager certains appétits, ne saurait constituer une solution.

Le problème reste donc posé. Le présent texte souligne d'ailleurs, l'obligation pour le Gouvernement de déposer avant le 1<sup>er</sup> avril un projet d'ensemble.

Le Gouvernement ayant cru devoir poser devant l'Assemblée nationale la question de confiance sur cet article, le problème revêt désormais, de ce fait, un aspect politique et votre commission des finances, tout en soulignant les défauts de la mesure proposée, ne peut que laisser au Conseil de la République le soin de décider du sort à réserver au présent article.

#### Article 5.

##### Conditions d'application de la baisse de 15 p. 100 sur le matériel agricole.

Texte proposé par le Gouvernement (4<sup>e</sup> lettre rectificative) :

La baisse de 15 p. 100 sur le matériel agricole instituée par l'article 22 (dernier alinéa) de la loi n° 54-404 du 10 avril 1954 portant réforme fiscale ne peut en tout état de cause excéder 150.000 F par achat unitaire. Cette disposition n'est pas applicable aux coopératives ayant pour objet l'utilisation en commun de matériel agricole.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme :

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs. — L'article 22 de la loi n° 54-404 du 10 avril 1954 portant réforme fiscale a institué une baisse de 15 p. 100 sur le prix du matériel, y compris le matériel d'intérieur de ferme, motorisé ou à traction animale, non exporté, destiné par nature à l'usage de l'agriculture. Cette baisse qui est obtenue par voie de subvention budgétaire se traduit par des dépenses qui s'accroissent d'année en année.

Pour réduire la charge qu'entraîne pour le budget général l'application de cette mesure et contribuer ainsi à la réalisation du plan d'économies, il a paru possible de limiter le bénéfice de la baisse au seul matériel agricole dont le prix unitaire d'achat est au plus égal à 1,5 million de francs et de plafonner à 150.000 F le montant maximal de la ristourne par achat unitaire.

De ce fait, le matériel agricole dont le prix est au plus égal à 1 million de francs bénéficiera du taux de 15 p. 100 et celui dont le prix est compris entre 1 et 1,5 millions de francs se verra appliquer un taux dégressif variant entre 15 et 10 p. 100.

Commentaires. — Votre commission des finances a longuement délibéré à propos de cet article.

La ristourne de 15 p. 100 dont bénéficient depuis 1954 les achats de matériel agricole est de plus en plus largement utilisée, mais elle donnerait lieu à certains abus, dont votre commission a recueilli les échos.

La formule primitivement envisagée par le Gouvernement était détestée car, en fait, elle aboutissait à supprimer la subvention pour tout le gros matériel de culture, ce qui aurait été manifestement anti-économique.

Avec le nouveau texte, on aboutit à réduire le taux de la subvention pour les achats supérieurs à 1 million de francs, le taux réel étant d'autant plus faible que le montant de l'achat est plus élevé puisqu'en tout état de cause la subvention est limitée à 150.000 F.

Cette modification constituerait une bien faible amélioration par rapport au texte initial si elle ne s'accompagnait d'une nouvelle disposition qui fait échapper les coopératives ayant pour objet l'utilisation en commun de matériel agricole aux nouvelles restrictions.

Ainsi se trouve écarté le principal inconvénient du texte présenté par le Gouvernement et, dans ces conditions, votre commission des finances vous propose de l'adopter tel que l'Assemblée nationale l'a elle-même voté, au terme d'un scrutin auquel le Gouvernement avait attaché la confiance.

#### Article 6.

##### Recettes affectées au fonds d'investissement routier pour l'année 1957.

Texte proposé par le Gouvernement :

A titre exceptionnel, pour l'année 1957, le prélèvement à effectuer au profit du fonds d'investissement routier sur le produit des droits intérieurs sur les carburants routiers ne pourra excéder 2.100 millions de francs par point.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

A titre exceptionnel, pour l'année 1957, le prélèvement à effectuer au profit du fonds d'investissement routier sur le produit des droits intérieurs sur les carburants routiers ne pourra excéder 2.050 millions de francs par point, sauf en ce qui concerne la tranche vicinale et la tranche rurale.

Texte proposé par votre commission :

A titre exceptionnel, pour l'année 1957, le prélèvement de 22 p. 100 effectué au profit du fonds d'investissement routier sera calculé sur le produit des droits intérieurs sur les carburants routiers dans les limites d'un plafond de 210 milliards.

Exposé des motifs. — Le Gouvernement a recherché, pour la préparation du budget de 1957, toutes les mesures d'économies qui lui paraissent susceptibles de compenser le développement des charges inéluctables de l'Etat.

Sous réserve de l'exécution des opérations prévues par les programmes antérieurement votés, les dépenses d'investissement ont été, comme les dépenses civiles, examinées avec le double souci d'assurer le maximum d'économies et de rentabilité dans les charges financées par l'Etat.

Il paraît, dans ces conditions, justifié de suivre, pour les investissements routiers, la même politique. Cet objectif a paru pouvoir être atteint en limitant aux sommes prévues par le parlement en 1956 le montant des prélèvements opérés au profit du fonds d'investissement routier sur le produit des droits intérieurs sur les carburants routiers. Il convient de souligner toutefois que les parts réservées respectivement à la tranche nationale et à la tranche vicinale ont été accrues chacune d'un demi point conformément à l'article 50 de la loi n° 55-359 du 3 avril 1955, à savoir :

Tranche nationale, 11 p. 100 ;  
Tranche départementale, 2,5 p. 100 ;  
Tranche vicinale, 3 p. 100 ;  
Tranche urbaine, 1,5 p. 100 ;  
Tranche rurale, 1 p. 100.  
Total, 22 p. 100.

Le plafond ainsi fixé a un caractère exceptionnel et son application demeure limitée à l'année 1957.

Commentaires. — Pour pouvoir juger comme il convient du présent article, il faut se rappeler qu'il a été conçu et proposé avant l'expédition d'Egypte, c'est-à-dire à un moment où, bien loin d'avoir à redouter une crise d'approvisionnement en produits pétroliers, tout laissait prévoir un nouveau et sensible développement de la consommation.

Préoccupé de dégager des économies, le Gouvernement a estimé que le produit de l'impôt sur lequel est calculé le prélèvement en faveur du fonds routier pourrait être, quel que soit le montant auquel il s'élèverait en fait, limité à la somme qu'il a atteinte cette année, soit environ 210 milliards, ce qui revenait à fixer à 2.100 millions la valeur du point, c'est-à-dire de chaque fraction de 1 p. 100.

Cette proposition paraissait justifiée à ses auteurs par trois raisons :

1° L'augmentation considérable accusée par la consommation de produits pétroliers dépassait toutes les prévisions, même les plus optimistes ;

2° Les programmes établis par le fonds routier n'avaient pas été prévus en fonction de recettes aussi élevées et, par conséquent, ne seraient en rien compromis par ce plafonnement ;

3° Enfin, le relèvement du taux du prélèvement, conformément aux prescriptions de l'article 50 de la loi du 3 avril 1955, procurerait le complément de ressources prévues à la tranche nationale et à la tranche vicinale.

Cette limitation devait se traduire par une économie globale d'environ 6,6 milliards si, la consommation de produits pétroliers continuant à se développer conformément aux prévisions, le produit de la taxe intérieure sur les carburants routiers atteignait l'évaluation avancée, soit 212 milliards.



Le tableau qui suit permet d'apprécier l'incidence de la mesure, telle qu'on l'escomptait, sur chacune des tranches du fonds routier.

	MONTANT du prélèvement sur le produit de la taxe intérieure sur les carburants routiers.	REGIME actuel.	REGIME proposé.	DIFFÉRENCE
	Pourcentage.			
Tranche nationale.....	11	33.631	29.100	4.231
Tranche départementale...	2,5	6.006	5.250	756
Tranche urbaine.....	1,5	3.601	3.150	451
Tranche vicinale.....	3	7.207	6.300	907
Tranche rurale.....	1	2.102	2.100	202
Totaux .....	22	52.853	46.200	6.653

L'Assemblée nationale, retenant une suggestion de sa commission des finances, a apporté une légère modification à la mesure proposée.

Estimant que le plafond risquait d'entraîner une limitation excessive pour la tranche vicinale et la tranche rurale, l'Assemblée nationale a décidé de supprimer tout plafond pour ces deux tranches, mais, comme cette décision pouvait se traduire par une augmentation de dépenses, elle n'a obtenu l'accord du Gouvernement qu'à la condition d'abaisser de 2.100 millions à 2.050 millions le plafond applicable aux autres tranches.

Avec ce texte, l'économie du système serait la suivante:

Première hypothèse. — Le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers est inférieur à 205 milliards. Dans ce cas, la valeur du point est inférieure à 2.050 millions, le plafond ne s'applique pas et le prélèvement opéré au profit de chaque tranche est calculé sur le produit réel. La disposition ne joue pas.

Deuxième hypothèse. — Le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers dépasse 205 milliards. Dès lors, la valeur du point devient supérieure à 2.050 millions; le plafond s'applique pour les tranches nationale, départementale et urbaine. Elle ne s'applique pas pour les tranches rurale et vicinale.

Votre commission des finances, qui partage les préoccupations que toute notre Assemblée porte aux populations rurales, s'est demandée si cette modification en faveur de nos chemins vicinaux et ruraux méritait d'être retenue.

En effet, l'abaissement du plafond de 2.100 millions à 2.050 millions se traduira pour les trois tranches auxquelles il sera applicable par une perte éventuelle de 900 millions.

Or, pour récupérer cette perte, il faudrait, étant donné le faible taux du prélèvement en faveur des tranches vicinale et rurale que le produit de la taxe sur les produits pétroliers s'élève à 212,5 milliards, c'est-à-dire à un montant supérieur de 10 p. 100 environ à celui de l'année 1956.

Autrement dit, l'abaissement du plafond risque de se traduire par une diminution effective pour les autres tranches, alors que la suppression de ce même plafond a bien des chances de n'être qu'un avantage illusoire pour les tranches vicinale et rurale.

**Conclusion.**

Votre commission des finances a longuement examiné le présent article. Elle n'admet pas que puisse être remise en cause, chaque année, une formule de financement conçue tout exprès pour mettre les programmes de travaux à l'abri des aléas des discussions budgétaires et, si elle n'a pas cru finalement devoir vous proposer la disjonction de cet article, c'est, pour reprendre la réflexion de notre distingué collègue, M. Fléchet, résumant l'opinion générale, parce que cette disposition sera vraisemblablement sans effet pratique, étant donné la pénurie de carburants.

Toutefois, elle vous propose d'apporter deux modifications au texte adopté par l'Assemblée nationale: d'une part, elle croit préférable, pour les raisons exposées ci-dessus, de maintenir pour toutes les tranches le plafond de 2.100 millions, d'autre part, elle vous propose de modifier la rédaction du texte gouvernemental pour souligner encore davantage le caractère exceptionnel d'une dérogation qu'elle se refuserait à envisager si elle devait se traduire par une perte de ressources appréciable pour le fonds routier.

**Article 7.**

*Incorporation des décimes dans le principal des amendes pénales et modification du taux de certaines amendes pénales.*

Texte proposé par le Gouvernement:

- I. — L'article 4 de la loi n° 53-1321 du 31 décembre 1953 ayant majoré de cinq décimes le principal des amendes pénales est abrogé.
- II. — Les codes et lois en vigueur au jour de la promulgation de la présente loi, fixant ou visant des amendes pénales, sont modifiés en ce sens que le taux de ces amendes est majoré de 50 p. 100.

Toutefois, aucune modification n'est apportée au taux des amendes qui sont qualifiées par la loi d'amendes civiles, ou qui sont fixées proportionnellement au montant ou à la valeur exprimée en numéraire, du préjudice, des répétitions ou de l'objet de l'infraction.

III. — Les dispositions des deux paragraphes qui précèdent sont applicables à toutes les amendes prononcées à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

IV. — Les taux d'amendes prévus par les articles ci-après du code pénal sont fixés conformément au tableau ci-dessous:

ARTICLES du code pénal.	MINIMUM	MAXIMUM	ARTICLES du code pénal.	MINIMUM	MAXIMUM
	Francs.	Francs.		Francs.	Francs.
120 .....	50.000	150.000	357 .....	50.000	
128 .....	50.000	180.000	358 (al. 1 <sup>er</sup> )...	50.000	100.000
129 .....	50.000	300.000	359 .....	50.000	150.000
131 .....	50.000	300.000	360 .....	50.000	180.000
135 .....	50.000		362 (al. 1 <sup>er</sup> )...	50.000	750.000
181 (al. 1 <sup>er</sup> )...	50.000	300.000	363 (al. 3 <sup>e</sup> )...	50.000	
181 (al. 2 <sup>e</sup> )...	50.000	180.000	363 .....	50.000	750.000
185 .....	75.000	300.000	361 (al. 3 <sup>e</sup> )...	50.000	150.000
187 (al. 1 <sup>er</sup> )...	50.000	300.000	363 (al. 1 <sup>er</sup> )...	50.000	
187 (al. 2 <sup>e</sup> )...	50.000	300.000	378 (al. 1 <sup>er</sup> )...	50.000	500.000
192 .....	50.000	100.000	387 (al. 1 <sup>er</sup> )...	50.000	200.000
193 .....	50.000	150.000	387 (al. 3 <sup>e</sup> )...	50.000	200.000
191 .....	50.000	150.000	388 (al. 1 <sup>er</sup> )...	50.000	200.000
196 .....	50.000	100.000	388 (al. 3 <sup>e</sup> )...	50.000	100.000
197 .....	50.000	200.000	388 (al. 4 <sup>e</sup> )...	50.000	300.000
199 .....	50.000	150.000	388 (al. 5 <sup>e</sup> )...	50.000	100.000
218 .....	50.000	300.000	389 (al. 1 <sup>er</sup> )...	50.000	200.000
221 .....	50.000	180.000	390 (al. 1 <sup>er</sup> )...	50.000	150.000
225 .....	50.000	300.000	390 (al. 2 <sup>e</sup> )...	50.000	300.000
230 .....	50.000	300.000	101 (al. 1 <sup>er</sup> )...	300.000	3.000.000
254 .....	50.000	300.000	101 (al. 3 <sup>e</sup> )...	50.000	150.000
257 .....	50.000	200.000	111 .....	50.000	
305 (al. 1 <sup>er</sup> )...	50.000	450.000	117 .....	50.000	150.000
306 .....	50.000	450.000	118 (al. 3 <sup>e</sup> )...	50.000	180.000
307 .....	50.000	180.000	127 (alinéa 1 <sup>er</sup> , 1 <sup>er</sup> membre de phrase)..	50.000	750.000
308 .....	50.000	100.000	127 (alinéa 1 <sup>er</sup> , 2 <sup>e</sup> membre de phrase)..	50.000	200.000
309 .....	50.000	1.000.000	127 .....	50.000	250.000
311 (al. 1 <sup>er</sup> )...	50.000	180.000	138 .....	50.000	
311 (al. 2 <sup>e</sup> )...	50.000	300.000	139 (al. 4 <sup>e</sup> )...	50.000	300.000
312 (al. 6 <sup>e</sup> )...	50.000	450.000	139 .....	50.000	
312 (al. 7 <sup>e</sup> )...	50.000	600.000	152 (al. 1 <sup>er</sup> )...	50.000	300.000
319 .....	100.000	2.000.000	155 .....	50.000	
320 .....	50.000	1.500.000	156 .....	50.000	
330 .....	50.000	450.000	157 .....	50.000	
310 (al. 1 <sup>er</sup> )...	50.000	2.000.000	160 (alinéa 2), remplaçant 120.000 francs par .....		3.000.000
316 .....	50.000	150.000			
313 (al. 1 <sup>er</sup> )...	50.000	180.000			
319 .....	50.000	450.000			
350 .....	50.000	900.000			
352 (al. 1 <sup>er</sup> )...	50.000	450.000			
352 (al. 2 <sup>e</sup> )...	50.000	600.000			
353 (al. 1 <sup>er</sup> )...	50.000	900.000			
356 (al. 1 <sup>er</sup> )...	50.000				

Les infractions commises avant l'entrée en vigueur du présent paragraphe restent régies par la législation antérieure.

V. — Les dispositions du présent article sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République française, au Cameroun et au Togo.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs. — L'article 4 de la loi du n° 53-1321 du 31 décembre 1953, au lieu d'augmenter directement le taux des amendes pénales comme les dispositions législatives antérieures du même ordre (art. 70-1 de la loi n° 52-101 du 11 avril 1952 par exemple) a majoré de cinq décimes le principal de ces amendes.

Ce retour à l'institution des décimes a soulevé de nombreuses difficultés d'application qui tiennent notamment aux controverses qui s'élèvent sur la question de savoir si dans certains cas les décimes doivent suivre le même sort que le principal de l'amende.

Par ailleurs, le justiciable comprend difficilement que l'amende recouvrée soit supérieure à l'amende prononcée par le juge.

Il paraît donc souhaitable à tous égards que les décimes institués par la loi précitée du 31 décembre 1953 soient supprimés, leur montant étant simplement incorporé dans le taux principal des amendes.

Tel est l'objet des dispositions des trois premiers alinéas du présent projet d'article.

Par ailleurs, les dispositions originelles de notre code pénal datant de 1810 — empreintes des conceptions pénales de la Révolution et de l'Empire — font une large place aux peines privatives de liberté aux dépens des peines d'amende; cette politique répressive tenait à plusieurs causes; réaction contre l'emploi très large des peines pécuniaires sous l'ancien régime, effet d'amendement attribué aux peines d'emprisonnement, situation économique, etc. La répression garde la même orientation jusqu'à la fin du dix-neuvième siècle.

Cependant, surtout après la guerre de 1914-1918, cette tendance s'est renversée et les peines pécuniaires ont été de plus en plus utilisées par le législateur. Cette situation nouvelle est due à de multiples causes: certaines tenant à une nouvelle conception pénale et pénitentiaire (ce n'est que depuis 1891 que peut exister la combinaison prison avec sursis et amende sans sursis), d'autres aux conditions économiques et financières. A ce dernier point de vue, il ne fait pas de doute que l'exécution des peines d'emprisonnement soit une lourde charge pour le budget de l'Etat, alors que les peines pécuniaires constituent un apport important aux finances publiques.

Il est résulté de cette modification des conceptions législatives à l'égard des peines pécuniaires, des différences considérables entre les textes répressifs suivant la date à laquelle ils sont intervenus. Cette situation a provoqué une disparité des taux d'amende, d'une part entre les articles du code pénal qui ont vu leur texte remanié et ceux qui ont conservé leur rédaction originelle et d'autre part entre les lois pénales récentes non codifiées et le code pénal. La plupart de ces textes anciens font apparaître une disproportion étonnante entre le taux des peines pécuniaires et le taux des peines corporelles encourues.

Un exemple simple peut être fourni par la comparaison des peines prévues pour le vol, l'escroquerie et l'abus de confiance:

— vol (art. 401, alinéa 1<sup>er</sup>, du code pénal): un an à cinq ans, 4.000 F à 120.000 F;

— escroquerie (art. 405, alinéa 1<sup>er</sup> du code pénal): un an à cinq ans, 240.000 F à 2.400.000 F;

— abus de confiance (art 406 du code pénal): deux mois à deux ans, 240.000 F à 2.400.000 F.

Il suffit de noter que la rédaction de l'article 401, alinéa 1<sup>er</sup>, date de 1810, tandis que celle des articles 405, alinéa 1<sup>er</sup>, et 406, alinéa 1<sup>er</sup>, date du décret-loi du 16 juillet 1935.

Cette situation de notre législation pénale est de nature à présenter de multiples inconvénients. L'insuffisance de l'amende et son caractère dérisoire apparaissent lorsque les juges écartent la peine d'emprisonnement ou la tempèrent de sursis. Si les juges, appliquant l'article 463 du code pénal, décident de ne prononcer qu'une amende, ils disposent souvent pour celle-ci d'un maximum moins élevé lorsque la loi prévoit prison et amende que lorsqu'ils décident de prononcer une peine d'amende en remplacement de la peine d'emprisonnement seule prévue par loi; dans ce cas, l'amende est, en effet, de 2 millions de francs (art. 463, dernier alinéa, du code pénal).

La disposition projetée envisage la modification de certains taux d'amendes prévues par le code pénal, compte tenu des considérations qui précèdent.

Ces nouvelles dispositions seraient applicables outre-mer car les taux des amendes pénales applicables dans ces territoires ont été mis en harmonie avec ceux de la métropole par les lois n° 54-293 du 17 mars 1954 et n° 53-1321 du 31 décembre 1953.

Commentaires. — Cet article comporte deux séries de dispositions:

— les premières constituent purement et simplement l'incorporation dans le principal des amendes pénales des 5 décimes dont celui-ci avait été majoré par l'article 4 de la loi n° 53-1331 du 31 décembre 1953;

— les secondes sont destinées à mettre en harmonie les taux d'amende prévus par le code pénal. En effet, cette augmentation apparaît nécessaire en ce qui concerne un certain nombre d'infractions, pour lesquelles la répression faisait place plus largement aux peines privatives de liberté dans le passé, alors que la tendance actuelle est plutôt dirigée vers l'accentuation de peines pécuniaires. La recette supplémentaire qui doit en résulter est évaluée à 4.500 millions de francs.

Avant de vous proposer l'adoption du présent article, votre commission des finances a tenu à s'assurer que la mesure proposée ne soulevait pas d'objection de la part de votre commission de la justice et de la législation, particulièrement compétente en matière de modification du code pénal.

Cet apaisement lui ayant été fourni, elle vous propose d'adopter le présent article que l'Assemblée nationale a, pour sa part, voté également sans modification, après que la question de confiance eût été posée par le Gouvernement.

## B. — EVALUATION DES VOIES ET MOYENS

### Article 8.

#### *Evaluation des voies et moyens.*

Texte proposé par le Gouvernement:

Les produits et revenus applicables au budget général de 1957 sont évalués à la somme de 3.692 milliards de francs. Cette évaluation correspond:

— à concurrence de 3.290 milliards de francs, au produits attendus des ressources ordinaires et extraordinaires (y compris 107 milliards de francs à provenir des recettes instituées pour contribuer à la couverture des dépenses militaires rendues nécessaires par les événements d'Algérie) conformément au développement qui en est donné par l'état A annexé à la présente loi.

— à concurrence de 442 milliards de francs, aux recettes affectées à la couverture des dépenses du titre VIII, conformément au développement qui en est donné par l'état B annexé à la présente loi.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Votre commission des finances vous propose l'adoption, sans modification, de cet article qui donne les évaluations de recettes pour 1957.

Elle tient toutefois à rappeler, ainsi qu'il a été précisé dans l'exposé de son rapporteur général, que ces évaluations ont été faites avant les récents événements internationaux et qu'elles ne correspondent plus à la réalité. (Voir le tome I du présent rapport, 2<sup>e</sup> partie, chapitre III, relatif au budget de 1957). Elles paraissent désormais surestimées de quelque 200 milliards au minimum.

## C. — EVALUATIONS DES RESSOURCES DE TRESORERIE

### Article 8 bis (ancien 13).

#### *Evaluation des ressources de trésorerie.*

Texte proposé par le Gouvernement (1<sup>re</sup> lettre rectificative):

Les charges résultant de l'excédent de l'ensemble des dépenses sur les recettes prévues par la présente loi, soit un montant évalué à 797 milliards de francs, seront couvertes à l'aide des ressources d'emprunts et de trésorerie.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Premier alinéa conforme.

L'excédent des dépenses spéciales d'Algérie sur les recettes affectées à ces dépenses sera couvert dans les mêmes conditions.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Ainsi que le prévoit l'article 50 du décret n° 56-601 du 19 juin 1956 sur le mode de présentation du budget de l'Etat, le présent article — qui n'est autre que l'article 13 du projet gouvernemental — a pour objet de préciser le montant des ressources d'emprunts et de trésorerie auxquelles le Gouvernement devra avoir recours en 1957.

Ce montant a été déterminé par le Gouvernement en faisant la différence entre le chiffre des recettes prévues pour 1957 qui s'élèvent à 3.713 milliards et celui des dépenses envisagées dont le total atteint 4.510 milliards.

Votre commission des finances considère que le Gouvernement, en agissant de la sorte, a méconnu l'esprit et la lettre du décret du 19 juin 1956 qui précise, dans son article 7, que les dépenses doivent être arrêtées par référence au revenu national, ce qui implique de fixer, au préalable, le montant du prélèvement qui peut être opéré sur ce revenu au profit de l'Etat, c'est-à-dire de déterminer le montant des ressources dont il pourra disposer, avant d'effectuer la répartition des dépenses.

Cette méthode est d'ailleurs confirmée par l'article 50 du décret du 19 juin 1956 qui indique que, « dans sa première partie, le projet de loi de finances autorise la perception des ressources publiques et comporte les voies et moyens qui assurent l'équilibre financier; il présente les prévisions de recettes par groupes, classés selon leur nature et leur incidence économique et subdivisés par lignes; il évalue le montant des ressources d'emprunt et de trésorerie ». Ce n'est qu'ensuite que le projet de loi de finances, toujours en application de l'article 50 dudit décret, fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête ainsi les données générales de l'équilibre financier.

Aussi, pour marquer sa volonté de voir désormais le Gouvernement appliquer strictement les dispositions du décret du 19 juin 1956, votre commission des finances vous propose de transférer l'article 13 du projet gouvernemental avant les articles autorisant les dépenses et de modifier corrélativement les titres et sections de la première partie du projet de loi.

Il est rappelé par ailleurs que le montant des charges de trésorerie, évalué à 797 milliards, ne tient pas compte des dépenses d'Algérie.

La commission des finances de l'Assemblée nationale, en raison du volume incertain de ces dépenses qui, selon le Gouvernement, peuvent osciller entre 310 et 360 milliards, n'a pas cru devoir modifier l'évaluation des charges de la trésorerie. Elle a toutefois tenu à préciser, dans le second alinéa de l'article, que l'excédent des dépenses spéciales d'Algérie sur les recettes qui ont été instituées à leur propos serait couvert par les ressources d'emprunt et de trésorerie dans les mêmes conditions que le déficit budgétaire et les charges normales du Trésor.

Votre commission des finances vous propose de vous rallier à cette suggestion.

## D. — TAXES PARAFISCALES AUTORISEES

### Article 8 ter (ancien 97).

#### *Taxes parafiscales.*

Texte proposé par le Gouvernement:

En application de l'article 5 de la loi n° 53-633 du 25 juillet 1953 et de l'article 21 de la loi n° 53-1308 du 31 décembre 1953, la liste des taxes parafiscales dont la perception est autorisée pendant l'année 1957 est donnée par l'état B bis annexé à la présente loi.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

En application de l'article 5 de la loi n° 53-633 du 25 juillet 1953 et de l'article 21 de la loi n° 53-1308 du 31 décembre 1953, la liste des taxes parafiscales dont la perception est autorisée pendant l'année 1957 est donnée par l'état B bis annexé à la présente loi.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article, relatif à la perception des taxes parafiscales, figurait, dans le projet gouvernemental, dans la seconde partie de la loi de finances (art. 97). Pour respecter les dispositions de l'article 50 du décret du 19 juin 1956, votre commission des finances vous propose de le transférer dans la première partie de la loi.

Votre commission des finances, après avoir entendu M. Debù-Bridel, président de la sous-commission des taxes paras fiscales, qui lui a présenté son rapport d'information (cf. rapport d'information, n° 163) vous propose d'adopter, sans modification, l'état annexé à la présente loi tel qu'il a été voté par l'Assemblée nationale.

Par rapport à l'état correspondant du budget de 1956, cet état annexé comporte :

1° Deux suppressions :

- la redevance de péréquatation du prix des engrais azotés (ligne 88) qui n'est plus en vigueur (arrêté du 8 juin 1956) ;
- la cotisation versée par les entreprises agréées de dénatura-tion (ligne 107 bis) et perçue au profit de la fédération nationale des dénaturateurs d'alcool ;

2° Six budgétisations :

a) Deux taxes seront perçues au profit du budget général et leur produit sera rattaché au budget de l'agriculture selon la procédure des fonds de concours :

- la quote-part du droit de circulation sur les vins (ligne 57),
- la redevance sur les sels de potasse (ligne 58) ;

b) Trois taxes dont le produit sera affecté au titre VIII du budget « Dépenses sur ressources affectées » :

- la taxe sur les céréales (ligne 12) ;
- la taxe sur les vins, cidres, poirés et hydromels (ligne 13) ;
- la taxe sur les betteraves, le sucre et l'alcool (ligne 14) ;

c) Une taxe dont le produit sera affecté aux budgets départementaux :

- la taxe sur les carburants dans les départements d'outre-mer (ligne 406) ;

3° Deux inscriptions nouvelles :

- la cotisation destinée au financement du conseil interprofessionnel des vins de Fitou, Corbières, Minervois, Clape et Quatourze (ligne 38 ter), créé par la loi n° 56-210 du 27 février 1956 ;
- la cotisation destinée au financement du comité interprofessionnel des vins des Côtes de Provence (ligne 38 quarter), créé par la loi n° 56-627 du 23 juin 1956.

TITRE II

Dispositions relatives aux dépenses.

