CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE

SESSION ORDINAIRE DE 1957-1958

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 novembre 1957.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des finances (1) sur le projet de loi
ADOPTÉ par l'ASSEMBLÉE NATIONALE tendant au rétablisse-
ment de l'équilibre économique et financier.*

Par M. PELLENC

Sénateur.

Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, *Président* ; Jacques Masteau, Fléchet, Chapalain, *Vice-Présidents* ; André Litaize, Coudé du Foresto, Peschaud, *Secrétaires* ; Pellenc, *Rapporteur général* ; Alric, Armengaud, Auberger, Jean Berthoin, Bousch, André Boutemy, Courrière, Jacques Debû-Bridel, Driant, Fillon, Fousson, Gaspard, Georges Laffargue, Waldeck L'Huilier, Paul Longuet, de Montalembert, Pauly, Georges Portmann, Primet, Mlle Rapuzzi, MM. Jean-Louis Tinaud, Maurice Walker.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (3^e légis.) : 5883, 5930, 5898, 5932 et in-8° 879.

Conseil de la République : 28 (Session de 1957-1958).

SOMMAIRE

	Pages.
PREAMBULE	5
PREMIERE PARTIE. — EXPOSE GENERAL ET PRESENTATION DU PROJET	9
CHAPITRE 1 ^{er} . — La situation économique	11
SECTION I. — <i>La situation intérieure</i>	11
I. — La production industrielle.....	11
II. — Les prix.....	14
III. — Les salaires.....	17
SECTION II. — <i>Les échanges extérieurs</i>	19
I. — Les taux de change et l'opération 20 p. 100.....	19
II. — La balance commerciale.....	22
III. — La balance des paiements avec l'U.E.P.....	24
IV. — La réduction des disponibilités en devises.....	25
CHAPITRE II. — La situation financière	27
I. — Le budget.....	27
II. — L'endettement public.....	34
III. — La trésorerie.....	36
CHAPITRE III. — L'analyse du projet	40
I. — La compression des dépenses publiques.....	41
II. — Les dispositions fiscales.....	43
III. — Les dispositions intéressant les échanges extérieurs.....	48
IV. — La stabilisation des prix et l'organisation des marchés ...	49
V. — Les dispositions intéressant les territoires d'outre-mer ...	51
Conclusions	52
DEUXIEME PARTIE. — L'EXAMEN DU PROJET PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	57
CHAPITRE 1 ^{er} . — Les auditions de M. le Président du Conseil et de M. le Ministre des finances, des affaires économiques et du plan	59
CHAPITRE II. — Les décisions de votre commission des finances	68
PROJET DE LOI	87

PREAMBULE

Mesdames, Messieurs,

Le projet qui vous est soumis constitue le treizième projet de redressement économique et financier présenté au Parlement durant les dix dernières années. Il comporte, pour la dixième fois, l'attribution de pouvoirs spéciaux.

Intervenant cinq mois à peine après le vote du dernier projet d'assainissement économique et financier — à l'initiative d'un Gouvernement dont le chef est précisément le promoteur du projet précédent — on ne peut que trouver étranges la discrétion et le silence qui ont entouré la liquidation de ce douzième projet.

Ni dans l'exposé des motifs du présent projet de loi, ni dans les discussions qui se sont instaurées jusqu'ici à son sujet, on n'y trouve la moindre allusion.

On nous en avait cependant, avec beaucoup de complaisance, vanté les vertus, et après une magistrale leçon de science financière destinée, semble-t-il, à édifier le Parlement, on nous avait ouvert, pour dix-huit mois plus tard, les perspectives les plus encourageantes en contrepartie de l'effort fiscal « sévère mais décisif » demandé au Pays. Nous devons, pour reprendre mot pour mot les déclarations de M. le Ministre des Finances de l'époque, formulées avec une assurance que nombre de nos collègues étaient cependant bien loin de partager, « marcher six mois dans un tunnel. Après, nous devons, probablement pendant un an, avancer dans un couloir qui s'élargira au fur et à mesure de notre marche. Après, nous pourrons sans doute, si nous avons fait le nécessaire, déboucher dans le plein-ciel ».

A vrai dire, à la constitution du nouveau Gouvernement, il restait encore deux mois environ sur le délai imparti, pour nous « sortir du noir ».

Mais sans doute le tunnel menaçait-il de se muer en labyrinthe pour qu'un Chef de Gouvernement se vît contraint, à cinq mois d'intervalle, de déjuger dans les faits le Ministre imprudent qu'il avait été.

N'est-ce pas lui, en effet, qui déclara, à l'époque, pour fléchir, non pas il est vrai notre Assemblée — qui ne jouit sans doute pas d'une considération particulière, si l'on en juge par l'innovation consistant à en écarter tous ses membres des conseils du Gouvernement — mais l'Assemblée souveraine, ce qui donne à cette déclaration encore plus de gravité :

« Ce qui justifie les impôts qui sont demandés aujourd'hui, autant que le besoin pressant d'obtenir des ressources, c'est vraiment l'engagement solennel de faire en sorte que nous n'ayons pas à en demander d'autres dans six mois. »

Ainsi on n'a « pas fait en sorte qu'on n'ait pas à en demander d'autres dans six mois » ; bien plus, on n'a même pas pu attendre cette date fatidique qui, avec les discussions budgétaires, aurait seule permis au Parlement de se prononcer, non pas isolément sur une nouvelle tranche d'impôts dont la nécessité ne résulte pour l'instant que des affirmations gouvernementales et de la menace d'une nouvelle crise, mais, ainsi que le décret organique sur la présentation du budget le prescrit, sur l'ensemble des dépenses de l'Etat et les moyens de les financer, à la lueur des documents budgétaires et surtout des « comptes de la Nation ».