A. — CHARGES BUDGETAIRES

Article 9.

*Service civils et militaires. — Dépenses ordinaires, dépenses en capital et dépenses effectuées sur ressources affectées.*

Texte proposé par le Gouvernement (1<sup>re</sup> lettre rectificative) :

I. — Compte tenu des crédits applicables aux services votés dont le montant s'élève à la somme de 3.832,7 milliards de francs les plafonds des crédits applicables au budget général pour 1957 s'élèvent à la somme totale de 4.165 milliards de francs. Ces plafonds de crédits s'appliquent :

- pour 2.048 milliards de francs aux dépenses ordinaires civiles ;
- pour 695 milliards de francs aux dépenses civiles en capital ;
- pour 619 milliards de francs aux dépenses ordinaires militaires ;
- pour 383 milliards de francs aux dépenses militaires en capital.

II. — Les plafonds de crédits applicables aux services votés au titre des services civils en 1957 pour les dépenses effectuées sur ressources affectées s'élèvent à la somme de 1.42 milliards de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Compte tenu des crédits applicables aux services votés, dont le montant s'élève à la somme de 3.823,7 milliards de francs, les plafonds des crédits applicables au budget général pour 1957, compte tenu de la conjoncture économique et par référence au revenu national sont fixés en application de l'article 7 du décret n° 56-604 du 19 juin 1956, à 4.104 milliards de francs.

Ce crédit est bloqué à concurrence de 10 p. 100. La somme ainsi bloquée sera répartie entre les divers chapitres dans le cadre des décrets de répartition et constituera une tranche de crédits conditionnels qui pourront être débloqués en cours d'année par décrets contresignés par le ministre des finances et notifiés aux commissions financières.

Le montant total des sommes débloquées à une époque quelconque de l'année budgétaire 1957 ne pourra excéder le montant des plus-values enregistrées dans les recettes par rapport à la période correspondante de 1956.

II. — Les plafonds de crédits visés à l'alinéa précédent s'appliquent :

- pour 2.407 milliards de francs aux dépenses ordinaires civiles ;
- pour 695 milliards de francs aux dépenses civiles en capital ;
- pour 619 milliards de francs aux dépenses ordinaires militaires ;
- pour 383 milliards de francs aux dépenses militaires en capital.

III. — Les plafonds de crédits applicables aux services votés au titre des services civils en 1957 pour les dépenses effectuées sur ressources affectées s'élèvent à la somme de 142 milliards de francs.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article a été le point central des préoccupations de la commission des finances, car c'est celui qui fixe le montant maximum du prélèvement que l'Etat est autorisé à effectuer sur le produit national pour le fonctionnement de ses services publics en 1957.

C'est tout d'abord cette relation étroite qui doit exister entre ce plafond et le « produit national », et qui doit présider avant toute autre considération à l'élaboration du budget, que votre commission a entendu rappeler.

Le décret organique le stipule expressément. L'article 9 constitue une sorte de loi des maxima, destinée à préciser l'effort maximum dans un état donné de la conjoncture et des perspectives économiques le pays peut effectuer pour son appareil administratif. Cela correspond à une optique et une conception tout à fait différentes de celles qui ont présidé, au cours des dernières années, à l'élaboration du budget — la loi de finances se contentant jusqu'ici de totaliser l'ensemble des dépenses arrêtées pour les divers départements ministériels dont les besoins étaient examinés successivement.

C'est parce qu'il semble bien que les pouvoirs publics ne se soient pas encore suffisamment dépouillés de ces habitudes anciennes — à telle enseigne que dans la première rédaction de l'article 9, telle qu'elle figure au « bleu », il n'est même pas question de plafond — que votre commission des finances a tenu, pour le marquer expressément, à rappeler dans l'article 9 les dispositions du décret organique lui-même.

Mais le point le plus important c'est évidemment, compte tenu de ce que sera en 1957 le revenu national, la détermination de ce chiffre plafond.

C'est le point le plus important, car c'est son niveau, et son niveau seul, qui constitue une sorte de « garde-fou » dont dépend essentiellement un allègement de la pression sur la monnaie ou la condamnation irrémédiable du franc. Il ne semble pas nécessaire de reproduire ici la démonstration très détaillée qui en a été donnée aux pages 335 et 333 du tome 1<sup>er</sup> du présent rapport, pages que votre commission des finances invite les membres de l'Assemblée à lire très attentivement et à méditer.

C'est parce que personne n'est en mesure, à l'heure actuelle, de définir d'une manière certaine quelles seront les perspectives économiques nouvelles pour l'année 1957, donc de déterminer le chiffre des dépenses qu'on peut effectuer sans danger supplémentaire pour la monnaie et parce que cependant elle désire voir voter un budget avant la fin de l'année, que votre commission s'est arrêtée à la formule suivante :

Plutôt que d'attendre plusieurs mois avant de savoir comment se présentera la conjoncture et de vivre une fois de plus, durant ce temps-là, sous un régime provisoire, votre commission des finances, unanimes, a préféré recourir à un mécanisme qui présente le maximum de souplesse, puisque dans la limite du cadre initial prévu par le Gouvernement, il laisse à ce dernier, sans aucune formalité particulière, si ce n'est une information à donner aux commissions compétentes, la possibilité d'ajuster à chaque instant son budget à l'évolution de la situation économique, dont témoignent les rentrées fiscales.

D'ailleurs, en ce qui concerne le blocage lui-même, toujours désireuse de laisser à cette procédure le maximum de souplesse, votre commission précise qu'il ne s'agit pas d'un blocage uniforme de 10 p. 100 s'appliquant à chaque catégorie de dépenses, et dans chacune d'elles, à chaque ministère. Le blocage porte seulement sur le chiffre global des dépenses, le Gouvernement ayant toute latitude pour en effectuer la répartition selon les règles que la hiérarchie des besoins ou des urgences, dont nous le laissons seul juge, le conduiront à fixer.

Par ailleurs, votre commission des finances, sous réserve d'un abattement d'un milliard dont les raisons vous seront exposées lors de l'examen de l'article 14, n'a pas modifié les propositions gouvernementales. Elle a estimé, en effet, qu'il ne s'agissait que de plafonds dont l'adoption ne pouvait impliquer une approbation expresse de toutes les mesures individualisées figurant dans le projet de loi de finances. Votre commission des finances aura donc la possibilité de reprendre, dans la limite de ces plafonds et compte tenu des déclarations faites par le Gouvernement au cours de la discussion, ainsi que des engagements qui pourront être pris sur certains points particuliers, l'examen de tous les crédits lorsqu'elle sera saisie des décrets de répartition. Elle tiendra s'il y a lieu l'Assemblée au courant de la situation dans un rapport d'information.

C'est sous le bénéfice de ces observations qu'elle vous propose d'adopter le présent article.

B. — CHARGES DE TRESORERIE

Article 10.

*Evaluation de la charge imposée au Trésor par la gestion des comptes spéciaux en 1957.*

Texte proposé par le Gouvernement (1<sup>re</sup> lettre rectificative) :

La charge maximale entraînée par la gestion des comptes spéciaux du Trésor en 1957 est fixée à 405 milliards de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article fixe le montant de la charge imposée au Trésor par la gestion des comptes spéciaux en 1957.

Ce montant se décompose de la manière suivante :

Versements du Trésor pour l'octroi de prêts en application de la législation sur les habitations à loyer modéré, 120 milliards.

Versements du Trésor pour l'octroi de prêts du fonds de développement économique et social, 210 milliards.

Excédent des dépenses des autres comptes spéciaux du Trésor, 80 milliards.

Votre commission des finances vous propose l'adoption de cet article.

### TITRE III

#### Dispositions diverses relatives au Trésor.

##### Article 11.

*Autorisation de procéder à des émissions de rentes et de titres ainsi qu'à certaines opérations de trésorerie.*

Texte proposé par le Gouvernement:

Le ministre des affaires économiques et financières est autorisé à procéder, en 1957, dans les conditions fixées par décret:

1° A des opérations facultatives de conversion de la dette publique et de renouvellement ou de consolidation de la dette flottante ainsi que de la dette à échéance massive du Trésor;

2° A des émissions de rentes perpétuelles et de titres à long, moyen et court terme pour couvrir l'ensemble des charges de la trésorerie.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Disposition traditionnelle de la loi de finances dont votre commission des finances vous propose l'adoption.

##### Article 12.

*Approbation de la convention avec la caisse autonome d'amortissement.*

Texte proposé par le Gouvernement:

Le ministre des affaires économiques et financières est autorisé à conclure avec le président du conseil d'administration de la caisse autonome d'amortissement la convention dont le texte est donné en annexe à 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 l'approbation de la convention annuelle qui doit être conclue entre le ministre des affaires économiques et financières et le président du conseil d'administration de la caisse autonome d'amortissement, en vue de la prise en charge en 1957 de l'amortissement contractuel supporté, en principe, par le budget de l'Etat.

Votre commission des finances vous en propose l'adoption.

##### Article 13.

*Evaluation des ressources de trésorerie.*

Commentaires. — Votre commission des finances a transféré cet article, qui est ainsi devenu l'article 8 bis.

## VOLUME II

### Deuxième partie de la loi de finances.

#### DEUXIEME PARTIE

#### MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPECIALES

##### TITRE I<sup>er</sup>

#### Dispositions relatives au budget.

##### 1<sup>o</sup> DISPOSITIONS GENERALES

##### Article 14.

*Services civils. — Dépenses ordinaires. Répartition des crédits par titre et par ministère.*

Texte proposé par le Gouvernement (1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> lettres rectificatives):

Les crédits de paiement ouverts à l'article 9 de la présente loi, au titre des dépenses ordinaires des services civils pour 1957 s'appliquent:

— à concurrence de 376.728.821.000 F au titre I<sup>er</sup>: dette publique et dépenses en atténuation de recettes;

— à concurrence de 10.639.400.000 F au titre II: pouvoirs publics;

— à concurrence de 1.095.746.163.000 F au titre III: moyens des services;

— à concurrence de 924.757.798.000 F au titre IV: interventions publiques, conformément à la répartition par ministère qui en est donnée à l'état C annexé à la présente loi.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Dans la limite du plafond prévu à l'article 9 de la présente loi pour les dépenses ordinaires des services civils, il est ouvert à ce titre aux ministres, pour 1957, des crédits s'appliquant:

Deuxième alinéa conforme.

— à concurrence de 10.331.848.000 F au titre II: pouvoirs publics; Quatrième, cinquième et sixième alinéas conformes.

Texte proposé par votre commission:

Dans la limite du plafond prévu à l'article 9 de la présente loi pour les dépenses ordinaires des services civils, il est ouvert à ce titre des crédits maxima s'appliquant:

Deuxième et troisième alinéas conformes.

— à concurrence de 1.094.685.963.000 F au titre III: moyens des services;

Cinquième et sixième alinéas conformes.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article donne la répartition, par titre, des crédits maximaux dont le montant a été fixé à l'article 9. Ainsi qu'il a été indiqué lors de l'examen de cet article, la ventilation de ces crédits fait apparaître, par rapport au texte adopté par l'Assemblée nationale, un abattement de 1.060,2 millions de francs frappant le titre III.

Pour des motifs qui seront exposés dans les rapports spéciaux sur les budgets des Etats associés et de la France d'outre-mer (ci-après tome III), votre commission vous propose en effet de rejeter les crédits concernant les autorisations nouvelles inscrites pour ces deux budgets jusqu'à ce que le Gouvernement ait pris l'engagement formel d'appliquer sans nouveau délai deux mesures rendues obligatoires par des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur:

— d'une part, l'alignement de la situation des magistrats d'outre-mer sur les magistrats métropolitains, dans les conditions fixées par l'article 67 du décret du 22 août 1928;

— d'autre part, l'intégration des administrateurs d'Indochine dans les cadres des affaires étrangères, ainsi qu'en dispose l'article 28 de la loi n° 56-780 du 4 août 1956.

##### Article 15.

*Services civils. — Dépenses en capital. — Répartition des autorisations de programme et des crédits de paiement par titre et par ministère.*

Texte proposé par le Gouvernement (4<sup>e</sup> lettre rectificative):

I. — Compte tenu des autorisations de programme applicables aux services votés, dont le montant s'élève à 200.940.300.000 F, il est ouvert aux ministres, au titre du budget général, pour les dépenses des services civils en 1957, des autorisations de programme s'élevant à la somme de 560.091.700.000 F.

Ces autorisations de programme s'appliquent:

— à concurrence de 115.294.200.000 F, au titre V: investissements exécutés par l'Etat;

— à concurrence de 306.672.500.000 F, au titre VI: investissements exécutés avec le concours de l'Etat. — A. Subventions et participations;

— à concurrence de 138.125.000.000 F, au titre VI: investissements exécutés avec le concours de l'Etat. — B. Prêts et avances, conformément à la répartition par ministère qui en est donnée à l'état D annexé à la présente loi.

II. — Les crédits de paiement ouverts à l'article 9 de la présente loi, au titre des dépenses en capital des services civils pour 1957, s'appliquent:

— à concurrence de 89.035.820.000 F, au titre V: investissements exécutés par l'Etat;

— à concurrence de 256.987.127.000 F, au titre VI: investissements exécutés avec le concours de l'Etat. — A. Subventions et participations;

— à concurrence de 117.651.000.000 F, au titre VI: investissements exécutés avec le concours de l'Etat. — B. Prêts et avances;

— à concurrence de 231.200.000.000 F, au titre VII: réparations des dommages de guerre,

conformément à la répartition par ministère qui en est donnée à l'état D annexé à la présente loi.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Les six premiers alinéas sans changement.

II. — Dans la limite du plafond prévu à l'article 9 de la présente loi pour les dépenses civiles en capital, il est ouvert à ce titre aux ministres, pour 1957, des crédits de paiement s'appliquant:

(Le reste sans changement.)

Texte proposé par votre commission:

I. — Compte tenu des autorisations de programme applicables aux services votés, dont le montant s'élève à 200.940.300.000 F, il est ouvert aux ministres, au titre du budget général pour les dépenses des services civils en 1957, des autorisations de programme maximales s'élevant à la somme de 560.091.700.000 F.

Alinéas 2 à 6 sans changement.

II. — Dans la limite du plafond prévu à l'article 9 de la présente loi pour les dépenses civiles en capital, il est ouvert à ce titre aux ministres, pour 1957, des crédits de paiement maximaux s'appliquant:

(Le reste sans changement.)

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article donne la répartition, entre les divers titres, des dépenses en capital dont le détail figure dans les rapports présentés, pour chaque ministère, par les rapporteurs spéciaux. Votre commission des finances vous en propose l'adoption, sous réserve d'une modification de rédaction tendant à préciser qu'il s'agit bien de plafonds de crédits.

## Article 16.

*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 :

Il est accordé au ministre des affaires économiques et financières pour 1957, au titre des dépenses mises à la charge de la caisse autonome de la reconstruction, des autorisations de programme qui, compte tenu des services votés d'un montant de 135.300 millions de francs, s'élèvent à 176.860 millions de francs, et des crédits de paiement d'un montant total de 160 milliards de francs répartis conformément à l'état E annexé à la présente loi.

La répartition de ces autorisations de programme et de ces crédits de paiement pourra être modifiée en cours d'exercice par décrets contresignés du ministre des affaires économiques et financières et du 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° 55-336 du 3 avril 1955.

Les dépenses visées au paragraphe 2 de l'état E 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.

## Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

## Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs. — La répartition des autorisations de programme et des crédits de paiement qui font l'objet de l'alinéa 1<sup>er</sup> du présent article est indiquée à l'état E annexé au présent projet de loi.

Le projet de budget pour 1957 comporte : 135.300 millions d'autorisations de programme précédemment accordées, et 41.560 millions d'autorisations de programme demandées, soit : 176.860 millions au total, et 160 milliards de crédits de paiement.

En ce qui concerne les immeubles de toute nature, les autorisations de programme sont celles prévues pour 1957 au titre de la dernière tranche du plan triennal institué par l'article 3 de la loi n° 55-537 du 3 avril 1955 pour l'achèvement des reconstructions immobilières. Elles s'élèvent à 110 milliards contre 145 milliards en 1956.

Compte tenu de cette diminution des autorisations de programme et du souci d'ajuster exactement au volume des dépenses le montant des crédits de paiement, le chiffre de ces derniers a été fixé à 89.170 millions.

Le règlement des sommes dues au titre de la reconstruction des immeubles d'habitation continuera à être opéré « à guichets ouverts ». Au cas où les sommes nécessaires, tant à la poursuite des programmes en cours qu'au financement des programmes nouveaux s'avèreraient, en fin de compte, supérieures aux 89.170 millions prévus, le Gouvernement prendrait les dispositions nécessaires pour maintenir, le moment venu, le rythme des paiements.

En ce qui concerne les crédits destinés au règlement des indemnités mobilières, d'un montant de 25 milliards de francs, ils se situent dans le cadre du plan triennal institué pour les années 1956, 1957 et 1958, par l'article 6 de la loi n° 56-780 du 4 août 1956 qui sera ainsi strictement respecté.

Enfin, le montant des crédits demandés pour le règlement en espèces des éléments d'exploitation s'élève à 10 milliards pour les autorisations de programme, d'une part, et 10 milliards pour les crédits de paiement, d'autre part.

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'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification ni à l'article 16, ni à l'état E; votre commission des finances vous propose de prendre la même décision, sous le bénéfice des observations qui vous sont présentées dans le cadre du rapport spécial sur la reconstruction (ci-après, tome III).

## Article 17.

*Services civils. — Dépenses effectuées sur ressources affectées. — Répartition par ministère des autorisations de programme et des crédits de paiement.*

## Texte proposé par le Gouvernement :

I. — Le montant des autorisations de programme applicables aux services votés au titre des services civils de 1957, pour les dépenses effectuées sur ressources affectées, s'élève à la somme de 55.115 millions de francs, conformément à la répartition par ministère qui en est donnée à l'état F annexé à la présente loi.

II. — Les crédits de paiement ouverts à l'article 9 de la présente loi, au titre des dépenses effectuées sur ressources affectées, sont répartis par ministère, conformément à l'état F annexé à la présente loi.

## Texte voté par l'Assemblée nationale :

1<sup>er</sup> alinéa conforme.

II. Dans la limite du plafond prévu à l'article 9 de la présente loi, les crédits de paiement affectés aux dépenses effectuées sur ressources affectées, sont répartis par ministère, conformément à l'état F annexé à la présente loi.

## Texte proposé par votre commission :

I. — Le montant maximal des autorisations de programme applicables aux services votés au titre des services civils de 1957, pour les dépenses effectuées sur ressources affectées, s'élève à la somme de 55.115 millions de francs, conformément à la répartition par ministère qui en est donnée à l'état F annexé à la présente loi.

II. — Dans la limite du plafond prévu à l'article 9 de la présente loi, les crédits de paiements maximaux affectés aux dépenses effectuées sur ressources affectées, sont répartis par ministère, conformément à l'état F annexé à la présente loi.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article donne la répartition, par ministère, des autorisations de programme et des crédits de paiement affectés aux dépenses effectuées sur ressources affectées dont le détail figure dans les rapports spéciaux.

Votre commission des finances vous en propose l'adoption.

## Article 18.

*Budgets annexes. — Répartition par service des recettes et des dépenses ainsi que des autorisations de programme.*

## Texte proposé par le Gouvernement :

I. — Les budgets annexes (services civils) sont fixés en recettes ordinaires et extraordinaires à la somme de 488.705.702.000 F et en dépenses ordinaires et extraordinaires, à la somme de 492.705 millions 702.000 F, conformément à la répartition par service qui en est donnée à l'état G annexé à la présente loi.

II. — Il est accordé aux ministres, au titre des dépenses en capital imputables sur les budgets annexes (services civils), des autorisations de programme s'élevant à la somme de 57.061.600.000 F, conformément à la répartition par service qui en est donnée à l'état H annexé à la présente loi.

## Texte voté par l'Assemblée nationale :

I. — Les budgets annexes (services civils) sont fixés en recettes ordinaires et extraordinaires à la somme de 487.015.702.000 F et en dépenses ordinaires et extraordinaires, à la somme de 492.705 millions 702.000 F, conformément à la répartition par service qui en est donnée à l'état G annexé à la présente loi.

II. — Alinéa conforme.

## Texte proposé par votre commission :

I. — Les budgets annexes (services civils) sont fixés en recettes ordinaires et extraordinaires à la somme maximale de 488.705 millions 702.000 F et en dépenses ordinaires et extraordinaires, à la somme de 492.705.702.000 F, conformément à la répartition par service qui en est donnée à l'état G annexé à la présente loi.

II. — Il est accordé aux ministres, au titre des dépenses en capital imputables sur les budgets annexes (services civils), des autorisations de programme s'élevant à la somme maximale de 57.061 millions 600.000 F, conformément à la répartition par service qui en est donnée à l'état H annexé à la présente loi.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article fixe le montant des recettes et des dépenses des budgets annexes civils.

Votre commission des finances vous propose une rectification en ce qui concerne les recettes. Celle-ci résulte d'une modification apportée au budget annexe des prestations familiales agricoles qui a été voté en déséquilibre par l'Assemblée nationale. Les raisons de cette rectification sont données dans le rapport spécial de M. Couédo du Foresto (ci-après, tome III).

## Article 19.

*Budget annexe de la radiodiffusion-télévision française. — Autorisations de programme conditionnelles et réalisation d'opérations exceptionnelles de télévision.*

## Texte proposé par le Gouvernement :

Il est accordé au ministre chargé de la radiodiffusion-télévision française, au titre du budget annexe de la radiodiffusion-télévision française, une autorisation de programme conditionnelle, d'un montant total de 4.500 millions de francs applicable à l'équipement de la télévision dans la métropole.

Cette autorisation de programme demeure bloquée.

Dans l'hypothèse où, par des prélèvements sur le fonds de réserve, institué par l'article 6 de la loi n° 40-1032 du 30 juillet 1951, 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 1957, 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 1957, 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 1958.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs. — Le présent article fixe le montant des autorisations de programme conditionnelles 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 de ce programme.

Les 1<sup>er</sup> et 5<sup>e</sup> alinéas reprennent une disposition votée les années précédentes pour permettre la réalisation d'opérations de télévision exceptionnelles et urgentes, non prévues dans les tranches conditionnelles et inconditionnelles.

Commentaires. — Votre commission vous propose d'adopter cet article, qui n'a appelé aucune observation de la part de l'Assemblée nationale.

Elle tient toutefois à insister sur la nécessité d'accélérer l'équipement de la télévision pour permettre de desservir les régions qui ne peuvent recevoir actuellement aucune émission, ou seulement des émissions en langue étrangère.

#### Article 20.

##### *Augmentation du taux de la redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision.*

Texte proposé par le Gouvernement :

La redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision de 2<sup>e</sup> catégorie est fixée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1957, au quadruple du taux de base défini par le deuxième alinéa de l'article 12 de la loi n° 55-693 du 22 mai 1955.

Dans la limite des ressources supplémentaires résultant de l'application de l'alinéa ci-dessus des arrêtés du ministre des affaires économiques et financières pourront ouvrir, au titre du budget annexe de la radiodiffusion-télévision française, des crédits destinés à l'accroissement de la durée des émissions de télévision et au financement des opérations d'équipement nécessaires à l'extension du réseau.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Disjoint.

Texte proposé par votre commission :

Disjonction maintenue.

Exposé des motifs et commentaires. — La redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision, actuellement fixée au triple de la taxe de base définie par le deuxième alinéa de l'article 12 de la loi n° 55-693 du 22 mai 1955, s'élève à 4.500 F.

En vue d'accroître la durée des émissions de télévision, il avait été proposé par le Gouvernement :

— de porter la redevance dont il s'agit au quadruple de la taxe de base, c'est-à-dire à 6.000 F ;

— d'autoriser le ministre des affaires économiques et financières à ouvrir, par arrêté, dans la limite des ressources provenant de l'augmentation de la taxe applicable aux appareils récepteurs de télévision, des crédits destinés à accroître la durée des émissions et à financer des opérations d'équipement.

Disjoint une première fois par la commission des finances de l'Assemblée nationale, il a été accepté au cours d'une nouvelle lecture à condition que l'augmentation serve à l'allongement et à l'amélioration des programmes, mais non à l'équipement. Malgré cette modification, il fut rejeté en séance publique.

Votre commission des finances vous propose de confirmer ce rejet, considérant que l'avantage pouvant résulter d'un allongement des programmes n'est pas suffisant pour justifier une majoration de la taxe.

#### Article 21.

##### *Dépenses militaires. — Dépenses ordinaires. Répartition des crédits par titre et par ministère.*

Texte proposé par le Gouvernement :

Les crédits de paiement ouverts à l'article 9 de la présente loi au titre des dépenses ordinaires des services militaires, pour 1957, s'appliquent :

— à concurrence de 618.279.971.000 F au titre III : Moyens des armes et services ;

— à concurrence de 303.500.000 F au titre IV : Interventions publiques et administratives, conformément à la répartition par ministère qui en est donnée à l'état I annexé à la présente loi.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Dans les limites du plafond prévu à l'article 9 de la présente loi pour les dépenses ordinaires des services militaires, il est ouvert à ce titre aux ministres en 1957 des crédits s'appliquant :

(Le reste sans changement.)

Texte proposé par votre commission :

Dans les limites du plafond prévu à l'article 9 de la présente loi pour les dépenses ordinaires des services militaires, il est ouvert à ce titre aux ministres en 1957 des crédits maximaux s'appliquant :

(Le reste sans changement.)

Exposé des motifs et commentaires. — Le tableau qui figure en annexe à l'exposé des motifs (premier volume) permet de comparer, par titre et par ministère, les crédits ouverts en 1956 et ceux prévus pour 1957.

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus à l'article 9, l'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification aux crédits, acte étant pris de la promesse du Gouvernement de transférer au budget des charges communes les cotisations de sécurité sociale des personnels civils des départements militaires ; elle a seulement modifié la rédaction pour spécifier que les crédits ici prévus le sont dans les limites du plafond fixé à l'article 9. Pour les motifs également indiqués dans cette dernière rubrique, votre commission vous propose de bien insister en outre sur le fait que les crédits ainsi ouverts constituent des maxima.

#### Article 22.

##### *Dépenses militaires. — Dépenses en capital. — Répartition des autorisations de programme et des crédits de paiement, par titre et par ministère.*

Texte proposé par le Gouvernement :

I. — Compte tenu des autorisations de programme applicables aux services votés, dont le montant s'élève à 100.680 millions de francs, il est ouvert aux ministres, au titre du budget général, pour les dépenses des services militaires en 1957, des autorisations de programme s'élevant à la somme de 386.751 millions de francs.

Ces autorisations de programme s'appliquent :

— à concurrence de 13.200 millions de francs au titre III : Moyens des armes et services ;

— à concurrence de 373.551 millions de francs au titre V : Equipement ;

conformément à la répartition par ministère qui en est donnée à l'état J annexé à la présente loi.

II. — Les crédits de paiement ouverts à l'article 9 de la présente loi au titre des dépenses en capital des services militaires pour 1957, et s'élevant à la somme de 382.642 millions de francs s'appliquent au titre V : Equipement ; conformément à la répartition par ministère qui en est donnée à l'état J annexé à la présente loi.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

I. — Conforme.

II. — Dans la limite du plafond prévu à l'article 9 de la présente loi pour les dépenses militaires en capital, il est ouvert à ce titre aux ministres, en 1957, des crédits de paiement s'appliquant au titre V. (Le reste sans changement.)

Texte proposé par votre commission :

I. — Compte tenu des autorisations de programme applicables aux services votés, dont le montant s'élève à 100.680 millions de francs, il est ouvert aux ministres, au titre du budget général, pour les dépenses des services militaires en 1957, des autorisations de programme s'élevant à la somme de 386.751 millions de francs.

II. — Dans la limite du plafond prévu à l'article 9 de la présente loi pour les dépenses militaires en capital, il est ouvert à ce titre aux ministres, en 1957, des crédits maximaux de paiement s'appliquant au titre V.

(Le reste sans changement.)

Exposé des motifs et commentaires. — Le tableau qui figure en annexe à l'exposé des motifs (premier volume, pages 168 et 169), permet de comparer par titre, et par ministère les autorisations de programme et les crédits de paiement ouverts en 1956 et ceux prévus pour 1957.

L'Assemblée nationale n'a opéré, et votre commission ne propose, au texte de cet article, que des modifications de forme, corrélatives à celles de l'article 21.

#### Article 23.

##### *Dépenses militaires. — Ouverture d'autorisations de programme pour 1958 et 1959.*

Texte proposé par le Gouvernement :

Il est ouvert au ministre de la défense nationale et des forces armées en addition à celles accordées par l'article 6 de la loi n° 55-1044 du 6 août 1955, les autorisations de programme ci-après :

— 129,5 milliards pour compter du 1<sup>er</sup> janvier 1958 ;

— 34,2 milliards pour compter du 1<sup>er</sup> janvier 1959 ; applicables au titre V de son budget.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — L'article 6 de la loi n° 55-1044 du 6 août 1955 avait ouvert, par anticipation sur les années 1957 et 1958, des autorisations de programme afin que les programmes aériens soient préparés sur une période suffisamment longue pour permettre l'établissement de prévisions industrielles de fabrication et, par voie de conséquence, l'obtention de prix moins élevés sur des séries plus importantes. Les heureux résultats obtenus conduisent à reprendre la même solution dans le cadre du budget de 1957. Des autorisations sont donc demandées par anticipation sur 1958 et 1959. Cette méthode est également proposée cette année pour les fabrications de l'armée de terre et les études spéciales. En ce qui concerne les constructions navales, la même solution est proposée mais pour une raison un peu différente. Le tonnage des navires à construire en 1957 et 1958 se prêtant mal à une division commode en tranches annuelles de 30.000 tonnes, le Gouvernement

a) préféré demander 60.000 tonnes pour deux ans, réparties comme il est précisé dans l'annexe intéressant le budget de la défense nationale (section marine).

Les anticipations demandées sur 1953 s'analysent ainsi:

Matériel aérien, 27,5;  
Fabrication de l'armée de terre, 17;  
Etudes spéciales, 25;  
Flotte, 60;

Total, 129,5.

L'anticipation sur 1959 concerne exclusivement les matériels aériens fabriqués en série pour l'armée de l'air.

Cet article a été voté sans modification par l'Assemblée nationale et votre commission vous propose de l'adopter.

#### Article 24.

##### Dépenses militaires. — Budgets annexes.

Texte proposé par le Gouvernement:

I. — Pour 1957, les budgets annexes rattachés pour ordre au budget de la défense nationale et des forces armées sont arrêtés, en recettes et en dépenses, à la somme de 60.847.204.000 F, ainsi répartie:

Service des essences .....	25.493.004.000 F.
Service des poudres .....	25.354.200.000
<b>Total .....</b>	<b>60.847.204.000 F.</b>

II. — Il est accordé au ministre de la défense nationale et des forces armées, au titre des dépenses en capital imputables sur les budgets annexes (services militaires) des autorisations de programme s'élevant à la somme de 7.608.900.000 F ainsi répartie:

Service des essences .....	1.808.900.000 F.
Service des poudres .....	5.800.000.000
<b>Total .....</b>	<b>7.608.900.000 F.</b>

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Les recettes et les dépenses des budgets annexes militaires sont récapitulées ci-après:

	RECETTES		
	Ordinaires.	Extra-ordinaires.	Totales.
Service des essences.....	33.854.101	1.638.900	35.493.001
Service des poudres.....	20.374.200	4.980.000	25.354.200
<b>Totaux .....</b>	<b>54.228.301</b>	<b>6.618.900</b>	<b>60.847.201</b>

  

	DÉPENSES		
	Ordinaires.	D'équipement	Totales.
Service des essences.....	33.854.101	1.638.900	35.493.004
Service des poudres.....	19.564.200	5.790.000	25.354.200
<b>Totaux .....</b>	<b>53.418.301</b>	<b>7.428.900</b>	<b>60.847.201</b>

Elles n'ont été l'objet d'aucune modification de la part de l'Assemblée nationale ni de votre commission des finances.

## 2° DISPOSITIONS SPECIALES

### a) Dispositions communes.

#### Article 25.

Montant maximal des dépenses pouvant être financées sur les crédits ouverts pour dépenses accidentelles.

Texte proposé par le Gouvernement:

Le montant maximal des dépenses pouvant être financées sur les crédits pour dépenses accidentelles ouverts au ministre des affaires économiques et financières est fixé à la somme de 50 millions de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — L'article 20 du décret n° 56-601 du 19 juin 1956 dispose que: « Dans la limite d'un 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 maximal 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 ».

En application de ces dispositions, le Gouvernement propose de fixer ce plafond à 50 millions de francs, étant précisé que le crédit global, ouvert au budget des charges communes, s'élève à un milliard.

Votre commission des finances vous propose l'adoption de cet article sans modification.

#### Article 26.

Plafond des virements de crédits réalisables en application de l'article 21 du décret n° 56-601 du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat.

Texte proposé par le Gouvernement:

Les virements de crédits de chapitre à chapitre réalisables dans les conditions prévues par l'article 21 du décret n° 56-601 du 19 juin 1956 pourront intervenir dans la limite d'une somme de 100 millions de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires — L'article 21 du décret organique prévoit que des virements de chapitre à chapitre à l'intérieur d'un même titre du budget d'un même ministère peuvent être autorisés par arrêtés du ministre des finances et que ces virements doivent 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.

En application de ces dispositions, le Gouvernement propose de fixer à 100 millions de francs le plafond des virements ainsi réalisables de chapitre à chapitre.

Votre commission des finances vous invite à donner votre approbation à cette proposition.

#### Article 26 bis (nouveau).

##### Présentation des décrets de répartition.

Texte proposé par votre commission:

Les décrets de répartition prévus à l'article 59 du décret organique devront être soumis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République accompagnés de justifications présentées dans la même forme que les propositions budgétaires antérieurement à la publication du décret organique. En particulier, un exposé des motifs donnera, à l'appui de la dotation de chaque chapitre, l'analyse des mesures nouvelles.

En ce qui concerne les emplois, chaque décret devra, pour chaque ministère, indiquer sous forme de tableau, par service et par catégorie, les effectifs en activité à la fin de l'année précédente et faire ressortir les modifications envisagées en précisant les indices des emplois supprimés, créés ou transformés.

Exposé des motifs et commentaires. — La présentation des documents budgétaires a rendu particulièrement difficile aux membres du Parlement la lecture des propositions dont ils étaient saisis.

Cette situation confère une importance accrue aux décrets de répartition, puisque c'est sur la base de ces textes que les commissions et, en particulier, les rapporteurs spéciaux de chaque ministère pourront apprécier l'incidence des mesures envisagées par le Gouvernement.

Il faut donc que toute précaution soit prise sur la forme dans laquelle seront présentés les décrets de répartition.

C'est afin de prévenir toute difficulté éventuelle et en vue d'assurer au Parlement des moyens d'information complets et d'une valeur éprouvée que votre commission des finances, sur la proposition de son rapporteur général, vous demande d'adopter le présent article.

#### Article 26 ter (nouveau).

Fixation d'une date limite pour la communication au Parlement des comptes et des budgets économiques de la Nation.

Texte proposé par votre commission:

Chaque année, le Parlement devra recevoir communication, avant le 1<sup>er</sup> octobre des rapports de la commission créée par le décret n° 52-164 du 18 février 1952, relatifs aux comptes économiques de la nation pour l'année précédente et aux comptes prévisionnels de la nation pour l'exercice suivant.

Exposé des motifs et commentaires. — Les comptes et budgets économiques de la nation constituent un élément d'information essentiel pour apprécier les incidences et la portée des propositions budgétaires du Gouvernement.

Les années précédentes, leur publication avait eu lieu avant le début des discussions budgétaires, et leur consultation avait été particulièrement utile.

A partir de maintenant, dans la nouvelle procédure de présentation du budget, ils constituent les documents de base auxquels il est indispensable de se référer pour suivre l'évolution de la politique économique et financière au cours des exercices écoulés et en faire infécher l'orientation à l'occasion de l'examen du budget.

Or ces comptes n'ont pas encore été publiés.

Les membres de votre commission des finances, faute de ce tableau de bord de l'activité nationale, ont été ainsi considérablement gênés dans leurs travaux. Le rapporteur général en particulier, ainsi qu'il ressort de son exposé général (IV<sup>e</sup> partie, chap. III, pages 327 à 337), a été mis dans l'obligation de suppléer à cette absence en se livrant à des recherches et des calculs personnels compliqués pour déterminer un minimum de chiffres-jalons particulièrement importants.

Le présent article tend à remédier à cette situation en fixant une date limite pour la communication de ces documents.

#### b) Dispositions particulières.

##### AFFAIRES ÉTRANGÈRES

#### Article 27.

#### *Transfert de crédits ouverts au budget des affaires marocaines et tunisiennes et à celui des relations avec les Etats associés.*

Texte proposé par le Gouvernement :

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 II (affaires marocaines et tunisiennes) et à la section III (relations avec les Etats associés) du budget des affaires étrangères pourront être transférés soit à d'autres chapitres des mêmes sections, soit à la section I de ce budget, soit aux budgets d'autres départements ministériels.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs. — Dans le cadre de la réorganisation administrative prévue pour les services de la représentation française en Tunisie, au Maroc et en Indochine, ainsi qu'à l'administration centrale, il pourra apparaître nécessaire ou opportun de procéder à certains transferts de services ou d'attributions.

Les dispositions du texte proposé permettront de procéder aux ajustements de crédits correspondants.

Commentaires. — Votre Commission des finances vous propose d'accepter ce texte, voté sans modification par l'Assemblée Nationale.

##### AGRICULTURE

#### Article 28.

#### *Rattachements par voie de fonds de concours de ressources intéressant le domaine forestier national.*

Texte proposé par le Gouvernement :

I. L'article 14 du code forestier est modifié comme suit :

« En cas d'aliénation, dans le cadre de la législation en vigueur, d'immeubles visés à l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du présent code, le produit de l'opération est encaissé par le Trésor, à titre de fonds de concours pour dépenses d'intérêt public, en vue d'être employé à l'achat par le ministre chargé de l'agriculture de terrains boisés ou à boisier.

« Les dispositions de l'alinéa qui précède sont applicables aux soultes en argent attribuées à l'Etat dans les échanges immobiliers, intéressant le domaine forestier national. »

II. — L'alinéa 2 de l'article 34 de la loi n° 53-075 du 6 février 1953, modifié par l'article 32 de la loi n° 55-359 du 3 avril 1955, est à nouveau modifié comme suit :

« Après prélèvement d'une somme forfaitaire dont le montant, fixé chaque année par arrêté conjoint du secrétaire d'Etat à l'agriculture et du ministre des affaires économiques et financières, est rattaché au budget de l'agriculture suivant la procédure des fonds de concours, le produit de la taxe unique visée à l'alinéa précédent est réparti de la manière suivante. »

(Le reste sans changement.)

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Il paraît équitable de faire bénéficier le budget de l'agriculture, par la procédure des fonds de concours, de deux catégories de ressources intéressant le domaine forestier national.

D'une part, le présent article prévoit que lorsque la forêt de l'Etat se trouve être l'objet de mesures d'expropriation, les indemnités d'expropriation correspondantes, au lieu d'être versées au budget général, sont mises, par voie de fonds de concours, à la disposition des services de l'agriculture pour être employées à l'acquisition de terrains boisés ou à boisier qui viendront compenser dans l'intérêt général les amputations résultant de la législation de l'utilité publique.

Par ailleurs, la deuxième disposition prévue permet, par une plus étroite corrélation entre les dépenses d'entretien des forêts et les produits de l'exploitation, d'accroître la part revenant au budget de l'agriculture sous forme de fonds de concours, au titre de la taxe unique.

Cet article n'a donné lieu à aucune discussion à l'Assemblée nationale. Il ne paraît, en effet, appeler aucune observation et votre commission des finances vous propose son adoption.

#### Article 29.

#### *Prime de soutien des produits agricoles et d'orientation des cultures.*

Texte proposé par le Gouvernement :

Le produit de la prime de soutien des produits agricoles et d'orientation des cultures instituée au profit du fonds de garantie mutuelle et d'orientation de la production agricole par l'article 15 du décret du 30 septembre 1953, modifié par le décret du 20 mai 1955, est fixé à 3 milliards de francs pour 1957.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Disjoint.

Texte proposé par votre commission :

Disjonction maintenue.

Exposé des motifs. — En créant le fonds de garantie mutuelle et d'orientation de la production agricole, les décrets de 1953 et 1955 visaient à assurer, sur le plan financier, une étroite collaboration entre les pouvoirs publics et les agriculteurs.

La contribution des agriculteurs n'avait pu être rendue effective pour l'année 1956, en raison des circonstances; aussi est-ce le budget général qui a fourni jusqu'ici l'essentiel du financement du fonds de garantie mutuelle agricole (9 milliards en 1955 et 7 milliards en 1956, dont respectivement 7 milliards et 5,2 milliards affectés spécialement au soutien des exportations de céréales).

Outre que les finances publiques ne peuvent poursuivre seules un tel effort, cela semblerait dénaturer l'esprit même du fonds de garantie mutuelle que de différer plus longtemps la participation que le monde agricole doit prendre à son financement.

Il paraissait donc convenir de mettre en recouvrement en 1957 la prime de soutien des produits agricoles et d'orientation des cultures, déjà créée par l'article 15 des décrets des 30 septembre 1953 et 20 mai 1955 au profit du fonds de garantie mutuelle sous forme d'une taxe additionnelle à la contribution foncière des propriétés non bâties. Le rendement global en pouvait être fixé à 3 milliards, le budget général devant alors fournir, dans l'esprit des mêmes textes, une contribution d'égale importance pour l'exercice 1957.

Commentaires. — Cet article a été disjoint par l'Assemblée nationale, malgré l'intervention du ministre des finances qui a rappelé que, lors de sa création en 1953, les organisations et associations agricoles avaient demandé à participer au financement du fonds, afin d'être associées à sa gestion.

A l'encontre de cette thèse, plusieurs orateurs ont insisté sur les difficultés que connaît actuellement l'agriculture et sur l'impossibilité où sont les producteurs agricoles d'acquitter 3 milliards supplémentaires sur leur revenu cadastral.

L'Assemblée nationale a finalement voté la disjonction de cet article. Votre commission des finances estime qu'il y a lieu de la maintenir.

#### Article 30.

#### *Indemnisation des propriétaires de pommiers à cidre et de poiriers à poiré qui arrachent leurs arbres.*

Texte proposé par le Gouvernement :

Pour la campagne 1956-1957, l'indemnisation des propriétaires de pommiers à cidre et de poiriers à poiré qui arrachent leurs arbres dans les conditions prévues par le décret n° 55-576 du 20 mai 1955, est imputée sur les crédits mis à la disposition du service des alcools au titre des contingents d'alcools de pommes et de poires et de cidres et de poires.

Le montant du crédit réservé à cette indemnisation est fixé à 700 millions de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Etant donné que le crédit mis à la disposition du service des alcools au titre du contingent d'alcool de pommes et de cidres de la campagne 1956-1957, pour les achats d'alcool de l'espèce, est majoré de 2 milliards environ représentant le report des crédits inutilisés des campagnes précédentes, il a paru opportun d'autoriser l'imputation, sur ce report, des dépenses relatives au versement des indemnités d'arrachage de pommiers et de poiriers prévues par le décret n° 55-576 du 20 mai 1955.

Le montant de cette dernière dépense est fixé à 700 millions pour 1957. A cette somme s'ajoute le crédit de 200 millions ouvert au budget de 1956.

Cet article a fait l'objet d'une discussion à l'Assemblée nationale. Plusieurs orateurs ont soutenu que la mesure proposée allait entraîner, d'une manière injustifiée, les disponibilités dont pourra avoir besoin le service des alcools pour financer la distillation des excédents de pommes que feraient éventuellement apparaître les prochaines campagnes. L'Assemblée nationale a, néanmoins, finalement voté le texte proposé par le Gouvernement.

Votre commission des finances, après en avoir discuté, vous suggère d'adopter également le présent article.

## FINANCES ET AFFAIRES ECONOMIQUES

## I. — Charges communes.

## Article 31.

*Règlement des dépenses des services administratifs résultant de l'application du fonds national de solidarité.*

Texte proposé par le Gouvernement :

I. Sont reconduites à 1957 les dispositions de l'article 2 (alinéas 2 et 3) de la loi n° 56-639 du 30 juin 1956.

II. Les transferts de crédits à intervenir en application des dispositions visées ci-dessus seront effectués 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. — L'article 2 de la loi du 30 juin 1956 qui a créé le fonds national de solidarité avait prévu que, pour 1956, le ministre des affaires économiques et financières pourrait régler, sur le crédit global ouvert au titre du fonds, les dépenses supplémentaires des services administratifs concourant à son fonctionnement.

La répartition, en cours d'année, de ces dotations entre les divers chapitres des budgets intéressés devait être effectuée par décret.

Le présent article tend à reconduire, pour 1957, les dispositions qui avaient été prévues pour 1956. Toutefois, en vue d'assouplir la procédure, il propose que le transfert soit effectué non plus par décret, mais par simple arrêté du ministre des affaires économiques et financières.

Votre commission des finances vous en propose l'adoption.

## FRANCE D'OUTRE-MER

## Article 32.

*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 1957 (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 de retraites de la France d'outre-mer pour 1957 est fixée ainsi qu'il suit :

Etats associés, 41 p. 100, 20.889.000 F.  
 Afrique occidentale française, 21 p. 100, 10.699.000 F.  
 Afrique équatoriale française, 11,5 p. 100, 5.859.000 F.  
 Madagascar, 11,5 p. 100, 5.859.000 F.  
 Nouvelle-Calédonie, 3 p. 100, 1.528.000 F.  
 Océanie, 1,6 p. 100, 815.000 F.  
 Saint-Pierre-et-Miquelon, 1,3 p. 100, 662.000 F.  
 Côte française des Somalis, 1,5 p. 100, 761.000 F.  
 Togo, 2,5 p. 100, 1.783.000 F.  
 Cameroun, 4,1 p. 100, 2.089.000 F.  
 Total, 50.947.000 F.

Ces contributions seront inscrites en recettes au budget général pour 1957 à la rubrique « Produits divers ».

Elles seront fixées, pour les années ultérieures, par décret contre-signé par le ministre des affaires économiques et financières et par le ministre de la France d'outre-mer.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs. — 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 recettes, au budget de l'Etat à la rubrique « Produits divers ». Par mesure de simplification, il est proposé au Parlement de laisser désormais au Gouvernement le soin de fixer le montant de cette contribution et de la répartir entre les divers territoires intéressés par voie réglementaire.

Commentaires. — Ces dispositions n'ont appelé aucune observation de la part de l'Assemblée nationale et votre commission vous propose de leur donner votre accord.

## Article 33.

*Montant des versements à effectuer par les territoires d'outre-mer au fonds d'investissement et de développement économique et social.*

Texte proposé par le Gouvernement :

Le montant des versements à effectuer par les territoires d'outre-mer au fonds d'investissement et de développement économique et social conformément aux dispositions de l'article 16 de la loi n° 52-1 du 3 janvier 1952 sur les taxes et droits à l'importation perçus sur les matériels et produits destinés à être utilisés pour

des travaux d'équipement financés sur les ressources du fonds d'investissement et de développement économique et social sera déterminé annuellement sur la base d'un forfait évalué en fonction de la nature des opérations exécutées.

Ce forfait sera arrêté dans un délai de trois mois après la clôture de chaque tranche annuelle d'exécution des programmes du fonds d'investissement et de développement économique et social par arrêté du chef de territoire soumis à l'approbation préalable du ministre de la France d'outre-mer et du ministre des affaires économiques et financières.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs. — L'article 16 de la loi n° 52-1 du 3 janvier 1952 stipule que toutes les taxes et droits à l'importation perçus par les territoires d'outre-mer sur les matériels et produits destinés à être utilisés à l'exécution des travaux financiers par le fonds d'investissement et de développement économique et social des territoires d'outre-mer (F. I. D. E. S.), seraient reversés à ce fonds, à la fin de chaque exercice budgétaire local, à titre de contribution des territoires intéressés à leur propre équipement.

Dans la pratique, cette réglementation, exigeant la souscription par les importateurs de produits et de matériels en cause d'une déclaration spéciale au service des douanes chargé de tenir une comptabilité des droits ainsi perçus, s'est révélée particulièrement difficile à appliquer et les versements constatés du 1<sup>er</sup> juillet 1952 au 31 décembre 1953 ont été relativement faibles, eu égard au montant des opérations financées par le fonds d'investissement et de développement économique et social.

Afin de pallier ces difficultés, il a paru raisonnable d'instituer un système de versement forfaitaire, tenant compte du volume des crédits du fonds d'investissement et de développement économique et social, de l'orientation des programmes, de la nature des opérations ainsi que du montant des versements constatés. Ce forfait serait arrêté dans un délai de trois mois suivant la clôture de chaque tranche annuelle d'exécution des programmes du fonds d'investissement et de développement économique et social par arrêté du chef du territoire intéressé soumis à l'approbation préalable du ministre de la France d'outre-mer et du ministre des affaires économiques et financières.

Commentaires. — La nouvelle procédure proposée par le Gouvernement a recueilli l'accord de l'Assemblée nationale. Votre commission des finances la juge également préférable à l'ancienne et vous propose de l'accepter.

## Article 34.

*Mode d'approbation des plans d'équipement des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer.*

Texte proposé par le Gouvernement :

Le dernier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 46-260 du 30 avril 1956 est abrogé.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs. — La loi du 30 avril 1956 tendant à l'établissement des plans d'équipement des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer a prévu l'approbation, par décrets pris en conseil des ministres après avis des autorités locales et du conseil du plan, de plans de développement économique et social portant sur une période de dix années.

Les objectifs et l'orientation générale du plan décennal ont été préalablement définis en 1947 par la commission de modernisation des territoires d'outre-mer. Le comité directeur du F. I. D. E. S. a procédé en 1949 à une étude détaillée des projets de plans décennaux de l'Afrique équatoriale française et de Madagascar. Un projet de décret a été déposé prévoyant l'approbation du plan de l'Afrique équatoriale française.

Il est apparu toutefois difficile, en raison de l'évolution de la conjoncture économique et financière, de prendre des engagements financiers à échéance décennale si bien que cette procédure, ainsi engagée pour deux des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer, non seulement n'a pas été menée jusqu'à sa conclusion réglementaire, mais encore n'a pas été entamée pour les autres territoires.

Le plan d'équipement des territoires a néanmoins été mis en œuvre suivant les procédures de financement fixées par la loi du 30 avril 1956 et ses textes d'application, dans les limites des disponibilités financières annuelles et conformément aux orientations définies par la commission de modernisation des territoires d'outre-mer et aux objectifs de plans décennaux établis par les chefs de territoire.

L'intervention de la loi n° 56-342 du 27 mars 1956 portant approbation du deuxième plan de modernisation et d'équipement pour la période 1954-1957 rend désormais sans objet la disposition de la loi du 30 avril 1956 prévoyant l'approbation des plans par décret. Il paraît opportun d'harmoniser ces dispositions réglementaires et de modifier, en conséquence, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 30 avril 1956.

Commentaires. — Article voté sans modification et auquel votre commission donne son approbation.

Article 34 *ter*.*Financement du festival international du film.*

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Le fonds de développement de l'industrie cinématographique peut concourir aux dépenses exposées annuellement pour l'organisation d'un festival international du film; le montant de la dotation ainsi prélevée sur les ressources du fonds sera fixé dans les mêmes conditions que le concours prévu à l'article 87 du code de l'industrie cinématographique.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs. — Au cours de l'examen du budget de l'industrie et du commerce, la commission des finances de l'Assemblée nationale a constaté que le Gouvernement proposait la suppression des crédits prévus pour l'organisation du festival international du film de Cannes, laissant, à la profession du film le soin d'accomplir l'effort financier nécessaire, grâce aux ressources que lui apporte le fonds de développement de l'industrie cinématographique, pour que cette manifestation puisse avoir lieu.

La commission a estimé qu'il convenait de préciser les modalités suivant lesquelles cette participation devait avoir lieu; elle a décidé en conséquence d'inclure dans la loi de finances cet article additionnel qui prévoit expressément la possibilité, pour le fonds de développement de l'industrie cinématographique, de concourir aux dépenses annuellement exposées pour l'organisation d'un festival international du film.

Commentaires. — Votre commission des finances partage complètement le souci de la commission de l'Assemblée nationale; elle vous propose en conséquence de réserver un accueil favorable au présent article, sans se dissimuler toutefois qu'il ne fait que répéter, pour le cas particulier, les dispositions de l'article 87 du code de l'industrie cinématographique, sans obliger en rien le fonds de développement à effectuer le versement qui lui est demandé.

## INTÉRIEUR

## Article 35.

*Création d'une section au tribunal administratif de Paris.*

Texte proposé par le Gouvernement :

I. — Il est institué une cinquième section au tribunal administratif de Paris.

II. — Il est créé un poste de président de section, un poste de conseiller hors classe et quatre postes de conseillers au tribunal administratif de Paris.

III. — Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 5 du décret n° 53-936 du 30 septembre 1953, il pourra être pourvu hors tour et à titre exceptionnel, à trois des emplois de conseillers du tribunal administratif de Paris, créés par la présente loi, en faisant appel aux fonctionnaires visés au premier alinéa de l'article 6 du décret précité et conformément à la procédure prévue audit article.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Bien que doté d'une quatrième section, par la loi du 3 avril 1955, le tribunal administratif de Paris reste encore très encombré, le volume des affaires enregistrées au greffe ayant plus que doublé depuis l'intervention du décret du 30 septembre 1953 relatif à la réforme du contentieux administratif. C'est pour remédier à cet état de choses que le Gouvernement a proposé la création d'une cinquième section. Toutefois, comme la situation actuelle des effectifs des tribunaux administratifs de province ne permet pas de confier les quatre postes de conseillers au tribunal administratif de Paris dont la création est envisagée, à des fonctionnaires appartenant à ces tribunaux, comme l'exigerait le décret du 30 septembre 1953, le présent article prévoit trois nominations hors tour à titre exceptionnel. Votre commission des finances vous propose l'adoption de cet article sans modification.

## Article 36.

*Remboursement à l'Etat des dépenses entraînées par la mise en place de services d'ordre pour le compte de certaines collectivités ou de particuliers.*

Texte proposé par le Gouvernement :

Les collectivités autres que l'Etat, les organismes publics ou privés, les particuliers pour le compte desquels auront été mis en place par les services de la sûreté nationale des services d'ordre qui ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre, sont tenus de rembourser à l'Etat les dépenses supplémentaires de fonctionnement et de matériel qu'il a supportées dans leur intérêt.

Les bases de calcul de ces redevances feront l'objet d'un décret en conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre de l'intérieur et du ministre des affaires économiques et financières.

Le produit de ces redevances, porté en recette au budget de l'Etat à titre de fonds de concours pour dépenses d'intérêt public, donnera lieu à rattachement au budget du ministère de l'intérieur.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article tend à donner une base législative aux textes réglementaires prévoyant actuellement le remboursement à l'Etat des dépenses résultant du déplacement des forces de police, soit sur demande expresse de collectivités autres que l'Etat, d'organismes publics ou privés, de particuliers, soit sur prescription des pouvoirs publics chargés d'apprécier si le service d'ordre qui fonctionne en temps normal doit être renforcé à la fois dans l'intérêt de l'ordre public et dans l'intérêt des tiers.

Votre commission des finances a retenu cet article sous réserve qu'il ne serve pas de prétexte à une augmentation des frais supportés, au titre des opérations qu'il prévoit, par les collectivités locales.

Elle ne vous en proposera l'adoption que si elle reçoit, en séance publique, des assurances formelles de la part du Gouvernement sur ce point.

## JUSTICE

## Article 37.

*Création de postes au tribunal de simple police de Paris.*

Texte proposé par le Gouvernement :

L'alinéa 2 de l'article 43 de la loi du 12 juillet 1905 concernant la réorganisation des justices de paix est remplacé par les dispositions suivantes :

« A Paris, sont institués trois postes de juge de paix dont les titulaires sont seuls, chacun avec deux suppléants, chargés d'assurer le service du tribunal de police. »

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — L'article 43, alinéa 2, de la loi du 12 juillet 1905 concernant la compétence des juges de paix et la réorganisation des justices de paix, dispose :

« A Paris, il est créé deux places de juge de paix dont les titulaires seront seuls, avec des suppléants, chargés d'assurer le service de tribunal de police. »

L'effectif de cette juridiction est resté inchangé depuis cette date, alors que le nombre des jugements rendus par elle, qui était de 15.000 en 1871, est passé de 37.000 en 1907 à 61.300 en 1950 et à 116.677 en 1954.

A ce chiffre doit s'ajouter celui des amendes de composition (109.000 en 1947, 237.000 en 1950 et 351.600 en 1954) et celui des affaires de sécurité sociale (5.300 en 1950 et 19.025 en 1954).

Aussi la création d'un troisième poste de juge de paix pour assurer le service du tribunal de simple police de Paris a-t-elle été proposée par le Gouvernement.

Votre commission des finances vous demande de l'approuver.

## RECONSTRUCTION ET LOGEMENT

## Article 38.

*Majoration des autorisations de paiement et des autorisations de programme afférentes aux dépenses mises à la charge de la caisse autonome de la reconstruction.*

Texte proposé par le Gouvernement :

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 D annexé à la présente loi, ainsi que les autorisations de paiement de l'état E sont majorés :

1° Du montant des émissions de titres autorisés par l'article 40 de la présente loi;

2° En ce qui concerne l'état D, 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 E, du montant des paiements effectués sur les produits ainsi définis;

3° Du montant des versements affectés au remboursement des dépenses payées pendant l'année 1957 ou les exercices antérieurs au titre des divers travaux, constructions, acquisitions ou avances visés à l'état E annexé à la présente loi;

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 versements 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 E annexé à la présente loi sont 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 sinis-



trés 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 D et E 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 et commentaires. — Les crédits et les autorisations de paiement ou de programme prévus aux états D et E annexés au présent projet de loi au titre des dépenses à la charge de la caisse autonome de la reconstruction peuvent être affectés de certaines majorations qui comprennent :

D'une part, le produit des emprunts des groupements de sinistrés, et le montant des paiements effectués par remise de titres ;

D'autre part, le montant de certaines opérations qui ont le caractère d'opérations d'ordre ;

Enfin, le montant des fonds de concours qui peuvent être versés par les collectivités locales pour des travaux réalisés en participation.