*
**

On n'a pas manqué parfois de mettre sur le compte d'une crise ministérielle, longue et pénible à résoudre, les difficultés qui ont si brutalement surgi.

Ainsi, si l'on n'y regardait de plus près, la prolongation malencontreuse de cette crise pourrait constituer un heureux alibi.

Elle pourrait même permettre de dénoncer éventuellement à l'opinion, comme responsables des conséquences qu'on lui attribue, ceux que, parfois, on accuse de l'avoir inconsidérément prolongée.

S'il n'est pas discutable que la prolongation de la crise, l'inquiétude qui a parfois saisi les esprits touchant les incertitudes de notre politique financière future, ont compliqué, dans une certaine mesure, la situation, il n'est pas davantage discutable que cette crise ne suffit pas à justifier l'importance des avances supplémentaires de la Banque de France que les caisses de l'Etat ont dû solliciter. Elle suffit encore moins à justifier la nécessité dans laquelle nous sommes de tendre à nouveau la sébille aux devises à nos amis et alliés.

Au début de cette crise, votre Rapporteur Général, convoqué ès qualités par certains des Présidents pressentis, avait, pour être précis, établi à leur intention des tableaux faisant le point exact de la situation budgétaire, de la situation de trésorerie et de la situation des finances extérieures.

Il en résultait nettement que, même résolue le premier jour par le premier Président du Conseil appelé, les avances de la Banque, quoique moins importantes, et l'emprunt extérieur auraient été une nécessité.

D'ailleurs, la gravité de la situation dans laquelle se trouvaient les finances publiques apparaissait déjà telle, qu'ouverte à propos d'une loi-cadre sur l'Algérie, la crise fut dominée immédiatement et jusqu'à sa conclusion par les préoccupations financières, les questions qui lui avaient donné naissance étant — quelle que fût leur importance — reléguées au second plan.

Nos collègues pourront se faire aisément une opinion sur cette situation à l'examen des documents réunis et commentés à leur intention.

Le nombre des plans de redressement, qui n'ont jusqu'ici rien redressé — et particulièrement le dernier exemple qui nous en a été donné — commande une certaine prudence, pour ne pas dire une certaine modestie, à ceux de nos dirigeants qui,

peut-être trop assurés de leurs capacités, croient avoir une vocation particulière à résoudre des problèmes que d'autres, non moins capables qu'eux, n'ont pas réussi à dominer.

*
* *

La première partie de ce rapport fera le point de la situation actuelle et donnera l'analyse du projet tel qu'il a été voté par la première Assemblée.

Dans une seconde partie, seront exposés les travaux de la Commission des Finances et les propositions qu'elle fera à notre Assemblée.

PREMIERE PARTIE

EXPOSE GENERAL

ET PRESENTATION DU PROJET

CHAPITRE I^{er}

LA SITUATION ECONOMIQUE

SECTION I

LA SITUATION INTERIEURE

I. — La production industrielle.

Depuis 1953, la production industrielle, réserve faite des oscillations saisonnières, continue son expansion brillante puisque l'indice annuel est passé de 100 en 1953 à 132 en 1956.

Cependant, avant de tenter d'apprécier d'une manière plus précise le rythme d'accroissement de la production industrielle au cours des derniers mois, il importe d'avoir présents à l'esprit les chiffres qui caractérisent l'expansion des dernières années. Tel est l'objet du tableau n° 1 :

TABLEAU N° 1

Production industrielle. — Indices annuels.

ANNEE	INDICE	ACCROISSEMENT d'une année sur l'autre.
1952	100	»
1953	100	Zéro.
1954	111	+ 11 %
1955	121	+ 9,9 %
1956	132	+ 9,1 %

On peut dire que pour l'ensemble des trois dernières années le taux annuel d'expansion est en moyenne de 10 p. 100, ce qui est d'ailleurs — il faut bien le reconnaître — un taux exceptionnel puisque, s'il se maintenait, il correspondrait à beaucoup plus que le doublement en 10 ans. (On sait, en effet, qu'un taux d'accroissement annuel de 7 p. 100 correspond au doublement en 10 ans.)

Si, dans le même esprit, on compare les chiffres des derniers mois connus avec ceux du mois correspondant de l'année précédente, on aboutit alors au tableau n° 2 ci-dessous :

TABLEAU N° 2
 Comparaison entre les années 1956 et 1957.

MOIS	1956 (a)	1957	TAUX D'ACCROISSEMENT DE 1957 par rapport au mois correspondant de l'année précédente.	
Janvier	134	145	+ 6,7 %	
Février	129	148	+ 14,7 %	
Mars	133	146	+ 9,8 %	} moyenne 7,9 %
Avril	141	150	+ 6,4 %	
Mai	148	156	+ 5,4 %	
Juin	140	154	+ 10 %	
Juillet	135	140	+ 3,7 %	} moyenne 7,5 %
Août	92	99	+ 7,6 %	
Septembre	136	149	+ 9,6 %	

(a) Chiffres rectifiés.