Le présent article, qui autorise les diverses majorations susceptibles d'être effectuées en 1957, s'inspire des dispositions annuelles des lois budgétaires. Il a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale et votre commission vous propose de l'accepter.

#### Article 39.

*Majoration du crédit ouvert pour la mobilisation et le remboursement des titres émis par la caisse autonome de la reconstruction*

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 11 (§ 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 déshérence 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° 50-586 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 confiées 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 (§ 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 crédit 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. — Cet article reproduit les mêmes dispositions que celles instituées en 1956 pour autoriser la majoration du crédit ouvert pour la mobilisation et le remboursement des titres, du montant des sommes correspondant à des opérations de régularisation faites au moyen de titres de la C.A.R.E.C. Il n'appelle pas d'observation de la part de votre commission.

#### Article 40.

*Règlements effectués au moyen des titres émis par la caisse autonome de la reconstruction.*

Texte proposé par le Gouvernement :

I. — Est prorogée, en 1957, 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 des 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<sup>er</sup> juillet 1952 conformément à l'article 5 de la loi n° 52-5 du 3 juillet 1952.

II. — Sont prorogées en 1957 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 complétée par l'article 5 de la loi n° 51-650 du 24 mai 1951 et à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 53-319 du 15 avril 1953.

Les sinistrés visés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 53-319 du 15 avril 1953 pourront, à leur choix, recevoir en 1957 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 1957 en application du présent article, est fixé globalement à 60 milliards de francs. Ce montant sera augmenté du reliquat des autorisations d'émission de titres non utilisés pendant l'exercice 1956.

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 instituées par l'article 3 de la loi n° 49-573 du 23 avril 1949, pourront être payées en 1957 dans la limite d'un maximum de 1 milliard de francs, selon les modalités prévues aux articles 41 et 42 de la loi n° 50-135 du 31 janvier 1950, complétées 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° 50-731 du 2 juin 1953, pourront être payées en 1957 dans la limite d'un maximum de 500 millions de francs selon les modalités prévues aux articles 41 et 42 de la loi n° 50-135 du 31 janvier 1950, complétées 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 1957 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° 51-922 du 17 septembre 1951 et l'article 13 de la loi n° 53-357 du 3 avril 1955 est fixé à 30 milliards de francs.

Ce montant sera augmenté du reliquat des autorisations d'émission de titres de cette nature non utilisées pendant l'exercice 1956.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

I. — Conforme.

II. — Sont prorogées en 1957 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 complétée par l'article 5 de la loi n° 51-650 du 24 mai 1951 et à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 53-319 du 15 avril 1953.

Les sinistrés visés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 53-319 du 15 avril 1953 pourront, à leur choix, recevoir en 1957 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 1957, en application du présent paragraphe, est fixé globalement à 60 milliards de francs. Ce montant sera augmenté du reliquat des autorisations d'émission de titres non utilisés pendant l'exercice 1956.

L'attribution des titres prévus au présent paragraphe 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.

(Le reste sans changement.)

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs. — Le présent article fixe, pour 1957, le volume des paiements par titres susceptibles d'être effectués au cours de cet exercice.

Le volume des autorisations d'émission prévu au premier paragraphe doit permettre la poursuite, au cours de l'année 1957, des opérations dont le financement est assuré en titres du type 1949.

Le deuxième paragraphe prévoit, outre le report du reliquat des autorisations d'émission non utilisées en 1956, une autorisation d'émission de titres, des types 1950 et 1953, de 60 milliards.

Le troisième et le quatrième paragraphe fixent, aux mêmes plafonds qu'en 1956, le montant des autorisations d'émission des titres destinés au paiement des indemnités de dépossession et des indemnités pour privation de report de bail.

Le dernier paragraphe fixe à 30 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° 51-922 du 17 septembre 1951 et l'article 13 de la loi n° 53-357 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 1956.

Le montant des autorisations d'émission demandées pour 1957 a été calculé compte tenu des crédits en espèces accordés par l'article 2 au titre de la deuxième tranche du plan de financement des indemnités mobilières fixée par l'article 6 de la loi n° 50-731 du 4 août 1953.

Commentaires. — L'Assemblée nationale a voté cette disposition sous réserve d'une simple rectification de forme ; votre commission vous engage à l'adopter.

## Article 41.

*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 1957, conformément aux dispositions de l'article 32 de la loi n° 53-1324 du 31 décembre 1953, ne pourra excéder 220 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 notamment 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, par la caisse autonome de la reconstruction. Cette aide ne pourra excéder, pour 1957, un plafond de 220 millions de francs. Il s'y ajoute une subvention directe de l'Etat de 35 millions inscrite au budget de la reconstruction.

L'Assemblée nationale a adopté cet article qui n'appelle pas d'observation de la part de votre commission.

## Article 42.

*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 1957 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° 50-857 du 24 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 de la défense nationale et 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° 50-857 du 24 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, votre commission estime qu'il convient de reconduire pour 1957 les dispositions de la loi de finances de 1956.

## Article 43.

*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 1957 des titres pour l'application de la loi n° 48-1343 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 et commentaires. — Cet article reconduit pour 1957 les dispositions qui figuraient dans les budgets précédents pour permettre le règlement des indemnités d'éviction. Le montant maximal des autorisations d'émission est semblable à celui fixé en 1956. Adopté sans modification par votre commission.

## Article 44.

*Primes à la construction.*

Texte proposé par le Gouvernement :

Le montant total des primes annuelles susceptible d'être engagé en vue d'encourager la construction d'immeubles d'habitation, au titre de 1957, 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 8 milliards de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Est fixé à 8 milliards de francs pour l'année 1957, la dépense susceptible d'être mise à la charge de chacun des exercices ultérieurs, du fait de l'attribution des primes à la construction prévues par l'article 257 du code de l'urbanisme et de l'habitation.

Ce montant comprend l'autorisation de trois milliards de francs accordée par l'article 2 du décret n° 54-1247 du 17 décembre 1954.

La priorité actuellement accordée aux programmes d'habitat rural dans le système des primes sera sauvegardée, qu'il s'agisse de constructions neuves ou d'amélioration de l'habitat rural. Les opérations effectuées dans les communes rurales (moins de 2.000 habitants agglomérés au chef-lieu) autres que celles englobées dans les agglomérations urbaines, bénéficient jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 1957, d'un droit de priorité, à concurrence d'une autorisation globale de 2 milliards de francs.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — La poursuite en 1957 du programme de construction de logements laisse prévoir la réalisation d'environ 130.000 logements avec le bénéfice des primes à la construction et des prêts spéciaux, ce qui entraîne l'inscription d'une autorisation d'engagement de 8 milliards de francs.

L'Assemblée nationale a apporté au présent article différents amendements, reprenant les dispositions inscrites dans la loi-cadre de la construction, à l'effet, notamment, de transformer le plafond de 8 milliards en un chiffre ferme. Bien que la loi-cadre n'ait pas encore été discutée par le Conseil de la République, votre commission pense qu'il y a lieu d'adopter cet article sans modification.

## SANTÉ PUBLIQUE ET POPULATION

## Article 45.

*Participation de l'Etat aux dépenses d'aide sociale des départements d'outre-mer.*

Texte proposé par le Gouvernement :

Le montant de la participation accordée par l'Etat aux départements d'outre-mer, au titre des différentes lois d'aide sociale, ne pourra, en 1957 et 1958, être supérieur à celui de la participation accordée pour 1955, diminué de 12 p. 100.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte voté par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Ainsi que l'a démontré le débat qui s'est déroulé à l'Assemblée nationale, l'application de la législation sur l'aide sociale a donné lieu, dans les quatre départements d'outre-mer, à des abus regrettables.

Un projet de règlement d'administration publique réorganisant les services d'aide sociale dans ces départements vient d'être mis au point. Son adoption et la mise en œuvre des moyens qu'il prévoit permettront de réaliser une remise en ordre.

Le Gouvernement estime toutefois que son application sera plus aisée si le montant de la part de l'Etat dans les dépenses d'aide sociale des quatre départements d'outre-mer est limitative, son volume étant légèrement réduit par rapport aux dépenses constatées les années précédentes, pour tenir compte du fait que cette remise en ordre supprimera les dépenses faites précédemment à tort.

Votre commission des finances vous propose l'adoption de cet article.

## Article 45 bis (nouveau).

*Commissions administratives des hospices et des hôpitaux.*

Texte proposé par votre commission :

I. — Les trois premiers alinéas de l'article L-680 du code de la santé publique sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Les commissions administratives des hospices communaux sont composées du maire et de six membres renouvelables comprenant deux membres élus par le conseil municipal et quatre membres dont un conseiller général, nommé par le préfet. »

« Les commissions administratives des hôpitaux sont composées du maire et de sept membres renouvelables comprenant deux membres élus par le conseil municipal, un membre élu par le conseil général parmi ses membres, et quatre membres nommés par le préfet. »

« Dans les établissements ou groupements hospitaliers des villes sièges d'une faculté de médecine ou d'une école de plein exercice et dans les centres hospitaliers régionaux, le nombre des membres de la commission administrative pourra être porté de sept à neuf par arrêté du ministre de la santé publique et de la population. »

II. — Les deux premiers alinéas de l'article L-681 du code de la santé publique sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Les délégués du conseil municipal et du conseil général suivent le sort de ces assemblées quant à la durée de leur mandat ; en cas de suppression ou de dissolution du conseil municipal ou du conseil général, le mandat des délégués de ces assemblées est continué jusqu'au jour de leur remplacement par le nouveau conseil municipal ou le nouveau conseil général. »

« L'élection des délégués du conseil municipal et du conseil général a lieu au scrutin secret à la majorité absolue. Après deux tours de scrutin, la majorité relative suffit et, en cas de partage des voix, le plus âgé est élu. »

Exposé des motifs et commentaires. — En vue d'assurer un meilleur contrôle des dépenses d'assistance, votre commission des finances vous propose d'associer le conseil général, par l'intermédiaire de l'un de ses membres, aux travaux des commissions administratives des hospices et des hôpitaux qui déterminent le montant du prix de journée dans ces établissements.

## TRAVAUX PUBLICS, TRANSPORTS ET TOURISME

## Article 46.

*Prélèvement au profit du budget général sur les versements effectués par les collectivités aux fonctionnaires leur prêtant leur concours.*

Texte proposé par le Gouvernement:

La loi n° 48-1530 du 29 septembre 1948 réglementant l'intervention des fonctionnaires des ponts et chaussées dans les affaires intéressant les collectivités locales et divers organismes, étendue aux services du génie rural par la loi n° 55-985 du 26 juillet 1953, est complétée de la manière suivante:

« Il est opéré sur l'ensemble des versements effectués par les collectivités et organismes visés par la loi du 29 septembre 1948, pour la rémunération des concours prêtés à ces collectivités et organismes par les fonctionnaires des divers services techniques de l'Etat, dans les conditions prévues par ladite loi, un prélèvement forfaitaire global égal à 10 p. 100 de ces versements. »

Le prélèvement est porté en recettes au budget général. Un arrêté du ministre des affaires économiques et financières, des ministres intéressés et de secrétaire d'Etat au budget, déterminera les modalités d'application du présent article.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Disjoint.

Texte proposé par votre commission:

Reprise du texte du Gouvernement.

Exposé des motifs. — Les travaux effectués par les fonctionnaires des services des ponts et chaussées et de divers autres services techniques de l'Etat pour le compte des collectivités locales et de divers organismes, dans le cadre de la loi du 29 septembre 1948, provoquent, à l'occasion de leur exécution, des dépenses de fonctionnement assez importantes, supportées par le budget de l'Etat.

Il convient donc, ainsi qu'il est pratiqué dans d'autres cas similaires, de prévoir le remboursement de ces frais. Le prélèvement envisagé répond à cette fin.

Commentaires. — Cet article, qui avait été adopté sans modification par la commission des finances de l'Assemblée nationale, a été disjoint en séance publique.

En fait, cet article vise essentiellement les fonctionnaires des ponts et chaussées qui sont appelés à bénéficier de rémunérations en sus de leur traitement pour les travaux qu'ils exécutent dans leurs départements pour le compte des collectivités publiques ou privées. Or, il est incontestable que ces travaux supplémentaires entraînent des dépenses de matériel et de personnel d'exécution dont l'Etat fait les frais.

La présente disposition a pour objet d'assurer au budget le remboursement très approximatif des charges qu'il supporte de ce fait.

La recette escomptée, qui a été évaluée à 150 millions, est inscrite dans les recettes budgétaires à la ligne « Produits divers ».

Votre commission des finances, après en avoir longuement discuté, estime que la mesure est justifiée dans son principe et elle a décidé de vous demander de rétablir le texte proposé par le Gouvernement.

## Article 47.

*Travaux complémentaires à effectuer sur le réseau secondaire d'intérêt général du Vivarais-Lozère.*

Texte proposé par le Gouvernement:

Le montant des travaux complémentaires de premier établissement dont l'exécution pourra être autorisée en 1957 sur le réseau d'intérêt général secondaire du Vivarais-Lozère concédé à la compagnie de chemins de fer départementaux est fixé au maximum à la somme de 2.500.000 francs.

Le montant de ces travaux pourra être fixé par arrêté au cours des années à venir dans la mesure où il n'excédera pas cinq millions de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Le réseau secondaire d'intérêt général du Vivarais-Lozère est concédé à la compagnie de chemins de fer départementaux.

En vertu de la convention des 7 juillet 1928 et 15 mars 1929 approuvée par la loi du 11 avril 1929, l'Etat supporte les charges d'établissement de ce réseau et a la faculté de les payer au moyen d'annuités inscrites à un chapitre du budget des finances.

Un article de loi de finances fixe chaque année le maximum des dépenses à faire pendant l'exercice.

Pour le cas où des travaux imprévus devraient être exécutés en vue d'assurer la sécurité de l'exploitation des réseaux du Vivarais et de la Lozère et des gares communes S. N. C. F., ainsi que pour la construction du tunnel du Jalcrest, il est proposé d'inscrire une autorisation de programme de 2.500.000 F.

Cette somme se répartit comme suit:

Réseau du Vivarais, 1.500.000 F;

Réseau de la Lozère, 1.000.000 F.

En vue d'éviter le vote annuel de cette disposition, l'article proposé prévoit que le Gouvernement pourra désormais, par arrêté,

fixer le volume de ces travaux dès l'instant où ils n'excéderont pas cinq millions de francs.

Cette disposition n'a fait l'objet d'aucune discussion à l'Assemblée nationale.

Pour sa part, votre commission des finances vous propose de l'adopter sans modification

## Article 48.

*Dépenses à faire ou à engager au cours de l'exercice 1957 par l'administration des chemins de fer de la Méditerranée au Niger*

Texte proposé par le Gouvernement:

Les dépenses qui peuvent être faites ou engagées au cours de 1957, par l'administration des chemins de fer de la Méditerranée au Niger, sont fixées, à titre prévisionnel, à 150 millions de francs, se répartissant comme suit:

- I. — Construction et parachèvement, 150.000.000 F.
- II. — Acquisition de matériel roulant, néant.
- III. — Dépenses rattachées et diverses, néant.

Total, 150.000.000 F.

Ces dépenses seront couvertes par le produit d'emprunts ou d'avances du Trésor effectuées dans les conditions prévues par l'article 7 de l'ordonnance n° 45-2681 du 2 novembre 1945, fixant l'organisation administrative et le régime financier du réseau des chemins de fer de la Méditerranée au Niger.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — En vertu de l'article 7 de l'ordonnance n° 45-2681 du 2 novembre 1945, fixant l'organisation administrative et le régime financier du réseau des chemins de fer de la Méditerranée au Niger, la loi de finances doit, chaque année, fixer le montant des emprunts qui pourront être émis, soit par les soins du ministre des finances, soit directement par l'administration des chemins de fer de la Méditerranée au Niger, pour faire face aux dépenses de construction dudit chemin de fer.

En attendant la réalisation des emprunts en cause, le ministre des finances est autorisé, par le même article 7, à faire des avances directes en capital du Trésor et à fixer le montant et le taux d'intérêt de ces avances.

Le programme des dépenses urgentes jugées indispensables par l'administration des chemins de fer de la Méditerranée au Niger, en accord avec le secrétariat d'Etat aux travaux publics et les services intéressés, s'élève pour 1957, au total de 150 millions de francs se décomposant comme suit:

- I. — Construction et parachèvement:

a) renouvellement du matériel de voie usagé incorporé dans les voies lors de la construction, 93 millions de francs;

b) construction à Colomb-Béchar d'un bâtiment pour services administratifs et techniques, 40 millions de francs;

c) construction à Colomb-Béchar de huit logements de transit, 44,3 millions de francs;

d) construction à Mengoub de dortoirs pour agents du secteur d'entretien de la voie, 2,7 millions de francs;

Total, 150 millions de francs.

- II. — Acquisition de matériel roulant, néant.

- III. — Dépenses rattachées et diverses, néant.

Total des dépenses jugées indispensables, 150 millions de francs.

Cet article n'a donné lieu à aucune observation à l'Assemblée nationale.

Votre commission des finances vous propose de l'adopter sans modification.

## MARINE MARCHANDE

## Article 49.

*Accroissement des ressources du régime de retraite et prévoyance des marins.*

Texte proposé par le Gouvernement:

I. — A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1957, les taux prévus à l'article 2 de la loi n° 53-306 du 10 avril 1953 sont modifiés comme suit:

DESIGNATION	CONTRIBUTIONS		TOTAL
	patronales.	ouvrières.	
Marins et agents du service général.....			
Etrangers admis à concourir à pension.....	9,25	6,75	16
Autochtones des territoires d'outre-mer et autres territoires et pays de l'Union française.....	9,25	•	9,25
Etrangers non admis à concourir à pension....	16	•	16

II. — A compter de la même date, le taux fixé par l'article 3 de la loi du 10 avril 1953 précitée est porté à 8,50 p. 100.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — L'importance du déficit du régime de retraite et de prévoyance des marins (15 milliards pour 1956) a rendu nécessaire un accroissement des ressources propres du régime, obtenu par un relèvement des taux de la contribution patronale à la caisse de retraite et à la caisse de prévoyance des marins.

L'augmentation proposée correspond à un relèvement de 0,75 p. 100 des taux en vigueur et représente pour l'armement une charge annuelle d'environ 1.200 millions.

Cette proposition du Gouvernement a été votée sans discussion par l'Assemblée nationale. Votre commission des finances vous propose de l'adopter.

#### Article 50.

##### Réforme du régime de retraite des marins.

Texte proposé par le Gouvernement:

I. — Le premier alinéa de l'article 51 de la loi n° 1586 du 12 avril 1911 modifiée, déterminant le régime des pensions de retraite des marins français de commerce, de pêche ou de plaisance et des agents du service général à bord des navires, est complété comme suit:

« Toutefois, si, au cours de sa carrière, l'intéressé a occupé pendant au moins cinq années des fonctions supérieures à celles de sa dernière activité et sauf le cas de déclassement dû à une mesure disciplinaire, la pension est calculée pour cette révision sur la base du salaire de la catégorie correspondant auxdites fonctions. »

II. — A. Le paragraphe II de l'article 4 de la loi susvisée est remplacé par les dispositions suivantes:

« Le droit à pension proportionnelle est acquis après quinze années de services, quelle que soit la date à laquelle ils ont été accomplis, et 50 ans d'âge, mais la jouissance en est différée jusqu'à ce que l'intéressé ait atteint l'âge de 55 ans. »

B. Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 42 de la loi susvisée est remplacé par les dispositions suivantes:

« Les agents du service général peuvent, quelle que soit la date à laquelle ils ont cessé de naviguer, prétendre aux pensions, suppléments ou bonifications indiqués pour les marins français. »

C. Le deuxième alinéa de l'article 52 de la loi susvisée est complété comme suit:

« ...dans la mesure où les intéressés ne peuvent pas bénéficier des dispositions du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 42 ci-dessus. »

III. — Il est ajouté, après les deux premiers alinéas de l'article 50 du décret modifié du 17 juin 1938 relatif à la réorganisation et à l'unification du régime d'assurance des marins, un alinéa ainsi conçu:

« Toutefois, le marin titulaire d'une pension d'invalidité accordée en raison d'une maladie pouvant, par sa nature et compte tenu de la navigation exercée, avoir son origine dans un risque professionnel maritime, pourra, s'il remplit par ailleurs les conditions prévues à l'article 4, § 1 ou II, de la loi modifiée du 12 avril 1941, recevoir en outre une pension d'ancienneté sur la caisse de retraite des marins. »

IV. — L'article 9, 7<sup>o</sup>, de la loi susvisée est remplacé par les dispositions suivantes:

« 7<sup>o</sup> Les périodes de temps suivies ou non de la concession d'une pension pendant lesquelles les marins ont reçu une indemnité journalière d'assurance accident ou d'assurances maladie sur la caisse générale de prévoyance des marins français pour une incapacité temporaire de travail. »

V. — Les droits nouveaux ouverts en faveur des marins, de leurs veuves et orphelins, par les modifications prévues aux paragraphes I, II, III et IV ci-dessus, entreront en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1957.

VI. — Sont abrogées toutes dispositions antérieures contraires à celles du présent article. Des décrets pris en forme de règlement d'administration publique procéderont, dans le délai d'un an, à la codification de l'ensemble des dispositions légales ou réglementaires fixant le régime de retraite et le régime de prévoyance des marins.

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 réaliser un certain nombre de mesures favorables aux tributaires du régime de retraite et de prévoyance des marins, et notamment la prise en compte, pour la pension proportionnelle des marins et agents du service général, des services accomplis avant 1930.

Cet article a été voté sans modification par l'Assemblée nationale. Votre commission des finances vous propose son adoption.

#### RADIODIFFUSION-TÉLÉVISION FRANÇAISE

##### Article 51.

##### Ratification d'autorisations de programme accordées par anticipation.

Texte proposé par le Gouvernement:

Sont ratifiés, en application de l'article 7 de la loi n° 55-693 du 22 mai 1955 et de l'article 12, § 1<sup>er</sup>, de la loi n° 56-780 du 4 août 1956, les décrets n° 55-1133, 55-1488, 55-1714 et 56-986 des 20 août 1955, 14 novembre 1955, 31 décembre 1955 et 28 septembre 1956 accordant au secrétaire d'Etat à la présidence du conseil, chargé de l'information, au titre des dépenses en capital imputées sur le budget annexe de la radiodiffusion-télévision française, pour les exercices 1955 et 1956, des autorisations de programme s'élevant à la somme de 3.638 millions de francs pour l'équipement de la télévision.

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 débloquées par anticipation au titre de la télévision, en 1955 et en 1956, qui doivent, conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 7 de la loi n° 55-693 du 22 mai 1955 et aux dispositions du premier paragraphe de l'article 12 de la loi n° 56-780 du 4 août 1956, être soumises à la ratification du Parlement:

a) Décret n° 55-1133 du 20 août 1955:

« Liaison hertziennne Swingate-Cassel-Lille » 55 millions et « Liaisons hertziennes semi-fixes pour reportages éloignés (2<sup>e</sup> tranche) » 60 millions;

b) Décret n° 55-1488 du 14 novembre 1955:

« Liaison hertziennne Perreux-Bordeaux », 355 millions;

c) Décret n° 55-1714 du 31 décembre 1955:

« Centre vidéo de Paris », 820 millions et « centres émetteurs relais à grande et à moyenne puissance (tranche de sept centres) », 1.940 millions;

« Centre vidéo d'Alger (2<sup>e</sup> tranche) », 200 millions;

d) Décret n° 56-986 du 28 septembre 1956:

Opération « Pic du Midi (1<sup>re</sup> tranche) », 130 millions;  
Opération « émetteur de télévision à Oran », 80 millions.  
Cet article recueille l'accord de votre commission.

#### SERVICES MILITAIRES

##### DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

##### Article 52.

##### Rétablissement aux budgets militaires du produit de certaines aliénations et cessions.

Texte proposé par le Gouvernement:

I. — Pendant l'année 1957, le produit des aliénations ou cessions d'immeubles militaires, de fortifications déclassées, de matériels et approvisionnements non indispensables à la vie de l'armée ou non susceptibles d'utilisation dans leur forme actuelle, sera versé au Trésor pour être, dans la limite d'un maximum de quatre milliards de francs, rattaché au budget de la défense nationale selon la procédure des fonds de concours.

II. — Les dispositions de l'article 7 de la loi n° 55-1046 du 6 août 1955 sont reconduites pour 1957.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Le présent article de loi proroge, à titre exceptionnel, les dispositions de la législation en vigueur. Cette procédure est destinée à permettre aux forces armées de s'adapter à l'évolution des techniques en substituant aux immeubles devenus inutilisables et aux matériels et approvisionnements anciens, des matériels et approvisionnements modernes. Votre commission des finances vous demande de lui maintenir votre accord.

##### Article 53.

##### Imputation sur crédits de travaux des rémunérations des personnels temporaires du service du génie.

Texte proposé par le Gouvernement:

Les dispositions de l'article 40 de la loi n° 51-631 du 21 mai 1951 permettant l'imputation sur crédits de matériels ou de travaux des rémunérations mensuelles accordées aux chefs de travaux, conducteurs ou surveillants de travaux du service du génie de l'armée de terre, dès lors qu'ils sont occupés à titre intermittent, sont prorogées jusqu'au 31 décembre 1958.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — L'article 40 de la loi n° 51-651 du 21 mai 1951, prorogé jusqu'au 31 décembre 1957 par l'article 17 de la loi n° 55-1044 du 6 août 1955, prévoyait que l'interdiction édictée par l'article 4 de la loi n° 49-958 du 18 juillet 1949 d'imputer sur les crédits de matériels ou de travaux toute rémunération mensuelle n'était pas applicable aux chefs de travaux, conducteurs et surveillants de travaux du service du génie de l'armée de terre dès lors qu'ils sont occupés à titre intermittent.

La majeure partie des opérations afférentes aux autorisations de programme de 1957 devant être réalisées au cours de l'année 1958, il est donc jugé indispensable de proroger jusqu'au 31 décembre 1958 les dispositions de l'article 40 de la loi n° 51-651 du 21 mai 1951; c'est ce que votre commission des finances vous propose d'accepter.

#### Article 54.

##### *Financement des investissements du service des poudres par le fonds de réserve.*

Texte proposé par le Gouvernement:

Des décrets pris sur le rapport du ministre de la défense nationale et des forces armées et du ministre des affaires économiques et financières fixeront, en autorisations de programme et en crédits de paiement, le montant des investissements financés par le fonds de réserve que le service des poudres sera autorisé à réaliser au titre de l'année 1957.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Lorsqu'il s'agit d'installations nouvelles, les investissements intéressant l'exploitation industrielle du service des poudres sont couverts en recettes par des prélèvements effectués sur le fonds de réserve du service qui est lui-même alimenté par les résultats de l'exploitation (art. 58 de la loi du 29 avril 1926 modifié par l'article 16 de la loi du 31 mai 1933).

Les résultats de l'exploitation de 1956 ne pouvant être présumés, il n'est pas possible d'estimer dès maintenant, même approximativement, les ressources dont disposera le fonds de réserve pour financer les investissements à réaliser en 1957.

Il est prudent, dans ces conditions, de différer toute décision concernant l'emploi en 1957 des sommes dont disposera le fonds de réserve à la fin de l'exercice en cours.

Il est proposé à cet effet de reconduire à 1957 la procédure autorisant par l'article 28 de la loi n° 55-1044 du 6 août 1955 et de laisser à des décrets contresignés par le ministre de la Défense nationale et des forces armées et le ministre des affaires économiques et financières le soin de fixer, le moment venu, l'importance des prélèvements que le service pourra effectuer en 1957 sur son fonds de réserve pour financer des investissements nouveaux.

La commission des finances vous propose d'accepter cette proposition.

#### Article 55.

##### *Rattachement au budget de la défense nationale (section Air) des recettes à provenir du contrôle exercé sur l'exécution des commandes passées par des Gouvernements étrangers et des recettes correspondant à des essais poursuivis au profit de ces Gouvernements dans les services ou établissements relevant du secrétariat d'Etat aux forces armées (air).*

Texte proposé par le Gouvernement:

Les recettes à provenir du contrôle exercé par les services du secrétariat d'Etat aux forces armées (air), direction technique et industrielle de l'aéronautique, sur les commandes exécutées par l'industrie aéronautique au profit de Gouvernements étrangers et du remboursement par des gouvernements étrangers d'essais effectués à leur profit par des services ou établissements relevant du secrétariat d'Etat aux forces armées (air) seront rattachées, selon la procédure des fonds de concours, au budget de la défense nationale, section Air.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — L'industrie aéronautique exécute au profit de gouvernements étrangers des commandes au titre de contrats dont une clause prévoit le contrôle des fabrications par les services du secrétariat d'Etat aux forces armées (air) et la rémunération de ce contrôle sur la base d'un pourcentage du montant des commandes en cause.