Si on écarte la comparaison du mois de janvier, qui n'est pas significative (le mois de janvier 1957 ayant été influencé par les événements de Suez) ainsi que celle du mois de février (qui apparaît comme anormalement favorable, la production du mois de février 1956 ayant été affectée par un gel exceptionnel), on observe que le taux moyen d'accroissement annuel pour les sept derniers mois connus est de 7,5 p. 100; pour les quatre derniers mois non affectés par la période des congés payés (mars, avril, mai et juin), elle est de 7,9 p. 100.

Ces chiffres permettent, sous certaines réserves, de formuler plusieurs observations :

1° Le taux annuel d'expansion de notre industrie se poursuit d'une manière encore satisfaisante à un niveau de l'ordre de 8 p. 100 par an;

2° Néanmoins cette expansion paraît marquer un certain fléchissement; de 11 p. 100 en 1954, son taux tombe à 10 p. 100 en 1955, à 9 p. 100 en 1956 et à 8 p. 100 cette année; cependant, compte tenu de l'imprécision des indices, il est encore trop tôt

pour considérer ce fléchissement comme absolument démontré; sans doute faut-il y voir seulement un signal d'alarme;

3° Deux mesures prises récemment, les restrictions d'importations en mai et les restrictions de crédit en juin, sont *susceptibles d'avoir une répercussion défavorable sur la production*; compte tenu des incertitudes des congés payés, c'est seulement l'indice du mois d'octobre (lequel ne sera connu qu'en décembre seulement) qui permettra d'en juger. C'est pourquoi, afin d'avoir une première indication, a-t-il paru opportun de prendre en considération la production d'électricité — qui est assez étroitement liée à l'activité industrielle — et qui est connue très rapidement; on constate que la production d'électricité de septembre 1957 est en augmentation de 9,5 p. 100 sur celle de septembre 1956 (4.464 milliards de kilowatts-heure contre 4.075), tandis que celle d'octobre 1957 est en augmentation de 9 p. 100 sur celle d'octobre 1956. Or, les derniers taux annuels étaient 10,9 p. 100 pour 1956 par rapport à 1955 et 10,9 p. 100 également pour 1955 par rapport à 1954.

Ainsi, là aussi, l'expansion tout en restant satisfaisante semble accuser l'amorce d'un fléchissement de son taux;

4° Si on compare, depuis 1953, les taux d'accroissement annuels moyens des grands pays industriels, on trouve pour l'ensemble des quatre dernières années:

France (moyenne environ) 9,5 p. 100.

Allemagne (moyenne environ) . 10,5 p. 100.

Italie (moyenne environ) 8,5 p. 100.

Etats-Unis (moyenne environ) . 1,5 p. 100.

Grande-Bretagne:

— de 1953 à 1955 6 p. 100.

— de 1955 à 1957 Stagnation.

Ainsi, concernant le taux d'accroissement, nous ne sommes dépassés que de peu par l'Allemagne et nous dépassons de très loin la Grande-Bretagne. Il faut toutefois souligner qu'il s'agit de taux d'accroissement et non pas du volume total de la production industrielle. Il est bien évident que si l'on considère un pays déjà fortement industrialisé, d'une part, le pourcentage des progrès annuels ne peut être aussi élevé que dans un pays qui a stagné pendant un quart de siècle et, d'autre part, un même taux d'accroissement correspond, en valeur absolue, à un accroissement plus élevé.

II. — Les prix.

A. — Les prix de gros.

La hausse des prix de gros entre les mois d'octobre 1956 et d'octobre 1957 présente une ampleur inquiétante: passant de 141 à 155, l'indice — dont la base est 100 en 1949 — traduit une augmentation très voisine de 10 p. 100.

Cette hausse a été de 7 p. 100 pour les dix premiers mois de l'année, 3,1 p. 100 pour le dernier mois.

L'indice général se décompose comme suit:

	OCTOBRE 1956	OCTOBRE 1957	POURCENTAGE de hausse.
Produits alimentaires.....	126,2	142,7	11,6
Combustibles et énergie.....	146,6	168	14,6
Produits industriels.....	152,2	161,6	6,2

La hausse très sensible des *produits alimentaires* est la conséquence, d'une part, de conditions météorologiques défavorables pour certaines productions agricoles (fruits, légumes, vins) et, d'autre part, de l'insuffisance du cheptel, la situation de la trésorerie en devises n'ayant pas permis de pratiquer des importations susceptibles de peser sur les prix.

La hausse du poste *produits énergétiques* est la résultante de hausses intervenues depuis un an dans les cours mondiaux du pétrole et des frets, et des décisions administratives suivantes: majorations des taxes applicables aux produits pétroliers (loi du 26 juin 1957) et hausse de 8 p. 100 du prix des charbons (16 juillet).

La hausse des *produits industriels* enregistre, outre la poussée des charges sur les coûts, l'augmentation de 19,5 à 23 p. 100 du taux de la T. V. A. sur les produits dits « de luxe », appareillage électrique et électronique notamment.