Ce contrôle, exigé par les acheteurs étrangers, entraîne tant pour la surveillance en usine que pour les essais en vol, des dépenses supplémentaires en personnel et en frais d'exploitation.

D'autre part, les fabrications en cause sont exécutées en utilisant les moyens industriels mis en place pour les commandes de l'Etat et dont la constitution et la modernisation constante entraînent des investissements importants supportés par le budget de la défense nationale.

Par ailleurs, les services et établissements du secrétariat d'Etat aux forces armées (air) sont de plus en plus fréquemment amenés à exécuter des essais au profit de gouvernements étrangers.

Les charges ainsi supportées par le budget de la défense nationale (section Air) justifient le rattachement des recettes correspondantes par voie de fonds de concours.

Votre commission vous propose l'adoption de cet article, voté sans observation par l'Assemblée nationale.

#### Article 56.

##### *Rattachement au budget de la défense nationale (section Air) des recettes à provenir de la vente de brevets et de la perception des droits de licence.*

Texte proposé par le Gouvernement:

Les recettes à provenir de la perception de redevances stipulées dans les contrats passés par le secrétariat d'Etat aux forces armées (air) et des concessions de licence consenties par ce département seront rattachées, selon la procédure des fonds de concours, au budget de la défense nationale, section Air.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Certains contrats passés par le secrétariat d'Etat aux forces armées (air) pour l'étude et la fourniture de matériels comportent une clause autorisant le fournisseur, moyennant redevances versées à l'Etat, soit à fabriquer pour son compte en vue de la vente à des tiers, soit à céder à des tiers les licences relatives à ces matériels.

En outre, le secrétariat d'Etat aux forces armées (air) peut être amené à concéder des licences.

Le but du présent article est de permettre le rétablissement au budget de la défense nationale (section Air) des recettes ainsi réalisées qui sont la conséquence directe des dépenses d'études et prototypes supportées par ce budget. Il n'appelle pas d'objection de la part de votre commission.

#### Article 57.

##### *Montant maximal du fonds de réserve du service des essences des armées.*

Texte proposé par le Gouvernement:

Le montant maximal que peut atteindre le fonds de réserve du service des essences créé par les lois de finances des 29 avril 1926 et du 30 décembre 1928 est porté de 2.000 millions à 3.500 millions de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Le montant maximal du fonds de réserve du service des essences a été fixé par la loi n° 51-364 du 2 avril 1954 à 2.000 millions de francs.

En raison de la mise en vigueur du système de la gestion, les restes à payer en fin de gestion l'emporteront vraisemblablement sur les restes à recouvrer. La première expérience faite à la clôture de la gestion 1955 confirme cette hypothèse. L'excédent des restes à payer sur les restes à recouvrer est d'environ 1.500 millions. Cette somme devra être imputée à la gestion 1956, apportant ainsi d'entrée à celle-ci un élément important de déséquilibre du compte des recettes et dépenses.

Il est donc nécessaire que la marge prévue du fonds de réserve pour couvrir d'éventuels excédents des dépenses sur les recettes soit sensiblement augmentée.

Par ailleurs, la masse des travaux de premier établissement jugés nécessaires chaque année pour permettre au service des essences de réaliser un développement normal de ses moyens en fonction de l'augmentation des consommations, avait été évaluée à environ 500 millions de francs dans des conditions normales du temps de paix.

Or, l'expérience des événements actuels en Afrique du Nord a montré que le service des essences devait être en mesure d'augmenter très rapidement son potentiel en moyens matériels tels qu'embarcages, capacités de transport, etc. En l'occurrence, le service a pu faire face immédiatement à cette obligation par prélèvement sur les moyens des directions de métropole. Mais la reconstitution nécessaire de ces moyens représente d'ores et déjà une charge de l'ordre de 4 à 500 millions, qui vient s'ajouter aux investissements jugés normaux dans les conditions du temps de paix.

Bien que cette charge extraordinaire puisse être considérée comme temporaire, il apparaît que les disponibilités du fonds de réserve doivent permettre au service des essences de faire face à de telles obligations imprévues qui découlent inéluctablement du caractère militaire de sa mission.

Pour les raisons développées ci-dessus, il est donc proposé que le montant maximal du fonds de réserve soit porté à 3.500 millions de francs.

Il est à souligner que cette mesure ne conduit par à une dépense supplémentaire, le financement de cette augmentation devant être réalisé sur les bénéfices de gestion du service des essences.

Cet article a été voté sans modifications par l'Assemblée nationale et votre commission vous propose de l'accepter.



## Article 58.

*Rétrocession à l'Etat français d'établissements hospitaliers.*

## Texte proposé par le Gouvernement:

Les établissements hospitaliers du service général dont l'Etat français a la propriété en Afrique occidentale française, en Nouvelle-Calédonie et à Madagascar et qui ont été placés sous l'autorité et la surveillance des autorités locales par application de l'article 256 de la loi du 13 juillet 1925 pourront, par décret pris sur le rapport du ministre de la France d'outre-mer et des ministres intéressés, être remis sous l'autorité et sous la surveillance de l'Etat français.

La valeur des matériaux et le prix de la main-d'œuvre correspondant aux constructions faites sur le propre budget des territoires dans ces hôpitaux depuis la date à laquelle ils ont été mis à la disposition de ces territoires seront remboursés par le budget de l'Etat au budget gestionnaire conformément à l'article 553 du code civil.

## Texte voté par l'Assemblée nationale:

## Disjoint.

## Texte proposé par votre commission:

## Reprise du texte du Gouvernement.

Exposé des motifs. — Les mesures prescrites par cet article tendent à permettre à l'armée de reprendre le contrôle de formations sanitaires qui lui appartiennent et qui, à l'heure actuelle, sont louées aux territoires.

Le service de santé militaire outre-mer pourra ainsi faire face aux tâches qui lui incombent aussi bien du point de vue défense nationale que du point de vue technique pur.

Ces formations sont, en effet, indispensables pour assurer, en temps de paix comme en cas de tension ou d'hostilité, les soins aux militaires français et autochtones, aux personnels des cadres généraux, et à leurs familles.

En l'absence de formations appartenant en propre à l'armée, les personnels de l'armée de terre, air et mer devraient être hospitalisés dans les hôpitaux territoriaux, dont le personnel civil, qu'il soit français ou autochtone, échapperait totalement à toute autorité militaire et à tout contrôle technique de la part du service de santé militaire.

En résumé, ces formations du service général constituent, dans les territoires de la France d'outre-mer, l'armature même du service de santé militaire, qui, sans elles, se trouverait sans moyen et pratiquement inopérant.

Commentaires. — L'Assemblée nationale a, sur la proposition de sa commission des finances, disjoint le présent article, estimant qu'il ne convenait pas de régler par la loi de finances une situation qui, outre ses difficultés d'apurement, présente des incidences multiples.

Votre commission pense à l'inverse, pour les motifs exposés dans le rapport spécial sur les crédits militaires (ci-après tome III), qu'il convient de rétablir cet article dans le texte proposé par le Gouvernement.

## Article 59.

*Modalités de report des crédits de paiement affectés aux dépenses en capital des services militaires.*

## Texte proposé par le Gouvernement:

Les crédits demeurés disponibles au titre de la gestion de 1956 sur les chapitres du titre V du budget de la défense nationale pourront, à l'occasion de leur report à 1957, être affectés à des chapitres du titre V du budget de la défense nationale différents des chapitres d'origine.

## Texte voté par l'Assemblée nationale:

Les crédits demeurés disponibles au titre de la gestion de 1956 sur les chapitres du titre V du budget de la défense nationale pourront, à l'occasion de leur report à 1957, être affectés à des chapitres du titre V du budget de la défense nationale différents des chapitres d'origine après avis conforme des commissions des finances du Parlement exprimé conformément aux dispositions de l'article 40 de la loi n° 55-366 du 3 avril 1955.

## Texte proposé par votre commission:

## Conforme.

Exposé des motifs. — Le montant des crédits affectés aux dépenses d'équipement de la défense nationale pour l'année 1957 a été défini en supposant que 30 milliards de crédits de report au moins existeront à la fin de 1956 et s'ajouteront aux dotations de 1957. La répartition de cette somme entre les différents chapitres ne pourra être faite qu'au moment où la situation définitive de 1956 sera connue. Il est possible qu'à ce moment-là, le jeu normal des reports dote certains chapitres d'un excédent de crédits alors que certains autres au contraire souffriraient d'insuffisance. En vue d'éviter cette situation qui pourrait avoir des conséquences graves tant du point de vue militaire que du point de vue industriel, le Gouvernement prévoit, par le présent article, la possibilité de répartir les crédits à provenir des reports de 1956 en fonction des services constatés sur les chapitres. Cette solution permettra d'éviter d'éventuelles ouvertures de crédits supplémentaires en cours d'année qui seraient inopportunes si certains crédits devaient par ailleurs demeurer inemployés.

Commentaires. — L'Assemblée nationale a accepté cette mesure en précisant toutefois que les modifications d'affectation ne pour-

raient être réalisées qu'avec l'avis conforme des commissions financières du Parlement intervenant dans les conditions prévues à l'article 40 de la loi du 3 avril 1955.

Votre commission des finances vous propose de voter cet article sans modification.

## TITRE II

## Dispositions relatives au Trésor.

## 1° DISPOSITIONS GENERALES

## Article 60.

*Comptes de commerce.*

## Texte proposé par le Gouvernement:

I. Les ministres sont autorisés à gérer, conformément aux lois en vigueur, entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 1957, les comptes spéciaux de commerce, dans la limite d'un découvert fixé pour chaque compte et dont le montant total s'élève à 81.400 millions de francs.

II. — Le découvert du compte spécial « substances militaires » pourra être majoré jusqu'au 31 décembre 1957, dans la limite d'un montant global de 11 milliards, 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:

## I. — Conforme.

## II. — Conforme.

III. — Toutefois, en ce qui concerne les comptes « gestion de titres de sociétés d'économie mixte appartenant à l'Etat » et « fonds national d'aménagement du territoire », des limitations pourront être apportées à leur gestion par le décret de répartition prévu par l'article 59 du décret organique en vue de répartir, par comptes particuliers, les opérations des comptes spéciaux du Trésor.

Exposé des motifs et commentaires. — Aux termes de l'article 40 du décret n° 56-601 du 19 juin 1956, les prévisions de dépenses et de recettes des comptes de commerce sont évaluatives; en revanche, le découvert maximum que ces comptes peuvent présenter dans les écritures du Trésor est fixé de façon limitative. Les soldes existant aux comptes de commerce au 31 décembre 1956 seront repris en balance d'entrée en 1957. Le découvert apparaissant à ces comptes au cours de l'année 1957 comprendra donc à la fois le découvert existant au 1<sup>er</sup> janvier 1957 et l'excédent ultérieur des dépenses sur les recettes. Seul, naturellement, cet excédent constituera une charge nouvelle pour la trésorerie en 1957.

Le présent article se borne à fixer à 81.400 millions le montant global des découverts dont sont assésés les dix-huit comptes de commerce.

Toutefois, le découvert de 11 milliards prévu pour le compte « substances militaires » pourra, en cas de besoin, être porté à 14 milliards par arrêté conjoint du ministre des finances et du ministre de la défense nationale.

D'une année à l'autre, l'augmentation ressort globalement à 8.151 millions (81.400 millions en 1957 contre 73.249 millions en 1956).

En fait, les découverts paraissent devoir être utilisés l'an prochain plus complètement qu'ils ne l'auront été cette année et la charge qu'entraînera la gestion des comptes de commerce en 1957 est évaluée à 14 milliards représentant l'excédent du montant global des dépenses de l'année sur celui des recettes.

Exception faite du compte « substances militaires », les découverts prévus sont sensiblement les mêmes que ceux de l'an dernier.

## Seuls paraissent mériter une mention particulière:

1° Celui prévu pour les fabrications d'armement réduit de 5 milliards à 2 milliards.

Ce compte est destiné à suivre l'exécution des commandes passées par les départements militaires auprès de la direction des études et fabrications d'armement.

Il s'agit essentiellement d'un relai du budget: le compte étant débité des provisions versées au fur et à mesure des commandes et crédité ensuite par l'imputation des crédits ouverts au budget. En fait, les régularisations interviennent très vite et, bien que les opérations passées à ce compte doivent s'élever, selon les prévisions, à 125 milliards, il semble, compte tenu de l'expérience de cette année, qu'un découvert de 2 milliards sera suffisant;

2° Le financement des stocks d'uranium et de thorianite, qui passe de \$90 à 1.800 millions par suite de l'accroissement des quantités de minerais stockés et de la valeur accrue des produits transformés;

3° Le fonds national d'aménagement du territoire, qui s'élève de 11,5 milliards l'an dernier à 20 milliards pour 1957.

Votre commission des finances a eu son attention appelée sur deux comptes, dont le découvert important comme la nature des opérations paraissent justifier un contrôle particulier. Il s'agit du compte « gestion de titres de sociétés mixtes appartenant à l'Etat » et du compte « fonds national d'aménagement du territoire ».

L'exposé des motifs ne fournissant aucune indication sur les opérations envisagées, des précisions ont été demandées.

Les réponses ont consisté dans les explications suivantes:

— en ce qui concerne le compte « gestion de titres », on prévoit 2,5 milliards de dépenses dues à concurrence de 2 milliards à des

« augmentations de capital de certaines sociétés de constructions aéronautiques et divers » et à concurrence de 500 millions à une augmentation du fonds de dotation de l'O. N. I. A. ;

— en ce qui concerne le « fonds national d'aménagement du territoire » le ministère des finances s'est borné à donner la liste des localités où des opérations sont envisagées.

De pareils éléments d'information apparaissent comme notablement insuffisants et, accordées sous cette forme, les autorisations équivalaient pratiquement à un blanc-seing. Or, il s'agit dans les deux cas d'investissements importants non seulement en raison de leur incidence financière, mais dans leurs conséquences économiques.

C'est pourquoi votre commission des finances vous demande de compléter le présent article par un paragraphe III qui tend à assurer le contrôle du Parlement sur les opérations appelées à être retracées dans ces comptes.

#### Article 61.

##### Comptes d'affectation spéciale.

Texte proposé par le Gouvernement :

Il est ouvert aux ministres, pour l'année 1957, des crédits d'un montant total de 166.673 millions de francs applicables aux comptes spéciaux d'affectation spéciale.

Le ministre des affaires économiques et financières est autorisé à percevoir, entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 1957, les recettes imputables à ces comptes et dont le montant est évalué à 166.673 millions de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs. — Les comptes d'affectation spéciale retracent les opérations qui, en vertu de la loi, sont financées au moyen de ressources particulières. Le total des dépenses d'un compte ne peut excéder le total des recettes constatées depuis l'origine au même compte sans pendant les trois premiers mois de sa création. Dans le cadre annuel, les dépenses doivent donc être couvertes par les recettes de l'année considérée et, en cas d'insuffisance de celles-ci, par un prélèvement sur les recettes des années antérieures non encore utilisées.

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 affaires économiques et financières dans la limite de cet excédent de recettes.

Pour 1957, les opérations des comptes d'affectation spéciale sont évaluées à 166.673 millions de francs. La décomposition en est donnée à l'annexe I au présent projet de loi. Les recettes et les dépenses effectives de ces comptes s'élevèrent en fait respectivement à 154.418 millions et 164.013 millions, les différences avec le chiffre de 166.673 millions ci-dessus représentant, la première, les prélèvements qui seront effectués sur les recettes antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 1957 pour compenser un excédent des dépenses sur les recettes de l'année, la seconde, la fraction des recettes de 1957, qui excédera les dépenses prévues et qu'il convient de mettre en réserve pour la couverture des dépenses des années ultérieures.

La charge entraînée pour le Trésor par le fonctionnement des comptes d'affectation spéciale est représentée par l'excédent des dépenses effectives imputées à l'ensemble de ces comptes par rapport au total des recettes de 1957. Elle peut être chiffrée à 40 milliards de francs. Elle provient essentiellement de l'importance de dépenses du compte « Fonds forestier national » (2,5 milliards) et surtout du compte « Allocations aux familles d'enfants recevant l'enseignement du premier degré » (9,5 milliards) qui ne pourront être exécutées en 1957 que par un prélèvement sur le solde créditeur de ces comptes. Un excédent de recettes de 2,6 milliards du Fonds national pour le développement des adductions d'eau, compense en partie la charge entraînée par la gestion des deux comptes précédents et de quelques autres comptes d'affectation spéciale.

Commentaires. — S'agissant de comptes qui retracent des opérations financières au moyen de ressources particulières, les dépenses doivent toujours être contenues dans les limites des recettes. Toutefois, dans le cadre d'une année déterminée, les opérations retracées dans ces comptes peuvent se traduire par un excédent de recettes ou par un excédent de dépenses, selon que le solde créditeur au 31 décembre de l'année précédente est appelé à diminuer ou à augmenter au cours de l'année.

Or, en ce qui concerne l'an prochain, les dépenses effectives sont appelées à excéder les recettes d'une dizaine de milliards. Cette somme résulte de l'évolution envisagée pour trois de ces comptes : le Fonds forestier national verra son solde créditeur diminuer de 2,5 milliards et le compte retracant les allocations versées au titre de la loi Barangé diminuera, lui aussi, de 9,5 milliards. En revanche, le Fonds national pour le développement des adductions d'eau aura un excédent de recettes de 2,6 milliards.

Plusieurs comptes ont paru appeler quelques explications :

1<sup>o</sup> Le compte « Service financier de la loterie nationale » :

M. Chapalain ayant souligné que les recettes nettes fournies par la loterie nationale représentaient à peine le tiers du produit brut des émissions, la communication du projet du budget de 1957 a été demandée.

Sur la base de ce document, les 48,6 milliards de recettes seront absorbés par les dépenses suivantes :

	MILLIONS de francs.	POURCENTAGE du produit brut.
Attribution de lots.....	29.568	60
Dépenses de personnel.....	434	0,3
Contrôle financier.....	1,5	»
Dépenses de matériel.....	405	0,8
Frais de placement.....	1.330	2,7
Propagande et publicité.....	935	1,6
Versement au budget général.....	16.376	34

Il ressort de ces chiffres que les dépenses de fonctionnement dépassent à peine 1 p. 100 du produit brut, ce qui paraît raisonnable.

Quant au bénéfice qui est versé au budget, il représente environ le tiers du produit des émissions et 86 p. 100 des recettes nettes.

Le seul poste qui appelle une observation est celui des frais de placement et des dépenses de publicité. Elles absorbent, en effet, 4,3 p. 100 des recettes, ce qui est d'autant plus considérable que si l'on déduit le montant des lots du produit brut, le produit net des émissions ressort à quelque 19 milliards et les frais de placement et de publicité représentent alors près de 12 p. 100 des recettes.

2<sup>o</sup> Le compte « Fonds commun de la recherche scientifique et technique d'outre-mer » retracer des opérations susceptibles de présenter un intérêt tout particulier pour nos collègues représentant les territoires d'outre-mer et c'est à leur intention que les prévisions budgétaires de cet organisme au titre du prochain exercice sont indiquées ici.

Les diverses catégories de dépenses sont les suivantes (en francs) :

Personnel administratif, technique et documentation, 92.100.000.
Personnel de recherches titulaires et contractuels, 292.300.000.
Personnel agricole et d'atelier de l'O. R. S. T. O. M., 8.500.000.
Personnel navigant, 13.250.000.
Indemnités de résidence, familiales, de logement, travaux supplémentaires, suppléments coloniaux, etc., 250.000.000.
Assurances et charges sociales diverses, 19.500.000.
Traitement des agents en congé de longue durée, 1.500.000.
Contribution de l'O. R. S. T. O. M. aux charges résultant de la constitution des pensions civiles des fonctionnaires et du régime de l'I. P. A. C. T. E. des contractuels, 18.500.000.
Versement forfaitaire de 5 p. 100 afférent aux traitements à la charge de l'Etat, des collectivités et établissements publics, 30.000.000.
Voyages du personnel outre-mer, frais de déplacements, d'inspection et de mission en France, outre-mer et à l'étranger, 67.500.000.
Frais matériels des services centraux de l'O. R. S. T. O. M., 16.500.000.
Dépenses administratives des services centraux de l'O. R. S. T. O. M., 2.000.000.
Frais de fonctionnement des services de l'enseignement et des recherches à Bondy et outre-mer, 332.000.000.
Subvention (en vue de la recherche pour publications aux intitulés autonomes de l'A. E. F. et de Madagascar), 100.000.000.
Total des dépenses, 1.213.650.000

Outre ces dépenses correspondant aux services existants, l'O. R. S. T. O. M. prévoit en 1957 :

La prise en charge de la station de recherche agronomique de Sefa (Sénégal), 41 millions.

La mise en place des stations de recherche du caté-cacao en Côte-d'Ivoire, 15 millions de francs.

La prise en charge progressive des principales stations de recherche agronomique actuellement à la charge des budgets territoriaux, (environ 1.300 millions).

Ce dernier poste de dépenses n'est donné qu'à titre indicatif. Son montant ne pourra être arrêté avec précision qu'au fur et à mesure de transferts à l'O. R. S. T. O. M., en application du décret du 17 novembre 1953 sur la réorganisation des recherches outre-mer, des stations de recherche locales actuellement à la charge des territoires.

Pour faire face à ce total de dépenses, l'O. R. S. T. O. M. disposera de :

Recettes propres ou accidentelles (publications, redevances pour services rendus), 24 millions de francs.

Excédent de recettes exercice 1956, 13.650.000 F.

Subvention demandée au fonds commun de la recherche scientifique, 1.165.000.000 F. Le transfert à l'O. R. S. T. O. M. des stations de recherches agronomiques locales donnera lieu à versement par les territoires, par l'intermédiaire du fonds commun de la recherche, de contributions d'un montant égal aux dépenses de ces stations.

3<sup>o</sup> Compte « Réception et vente des marchandises de l'aide américaine ».

Les procédures d'aide américaine comportent généralement l'affectation ou le blocage de la contre-valeur en francs des fournitures américaines dès la notification au Gouvernement français des règlements en dollars effectués par la trésorerie des U. S. A. De ce fait, des décalages momentanés peuvent apparaître entre les décaissements et les encaissements enregistrés au compte spécial.

Ces décalages, d'importance inégale suivant les périodes de l'année et les formes revêtues par l'aide américaine, expliquent les variations du solde du compte spécial.

C'est ainsi que, pour la période écoulée entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 octobre 1956, les opérations retracées à ce compte ont été les suivantes:

		DÉPENSES	RECETTES
		(En millions de francs.)	de francs.)
Accord du 25 avril 1956 (aide au colon)	11.500	21.400	27.600
Accord du 29 avril 1955 (surplus agricoles)	9.900		
Divers accords (reliquat de l'aide Marshall)	2	1.400	600
Total		22.800	28.200

Le montant des opérations qui seront retracées à ce compte en 1957 dépendra évidemment des modalités que revêtira l'aide américaine et de son importance. Etant donné qu'il est difficile d'avancer dès maintenant des prévisions à ce sujet, il a paru naturel de maintenir en 1957 un découvert égal à celui de cette année, soit 45 milliards de francs.

4<sup>o</sup> Le compte « Modernisation des débits de tabac »:

Ce compte, créé par l'article 11 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 relative aux comptes spéciaux du Trésor, retrace les opérations de modernisation des débits de tabac dont le financement est assuré essentiellement par un prélèvement sur le produit des redevances des débits de tabac et le montant de l'amortissement des prêts consentis aux débiteurs de tabac.

L'article 71 du présent projet envisageait la création d'une société mixte dont l'objet aurait été l'approvisionnement des débits de tabac. Cette disposition a été disjointe par l'Assemblée nationale qui, sans aborder la question au fond, s'est bornée à invoquer l'article 51 du décret organique du 19 juin 1956.

Votre commission des finances, qui n'a pas envisagé de reprendre cet article, s'est enquis de savoir si cette décision n'était pas susceptible de se traduire par une modification des prévisions des dépenses et des recettes figurant à ce compte. Renseignements pris, la participation de l'Etat au capital de la nouvelle société, fixée à 4 millions, avait été portée en dépenses. Par ailleurs, les opérations nouvelles devaient se traduire par un ensemble de dépenses évaluées à 260 millions.

Les prévisions doivent donc être révisées en conséquence.

5<sup>o</sup> Le compte « Allocations aux familles d'enfants recevant l'enseignement du 1<sup>er</sup> degré »:

Votre commission des finances a eu son attention particulièrement retenue par ce compte.

Depuis deux ans, ce compte, qui avait antérieurement accusé d'importants excédents, voit d'année en année son solde créditeur diminuer. D'après les indications fournies par le Gouvernement, les dépenses qui seront imputées l'an prochain à ce compte et dont le montant est fixé à 34.947.980.000 F, se décomposent comme suit:

Versement de l'allocation de scolarité, 29.640 millions de francs.

Distribution de lait sucré, 5 milliards de francs.

Remboursement des frais de gestion, 307.980.000 F.

Total, 34.947.980.000 F.

Ces chiffres appellent les remarques suivantes:

1<sup>o</sup> Le montant des dépenses entraînées par le versement de l'allocation de scolarité a été calculé en fonction d'une population scolaire évaluée à 7.600.000 enfants;

2<sup>o</sup> Le crédit proposé pour les distributions de lait sucré suppose que ces distributions seront limitées, comme en 1956, aux enfants de moins de 12 ans. Des distributions à tous les enfants fréquentant un établissement du 1<sup>er</sup> degré auraient exigé des crédits de près de 8.500 millions;

3<sup>o</sup> Les recettes attendues tant de la cotisation additionnelle à la taxe à la valeur ajoutée (23.700 millions) que la taxe de circulation sur les viandes (1.700 millions) seront insuffisantes pour couvrir la totalité des dépenses de 1957. Il sera donc nécessaire d'effectuer un prélèvement de 9.500 millions sur le solde créditeur du compte qui passera de 15.200 millions environ au 1<sup>er</sup> janvier prochain, à 5.700 millions au 31 décembre 1957.

Ainsi, il apparaît clairement que dès 1958 le compte ne sera plus en mesure de faire face aux charges qu'il assume actuellement. Il faudra donc, dès l'an prochain, se préoccuper soit de réduire les prestations, soit de trouver les ressources complémentaires nécessaires.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des finances vous propose d'adopter sans modification le présent article.

#### Article 62.

##### Comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers.

Texte proposé par le Gouvernement:

Les ministres sont autorisés à gérer, conformément aux lois en vigueur, entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 1957, les comptes spéciaux de règlement avec les gouvernements étrangers, dans la limite d'un découvert fixé pour chaque compte et dont le montant total s'élève à 17.700 millions de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Cette catégorie de comptes présente un caractère spécial étant donné que les opérations qui y sont retracées découlent de l'application d'accords internationaux approuvés par la loi.

Dans ces conditions, aucune prévision de recettes ni de dépenses ne peut être établie, mais seulement un découvert maximum qui n'a et ne saurait avoir qu'un caractère limitatif.

Les découverts prévus pour 1957 s'élèvent à 17,7 milliards. Ils sont strictement égaux à ceux de l'an dernier.

La charge appelée à résulter de ces comptes est évaluée, pour l'an prochain, à 2 milliards de francs. Il s'agit essentiellement du dégonflement de deux comptes:

— l'un destiné à suivre l'exécution des accords conclus avec un certain nombre de Gouvernements de l'Europe de l'Est et relatif à l'indemnisation d'intérêts français;

— l'autre relatif à l'échange des marks des anciens prisonniers.

Ces deux comptes, qui ont été créés de sommes relativement élevées, auront à faire face en 1957 à des décaissements importants.

Votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Article 63.

##### Comptes d'opérations monétaires.

Texte proposé par le Gouvernement:

Les ministres sont autorisés à gérer, conformément aux lois en vigueur, entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 1957, les comptes spéciaux d'opérations monétaires, dans la limite d'un découvert fixé pour chaque compte et dont le montant total s'élève à 3.550 millions de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs. — Les règles applicables aux comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers sont également valables pour les comptes d'opérations monétaires. Ceux-ci ne donnent donc lieu à aucune prévision de recettes, ni de dépenses, mais à la fixation d'un découvert maximum ayant un caractère limitatif. Le solde débiteur ou créditeur de ces comptes en fin d'année étant, suivant les comptes, porté à un compte de résultats ou repris en balance d'entrée à la gestion suivante, le découvert imputé à chaque compte retrace soit le solde débiteur des opérations de l'année, soit celui des opérations retracées depuis l'origine du compte.

L'annexe I au présent projet donne la liste des comptes d'opérations monétaires qui fonctionneront en 1957 et précise pour chacun d'eux si le solde en fin d'année est ou non reporté.

On notera que deux comptes ont disparu de cette liste: le compte « Emission de billets du Trésor libellés en francs dans les territoires occupés », clos le 31 décembre 1956 par l'article 80-II de la loi n° 56-780 du 4 août 1956 et le compte « Opérations du fonds de stabilisation des changes de la France d'outre-mer » dont la clôture au 31 décembre 1956 est prévue par le présent projet.