L'opération 20 p. 100 est également responsable, pour une fraction qu'il n'est pas encore possible de déterminer, des varia-

tions de l'indice général. Son extension à l'ensemble des matières premières importées — soit 44 p. 100 des importations — par l'arrêté du 26 octobre dernier, entraînera à coup sûr une nouvelle progression de l'indice: dès le 11 novembre, les prix des aciers ont été majorés de 5 à 12 p. 100, ceux du charbon de 4,5 p. 100 en moyenne; on estime également que les prix des textiles subiront des augmentations variant de 3 à 6 p. 100; la plupart des produits industriels subiront des majorations puisqu'il n'est plus possible aux entreprises d'absorber de nouvelles charges sans modifier leurs prix de vente.

B. — *Les prix de détail.*

Les manipulations de l'indice des 213 articles et sa structure même ont fait perdre toute signification aux statistiques: c'est ainsi que de juillet 1956 à juillet 1957 le coût de la vie n'aurait augmenté que de 2,20 p. 100, les prix des produits alimentaires de 1,3 p. 100. Aussi cet indice a disparu fin juillet dans un discredit total.

Il a été remplacé par deux nouveaux « baromètres » :

— un indice des 250 articles, rattaché à l'indice des 213 articles par un coefficient de raccordement afin d'éviter un hiatus dans l'application des clauses des contrats de droit public ou de droit privé, portant sur la revision des prix; cet indice mesure les variations des prix de l'ensemble des produits ou services achetés par « *les ménages de toutes tailles habitant l'agglomération parisienne et dont le chef est ouvrier ou employé* ». La base 100 a été établie à partir de la moyenne des prix de détail durant la période juillet 1956—juin 1957;

— un indice de 179 articles fixé par décret du 17 septembre 1957 et sur lequel sera indexé le seul salaire minimum interprofessionnel garanti; il retrace l'évolution des dépenses d'un *manceuvre célibataire de la région parisienne*; il inclut les fruits et légumes frais qui font l'objet d'un « panier », variable au cours de l'année avec la production agricole. La base a été fixée à 100 en juillet 1957.

Ces deux indices ont varié comme suit au cours des derniers mois :

TABLEAU N° 3

Variations des indices des prix.

	AOUT	SEPTEMBRE	OCTOBRE
Indice des 250 articles.....	103,4	104,7	106,3
Indice des 179 articles.....	101	101,96	103,2

Comme il est vraisemblable que l'indice des 179 articles excédera 102 en novembre, le mécanisme de l'échelle mobile prix-salaires risque d'être déclenché à la fin de l'année pour la seconde fois en six mois.

C. — *Politique des prix.*

Le second Gouvernement de la législature a estimé ne pas devoir poursuivre la « politique des 213 articles » qui consistait à détaxer certains produits et services d'utilisation courante pour freiner la hausse de l'indice : il a même fait machine arrière en supprimant la détaxation de 5 F par litre en ce qui concerne le vin, ainsi que la subvention accordée à Gaz de France pour permettre une réduction des tarifs du gaz domestique de 20 p. 100 à Paris et de 10 p. 100 en province.

Il a tenté par ailleurs de contenir la hausse en agissant dans deux directions :

— par l'arrêté du 27 août 1957, il a bloqué les prix industriels au niveau qu'ils avaient atteint le 31 juillet, laissant toutefois aux entrepreneurs la possibilité de demander des dérogations à l'Administration compétente.

— il a en outre exercé une action sur les prix agricoles en abaissant de 3.450 F à 3.350 F le prix de base du blé.

Quoi qu'il en soit, la lecture des statistiques présentées ci-dessus démontre, dans ce domaine, le manque d'efficacité de la politique gouvernementale, et la lecture de la presse, le mécontentement soulevé dans les milieux industriels et commerciaux.

En revanche, la politique de fixation des prix agricoles pour cinq ans semble avoir recueilli l'adhésion des représentants du monde rural. Rappelons que les décrets du 18 septembre et du 14 octobre 1957 fixent en ce qui concerne les céréales, les viandes de bœuf et de porc, les œufs, des *prix d'objectifs* pour 1961 et des *prix indicatifs* pour 1958. Ces prix sont indexés sur un certain nombre de données, s'inspirant de celles retenues par la loi Laborbe, à savoir: les prix des produits industriels nécessaires à l'agriculture, les prix de détail et les salaires agricoles.

*
**

En résumé, les hausses des prix n'ont pu être contenues. Ceux-ci devront se fixer à un nouveau palier qui ne sera pas atteint d'emblée, mais par soubresauts. Une telle évolution ne peut que se répercuter sur la vie sociale et le niveau des salaires.

*
**

III. — Les salaires.

La dernière enquête trimestrielle effectuée par le Ministère du Travail, et couvrant la période comprise entre le 1^{er} juillet 1956 et le 1^{er} juillet 1957, fait ressortir les résultats suivants :

1° Le niveau des effectifs (base 100 en 1954) a passé de 102,5 à 105,5 ; la durée hebdomadaire moyenne de 45,9 heures à 46,1 heures ; le niveau de l'activité, qui est la résultante des deux données qui précèdent, s'est accru de 104 à 107,6 (base 100 en 1954) ; le nombre des chômeurs secourus a passé de 28.600 à 16.600, celui des offres d'emploi non satisfaites de 54.900 à 64.100 : l'économie nationale est une économie de plein emploi ;

2° L'indice des salaires horaires, passant de 610 à 656 (base 100 en janvier 1946), marque une augmentation de 7,5 p. 100, pourcentage inférieur à celui de la période annuelle précédente (8,9 p. 100).

Si l'on fait le rapport de cet indice et de celui des 213 articles pour obtenir les variations du pouvoir d'achat, on obtient, pour la même période, une augmentation de 5 p. 100. Etant donné que l'indice des prix de détail a été faussé, l'augmentation réelle du pouvoir d'achat est donc inférieure à 5 p. 100, contre 6,3 p. 100 pour la période du 1^{er} juillet 1955 au 30 juin 1956. De plus, au

cours du second trimestre de l'année 1957, la hausse du salaire horaire moyen a été de 2,6 p. 100, celle du pouvoir d'achat de 0,6 p. 100 : les majorations des rémunérations tendent, de plus en plus, à être absorbées par les hausses de prix.

*
**

Plein emploi, d'une part, augmentation du coût de la vie, d'autre part, ne pouvaient manquer de déclencher une agitation sociale qui s'est manifestée à deux reprises, au cours l'année, en juin-juillet et en octobre.

Dans les deux cas, le secteur nationalisé semble avoir été en flèche ; S. N. C. F. et banques en été ; E. D. F., S. N. C. F. et R. A. T. P. les 17 et 25 octobre, suivis par la métallurgie de la région nantaise.

La première vague sociale s'est traduite par une augmentation de 3,5 p. 100 des salaires de la S. N. C. F., d'Air France, de la R. A. T. P. et d'E. D. F. (coût : 11,4 milliards), de 4 p. 100 de ceux de l'industrie des pétroles, de 3 p. 100 de ceux de l'industrie chimique. Un accord dans la métallurgie a relevé de 10 à 12 p. 100 les minima garantis.

Déclenchée malgré la crise ministérielle, la vague d'automne n'a pas encore abouti à des hausses de rémunérations, si ce n'est de légers glissements dans le secteur privé. Dans les semaines qui viennent, le nouveau Gouvernement sera aux prises avec les revendications de la fonction publique : déjà, la journée du 12 novembre a été marquée par la grève du personnel de l'enseignement du second degré ; par ailleurs, les syndicats de fonctionnaires ont organisé une grève quasi-générale le 19 novembre.

*
**

Dans le domaine réglementaire, il convient de rappeler que le salaire minimum interprofessionnel garanti (S. M. I. G.) a été relevé de 5,9 p. 100 par l'arrêté du 9 août 1957 et porté ainsi à 133 F. Les répercussions de cette mesure ont été très limitées dans le secteur industriel, la grande majorité des salaires étant déjà supérieurs au S. M. I. G. On ne saurait peut-être en dire autant de la nouvelle augmentation que l'on peut déjà prévoir.

Dans l'agriculture, le relèvement du S. M. I. G. « agricole », également de 5,9 p. 100, réalisé par l'arrêté du 14 septembre 1957, ne manquera pas de provoquer des répercussions plus importantes, les salaires agricoles étant beaucoup plus proches du S. M. I. G. que la majorité des salaires industriels.

*
**

Au terme de ce bref exposé sur les prix et les salaires, votre Rapporteur général est bien obligé de constater que, depuis quelques mois, nous semblons nous être engagés, en fait, dans un mécanisme dont le processus rappelle ce qu'il est convenu d'appeler le « cycle infernal ».

SECTION II

LES ÉCHANGES EXTÉRIEURS

Les échanges extérieurs étant étroitement conditionnés par le taux de change, nous examinerons d'abord ce que devient ce taux après l'opération du 10 août, dite « opération 20 % », puis nous décrirons successivement :

- la balance commerciale,
- la balance des paiements avec l'Union européenne des paiements,
- les disponibilités en devises.

*
**

I. — Les taux de change et l'opération 20 p. 100.

On sait que le 10 août, M. Félix Gaillard a mis en œuvre une réglementation nouvelle des échanges extérieurs, dite « opération 20 p. 100 », dont les principes étaient les suivants :

1° Toutes les transactions tant à l'importation qu'à l'exportation, portant tant sur les marchandises que sur les services, continuaient à s'exécuter sur la base des taux de change définis par les accords de Bretton-Woods, c'est-à-dire sur la base de 1 dollar = 350 francs ;

2° Il était institué une taxe de 20 p. 100 sur les importations de produits finis, les importations de produits bruts étant exonérées (1) ;

3° Les exportations de marchandises, quelle qu'en était la nature (produits bruts ou produits finis), bénéficiaient d'une subvention uniforme de 20 p. 100 (subvention qui se substituait au système précédent, très complexe, de remboursement des taxes et des charges salariales) ;

4° En ce qui concerne les échanges de services, les importations supportaient la taxe de 20 p. 100 et les exportations bénéficiaient de la subvention de 20 p. 100.

Cependant, depuis le 28 octobre, il a été mis fin à l'exception concernant les matières premières importées, de sorte que désormais :

1° Les importations, quelle qu'en soit la nature, sont taxées à 20 p. 100; du point de vue de l'importateur, cela revient à payer le dollar 350 francs plus une taxe de 20 p. 100, soit 420 francs ;

2° Les exportations (de marchandises ou de services) sont subventionnées à 20 p. 100; pour l'exportateur, cela revient à encaisser des dollars à 350 francs plus une subvention de 20 p. 100, soit encore 420 francs.