En revanche, en application de l'article 69 du présent projet, le compte « Emission de billets du Trésor libellés en francs et valables en Allemagne pour les forces françaises » sera appelé à retracer en 1957 l'émission de nouveaux billets pour les besoins des forces françaises stationnées en Méditerranée orientale.

La charge nette entraînée par le fonctionnement des comptes d'opérations monétaires est évaluée pour 1957 à 1 milliard de francs. Elle résulte essentiellement de l'excédent de dépenses du compte « Pertes et bénéfices de change » (2 milliards), partiellement compensé par la ressource constituée par l'émission de billets du Trésor mentionnée ci-dessus (1 milliard).

Commentaires. — Ces divers comptes d'opérations monétaires n'appellent pas d'observations. D'après les prévisions émises par l'exposé des motifs, les opérations qu'ils retracent se traduiraient, l'an prochain, pour le Trésor, par une charge nette de 1 milliard de francs.

Du fait de la clôture de deux comptes et de l'ouverture d'un autre, leur nombre passera de 7 à 6 en 1957.

Votre commission des finances vous propose d'adopter l'article, comme l'Assemblée nationale, sans modification.

#### Article 64.

##### Comptes d'avances.

Texte proposé par le Gouvernement:

Il est ouvert au ministre des affaires économiques et financières, au titre de l'année 1957, des crédits d'un montant total de 364.663 millions de francs pour l'octroi d'avances de trésorerie d'une durée maximale de deux ans.

Les recettes à provenir du remboursement de ces avances ainsi que des avances antérieurement consenties sont évaluées à 368.224 millions de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Il est ouvert au ministre des affaires économiques et financières, au titre de l'année 1957, des crédits d'un montant total de 359.663 millions de francs pour l'octroi d'avances de trésorerie d'une durée maximale de deux ans.

2<sup>o</sup> alinéa conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs. — Ces comptes retracent les avances d'une durée maximale de deux ans qui sont consenties sur le fonds de la trésorerie dans les conditions fixées par l'article 43 du décret n° 56-601 du 19 juin 1956.

Lorsque, à l'expiration du délai de deux ans, le débiteur d'une avance n'est pas en mesure de se libérer, sans qu'une consolidation à long terme paraisse pour autant nécessaire, le ministre des affaires économiques et financières peut renouveler ladite avance pour une durée supplémentaire de deux années au plus.

La liste des avances ainsi renouvelées au cours de l'année 1956 est donnée en annexe au présent projet de loi.

Celle-ci donne, d'autre part, la répartition par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires des crédits prévus pour l'octroi d'avances en 1957. Elle indique également le montant probable des remboursements à ces comptes durant l'année, tant sur lesdites avances que sur celles attribuées antérieurement et non encore apurées.

Le montant global des dépenses prévues s'élève à 361.663 millions et celui des recettes est évalué à 363.234 millions. Ces dernières proviendront soit du remboursement par les débiteurs des avances qui leur ont été consenties, soit de la consolidation sous forme de prêts à moyen ou long terme ou de la transformation en subvention des avances qui n'ont pu être remboursées à l'expiration du délai de deux ans ou quatre ans.

La charge nette entraînée pour le Trésor par la gestion des comptes d'avances est représentée par l'excédent des dépenses imputées à ces comptes par rapport aux recettes effectives de l'année. Son calcul suppose l'élimination de diverses recettes d'ordre provenant soit des consolidations d'avances opérées comme il vient d'être indiqué (32 milliards), soit de l'apurement d'avances anciennes consenties à la S. N. C. F. et prévu au moyen de crédits budgétaires d'exercices clos ou périmés (25,9 milliards).

Cette charge est évaluée pour 1957 à 54 milliards. Elle résulte essentiellement des opérations d'avances sur centimes aux collectivités locales (8 milliards), d'avances courantes de trésorerie aux collectivités locales et aux établissements publics (30,7 milliards) et d'avances aux différents régimes sociaux. En ce qui concerne ces dernières, il est rappelé que dans le passé il n'était prévu aucun crédit à ce titre dans la loi des comptes spéciaux, l'équilibre de gestion des différents régimes sociaux paraissant devoir être assuré. En fait, cette hypothèse n'étant jamais vérifiée, il paraît nécessaire de prévoir pour 1957 des crédits permettant l'octroi de ces avances. Leur montant a pu être limité à 15 milliards compte tenu des décisions prises par le Gouvernement en ce qui concerne l'abandon du régime de surcompensation des prestations familiales et l'adoption de mesures propres à assurer l'équilibre des assurances sociales agricoles, du régime d'allocation vieillesse agricole et du régime minier de sécurité sociale.

Commentaires. — Les comptes d'avances constituent évidemment toujours la pièce maîtresse des dispositions relatives aux comptes spéciaux.

Le présent article ouvre un ensemble de crédits d'un montant global de 364,6 milliards pour l'octroi d'avances de trésorerie qui, en vertu de la législation sur les comptes spéciaux, sont consenties pour une durée de deux ans au maximum.

La charge nette entraînée pour le Trésor est évaluée, pour 1957, à 54 milliards. Elle résulte essentiellement des opérations d'avances consenties :

- 1° Aux collectivités locales sur leurs centimes : 8 milliards ;
- 2° Aux collectivités locales et aux établissements publics : 30,7 milliards ;
- 3° Aux différents régimes sociaux : 15 milliards.

Comme le souligne l'exposé des motifs, cette dernière charge n'a pu être réduite à ce chiffre que grâce aux modifications apportées au financement des prestations familiales agricoles prévu par ailleurs et à l'adoption de mesures propres à assurer l'équilibre des assurances sociales agricoles du régime d'allocation vieillesse agricole et du régime minier de sécurité sociale.

Cependant, l'Assemblée nationale a voté cet article avec un abattement de 5 milliards sur l'avance de 10 milliards prévue pour la Régie autonome des transports parisiens en vue d'inciter le Gouvernement à promouvoir la réforme annoncée.

Votre commission des finances vous propose de retenir cette proposition et d'adopter cet article avec la modification adoptée par l'Assemblée nationale.

#### Article 65.

##### Comptes de prêts et de consolidation.

Texte proposé par le Gouvernement :

I. La fraction non utilisée au 31 décembre 1956 des crédits d'un montant respectif de 5.750 millions et de 3.500 millions ouverts par la loi n° 56-780 du 4 août 1956 et applicables aux comptes « Prêts à la caisse centrale de la France d'outre-mer pour la régularisation des cours des produits d'outre-mer » et « Prêts à la Société nationale de constructions aéronautiques du Sud-Est » pourra être reportée à 1957, par arrêté du ministre des affaires économiques et financières.

Les recettes à provenir des prêts antérieurement consentis sont évaluées pour mémoire.

II. Est autorisée, dans les conditions fixées aux articles 44, 45 et 47 du décret n° 56-601 du 19 juin 1956 la consolidation, sous forme de prêts, des avances du Trésor d'un montant total de 40.904 millions de francs qui n'ont pu être recouvrées dans les délais légaux.

Les recettes à provenir, en 1957, de l'amortissement de ces prêts ainsi que des prêts résultant de consolidations antérieures sont évaluées à 3.100 millions de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — En fait, cet article comporte deux dispositions fort différentes :

1° Le report à 1957 de la fraction non utilisée de deux avances prévues au titre de 1956 ;

2° La consolidation d'un certain nombre d'avances qui n'ont pu être recouvrées dans les délais légaux.

En ce qui concerne le renouvellement des deux avances qui n'auront pas été entièrement versées à la fin de l'année, la charge en est évaluée à 4 milliards.

Il convient de rappeler que les deux avances en question avaient été prévues en faveur de la S. N. C. A. du Sud-Est pour la fabrication de « Caravelles » (3,5 milliards) et de la caisse centrale de la France d'outre-mer pour la régularisation des cours des produits d'outre-mer (pour 5.750 millions).

De la comparaison de ces chiffres, on est amené à conclure que les sommes effectivement avancées au 31 décembre au titre de ces deux avances seront de l'ordre de 5 milliards.

En ce qui concerne les consolidations, elles n'entraîneront évidemment aucune charge pour le Trésor. Il s'agit seulement d'ajourner le recouvrement d'avances qui avaient été consenties à des territoires d'outre-mer.

Par ailleurs, on estime à environ 3 milliards le montant des avances consolidées qui pourront être recouvrées l'an prochain.

Ce chiffre, rapproché de celui de la charge de 4 milliards, entraînée par la réalisation tardive des avances prévues au paragraphe 1° fait ressortir à un milliard la charge nette totale que le Trésor aura à supporter l'an prochain pour cette catégorie de comptes.

Votre commission des finances croit devoir appeler votre attention d'une façon toute particulière sur le retard avec lequel va être utilisée l'avance destinée au financement des « Caravelles ». Etant donné la rapidité du progrès en matière aéronautique, le retardement d'une fabrication risque de se traduire par de coûteux mécomptes. On se trouve exposé, en effet, à avoir des appareils démodés et sans valeur en fin de fabrication.

C'est pourquoi, tout en vous demandant d'adopter le présent article, elle tient à exprimer très expressément le souhait que le ministre responsable veille à la cadence des fabrications de la société constructrice et elle se propose de demander éventuellement toutes les précisions qu'elle estimerait nécessaires sur les raisons d'un retard qu'en tout état de cause elle déplore.

#### Article 66.

##### Programme annuel de construction

à réaliser par les organismes d'habitation à loyer modéré en 1957.

Texte proposé par le Gouvernement :

Est fixé à 132 milliards de francs le montant des autorisations de prêts qui peuvent être accordés en application de la législation sur les habitations à loyer modéré pour 1957.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

1er alinéa conforme.

Sur ce montant :

1° Une somme de 105 milliards est réservée à la construction de logements destinés à la location et une somme de 27 milliards est réservée à la construction de logements destinés à l'accèsion à la propriété ;

2° Une somme de 38 milliards est affectée à la réalisation des programmes intéressant la région parisienne telle qu'elle est définie à l'article 48 du code de l'urbanisme et de l'habitation, dont 33 milliards pour la construction de logements destinés à la location.

Les autorisations ci-dessus, non utilisées en 1957, seront reportées à l'année suivante.

Les opérations intéressant principalement l'accèsion à la propriété, effectuées dans les communes rurales (moins de 2.000 habitants agglomérés au chef-lieu), autres que celles englobées dans les agglomérations urbaines, bénéficient, jusqu'au 1er septembre 1957, d'un droit de priorité de 13 milliards.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs. — Le projet de loi n° 2379 tendant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs dispose que le montant des prêts qui pourront être accordés aux organismes d'habitation à loyer modéré est fixé à 132 milliards de francs pour l'année 1957.

Il est rappelé, en outre, qu'à cette source de financement s'ajoute la possibilité pour les organismes d'émettre ou de contracter des emprunts — notamment en vertu de l'article 45 du code des caisses d'épargne — dont le taux d'intérêt est bonifié par l'Etat. Le montant de ces emprunts, qui a atteint 21 milliards en 1955 et est évalué pour l'année 1956 à 26 milliards, semble devoir être au moins égal à ce dernier chiffre en 1957.

Commentaires. — L'Assemblée nationale a voté cette disposition en précisant toutefois, comme cela s'est fait les années précédentes, la ventilation de ce montant total entre les diverses catégories de dépenses.

Votre commission des finances n'a aucune objection à présenter à l'encontre de ce texte.

## Article 67.

*Versements au fonds de développement économique et social.*

Texte proposé par le Gouvernement (1<sup>re</sup> lettre rectificative):

I. — Le ministre des affaires économiques et financières est autorisé à effectuer en 1957 par le débit du compte spécial d'investissement « versement du Trésor au fonds de développement économique et social » et dans la limite d'un montant de 120 milliards de francs des versements destinés à permettre l'octroi des prêts au titre de la législation sur les habitations à loyer modéré.

II. — Le ministre des affaires économiques et financières est autorisé à effectuer en 1957 par le débit du compte spécial d'investissement « versement du Trésor au fonds de développement économique et social » et dans la limite d'un montant de 205 milliards de francs, des versements destinés à permettre l'octroi de prêts pour la réalisation du plan de modernisation et d'équipement ainsi que des programmes de productivité, de conversion et de décentralisation.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs. — L'article ci-dessus a pour objet de doter le fonds de développement économique et social des ressources nécessaires à son fonctionnement, compte tenu des crédits budgétaires de prêts ouverts au titre VI B du budget et des ressources spéciales affectées, qui sont également pris en recette par le fonds.

En ce qui concerne les versements destinés aux organismes d'habitation à loyer modéré, l'autorisation visée à l'article ci-dessus permet d'assurer le financement, par des prêts du Trésor, des opérations en cours et de celles dont le lancement est envisagé en 1957, qui font l'objet des autorisations de prêts accordées par l'article 66 ci-dessus.

Commentaires. — Cet article conditionne le volume des dépenses en capital prévu au titre du prochain exercice. C'est assez dire son importance.

Deux questions ont été particulièrement évoquées au cours de la discussion à l'Assemblée nationale: d'une part, les organismes qui bénéficieraient des prêts accordés en vue de la réalisation du plan de modernisation et d'équipement, d'autre part, l'importance des crédits « débudgétisés ».

En ce qui concerne le premier point, la ventilation des crédits ne saurait figurer dans la loi puisque le décret organique prévoit expressément que les comptes d'investissements économiques sont une catégorie de comptes spéciaux et que le projet de loi de finances autorise les opérations des comptes spéciaux du Trésor par catégories de comptes spéciaux, le détail, par compte particulier, des opérations retracées dans les comptes spéciaux devant être donné par les décrets de répartition. Le Gouvernement a néanmoins communiqué au Parlement les affectations qu'il envisageait et ces précisions n'ont fait qu'accroître les inquiétudes auxquelles avait donné lieu la débudgétisation d'une partie des prêts jusqu'ici consentis par le fonds de développement économique et social, en particulier en ce qui concerne le financement des travaux agricoles.

Finalement, le Gouvernement s'est rendu aux raisons qui lui avaient été présentées et il a décidé de réintégrer dans le fonds de développement économique et social les sommes correspondant aux prêts prévus pour l'alimentation en eau potable, la voirie et l'électrification, soit 19 milliards, diminuant à due concurrence la contribution de l'Etat aux dépenses d'investissement des Charbonnages de France, d'Air-France et de la société chargée d'assurer la distribution du gaz de Lacq.

A la suite de cette correction importante apportée par le Gouvernement à ses propositions primitives, votre commission des finances estime que les craintes qu'elle avait elle-même partagées en présence du projet dans sa première forme ont reçu un apaisement important. Elle croit devoir souligner notamment que la plupart des organismes susceptibles d'éprouver des difficultés pour trouver auprès des établissements de crédit les prêts qui leur sont nécessaires seront, l'an prochain, dotés plus largement qu'en 1956 et, dans ces conditions, elle vous propose d'adopter le présent article sans modifications.

## Article 67 bis.

*Conditions d'attribution des prêts dont la charge est transférée pour 1957 du budget de l'Etat à des établissements de crédits spécialisés.*

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Les prêts dont la charge est transférée pour 1957 du budget de l'Etat à des établissements de crédits spécialisés seront octroyés dans les mêmes conditions pour les bénéficiaires que s'ils avaient été attribués selon la procédure antérieure notamment en ce qui concerne le taux, les garanties demandées aux emprunteurs et les modalités de remboursement.

L'Etat est autorisé à accorder les garanties et les bonifications d'intérêts nécessaires à cet effet.

L'Etat garantira à chaque établissement de crédit spécialisé le montant des ressources supplémentaires qui lui est nécessaire pour assurer l'exécution de la partie des programmes inconditionnels dont le financement lui incombe, de manière à ce que la réalisation des programmes conditionnels ne soit pas affectée par ce changement de procédure.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article, introduit par la commission des finances de l'Assemblée nationale et complété en séance publique, a pour objet de prévenir les graves conséquences que risquait d'entraîner la débudgétisation de certains crédits.

La nécessité où vont se trouver placées beaucoup de collectivités locales de se tourner vers des établissements de crédit pour obtenir les fonds nécessaires à l'exécution de leurs travaux posait un double problème:

1<sup>o</sup> Celui d'obtenir des conditions analogues à celles dont elles bénéficiaient jusqu'alors;

2<sup>o</sup> Celui de trouver tous les fonds qui leur sont nécessaires.

Le présent article stipule dans sa première partie que les prêts devront être attribués suivant les mêmes modalités que précédemment, notamment en ce qui concerne le taux, les garanties demandées aux emprunteurs et les modalités de remboursement.

Le deuxième aliéna, introduit par voie d'amendement en séance publique, pose le problème de l'approvisionnement en fonds et prévoit que l'Etat devra garantir à chaque établissement les ressources nécessaires pour permettre l'exécution des programmes en cours.

Bien que la réintégration dans le budget, à concurrence de 19 milliards, des crédits destinés au financement de travaux d'équipement agricole réduise la portée de la présente disposition, l'utilité de cette dernière n'en demeure pas moins certaine et votre commission des finances vous demande de l'adopter.

## Article 68.

*Prêts du fonds de développement économique et social.*

Texte proposé par le Gouvernement:

Le ministre des affaires économiques et financières est autorisé à consentir, au cours de l'année 1957, par le débit du fonds de développement économique et social, dans la limite des ressources constatées à chacune des sections dudit fonds, des prêts aux entreprises, organismes et collectivités, tels qu'ils sont prévus au décret n° 55-875 du 30 juin 1955 portant création du fonds.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs. — Le présent article autorise pour 1957 les opérations du fonds de développement économique et social.

L'intervention du fonds revêtant, en principe, un caractère supplétif (sauf en ce qui concerne les habitations à loyer modéré), les prêts ne sont pas fixés *a priori*, mais seront consentis en tant que de besoin dans la limite des ressources mises à la disposition de chacune des quatre sections du fonds. Ces ressources sont constituées par les versements du Trésor autorisés à l'article ci-dessus, et par les crédits du titre VI B (prêts et avances) du budget civil.

Commentaires. — Il s'agit d'une disposition de pure forme qui ne suggère aucune observation et dont l'adoption ne saurait donner lieu à discussion.

## Article 69.

*Comptes spéciaux d'opérations dans les territoires allemands.*

Texte proposé par le Gouvernement:

Les dépenses effectuées en deutschmark sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne et à Berlin et les recettes recouvrables sur ces territoires seront imputées aux comptes spéciaux d'opérations exécutées en monnaie locale ouverts par l'article 76 de la loi n° 46-2914 du 23 décembre 1946 et l'article 36 de la loi n° 55-1044 du 6 août 1955.

Les prévisions de recettes et de dépenses de ces comptes spéciaux seront fixées par arrêté interministériel communiqué préalablement aux commissions des finances des deux assemblées.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Les opérations en monnaie locale exécutées sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne et à Berlin sont retracées dans un compte spécial du Trésor dont il convient de rappeler annuellement les modalités de fonctionnement.

Le compte ne retrace d'opérations nouvelles qu'à Berlin où subsiste le régime d'occupation. Sur le territoire de la République fédérale, son intervention est limitée à la régularisation d'opérations antérieures.

Il convient également de prévoir le fonctionnement en 1957 du compte spécial ouvert par l'article 36 de la loi n° 55-1044 du 6 août 1955 et destiné à retracer les opérations effectuées en deutschmark sur le territoire de la République fédérale sur le montant de la contribution allemande à l'entretien des troupes françaises stationnées en Allemagne.

Cette disposition est renouvelée chaque année. Elle tend à permettre le fonctionnement des comptes spéciaux d'opérations dans les territoires allemands, dont le découvert a été fixé par l'article 63 du présent projet.

Cet article n'appelle aucune observation.



## Article 70.

*Emission de billets du Trésor libellés en francs pour les besoins des forces françaises stationnées en Méditerranée orientale.*

## Texte proposé par le Gouvernement:

Le ministre des affaires économiques et financières est autorisé à mettre en circulation des signes monétaires émis au nom du Trésor public, libellés en francs, pour les besoins des forces françaises stationnées en Méditerranée orientale et des personnes autorisées par elles.

Les opérations comptables relatives à l'émission et au retrait de la circulation de ces billets seront retracées dans les écritures du Trésor au compte spécial ouvert en exécution des dispositions du troisième alinéa de l'article 37 de la loi n° 55-1044 du 6 août 1955.

## Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

## Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs. — Afin d'éviter que le stationnement des forces françaises en Méditerranée orientale sur un territoire ne faisant pas partie de la « zone franc » n'entraîne une trop lourde charge en devises pour le Trésor, une partie des besoins collectifs et individuels de ces forces seront satisfaits par des économats et des foyers de l'armée installés à Chypre et approvisionnés en produits français.

Les achats effectués sur place auprès de ces organismes devront être réglés en francs. Mais, comme les réglementations française et locale en matière de change s'opposent à ce que des francs métropolitains circulent dans l'île, les autorités britanniques ont donné leur accord à la mise en circulation à Chypre d'une monnaie de compte n'ayant de pouvoir libératoire qu'à l'égard des services français et analogue aux billets du Trésor émis en Allemagne en vertu de l'article 37 de la loi n° 55-1004 du 6 août 1955.

L'autorisation d'émission de cette nouvelle monnaie doit être accordée dans les mêmes conditions.

D'autre part, étant donnée la similitude existant entre les billets du Trésor circulant en Allemagne et ceux à émettre pour les besoins du corps expéditionnaire, les opérations d'émission et de retrait des nouvelles coupures seront retracées au compte spécial d'opérations monétaires ouvert en exécution des dispositions de l'article 37 du texte précité et dont l'intitulé sera modifié en conséquence.

Commentaires. — Il s'agit de l'institution, essentiellement à Chypre, d'un système analogue à celui qui avait été instauré en Allemagne.

Cette monnaie spéciale permettra aux militaires de régler leurs dépenses à l'égard des économats et des foyers de l'armée tout en prévenant le risque de l'échange de francs contre des devises étrangères.

Cette mesure d'ordre strictement technique est susceptible de faire obstacle à certaines fuites de capitaux.

Votre commission des finances vous recommande son adoption.

## Article 71.

*Approvisionnement et modernisation des débits de tabac.*

## Texte proposé par le Gouvernement:

En vue d'organiser la livraison gratuite des tabacs au domicile des débiteurs, le ministre des affaires économiques et financières est autorisé à prendre une participation dans une société d'économie mixte qui sera constituée à cet effet. La participation de l'Etat au capital de cette société ainsi que le montant des frais d'exploitation des services de livraison seront couverts par un prélèvement sur le produit des redevances de débits de tabacs. Ce prélèvement ainsi que les opérations de dépenses correspondantes seront retracés au compte ouvert dans les écritures du Trésor par l'article 41 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 qui s'intitulera désormais: « Approvisionnement et modernisation des débits de tabacs ». La somme correspondant à la participation de l'Etat au capital de la société sera rattachée par voie de fonds de concours au budget du ministère des affaires économiques et financières (II. Services financiers).

## Texte voté par l'Assemblée nationale:

Disjoint.

## Texte proposé par votre commission:

Disjonction maintenue.

Exposé des motifs. — En application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 37 du décret impérial du 12 janvier 1811, les débiteurs de tabac sont tenus de s'approvisionner, par eux-mêmes, à l'entrepôt qui leur est assigné. Or, cette obligation, conforme à la technique commerciale de l'époque, comporte aujourd'hui de sérieux inconvénients pour le monopole, car elle ne permet pas toujours d'assurer l'approvisionnement régulier des comptoirs, la constitution judicieuse et le renouvellement des stocks dans les débits.

C'est pourquoi il avait paru rationnel et conforme aux pratiques commerciales modernes d'organiser sur tout le territoire la livraison gratuite des produits du monopole dans les débits.

Le Gouvernement, qui souhaite mettre rapidement cette réforme en application, s'est trouvé en présence de propositions divergentes du conseil d'administration de la Caisse autonome d'amortissement et du Service d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes, d'une part, qui préconisaient l'achat de 113 nouveaux véhicules utilitaires en complément des 42 déjà existants pour assurer — après concentration des entrepôts de tabac — les livrai-

sons par les moyens du S. E. I. T. A. et, d'autre part, de la direction générale des impôts, qui proposait d'effectuer ces livraisons non pas en utilisant un parc administratif de véhicules, mais par la procédure ordinaire de conclusion des marchés avec des entrepreneurs locaux de transports publics. En présence de ces deux projets, le Gouvernement a considéré qu'il convenait de s'orienter vers une formule qui consiste à constituer une société d'économie mixte au sein de laquelle le S. E. I. T. A. et l'administration des contributions indirectes interviendraient sur un pied d'égalité. Cette solution de compromis qui, après études, a paru la plus simple et la moins onéreuse pour l'Etat, permettrait également de faire appel à la participation des débiteurs de tabac eux-mêmes, directement intéressés à la bonne marche des services de livraison.

La société, au capital très réduit (10 millions de F au maximum), serait constituée entre l'Etat, la Caisse autonome d'amortissement, certaines chambres syndicales de débiteurs de tabac, ou leur confédération, et la Société nationale des chemins de fer français. La participation des actionnaires à la constitution du capital de la société pourrait être ainsi fixée: Etat, 40 p. 100; Caisse autonome, 40 p. 100; organisations syndicales de débiteurs de tabac, 15 p. 100; Société nationale des chemins de fer français, 5 p. 100.

Le Gouvernement estime que les opérations de dépenses concernant la participation de l'Etat au capital de la société et l'approvisionnement des comptoirs de vente pourraient être couvertes par un prélèvement sur le produit des redevances des débiteurs de tabac et qu'elles devraient, en conséquence, être imputées au compte ouvert dans les écritures du Trésor par l'article 41 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953, qui retracé déjà les opérations entraînées par la modernisation des débits de tabac et qui fonctionne dans les mêmes conditions. La somme correspondant à la participation de l'Etat au capital de la société serait rattachée par voie de fonds de concours au budget général.

Commentaires. — Cet article a été disjoint par l'Assemblée nationale comme tombant sous l'interdiction prévue par l'article 41 du décret organique.

Votre commission des finances estime parfaitement fondée l'application ainsi faite du décret organique et elle vous propose de maintenir la disjonction du présent article.

## Article 72.

*Financement des dépenses des services français en Allemagne.*

## Texte proposé par le Gouvernement:

Les trois premiers alinéas de l'article 36 de la loi n° 55-1044 du 6 août 1955 sont remplacés par les dispositions ci-après:

« Est autorisée l'ouverture, dans les écritures du Trésor, d'un compte spécial classé parmi les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers, destiné à retracer les opérations de recettes et de dépenses effectuées en deutschmark, sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne, se rapportant à l'emploi de la contribution allemande à l'entretien des forces françaises stationnées en Allemagne et des services à leur suite, de certaines disponibilités en deutschmark appartenant au Trésor français et des crédits du budget général, affectés à la couverture des dépenses des services français en Allemagne. Ce compte spécial est géré par le ministre de la défense nationale et des forces armées.

« Au débit de ce compte seront constatées les dépenses de fonctionnement des services militaires et civils français en Allemagne, réglées soit par les bureaux allemands de paiement, soit par les caisses publiques françaises.

« Au crédit du compte seront portés:

« Des recettes, inscrites pour ordre et égales au montant des dépenses d'entretien des forces françaises stationnées en Allemagne et des services à leur suite, réglées directement par les bureaux allemands de paiement;

« Les versements effectués en deutschmark par les bureaux allemands de paiement pour la couverture des dépenses de même nature payées par les caisses publiques françaises ainsi que les recettes corrélatives recouvrées en deutschmark tant par les bureaux allemands de paiement que par les caisses publiques françaises;

« Les versements affectés à la couverture des dépenses des services français en Allemagne réglées par les caisses publiques françaises et imputables sur les disponibilités en deutschmark appartenant au Trésor français, soit sur les crédits du budget général, les sommes versées faisant, dans ce second cas, l'objet d'une conversion en deutschmark par l'intermédiaire du compte spécial du Trésor visé à l'article 38 ci-après. »

## Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

## Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — L'article 36 de la loi n° 55-1044 du 6 août 1955 a ouvert, dans les écritures du Trésor, un compte spécial destiné à retracer les opérations de recettes et de dépenses effectuées en deutschmark par les bureaux allemands de paiement et par les caisses publiques françaises au titre de la contribution allemande à l'entretien des forces françaises stationnées en Allemagne et des services à leur suite, prévue par la convention financière annexée aux Accords de Paris.

Depuis le 6 mai 1956, le financement des dépenses en deutschmark des services militaires et civils français en Allemagne est assuré:

Par la contribution financière que les autorités allemandes ont accepté de reconduire pour la période postérieure au 5 mai 1956.

Par les disponibilités en deutschmark appartenant au Trésor français figurant notamment au compte spécial ouvert par l'article 76 de la loi n° 46-2911 du 23 décembre 1946 et provenant du solde des opérations d'occupation, lequel, en vertu d'un accord franco-allemand, peut être affecté à la couverture de dépenses des services diplomatiques et militaires français en Allemagne;

Par des crédits ouverts au budget de chacun des départements ministériels français possédant des services en Allemagne.

Il est opportun de continuer à imputer au compte ouvert par l'article 36 de la loi du 6 août 1955 les dépenses en deutschmark des services français en Allemagne, tout en soumettant lesdites dépenses à la réglementation des dépenses à l'étranger.

Le compte en question, qui devra être maintenu ouvert dans les écritures du Trésor pour permettre de retracer, jusqu'au 5 mai 1957, conformément aux dispositions de la convention financière précitée, les opérations pouvant se rapporter à la contribution allemande versée du 6 mai 1955 au 5 mai 1956, sera utilisé pour l'imputation des recettes et des dépenses affectées à la nouvelle contribution allemande.

Le présent article a pour objet d'autoriser le fonctionnement du compte spécial, conformément aux propositions qui précèdent. Cet article, qui n'a d'ailleurs donné lieu à aucune discussion à l'Assemblée nationale, ne paraît pas appeler d'observation.

Votre commission vous suggère de l'adopter sans modification.

#### Article 73.

##### *Clôture et report de la date de clôture de certains comptes.*

Texte proposé par le Gouvernement:

1. Le compte spécial « Opérations du fonds de stabilisation des changes de la France d'outre-mer » sera définitivement clos le 31 décembre 1956.

2. La date de clôture des comptes spéciaux énumérés ci-dessous, fixée au 31 décembre 1956, est reportée au 31 décembre 1957:

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 affectées à la réalisation des surplus américains et des biens prélevés en Allemagne.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs. — 1. Ce compte a été ouvert dans les écritures du Trésor par l'article 13 de la loi n° 50-586 du 27 mai 1950 pour retracer la prise en charge par le Trésor du solde créditeur ou débiteur des opérations du Fonds de stabilisation des changes de la France d'outre-mer, institué par l'ordonnance du 2 février 1944, en vue de répartir, entre les offices coloniaux des changes, les devises fournies par le fonds de stabilisation métropolitain.

Depuis l'alignement du régime des territoires français du Pacifique sur celui de la zone franc C. F. A. et la cessation des opérations sur devises à des cours préférentiels dans les départements d'outre-mer, le Fonds de stabilisation des changes de la France d'outre-mer n'effectue plus d'opération. Il est donc proposé de clore au 31 décembre 1956 le compte spécial du Trésor.

2. 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 l'origine 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 51 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° 47-2153 du 15 novembre 1947, les recettes et les dépenses entraînées par l'échange des signes monétaires et par l'octroi de la garantie du Trésor aux compagnies d'assurances et aux établissements de crédit sarrois sont imputées à un compte spécial du Trésor dont la clôture a été fixée, en dernier lieu, au 31 décembre 1956.

Cependant, certaines opérations resteront encore à effectuer à cette date.

Il apparaît donc de toute nécessité de reporter au 31 décembre 1957 la date de clôture du compte spécial.

Opérations de recettes et de dépenses affectées à la réalisation des surplus américains et des biens prélevés en Allemagne. Ce compte, dont les opérations de liquidation ne seront pas totalement terminées au 31 décembre 1956, doit être maintenu dans les écritures du Trésor pendant une nouvelle année.

La gestion de ces comptes en liquidation procurera au Trésor, en 1957, des ressources évaluées à 2 milliards.

Commentaires. — Cet article concerne essentiellement la liquidation des organismes professionnels créés sous l'occupation.

On peut évidemment déplorer que soit encore reportée la clôture de certains comptes dont toutes les opérations devraient être liquidées à l'heure actuelle, mais ce retard est dû presque toujours à des affaires contentieuses dont il ne dépend pas de l'administration de hâter la conclusion.

C'est pourquoi votre commission des finances vous propose d'adopter le présent article.

#### Article 74.

##### *Autorisation d'engagement au titre du compte « Fonds forestier national ».*

Texte proposé par le Gouvernement:

Le montant maximal des dépenses que le ministre chargé de l'agriculture est autorisé à engager, en 1957, sur les ressources du fonds forestier national est fixé à 3.600 millions de francs.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Les travaux financés par le fonds forestier national (travaux de boisement et de reboisement, conservation et mise en valeur des terrains boisés) s'échelonnent normalement sur plusieurs années. Il est donc nécessaire de prévoir, en dehors des crédits de paiement applicables à l'année 1957, les crédits d'engagement permettant l'établissement d'un programme d'ensemble.

Il s'agit d'une disposition de caractère annuel destinée à permettre au fonds forestier de poursuivre ses opérations.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

#### Article 75.

##### *Fonds national d'aménagement du territoire. Autorisations de programme.*

Texte proposé par le Gouvernement:

Le montant des autorisations de programme imputables sur le « fonds national d'aménagement du territoire » est fixé à 19 milliards de francs pour l'année 1957.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs. — En application du décret n° 54-1217 du 17 décembre 1954 le ministre chargé du logement et de la reconstruction a été autorisé à engager, sur le fonds national d'aménagement du territoire, un programme d'opérations de 10 milliards pour chacune des années 1955 et 1956.

Au moment où l'intervention du fonds ne cesse de se développer en vue de faciliter la création et l'aménagement de zones industrielles et de zones d'habitation, il est apparu souhaitable de fixer à 19 milliards les autorisations de programme.

Commentaires. — Votre commission vous propose d'accepter cet article, sous le bénéfice des réserves présentées au même sujet à propos de l'article 60 ci-dessus.

## 2° DISPOSITIONS SPECIALES

#### Article 76.

##### *Octroi d'avances du Trésor à la République autonome du Togo.*

Texte proposé par le Gouvernement:

Dans le cadre de l'article 26 du décret n° 56-847 du 21 août 1956 portant statut du Togo, le Trésor français peut consentir à la République autonome du Togo des avances de trésorerie.

Ces avances seront imputées sur les crédits ouverts respectivement au titre de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article 31 de la loi du 31 décembre 1953.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Depuis l'intervention du décret n° 56-847 du 21 août 1956, le régime d'avances du Trésor prévu en faveur des collectivités et établissements publics ainsi que des territoires d'outre-mer, n'est plus applicable au Togo devenu République autonome.

Il paraît nécessaire de permettre au Togo de continuer à bénéficier de l'aide du Trésor français au cas où la situation de trésorerie de la nouvelle République autonome le rendrait nécessaire.

Votre commission des finances vous propose d'adopter cet article qui n'a donné lieu à aucune discussion à l'Assemblée nationale.

#### Article 77.

##### *Bonifications d'intérêts applicables aux emprunts émis ou contractés 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 1957, les bonifications d'intérêts instituées par les articles 207 et 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:

Pour l'année 1957, les bonifications d'intérêts instituées par les articles 207 et 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 crédits immobiliers.

(Le reste sans changement).

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs. — Les articles 207 et 208 du code de l'urbanisme et de l'habitation ont institué un système de bonifications d'intérêts dont l'objet est de permettre aux organismes d'habitations à loyer modéré de bénéficier du concours des capitaux privés et d'accroître ainsi le volume mis à leur disposition sous forme des prêts consentis directement par l'Etat.

Le montant maximal des capitaux privés susceptibles d'être investis dans de telles opérations avait été évalué à 2 milliards, sans préjudice des 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 et dont le montant pourra être bonifié sans limitation.

Commentaires. — Avec l'accord du Gouvernement, l'Assemblée nationale a substitué au chiffre de 2 milliards celui de 5 milliards déjà inscrit dans le projet de loi-cadre.

Votre commission des finances vous engage à accepter l'article ainsi modifié.

#### Article 78.

##### *Opérations de sociétés de développement régional.*

Texte proposé par le Gouvernement:

L'article 1<sup>er</sup> du décret n° 55-876 du 30 juin 1955 relatif aux sociétés de développement régional est complété par l'alinéa ci-après:

« Ces sociétés sont autorisées à consentir des prêts à 5 ans et plus aux entreprises industrielles dans lesquelles elles prennent des participations au capital. Elles peuvent en outre donner leur garantie aux emprunts à 5 ans et plus contractés par lesdites entreprises. »

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Premier alinéa conforme.

« Ces sociétés sont autorisées à consentir des prêts à 5 ans et plus aux entreprises dans lesquelles elles prennent des participations au capital. Elles peuvent en outre donner leur garantie aux emprunts à 5 ans et plus contractés par lesdites entreprises. »

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs. — L'article premier du décret n° 55-876 du 30 juin 1955 donne pour objet exclusif aux sociétés de développement régional de prendre des participations en capital dans des entreprises industrielles. Afin de faciliter le financement des investissements de ces entreprises le présent article autorise les sociétés de développement régional à leur consentir des prêts ou des garanties.

Commentaires. — L'Assemblée nationale a élargi la portée de cet article en y supprimant le mot « industrielles » ce qui permettra de faire bénéficier toutes les entreprises des concours des sociétés de développement régional.

Votre commission des finances est favorable à l'adoption du texte ainsi amendé.

#### Article 79.

##### *Subventions de l'Etat pour l'équipement des ports et travaux de défense contre les eaux et contre la mer.*

Texte proposé par le Gouvernement:

Les deux premiers alinéas de l'article unique de la loi n° 48-1540 du 1<sup>er</sup> octobre 1948 sont remplacés par les dispositions suivantes:

« Jusqu'au 31 décembre 1960 le secrétaire d'Etat aux travaux publics, aux transports et au tourisme est autorisé à faire rattacher au budget général, à titre de fonds de concours pour dépenses d'intérêt public, le produit des emprunts effectués par des collectivités publiques ou privées en vue de l'équipement des ports et plus spécialement de la défense des lieux et installations portuaires de pêche contre les eaux et contre la mer.

« Il est autorisé, en outre, à allouer à ces collectivités des subventions payables en annuités dont le montant est calculé de manière à permettre l'amortissement en quinze ans au moins, au taux de 5 p. 100, des emprunts correspondant au montant de la participation en capital que l'Etat prend en charge suivant la réglementation en vigueur, ces emprunts ne devant en aucun cas être contractés sur des crédits provenant du fonds de développement économique et social. »

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs. — La loi du 1<sup>er</sup> octobre 1948 a autorisé le ministre des travaux publics à subventionner en annuités les travaux d'équipement des ports et certains travaux de défense contre les eaux et contre la mer.

Ces dispositions, initialement prévues pour les années 1948, 1949 et 1950, ont été prorogées à plusieurs reprises.

Il apparaît souhaitable de permettre à l'Etat de continuer à subventionner les travaux dont il s'agit et d'aligner les conditions d'octroi et les modalités de calcul des subventions en annuités sur celles qui sont en vigueur en matière d'équipement rural.

Aussi l'article ci-dessus a-t-il pour objet:

1° De proroger jusqu'au 31 décembre 1960 les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> octobre 1948;

2° De permettre l'amortissement des emprunts en quinze ans au moins, au taux de 5 p. 100, alors que les dispositions antérieures prévoyaient un amortissement en trente ans au taux de 4 p. 100.

Commentaires. — Cet article a fait l'objet d'une brève discussion à l'Assemblée nationale.

Sa commission des finances n'avait retenu que le premier alinéa de l'article proposé par le Gouvernement. Elle avait disjoint le deuxième alinéa sous prétexte qu'il envisageait une modification des bases de calcul des subventions en annuités versées par l'Etat; au lieu d'être établies sur une durée d'amortissement de trente ans au taux de 4 p. 100, le Gouvernement envisageait de les calculer désormais sur une durée de quinze ans au taux de 5 p. 100. Cette disposition, toute à l'avantage des collectivités intéressées, puisqu'elle leur permettra de s'adresser aux caisses publiques, a été rétablie en séance publique.

Votre commission des finances vous propose, en conséquence, d'adopter le présent article sans modification.

#### Article 80.

Texte proposé par le Gouvernement:

Dans la limite d'un montant maximal de 65 millions de francs, le ministre des affaires économiques et financières est autorisé à donner la garantie de l'Etat aux emprunts qui seront contractés par la Fédération mondiale des anciens combattants pour l'acquisition et l'aménagement d'un immeuble à Paris. Le service des intérêts de cet emprunt sera pris en charge par l'Etat.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs. — La Fédération mondiale des anciens combattants désire installer ses services à Paris et envisage dans ce but l'acquisition et l'aménagement d'un hôtel particulier situé, 16, rue Hamelin.

L'achat de cet immeuble et les réparations indispensables à sa remise en état entraîneront des dépenses dont le montant total a été évalué à 65 millions de francs et auxquelles la Fédération ne pourra faire face qu'en recourant à l'emprunt.

Etant donné l'intérêt de la fixation en France du siège de la Fédération mondiale des anciens combattants, il apparaît utile de faciliter à cet organisme l'obtention des prêts qui lui seront nécessaires.

Tel est l'objet du présent article qui autorise le ministre des affaires économiques et financières à accorder la garantie de l'Etat aux emprunts qui seront contractés par la Fédération et à faire prendre en charge par l'Etat le service de leurs intérêts.

Commentaires. — La Fédération mondiale des anciens combattants a, dès à présent, engagé des conversations avec la caisse des dépôts et consignations qui s'est déclarée disposée à lui accorder un prêt suffisant pour lui permettre l'acquisition et l'aménagement de l'immeuble sur lequel elle a arrêté son choix, à condition que ce prêt soit assorti de la garantie de l'Etat.

Ce prêt serait consenti au taux normal de la caisse des dépôts, soit 5,5 p. 100.

En raison du montant relativement modeste de l'opération envisagée et du désir de voir les services de la Fédération mondiale des anciens combattants définitivement installés, votre commission des finances vous propose d'adopter sans modifications le présent article.

#### Article 81.

##### *Modification de l'article 45 du code des caisses d'épargne.*

Texte proposé par le Gouvernement:

L'article 45 du code des caisses d'épargne est complété par un cinquième alinéa ainsi conçu:

« Les caisses d'épargne ordinaires peuvent être autorisées à proposer à la caisse des dépôts et consignations, sur la part définie ci-dessus, d'autres placements que ceux prévus au 2° de l'article 19, à des fins et dans des conditions fixées par décret pris sur le rapport du ministre des affaires économiques et financières, après avis de la commission supérieure des caisses d'épargne et de la commission de surveillance de la caisse des dépôts et consignations. Ce décret détermine les modalités d'application des opérations des articles 46 à 49 ci-après. »

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Disjoint.

Exposé des motifs. — L'article 45 du code des caisses d'épargne limite les emplois qui peuvent être faits par la caisse des dépôts sur proposition des caisses d'épargne ordinaires aux opérations de prêts en faveur des collectivités publiques et des organismes jouissant de la garantie de ces collectivités ou de l'Etat. Etant donné l'importance des ressources à placer sur proposition des caisses et les conditions satisfaisantes dans lesquelles ce mécanisme a fonctionné depuis son institution, ainsi que l'intérêt que les caisses d'épargne peuvent porter à des investissements de caractère économique et social n'incombant pas aux collectivités locales, il semblait que le droit d'initiative ouvert par la loi du 24 juin 1950 pourrait être élargi.

Tel était l'objet du présent article, qui tendait à autoriser les caisses d'épargne à proposer à la caisse des dépôts d'autres opérations de placements, dont l'objet et les modalités seraient fixés par décret pris sur le rapport du ministre des affaires économiques et financières après avis de la commission supérieure des caisses d'épargne et de la commission de surveillance de la caisse des dépôts.

Commentaires. — L'Assemblée nationale a adopté cette disposition, malgré l'avis de sa commission de la reconstruction qui en proposait la disjonction.

Votre commission des finances vous demande de la rejeter.

Elle craint, en effet, malgré les assurances qui ont été fournies à l'Assemblée nationale par M. le ministre des affaires économiques et financières, que cet article ait pour effet, en prévoyant de nouvelles possibilités d'utilisation pour les fonds des caisses d'épargne, de réduire les facultés d'emprunt des collectivités locales et des organismes d'I. L. M.

#### Article 82.

##### *Capital minimal des établissements financiers.*

Texte proposé par le Gouvernement:

Le capital minimal que tout établissement financier doit faire figurer à son bilan, en exécution de l'article 10 de la loi du 14 juin 1941 relative à la réglementation et à l'organisation des professions se rattachant à la profession de banquier, doit être intégralement libéré.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Disjoint.

Texte proposé par votre commission:

Disjonction maintenue.

Exposé des motifs. — En vertu de l'article 10 de la loi du 14 juin 1941, les établissements financiers doivent faire figurer à leur bilan un capital minimal dont le montant est fixé par le ministre des finances.

Cette disposition a essentiellement pour objet d'interdire à un établissement financier d'exercer son activité sans avoir de ressources propres suffisantes.

Il est évident que cette mesure serait inopérante si les intéressés pouvaient se prévaloir de la faculté consentie à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 4 mars 1943, relative aux sociétés par actions, pour avoir un capital libéré seulement du quart pendant cinq ans.

Aussi convient-il de prévoir que le capital minimal des établissements financiers doit être intégralement libéré.

Commentaires. — L'Assemblée nationale a cru devoir disjoindre cet article comme tombant sous le coup de l'article 51 du décret organique.

Rien que la mesure envisagée par le Gouvernement paraisse justifiée, votre commission des finances estime qu'il a été fait une juste application de la réglementation par l'Assemblée nationale et elle vous propose, en conséquence, de maintenir la disjonction.

#### Article 83.

##### *Frappe de pièces de monnaie divisionnaire pour l'Afrique équatoriale française et le Cameroun.*

Texte proposé par le Gouvernement:

L'administration des monnaies et médailles est autorisée à frapper pour le compte de l'Etat des pièces de 10 à 25 F en métal commun destinées à être mises en circulation en Afrique équatoriale française.

Des pièces de même dénomination seront frappées pour le territoire du Cameroun.

La composition, les caractéristiques et le type de ces pièces seront fixés par arrêté pris conjointement par le ministre des affaires économiques et financières et par le ministre de la France d'outre-mer. Leur pouvoir libératoire est limité entre particuliers à 500 F pour les pièces de 10 F et à 1.000 F pour les pièces de 25 F.

L'ensemble des émissions ainsi prévues ne pourra dépasser 1 milliard de francs pour chacun des deux territoires intéressés.

L'article 27 de la loi n° 55-359 du 3 avril 1955 est abrogé.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Disjoint.

Exposé des motifs. — L'article 27 de la loi n° 55-359 du 3 avril 1955 avait autorisé la frappe de pièces divisionnaires de 10 et 20 F destinées à remplacer les billets de même dénomination en Afrique équatoriale française et au Cameroun.

Toutefois, afin de mettre en harmonie le système de monnaies divisionnaires de l'Afrique équatoriale française et du Cameroun avec celui de l'Afrique occidentale française et du Togo, il a paru opportun de prévoir la frappe de la pièce de 25 F et non de 20 F. Aussi a-t-il été proposé par le Gouvernement de remplacer l'article 27 de la loi n° 55-359 du 3 avril 1955 par le texte ci-dessus.

Commentaires. — L'étude de cette disposition a conduit votre commission des finances à remarquer une différence de situation entre les divers territoires de l'Union française. Elle a fait ressortir en effet que la frappe de monnaie pour l'Afrique équatoriale française est faite pour le compte de l'Etat, alors que pour le Cameroun,

elle l'est au compte de ce territoire. Cette distinction paraissant peu compatible avec la politique actuelle, elle vous demande, sur la suggestion de M. Foussou, rapporteur spécial du budget de la France d'outre-mer, de disjoindre l'article, en invitant le Gouvernement à revoir l'ensemble de la question.

#### Article 84.

##### *Recouvrement de la cotisation professionnelle et de la cotisation additionnelle à percevoir sur les oléagineux fluides alimentaires.*

Texte proposé par le Gouvernement:

I. — Le dernier alinéa de l'article 8 du décret n° 54-1136 du 13 novembre 1954 relatif à l'organisation du marché des corps gras fluides alimentaires est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes:

« Un arrêté fixera les modalités d'assiette et de perception de cette cotisation. »

II. — L'article 11 du décret n° 54-1136 du 13 novembre 1954 relatif à l'organisation du marché des corps gras fluides alimentaires est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes: « Un arrêté fixera les modalités d'assiette et de perception de la cotisation professionnelle sur l'huile d'olive. »

III. — Le dernier alinéa de l'article 5 du décret n° 54-1138 du 13 novembre 1954 relatif à certaines graines oléagineuses est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes: « Un arrêté fixera les modalités d'assiette et de perception de cette cotisation. »

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Le décret n° 54-1136 du 13 novembre 1954 relatif à l'organisation du marché des corps gras fluides alimentaires prévoit qu'une cotisation professionnelle prélevée sur ces oléagineux est perçue au profit d'un compte spécial de commerce à ouvrir dans les écritures du Trésor sous l'intitulé: « Fonds de soutien et de régularisation du marché des oléagineux fluides alimentaires ». D'autre part, le décret n° 54-1138 du 13 novembre 1954, relatif à certaines graines oléagineuses, prévoit la perception d'une cotisation additionnelle à cette cotisation professionnelle, versée à un compte d'affectation spéciale à ouvrir dans les écritures du Trésor et intitulé: « Fonds complémentaire de garantie des graines oléagineuses métropolitaines ».

D'après l'article 8 du premier texte et l'article 5 du second, un décret doit fixer, tant pour la cotisation professionnelle que pour la cotisation additionnelle à celle-ci, les modalités d'assiette et de perception de ces cotisations qui seront recouvrées comme en matière de contributions indirectes.

Le recouvrement des cotisations « comme en matière de contributions indirectes » se heurte à de nombreuses difficultés. De plus, ces cotisations constituent des taxes parafiscales dont les modalités de recouvrement sont déjà fixées par l'article 7 de la loi n° 53-633 du 25 juillet 1953, et auxquelles il n'y a aucune raison de déroger.

En conséquence, il convient de modifier le dernier alinéa de l'article 8 du décret n° 54-1136 du 13 novembre 1954 et le dernier alinéa de l'article 5 du décret n° 54-1138 portant la même date, en supprimant toute allusion à un recouvrement comme en matière de contributions indirectes de la cotisation professionnelle et de la cotisation additionnelle et de prévoir que les modalités d'assiette et de perception desdites cotisations seront fixées par voie d'arrêté interministériel.

Enfin, dans un souci d'harmonie, il y aurait lieu corrélativement de modifier l'article 11 du titre II (Dispositions particulières aux huiles d'olive) du décret n° 54-1136 ainsi qu'il suit: « Un arrêté fixera les modalités d'assiette et de perception de la cotisation professionnelle sur l'huile d'olive. »

Cet article n'appelle pas d'observation de la part de votre commission des finances qui vous propose de l'adopter sans modification.

#### Article 84 bis (nouveau).

##### *Présentation du bilan de la Banque de France.*

Texte proposé par votre commission:

Le ministre des affaires économiques et financières est habilité à apporter par arrêté, au bilan de la Banque de France, les modifications nécessaires pour que soient distingués dans les lignes du poste de bilan « Portefeuille d'escompte » les concours apportés aux entreprises privées, aux entreprises nationalisées et à la construction.

Exposé des motifs et commentaires. — Sur la proposition de votre rapporteur général, votre commission des finances a adopté le présent article en vue d'apporter davantage de clarté dans le bilan de notre institut d'émission.

A l'heure actuelle, en effet, le bilan de la Banque de France ne distingue pas les origines du papier qui lui est apporté à l'escompte et il faut attendre le rapport annuel du conseil national du crédit pour connaître dans quelles mesures les différents secteurs économiques ont bénéficié des concours bancaires.

Il semble qu'il y aurait un intérêt certain à pouvoir suivre à la lecture de chacun des bilans hebdomadaires de la Banque de France l'orientation des concours qu'elle accorde.

## TITRE III

## Dispositions diverses.

## A. — DISPOSITIONS FISCALES

## Article 85.

*Aménagement du code général des impôts.*

Texte proposé par le Gouvernement :

Le Gouvernement peut, jusqu'au 30 juin 1957, par décrets pris dans les formes prévues à l'article 6 de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948, après avis conforme des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République, apporter aux dispositions du code général des impôts des aménagements n'ayant pour effet d'affecter ni la structure générale, ni le taux de l'impôt, ni le champ d'application des impôts non plus que de modifier les sanctions destinées à en assurer l'application ainsi que les garanties administratives ou juridictionnelles dont bénéficient les redevables.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Disjoint.

Texte proposé par votre commission :

Disjonction maintenue.

Exposé des motifs. — L'application de la législation fiscale révèle, dans la pratique, la nécessité de procéder périodiquement à des aménagements de détail qui, par leur objet, se situent aux frontières des pouvoirs législatifs et réglementaires. Dans ces conditions, sans porter atteinte aux prérogatives du Parlement en matière financière, il a paru possible et opportun de prévoir, pour l'élaboration de ces mesures et en vue d'en faciliter la réalisation, une procédure qui décharge les assemblées de travaux secondaires susceptibles de les détourner des tâches proprement législatives et politiques qui leur incombent.

C'était l'objet de l'article ci-dessus qui autorisait le Gouvernement, jusqu'au 30 juin 1957, à effectuer de tels ajustements par voie de décrets pris dans les formes prévues à l'article 6 de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948, c'est-à-dire en conseil des ministres après avis du conseil d'Etat et sur rapport du ministre des affaires économiques et financières et des ministres intéressés, avec l'agrément des commissions des finances des deux assemblées.

Au demeurant, l'objet des décrets dont il s'agit est strictement limité par la disposition envisagée. En seront formellement exclues toutes mesures qui auraient pour effet soit d'affecter la structure générale et le taux de l'impôt, soit d'en étendre ou d'en restreindre le champ d'application, soit enfin de modifier les sanctions destinées à en assurer l'application de même que les garanties administratives ou juridictionnelles dont bénéficient les redevables.

Commentaires. — L'Assemblée nationale a disjoint cet article en invoquant l'article 51 du décret organique.

Votre commission partage cette manière de voir et vous propose le maintien de la disjonction.

## Article 86.

*Rétablissement de la redevance fixe des mines.*

Texte proposé par le Gouvernement :

Les concessionnaires de mines, les titulaires de permis d'exploitation de mines sont tenus, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1957, de payer une redevance fixe à l'Etat. Cette redevance est annuelle et réglée d'après l'étendue de la concession ou des terrains compris dans le périmètre du permis et d'après la nature de la substance minérale.

Les titulaires de concession, de permis d'exploitation bénéficieront des mesures d'exonération partielle ou totale de la redevance fixe des mines, tenant compte de l'activité des travaux d'exploitation et de recherches entrepris à l'intérieur des périmètres de leurs titres miniers. Cette exonération sera totale en ce qui concerne les concessions, permis d'exploitation faisant l'objet de travaux de recherche ou d'exploitation suffisants.

Des décrets en conseil d'Etat, contresignés par les ministres chargés des mines et des finances, fixeront le tarif de la redevance fixe des mines et préciseront les conditions de l'exonération prévue au précédent paragraphe.

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Premier alinéa conforme.

Les titulaires de concession, de permis d'exploitation bénéficieront des mesures d'exonération partielle ou totale de la redevance fixe des mines, tenant compte de l'activité des travaux d'exploitation et de recherches entrepris à l'intérieur des périmètres de leurs titres miniers. Cette exonération sera totale en ce qui concerne les concessions, permis d'exploitation faisant l'objet de travaux de recherche ou d'exploitation.

(Le reste sans changement.)

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs. — Les articles 33 et 34 de la loi du 21 avril 1810 avaient institué une redevance fixe des mines, proportionnelle à la surface concédée. Par la suite, cette redevance fixe fut régie par les articles 231 et 238 de l'ancien code général des impôts directs et elle fut appliquée aux permis d'exploitation de mines et aux concessions.

D'un rapport relativement faible, cette redevance fut supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1949 par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 48-1986 du 9 décembre 1948 portant réforme fiscale.

Mais, en adoptant une telle mesure, seul le côté fiscal de la redevance avait été envisagé, sans que son intérêt minier ait été suffisamment pris en considération. L'article 4 de la loi du 8 avril 1910 portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'année 1910 avait, en effet, introduit la disposition suivante :

« ... à défaut de paiement de la redevance fixe pendant deux années consécutives, la déchéance peut être prononcée suivant les formes prescrites par l'article 6 de la loi du 27 avril 1838. »

Grâce à cette disposition, la redevance fixe des mines devenait un frein à l'accaparement minier et permettait, en outre, par la déchéance de concessionnaires inactifs et parfois même disparus depuis longtemps, de rouvrir des gisements à la recherche et à l'exploitation.

Afin de favoriser la mise en valeur du sous-sol français, il convient de rétablir une redevance fixe dont la suppression risque de conduire à la condamnation définitive ou de longue durée de certains gisements.

Il importe, toutefois, de ne pas perdre de vue que ce rétablissement ne devrait pas avoir pour conséquence un alourdissement des charges fiscales supportées par les concessionnaires ou permissionnaires qui exploitent ou effectuent des travaux de recherche normalement. C'est pourquoi ont été prévues des mesures d'exonération qui conduiront à n'imposer les titres miniers que pour une part de la redevance fixe excédant un seuil qui sera établi en fonction directe des quantités extraites et des travaux de recherches réalisés. Les taux de la redevance fixe et le mode d'établissement des seuils seront prévus avec des marges suffisantes pour éviter que soient touchées les exploitations de gisements difficiles dont le rendement par hectare est faible.