On notera que pour les transactions opérées à l'étranger — c'est le cas des touristes français qui changent des francs à l'étranger — dès le 11 août la Banque d'Angleterre qui, la veille, cotait la livre à 980 francs, l'a cotée à 980 francs plus 20 p. 100, soit 1.176 francs. Elle a été suivie par tous les instituts d'émission étrangers, ce qui démontre — soit dit en passant — *que toutes les places étrangères ont considéré l'opération comme une dévaluation de 20 p. 100.*

Ainsi, du 10 août au 28 octobre, la France a vécu sous un régime de double taux de change qui, pour le dollar, était :

— de 350 francs, pour les importations de produits bruts,
— de 420 francs, pour toutes les autres opérations (importations de produits finis, exportations de marchandises, transactions sur les services tant à l'importation qu'à l'exportation).

(1) La liste des articles rentrant dans cette catégorie, c'est-à-dire exonérés de la taxe de 20 p. 100, figuraient au *Journal officiel* du 12 août 1957. Elle représentait environ 44 p. 100 des importations.

Depuis le 28 octobre, le taux de change est unique et le taux du dollar, par exemple, est, en fait, de 420 francs.

Ainsi, en deux étapes, nous avons opéré une dévaluation de fait. Il ne paraît pas douteux que cette dévaluation de fait est destinée à se transformer en une dévaluation de droit.

Cependant, si on compare ce système à celui qui était en vigueur avant le 10 août, on doit noter que s'il est nouveau concernant la taxe générale à l'importation de 20 p. 100, par contre concernant la subvention à l'exportation de 20 p. 100 le caractère de nouveauté réside dans les modalités plus que dans le principe. En effet, avant le 10 août, les exportateurs percevaient déjà une aide à l'exportation qui consistait dans le remboursement de la T. V. A. et des charges sociales; le taux en était évidemment variable suivant les diverses activités et il était tantôt inférieur tantôt supérieur à 20 p. 100. Ainsi il n'y a pas eu accroissement sensible du taux moyen de l'aide à l'exportation mais seulement — ce qui du reste apparaît souhaitable — une simplification des modalités de calcul de la prime, qui de variable devient uniforme.

Il résulte néanmoins de l'analyse précédente que si ce système — s'ajoutant au rétablissement des licences d'importation — apparaît comme susceptible de comprimer les importations, *il serait sans doute imprudent de compter, qu'en lui-même, il constituera un stimulant décisif des exportations.*

*
**

Il faut remarquer également que la dévaluation de fait n'a pas suffi à raffermir la position du franc, ainsi que le montre l'examen du cours du dollar au marché parallèle et du cours de l'or.

Au milieu de 1955, les cours — après avoir fléchi régulièrement depuis 1953, ce qui traduisait une consolidation de notre monnaie — s'établissaient à 2.500 francs pour le napoléon, soit à 9 p. 100 seulement au-dessus du cours théorique de l'or, et à 364 francs pour le dollar, ne dépassant ainsi que de 4 p. 100 le cours officiel de 350 francs. On peut donc dire *qu'à cette époque le franc, à peu de choses près, valait de l'or ou valait le dollar.*

Mais depuis ce moment, et notamment depuis le 1^{er} janvier 1956, c'est-à-dire depuis le début de la présente législature, le franc n'a cessé de se dégrader par rapport à ces deux points de repère que constituent l'or et le dollar. C'est ainsi que le 14 novembre dernier, le cours du napoléon a dépassé sensiblement 4.300 F et que le cours du dollar a atteint 507 F, laissant loin derrière lui les cotes des plus mauvais jours.

*
* *

II. — La balance commerciale.

Les chiffres caractérisant la balance commerciale des échanges avec l'étranger sont ceux du tableau n° 4.

TABLEAU N° 4

Balance commerciale (commerce avec l'étranger).

		IMPORTATIONS	EXPORTATIONS	DEFICIT
		(En milliards de francs.)		
1954..	1 ^{er} semestre (a).....	96	79	17
	2 ^e semestre (a).....	89	82	7
1955..	1 ^{er} semestre (a).....	104	94	10
	2 ^e semestre (a).....	103	98	5
1956..	1 ^{er} semestre (a).....	118	89	29
	2 ^e semestre (a).....	131	92	39
1957..	Janvier.....	162	101	61
	Février.....	147	93	54
	Mars.....	161	110	51
	Avril.....	155	101	54
	Mai.....	154	103	51
	Juin.....	148	98	50
	Juillet.....	148	103	45
	Août.....	126	82	44
	Septembre.....	123	92	31
	Octobre.....	123	110	13

(a) Moyenne mensuelle.

Alors qu'en 1954 et 1955 la balance commerciale avec l'étranger était à peu près équilibrée (1), depuis le début de l'actuelle législature, le déficit s'est instauré à un niveau très important; depuis le début de cette année, il a même crû très sensiblement par rapport à 1956, puisque, de 174 milliards pour le premier semestre de l'an dernier, il s'est élevé à 321 milliards pour la période correspondante de cette année, marquant un accroissement de 147 milliards, soit 84 p. 100.

En juillet et août, le déficit a été d'environ 45 milliards; au mois d'août, en particulier, si le montant des importations a diminué de 22 milliards par rapport au mois précédent — conséquence sans aucun doute des mesures de restriction des importations prises en mai — on a enregistré une diminution presque égale (21 milliards) des exportations.

Au mois de septembre, le déficit a encore été de 30 milliards.