Commentaires. — Dans le système institué par la loi du 21 avril 1810 la taxe pouvait faire l'objet d'une exonération plus ou moins totale lorsque les concessions ou permis d'exploitation faisaient l'objet de travaux de recherches ou d'exploitations suffisants. Il s'agissait en somme d'un aiguillon à la mise en exploitation des concessions.

Cette redevance avait été supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1949 par l'article 1<sup>er</sup> du décret du 9 décembre 1948 portant réforme fiscale.

A un moment où la recherche minière connaît en France une nouvelle impulsion, il peut sembler souhaitable de rétablir un impôt susceptible de favoriser la mise en valeur du sous-sol français.

Toutefois, la commission des finances de l'Assemblée nationale a apporté une modification au texte proposé par le Gouvernement, pour que cette redevance ne puisse être rétablie qu'à l'égard des mines non exploitées.

Cet article a fait l'objet d'un examen particulièrement approfondi de la part de votre commission des finances.

Des doutes ont été exprimés sur l'efficacité que pourrait avoir ce texte. Sans doute, est-il souhaitable du point de vue de l'intérêt général que les bénéficiaires de concessions ou de permis d'exploitation soient astreints au paiement d'une redevance s'ils ne mettent pas en valeur les richesses de l'exploitation qui leur a été confiée. Mais la question se pose de savoir si cet aiguillon que constituerait le rétablissement d'une redevance fixe ne bénéficierait pas aux sociétés les plus puissantes pour lesquelles elle constituerait une charge en tout état de cause très faible, alors qu'elle s'avèrerait extrêmement lourde pour certains inventeurs modestes.

Votre commission des finances a retenu néanmoins ce texte, mais elle ne vous recommandera son adoption qu'après avoir entendu, en séance publique, les explications du Gouvernement.

## Article 87.

*Dépassement des maxima prévus pour les taxes communales dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.*

Texte proposé par le Gouvernement :

L'article 73 de l'ordonnance n° 2522 du 19 octobre 1945 est complété par l'alinéa suivant qui prendra rang entre l'avant-dernier et le dernier alinéa dudit article :

« Les maximums prévus pour chacune de ces taxes, à l'exception de la taxe sur les chiens, ne peuvent être dépassés qu'à titre exceptionnel. Les délibérations des conseils municipaux sont, dans ce cas, soumises à l'approbation par décret rendu en conseil d'Etat. »

Texte voté par l'Assemblée nationale :

Disjoint.

Texte proposé par votre commission :

Disjonction maintenue.

Exposé des motifs et commentaires. — D'après l'article 1506 du code général des impôts, les maxima prévus pour les taxes communales facultatives peuvent être dépassés à titre exceptionnel, les délibérations des conseils municipaux étant, dans ce cas, soumises à l'approbation par décret en conseil d'Etat.

Aucune disposition similaire n'a été inscrite dans l'ordonnance n° 2522 du 19 octobre 1945 relative aux impôts directs et aux taxes assimilées dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Cette disparité de régime n'est pas justifiée. Il convient de la faire cesser.

L'Assemblée nationale a estimé que cet article tombait sous le coup des dispositions de l'article 51 du décret organique.

Votre commission des finances estime ce point de vue justifié et ne croit pas devoir vous proposer le rétablissement de cet article.



## Article 88.

*Taxe pour la délivrance des licences aux conducteurs de vélomoteurs et aux conducteurs de tricyles et de quadricycles d'une cylindrée comprise entre 50 et 125 centimètres cubes.*

Texte proposé par le Gouvernement:

Il est institué une taxe de 500 F pour la délivrance des originaux ou des duplicata de licences de circulation aux conducteurs de vélomoteurs, de tricyles ou de quadricycles à moteur dont la cylindrée dépasse 50 centimètres cubes sans excéder 125 centimètres cubes.

Un arrêté interministériel fixera la date d'entrée en application de cette taxe ainsi que les modalités de sa perception.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Disjoint.

Texte proposé par votre commission:

Disjonction maintenue.

Exposé des motifs et commentaires. — Le nouveau code de la route (décret du 10 juillet 1954) ne contient, sauf en ce qui concerne l'âge minimum, aucune disposition concernant les obligations auxquelles on doit satisfaire pour être admis à conduire les véhicules précités. Le permis de conduire n'est pas exigible en l'espèce. Mais un texte réglementaire est en préparation pour instituer une licence dont l'obtention sera imposée aux possesseurs desdits véhicules.

Etant donné que la délivrance de cette pièce, ainsi que la statique et le contrôle y afférents, entraîneront des frais de personnel et de matériel assez importants aux différents échelons, il est normal que l'Etat en assure la couverture par le moyen d'une taxe à payer lors de la délivrance des licences.

Cet article a été disjoint par l'Assemblée nationale comme tombant sous le coup de l'article 51 du décret organique.

Votre commission des finances partage cette manière de voir et vous propose de maintenir la disjonction.

## Article 89.

*Tarif de la taxe de séjour dans les stations classées.*

Texte proposé par le Gouvernement:

Le maximum du tarif de la taxe de séjour perçue dans les stations classées est porté à 50 F; le minimum de ladite taxe est porté à 40 F.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Disjoint.

Texte proposé par votre commission:

Disjonction maintenue.

Exposé des motifs et commentaires. — En application des dispositions des lois modifiées du 24 septembre 1949 et 3 avril 1952, les stations classées sont, en principe, tenues de percevoir une taxe spéciale, dite taxe de séjour, dont le produit est affecté à des travaux d'assainissement et d'embellissement destinés à favoriser leur fréquentation et leur développement.

Le tarif maximal de la taxe de séjour, fixé à 1 F par personne et par jour de séjour par la loi susvisée du 24 septembre 1949, a été successivement relevé par différents textes, et porté en dernier lieu à 10 F par l'ordonnance n° 45-2749 du 2 novembre 1945 qui a, en outre, fixé à 2 F le minimum de ladite taxe.

Or, ces tarifs, qui ne sont évidemment plus en rapport avec l'indice général des prix, ne permettent pas aux stations classées de faire face aux dépenses d'entretien et d'amélioration indispensables, ni aux charges financières des emprunts gagés sur le produit de la taxe. Un relèvement substantiel s'avère donc nécessaire.

Tel est l'objet du présent article qui tend à porter les taux maximal et minimal de la taxe de séjour, respectivement à 50 F et à 40 F par personne et par jour de séjour.

Cet article a été disjoint par l'Assemblée nationale par application des dispositions de l'article 51 du décret du 19 juin 1956.

Votre commission des finances estime, en effet, cette disposition applicable et ne vous propose pas le rétablissement du présent article.

## B. — DISPOSITIONS INTERESSANT LE PERSONNEL

## Article 89 bis (nouveau).

*Restriction aux transformations d'emplois prévues par la loi du 17 août 1948.*

Texte proposé par votre commission:

L'article 7, alinéa 2, de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 est complété par la disposition suivante:

« Toutefois, les créations dues aux transformations d'emplois devront être justifiées par des modifications de structure des services au sein desquels elles interviennent. »

Exposé des motifs et commentaires. — La loi du 17 août 1948 a été inspirée par le désir de voir réaliser des économies. Or l'expérience prouve que ce texte est utilisé de plus en plus fréquemment par les administrations pour créer des emplois nouveaux destinés à permettre un avancement accéléré du personnel en activité. On aboutit ainsi à une réduction excessive des effectifs dans le personnel d'exécution et à une prolifération des cadres supérieurs.

Les inconvénients de cette situation sont évidents:

Ou bien on aboutira à une disproportion entre, les différentes catégories de personnel, préjudiciable au rendement général;

Ou bien, plus vraisemblablement, on sera ultérieurement obligé de renforcer les effectifs de petit personnel et on aura finalement abouti au résultat inverse de celui que visaient les auteurs de la loi.

Pour sa part, votre commission des finances n'hésiterait pas à vous proposer l'abrogation des dispositions de la loi du 17 août 1948, si elles devaient continuer à rendre possibles de pareils errements et c'est avec l'espoir qu'elle ne sera pas obligée d'avoir recours à cette mesure extrême qu'elle vous soumet le présent article.

## Article 90.

*Titularisation des agents contractuels et des chargés de mission de l'administration centrale du secrétariat d'Etat aux affaires économiques.*

Texte proposé par le Gouvernement:

Les chargés de mission et les agents contractuels de l'administration centrale du secrétariat d'Etat aux affaires économiques en fonction au 1<sup>er</sup> janvier 1950, encore actuellement en fonction, pourront bénéficier à titre personnel des dispositions de la loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires.

Un règlement d'administration publique fixera les modalités d'intégration et les règles de carrières applicables à ces agents.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Conforme.

Exposé des motifs. — En 1944, lors de la constitution du ministère de l'économie nationale, devenu l'actuel secrétariat d'Etat aux affaires économiques, il a été fait appel au concours de nombreux agents contractuels et chargés de mission.

Toutefois, dès 1947 et au cours des années suivantes, des modifications apportées aux attributions de ce département ministériel, d'une part, la nécessité de procéder à d'importantes compressions budgétaires d'autre part, ont provoqué le licenciement d'une grande partie de ces agents.

La plupart de ceux qui demeurent encore en fonction (une cinquantaine environ) se sont vu confier des attributions à caractère permanent, qui leur ont permis de faire preuve de leur compétence et de leur sens du service de l'Etat.

Cependant, la situation administrative de ces agents demeure précaire alors que des mesures ont été prises, au cours des dernières années, en faveur des agents contractuels, notamment en faveur des agents contractuels de l'institut national de la statistique et des études économiques par l'article 48 de la loi de finances de 1954.

L'article proposé étend le bénéfice de la titularisation aux agents contractuels et chargés de mission de l'administration centrale du secrétariat d'Etat aux affaires économiques dans des conditions analogues à celles qui ont été retenues pour les agents de l'institut national de la statistique et des études économiques.

Commentaires. — Cette disposition, qui a obtenu l'accord de l'Assemblée nationale, vous est proposée sans modification par votre commission des finances.

## Article 91.

*Acquisition de nouveaux droits à pension. — Réouverture de délai.*

Texte proposé par le Gouvernement:

A titre exceptionnel, dans le délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, les fonctionnaires civils et les agents retraités, dont la mise à la retraite n'a pas été prononcée par limite d'âge et qui, n'ayant pas exercé dans les délais impartis par la loi la faculté de renoncer à leur pension en vue d'acquiescer de nouveaux droits à pension, ont cumulé leur pension avec les émoluments afférents à un nouvel emploi de l'Etat, pourront demander rétroactivement le bénéfice de cette renonciation. Ils obtiendront en fin de carrière une pension unique rémunérant l'ensemble de leurs services. La première pension sera annulée et la situation pécuniaire des intéressés sera régularisée.

Texte voté par l'Assemblée nationale:

Conforme.

Texte proposé par votre commission:

Disjoint.

Exposé des motifs et commentaires. — Aux termes de l'article L 133 du code des pensions civiles et militaires de retraites, les pensionnés de l'Etat non retraités par limite d'âge qui reprennent une activité publique ont la faculté, dans les trois mois qui suivent leur nomination dans le nouvel emploi, de renoncer à leur pension en vue d'acquiescer de nouveaux droits à pension au titre du nouvel emploi.

Le présent article a pour objet de relever de la forclusion les agents qui ont omis, en temps utile, d'exercer la faculté de renonciation ainsi prévue, à la condition de reverser au Trésor les arrérages de pension perçus depuis l'exercice des nouvelles fonctions.

Votre commission des finances estime qu'une telle mesure ne paraît pas justifiée, car elle a pour effet de permettre à des fonctionnaires qui ont préféré, pendant plusieurs années, cumuler leur traitement avec une pension, d'obtenir finalement une pension plus élevée moyennant le reversement, mais en monnaie différente, des arrérages perçus.

Elle vous propose donc la suppression de cet article qui semble peu compatible, au surplus, avec les dispositions de l'article 51 du décret du 19 juin 1956.

## Article 92.

*Création d'emplois permanents au secrétariat d'Etat à la reconstruction et au logement au titre du budget de 1957.*

## Texte proposé par le Gouvernement :

Dans la limite de 650 emplois, les agents temporaires du secrétariat d'Etat à la reconstruction et au logement, en fonction au 31 décembre 1956, pourront bénéficier à titre personnel des dispositions de la loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946, relative au statut général des fonctionnaires.

Des règlements d'administration publique, dont les dispositions prendront effet au 1<sup>er</sup> janvier 1957, fixeront les modalités d'application du présent article.

## Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

## Texte proposé par votre commission :

Disjoint.

Exposé des motifs et commentaires. — Le Gouvernement avait jugé opportun, sans préjuger les décisions qui seront prises quant à l'organisation définitive des services chargés de la construction et l'urbanisme, de prévoir, dès à présent, la possibilité de titulariser à titre personnel 650 agents du secrétariat d'Etat à la reconstruction et au logement, étant précisé qu'il serait possible par la suite de transformer les postes occupés par ces agents en postes permanents dans la limite des effectifs qui seront définitivement fixés.

L'Assemblée nationale a accepté cet article sans modification. Votre commission vous propose au contraire de le disjoindre.

Il lui appartient, en effet, de rappeler que l'article 28 de la loi n° 55-357 du 3 avril 1955 a fait obligation au Gouvernement de soumettre au Parlement, pour le 4 octobre 1955, une définition des tâches permanentes du ministère de la reconstruction et du logement et un projet d'organisation correspondant. Le délai imparti au Gouvernement est expiré depuis plus d'un an sans qu'il ait déferé à l'injonction qui lui était faite par la loi.

Tout en déplorant cette carence, en tant qu'elle nuit aux intérêts d'un personnel qui n'en est pas responsable, votre commission des finances est contrainte de déclarer que, jusqu'à présentation d'un programme précis, il lui paraît impossible de consentir à de nouvelles titularisations.

## Article 93.

*Recrutement d'agents titulaires à la radiodiffusion-télévision française.*

## Texte proposé par le Gouvernement :

A titre exceptionnel et pour l'année 1957, en vue de pourvoir rapidement aux vacances d'emplois et aux emplois créés par les lois relatives au développement des crédits affectés aux dépenses du budget annexe de la radiodiffusion-télévision française, il pourra être ouvert par cette administration, sans autre formalité, des examens et concours ouvrant droit aux emplois d'inspecteur technique contrôleur et agent technique, ouvrier et secrétaire.

Les candidats ayant satisfait à ces examens et concours seront recrutés au fur et à mesure des emplois disponibles, dans l'ordre de mérite.

## Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

## Texte proposé par votre commission :

Disjoint.

Exposé des motifs et commentaires. — La seule justification fournie par le Gouvernement, à l'appui de cet article, est qu'il reprend les dispositions de l'article 126 de la loi du 4 août 1956. Non seulement elle est fort insuffisante, mais elle doit au contraire conduire au rejet de la disposition.

En effet, celle-ci — qui tend à permettre à la radiodiffusion d'organiser des examens et concours sans les formalités de règle dans la fonction publique — a été demandée une première fois au Parlement dans le cadre de la loi du 22 mai 1955 (art. 10) ; elle était motivée par l'urgence qu'il y avait à pourvoir des postes vacants.

Lors de la discussion du collectif du 4 août 1956, l'administration de la radiodiffusion, qui n'avait pas demandé initialement la reconduction de cette disposition, a fait valoir qu'elle allait se trouver gênée par le retard considérable apporté au vote définitif du budget. Votre commission des finances, reconnaissant la difficulté de cette situation a pris l'initiative de proposer elle-même le vote de la disposition qui est devenue l'article 126 ci-dessus cité. Elle n'en est que mieux fondée pour déclarer qu'aujourd'hui la situation est toute différente.

D'une part, le budget de 1957 sera voté, tout permet de le penser, avant le début de l'année budgétaire et l'administration disposera de tout le temps désirable pour organiser régulièrement ses examens et concours ; d'autre part, on ne peut plus présenter comme exceptionnelle une disposition qu'on soumet pour la troisième fois au Parlement. Il semble d'ailleurs, que l'Administration en soit venue à penser qu'il s'agissait d'une simple disposition de style car elle a proposé la reconduction pure et simple de l'article 126 sans même se rendre compte que le budget de 1957 ne comporte pas de lois de développement.

Pour tous ces motifs, votre commission estime que le moment est venu d'appliquer, à nouveau, aux examens et concours de la radiodiffusion les règles de contrôle applicables en matière de fonction publique et vous propose en conséquence, sauf justifications nouvelles, de rejeter l'article.

## Article 94.

*Avancement des officiers du cadre des ingénieurs du service des matériels (subdivision « artillerie »).*

## Texte proposé par le Gouvernement :

L'obligation de figurer dans la première moitié de la liste d'ancienneté pour pouvoir être inscrit au tableau d'avancement ne sera plus opposée aux lieutenants et aux capitaines du cadre des ingénieurs du service des matériels « subdivision artillerie ».

Ces officiers pourront être inscrits au tableau à la condition de posséder au 1<sup>er</sup> juillet de l'année de la proposition, une ancienneté de grade qui leur permettrait de figurer dans la première moitié de la liste d'ancienneté respectivement des lieutenants et des capitaines d'artillerie métropolitaine.

## Texte voté par l'Assemblée nationale :

Conforme.

## Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — A moins de services exceptionnels, dont le détail devra figurer au *Journal officiel*, ne peuvent être inscrits au tableau d'avancement pour le grade supérieur que les chefs de bataillon ou d'escadron, capitaines, lieutenants ou assimilés des troupes métropolitaines ou coloniales, figurant, au 1<sup>er</sup> juillet de l'année de la proposition, dans la première moitié de la liste d'ancienneté de leur grade » (art. 41 de la loi de finances du 17 avril 1906, modifié par l'art. 49 de la loi de finances du 26 décembre 1908).

Or le grade de lieutenant du cadre des ingénieurs du service des matériels, subdivision « artillerie » est appelé à disparaître par extinction. Par voie de conséquence et en application des lois en vigueur, le grade de capitaine du même cadre ne sera plus alors recruté à la base mais par voie de recrutement latéral, les officiers admis dans ce cadre prenant rang avec leur ancienneté de grade.

Dans ces conditions, la règle posée par la loi de 1906 ne peut recevoir application sans graves inconvénients, cette règle supposant que les radiations intervenant par limite d'âge ou toute autre cause, mais surtout par le jeu de l'avancement en tête de la liste d'ancienneté, soient compensées par un recrutement à la base.

Cependant, il serait inopportun de supprimer totalement l'existence d'une ancienneté minimum pour l'inscription au tableau d'avancement. Il est proposé que cette ancienneté soit au moins égale à celle des officiers de l'arme de l'artillerie métropolitaine proposés pour l'avancement, cette comparaison étant justifiée, d'une part, par l'analogie des perspectives de carrière et, d'autre part, par la mission du service des matériels, subdivision « artillerie », qui a hérité, de l'ancien service de l'artillerie, la charge de gérer, d'entretenir et réparer les divers matériels utilisés dans l'armée de terre.

Cette disposition votée par l'Assemblée nationale n'appelle pas d'objections de la part de votre commission.

## Article 95.

*Recrutement du corps des ingénieurs du génie maritime.*

## Texte proposé par le Gouvernement :

A titre exceptionnel, le ministre de la défense nationale et des forces armées est autorisé, pendant une période d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, à intégrer sur titres, dans le corps des ingénieurs du génie maritime (spécialité « équipement ») des lieutenants de vaisseau du cadre actif, diplômés de l'école nationale supérieure des télécommunications, ayant été classés dans les trois premiers à l'examen de sortie de cette école et ayant servi pendant plus de trois ans dans leur spécialité dans des laboratoires dépendant de la direction centrale des constructions et armes navales.

## Texte voté par l'Assemblée nationale :

conforme.

## Texte proposé par votre commission :

Disjoint.

Exposé des motifs. — Les installations électroniques ont pris depuis une dizaine d'années un développement considérable sur les bâtiments de guerre. Leur étude et leur mise en place à bord nécessitent un nombre de plus en plus grand d'ingénieurs avertis.

Pour cette raison, il a paru utile de faire entrer dans le corps des ingénieurs du génie maritime des officiers de marine possédant à la fois une formation scientifique et technique et l'expérience de l'industrialisation. L'objet du présent article était de permettre à titre exceptionnel ce recrutement, par modification aux dispositions légales relatives au corps du génie maritime, en s'entourant de toutes les garanties nécessaires quant à la valeur des candidats.

Commentaires. — La commission des finances de l'Assemblée nationale avait disjoint ce texte, qu'elle avait jugé inacceptable en raison de son caractère « exceptionnel » ; le ministre en a obtenu le rétablissement en séance en raison de la pénurie d'ingénieurs électroniques.

Votre commission a dû constater, comme l'y invitait M. Boulemy, président de la sous-commission de contrôle des crédits militaires, que si cette pénurie est réelle (et elle n'a aucune raison d'en douter), il faudrait prévoir l'intégration des spécialistes en cause d'une façon permanente et non pas exceptionnelle. L'argument invoqué ne justifie donc pas le vote de l'article, que votre commission vous demande de disjoindre.

## Article 96.

*Changements d'armée, d'arme, de corps ou de cadre.*

Texte proposé par le Gouvernement :

Les dispositions de l'article 16 de la loi n° 53-72 du 6 février 1953 relatives aux changements d'armée et aux changements d'arme, de corps et de cadre, déjà prorogées jusqu'au 31 décembre 1956 par l'article 32 de la loi n° 55-1014 du 6 août 1955, sont à nouveau prorogées jusqu'au 31 décembre 1957.

Ces dispositions sont applicables aux personnels féminins.

Texte voté par l'Assemblée nationale :  
conforme.

Texte proposé par votre commission :  
conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article reproduit les dispositions de l'article 32 de la loi n° 55-1014 du 6 août 1955.

Ces dispositions permettront de faire éventuellement face aux réorganisations rendues nécessaires par la cessation des hostilités en Extrême-Orient et les opérations de pacification en Afrique française du Nord ; elles rendront possible un meilleur emploi des officiers et sous-officiers devenus inaptes à servir dans leur arme d'origine par suite de blessures ou de maladies. Il a paru également utile de préciser que les dispositions en cause sont applicables aux personnels militaires féminins pour lesquels il n'existe pas, à proprement parler, de grades mais dont la hiérarchie comporte une correspondance avec les grades de l'armée.

Cet article n'appelle pas d'observation de la part de la commission.

## C. — AUTRES DISPOSITIONS.

## Article 97.

*Taxes parascales.*

Commentaires. — Cet article a été transféré, par votre commission des finances, dans la première partie du présent projet de loi en devenant l'article 8 ter.

## Article 98.

*Prévisions de recettes et de dépenses du service des alcools pour la campagne 1956-1957.*

Texte proposé par le Gouvernement :

Sont approuvées, conformément à l'état L annexé à la présente loi, les prévisions de recettes et de dépenses du service des alcools pour la campagne 1956-1957.

Texte voté par l'Assemblée nationale :  
Disjoint.

Texte proposé par votre commission :  
Reprise du texte du Gouvernement.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article est relatif à l'approbation des prévisions de recettes et de dépenses du service des alcools qui font l'objet de l'état L annexé au présent projet de loi.

L'Assemblée nationale, après avoir approuvé l'état L, a rejeté l'article 98. Votre commission des finances vous en propose le rétablissement, mais elle compte, en cours d'année, procéder à une étude générale de l'activité de ce service.

## Article 99.

*Procédure de contrainte en matière de paiement de cotisations aux caisses de mutualité sociale agricole.*

Texte proposé par le Gouvernement :

L'article 1143-2 ci-dessous est ajouté au code rural :

« Lorsqu'un assujéti à une caisse de mutualité sociale agricole ne s'est pas acquitté de ses cotisations, l'inspecteur divisionnaire des lois sociales en agriculture ou le directeur de la caisse intéressée peut lui adresser une lettre recommandée avec accusé de réception le mettant en demeure de régulariser sa situation dans un délai de quinze jours.

« Si cette mise en demeure reste sans effet, le directeur de la caisse intéressée peut délivrer une contrainte qui est visée et rendue obligatoire dans un délai de cinq jours par le président de la commission de première instance dans le ressort de laquelle est compris le siège de l'organisme créancier.

« Cette contrainte est signifiée par acte d'huissier et exécutée dans les mêmes conditions qu'un jugement.

« L'exécution de la contrainte peut être interrompue par opposition motivée, formée par le débiteur, par inscription au secrétariat de la commission de première instance ou par lettre recommandée adressée au secrétariat de ladite commission dans les quinze jours à compter de la signification prévue au troisième alinéa du présent article.

« Il est statué par la commission de première instance dans les conditions prévues par les articles 19, 20, 21 et 23 de la loi n° 46-2339 du 24 octobre 1946. La décision est exécutoire nonobstant appel.

« Les demandes de remise de majoration des cotisations éventuellement formulées par le débiteur dans les conditions prévues par

l'article 13 du décret n° 50-144 du 20 avril 1950, modifié, ne font obstacle ni à la délivrance de la contrainte, ni à son exécution pour le principal des cotisations. »

Texte voté par l'Assemblée nationale :  
Conforme.

Texte proposé par votre commission :

Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Le présent projet d'article de loi a pour objet d'étendre au régime social agricole les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1951 relatives à la procédure de contrainte existant déjà en matière de sécurité sociale.

Votre commission des finances vous propose l'adoption de cette mesure qui a été demandée à plusieurs reprises par la mutualité sociale agricole.

## Article 100.

*Modification du régime des exonérations de cotisations d'allocations familiales.*

Texte proposé par le Gouvernement :

Les dispositions des articles 1073, 1074, 1075 et 1076 du code rural sont abrogées et remplacées par les dispositions suivantes qui prendront effet à compter du premier jour du trimestre suivant la date de promulgation de la présente loi :

« Art. 1073. — Bénéficient d'une exonération totale de cotisation :

« a) Les exploitants agricoles et les artisans ruraux non employeurs de main-d'œuvre présents sous les drapeaux au premier jour du semestre au titre duquel les cotisations auraient dû être établies ;

« b) Les coopératives d'utilisation de matériel agricole (type « C ») visées à l'article 2 de l'ordonnance du 12 octobre 1945 et régulièrement agréées, sauf pour leur personnel administratif et le personnel de leurs ateliers de réparations.

« Art. 1074. — Bénéficient d'un abattement de cotisation :

« a) Les exploitants agricoles âgés de 65 ans et dont les terres ont un revenu cadastral inférieur à 20.000 francs ;

« b) Les exploitants agricoles et artisans ruraux n'exerçant qu'une activité réduite en raison d'une invalidité durant depuis plus de six mois et entraînant une incapacité de travail d'au moins 66 p. 100 ;

« c) Les exploitants agricoles et artisans ruraux ayant élevé au moins quatre enfants jusqu'à l'âge de 14 ans, à condition de ne pas avoir bénéficié pendant au moins cinq ans des prestations familiales instituées par le code de la famille et les textes subséquents.

« Le montant de l'abattement correspond à 1.000 francs de cotisation semestrielle ; ce chiffre peut être modifié par arrêté du secrétaire d'Etat à l'agriculture et du secrétaire d'Etat au budget.

« Art. 1075. — Sont admises en non-valeur les cotisations individuelles dont le montant semestriel est inférieur à 200 francs. Ce chiffre peut être modifié par arrêté du secrétaire d'Etat à l'agriculture et du secrétaire d'Etat au budget.

« Art. 1076. — Aucune exonération de cotisations d'allocations familiales, totale ou partielle, ne peut être attribuée, en raison de leur âge, aux exploitants agricoles employeurs de main-d'œuvre, même si celle-ci est constituée par un ou plusieurs membres de leur famille. »

Texte voté par l'Assemblée nationale :  
Disjoint.

Texte proposé par votre commission :

Disjonction maintenue.

Exposé des motifs et commentaires. — Le texte qu'avait proposé le Gouvernement se caractérisait essentiellement par une diminution du nombre des conditions d'ouverture du droit aux exonérations. Le Gouvernement faisait remarquer que le montant des cotisations est inscrit chaque année pour une somme globale au budget annexe des prestations familiales agricoles et que les exonérations individuelles accordées ont pour effet, non pas de diminuer cette somme, mais d'aggraver la charge personnelle des assujettis cotisant effectivement. Il estimait, en conséquence, que le présent article conduisait à une plus équitable répartition des charges pesant sur l'ensemble des assujettis.

Cet article a été disjoint par l'Assemblée nationale et votre commission vous propose de maintenir cette disjonction.

## Article 101.

*Dispositions relatives à la situation des membres de la famille des exploitants.*

Texte proposé par le Gouvernement :

Les membres de la famille de l'exploitant travaillant avec celui-ci : ascendants, descendants, frères, sœurs, alliés au même degré, ne peuvent se prévaloir de la qualité de salarié que si l'exploitation est dirigée effectivement par l'exploitant ou si la mise en valeur de cette exploitation constitue son activité principale.

Texte voté par l'Assemblée nationale :  
Conforme.

Texte proposé par votre commission :  
Conforme.

Exposé des motifs et commentaires. — Cet article tend à apporter certaines précisions à la situation des membres de la famille de l'exploitant afin d'uniformiser les pratiques suivies par les caisses pour apprécier leurs droits en matière sociale agricole.

Votre commission des finances vous en propose l'adoption.