C'est seulement au mois d'octobre que les résultats provisoires font apparaître une amélioration très sensible de notre balance commerciale avec l'étranger, puisque nos exportations couvrent 90 p. 100 de nos importations. Il est trop tôt toutefois pour dire s'il s'agit d'un redressement durable de nos échanges extérieurs.

Les courants d'exportations étant nécessairement lents à s'établir, il est permis de se demander si les récentes mesures, portant surtout sur les importations, n'auront pas pour effet d'asphyxier, ou tout au moins d'anémier, la production avant même que ne soit atteint l'équilibre recherché des échanges extérieurs.

(1) On sait, en effet, que, dans les statistiques douanières, les importations sont comptées C. A. F. (coût, assurances, fret) et les exportations F. O. B. (franco à bord); or le coût du fret et des assurances représente en moyenne 10 à 15 p. 100 de la valeur C. A. F. des importations.

III. — La balance des paiements avec l'U. E. P.

Les chiffres des soldes mensuels de notre balance avec l'Union européenne des paiements, exprimés en millions de dollars, sont les suivants :

TABLEAU N° 5
Balance des paiements avec l'U. E. P.

		EXCEDENT	DEFICIT
		(En millions de dollars.)	
1955..	1 ^{er} semestre.....	+ 13,3	
	2 ^e semestre.....	+ 6,9	
1956..	1 ^{er} trimestre.....		— 38,7
	2 ^e trimestre.....		— 36,2
	3 ^e trimestre.....		— 73,0
	4 ^e trimestre.....		— 78,0
1957..	Janvier.....		— 70,5
	Février.....		— 88
	Mars.....		— 93,7
	Avril.....		— 108,2
	Mai.....		— 78,9
	Juin.....		— 106,6
	Juillet.....		— 132,6
	Août.....		— 47,6
	Septembre.....		— 29,6
	Octobre.....		— 38,8

On constate qu'à un excédent en 1955 a fait place, depuis le début de l'actuelle législature, un déficit considérable. Ce déficit déjà très lourd en 1956 s'est encore accru en 1957 puisque, pour le premier semestre, il est passé de 225 millions de dollars à 546 millions de dollars ; il a donc plus que doublé.

Si on prend plus spécialement en considération les derniers mois, on observe que le mois de juillet a atteint un sommet avec un déficit de 132,6 millions de dollars, dû sans aucun doute, au moins pour partie, à des opérations spéculatives.

Les mois d'août et septembre au contraire avec des déficits respectifs de 47,6 et 29,6 millions de dollars ont marqué une amé-

lioration sensible de la situation, amélioration qui est d'ailleurs plus grande que celle que laisserait supposer la lecture des chiffres.

En effet, le mois d'août peut se diviser en deux parties :

Du 1^{er} au 10 août : déficit. — 130 millions de dollars

Du 11 au 31 août, c'est-à-dire à partir de l'opéra-

tion 20 p. 100: excédent. + 82,4 millions de dollars.

soit ensemble. — 47,6 millions de dollars.

Pour le mois de septembre, le déficit, soit 29,6 millions de dollars, est dû à peu près entièrement à deux échéances exceptionnelles des règlements de dettes de guerre vis-à-vis de la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande, soit au total 27,8 millions de dollars, de sorte qu'il ne resterait qu'un déficit résiduel de 1,8 million de dollars au titre des opérations courantes (1).

Au mois d'octobre, le déficit est remonté à 38,8 millions de dollars, malgré la prise en compte, dans les recettes, de 25 millions de dollars correspondant à une subvention versée par l'Allemagne à la Sarre, demeurée dans la zone franc.

Ainsi si l'opération 20 p. 100, du 10 août, apparaît avoir apporté quelque soulagement, le mal ne semble pas guéri pour autant. Le déficit — encore qu'atténué — subsiste, et il ne porte plus désormais, ce qui était le cas l'an dernier, sur des réserves relativement importantes, mais, comme nous allons le voir, sur une caisse à peu près vide.

De sorte que, même atténué dans son volume, le déficit en devises apparaît comme constituant une menace grave pour la continuité des approvisionnements de notre économie en produits importés, et notamment en matières premières essentielles.

*
* *

IV. — La réduction des disponibilités en devises.

Il n'est pas surprenant qu'un déficit commercial et qu'un déficit des paiements aussi importants et aussi persistants aient entraîné une consommation rapide non seulement de notre stock de devises, mais encore du montant des divers prêts en devises qui nous ont été consentis.

(1) En comptant dans les opérations courantes un règlement de 12 millions de dollars effectué par l'Allemagne au titre de la Sarre.

Le tableau n° 6 ci-dessous donne les chiffres pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 octobre de cette année.

TABLEAU N° 6
Consommation des devises depuis le début de l'année 1957.

DESIGNATION	MONTANT INITIAL disponible au 1 ^{er} janvier 1957 ou montant emprunté depuis cette date jusqu'au 30 septembre 1957.	DISPONIBLE au 31 octobre 1957.
	(En millions de dollars.)	
1. Sur la réserve de devises de la Banque de France et du Fonds de stabilisation des changes au 1 ^{er} janvier 1957.....	285	0
2. Sur les 100 milliards d'or prêtés le 26 juin par la Banque de France au Fonds de stabilisation des changes..	285	55
3. Par endettement près de l'U. E. P. sur le disponible au 1 ^{er} janvier 1957.	116	0
4. Par endettement près de l'U. E. P. sur la « rallonge » de 200 millions de dollars du quota (soit 25 p. 100 en crédit).....	50	0
5. Sur le crédit de 262,5 millions de dollars consentis par le Fonds monétaire international.....	262,5	0
6. Sur le crédit de 100 millions de dollars ouvert par un groupe de banques américaines pour le paiement des importations de pétrole...	100	16
Totaux	1.098,5	71

Ainsi, depuis le début de l'année jusqu'au 31 octobre, nous avons consommé plus de 4.000 millions de dollars de devises; à cette date il nous en restait environ 70, mais là-dessus environ 39 ont été depuis lors dépensés pour régler, le 15 novembre, le déficit du mois d'octobre — et cela sans compter le déficit avec la zone dollar qui n'est pas compris dans les règlements U. E. P.

C'est dire qu'à l'heure actuelle il ne nous reste plus de devises que pour quelques semaines et qu'en conséquence la France se trouve dans l'obligation absolue de solliciter un prêt étranger, à moins d'accepter une compression draconienne des importations qui serait génératrice de récession et sans doute de chômage.

Est-il besoin de souligner — outre l'humiliation — les contreparties politiques ouvertes ou occultes qu'un prêteur éventuel est en situation d'exiger d'un solliciteur qui se présente dans un tel état d'urgence et de détresse ?

CHAPITRE II

LA SITUATION FINANCIERE

I. — Le Budget.

A. — *Le budget de 1957.*

L'évolution du budget de 1957 a été marquée par une succession de remaniements des évaluations figurant dans la loi de finances.

Nos collègues se souviennent sans doute que ce budget, préparé avant les événements de Suez, ne correspondait plus, à l'époque à laquelle il a été voté, à la conjoncture du moment.

C'est pourquoi le Conseil de la République, sur la proposition de sa Commission des finances, avait décidé, en première lecture, de réaliser sur le chiffre de 4.500 milliards auquel s'élevaient les propositions gouvernementales (compte non tenu des dépenses d'Algérie qui devaient faire l'objet d'un projet spécial), un blocage général de 10 p. 100 destiné, selon l'évolution de la situation, à être transformé ultérieurement en économies

Au cours de la navette entre les deux Chambres, l'Assemblée nationale, se ralliant au principe du blocage demandé par le Conseil de la République, en diminua le montant en précisant qu'il devait être égal à 200 milliards au moins.

Finalement le chiffre de 250 milliards fut retenu.

Pour apporter alors au budget les aménagements devenus indispensables, le Gouvernement de M. Guy Mollet avait déposé trois projets de loi que le Gouvernement de M. Bourguès-Maunoury avait repris à son compte. Il s'agissait :

- du projet n° 4970 relatif aux économies ;
- du projet n° 4971 relatif aux dépenses d'Algérie ;
- du projet n° 4972 ou collectif.

En fait, aucun de ces projets n'a été discuté par le Parlement ; mais le Gouvernement les a toutefois mis en vigueur, en totalité ou en partie, en vertu soit du droit budgétaire normal, soit des pouvoirs spéciaux qu'il s'était fait octroyer.

Le *projet n° 4970*, relatif aux économies, a d'abord donné lieu, conformément aux dispositions de la loi de finances, à un blocage de crédits opéré par le décret du 21 mai 1957 ; puis ce blocage a été consolidé, à l'exception d'un crédit de quatre milliards afférent à la baisse de 15 p. 100 du matériel agricole, par le décret du 5 août 1957, pris en application de la délégation de pouvoirs consentie au Gouvernement par la loi du 26 juin 1957 portant assainissement économique et financier. Le projet n° 4970 est ainsi devenu caduc.

Quant aux 378 milliards de crédits qui étaient demandés dans le *projet n° 4971*, au titre des dépenses d'Algérie, ils ont été ouverts par deux décrets d'avance, à raison des trois quarts environ par le décret du 14 juin 1957 et du reliquat, soit 92 milliards, par le décret du 30 septembre 1957. Le projet n° 4971 est donc, lui aussi, devenu caduc.

En ce qui concerne le *projet n° 4972* ou collectif qui prévoyait l'ouverture de 148,8 (1) milliards de crédits supplémentaires compensée par l'annulation de 34 milliards de crédits non utilisés, la situation est plus complexe. Certaines de ses dispositions ont été reprises par le décret d'avance du 26 août 1957 qui a ouvert 81,7 (2) milliards de crédit, dont 73 milliards étaient déjà prévus dans le projet n° 4972 et 8,7 milliards de crédits nouveaux. Les autres dispositions ont été insérées dans le collectif n° 5884 qui vient d'être déposé et qui, mettant, tout au moins on peut l'espérer, un point final aux fluctuations du budget de 1957, prévoit l'ouverture de 235,1 milliards de crédits supplémentaires, l'annulation de 43,1 milliards de crédits non utilisés, l'augmentation des dotations consacrées à la baisse de 15 p. 100 du matériel agricole (4 milliards) et à la prophylaxie des animaux (1 milliard), tout en laissant un trou supplémentaire de 89 milliards à la charge de la trésorerie.

Entre temps, juste avant la rentrée parlementaire, deux décrets d'avance sont encore intervenus. Le premier, en date du 14 septembre 1957, a ouvert 1.300 millions de crédits au titre des relations culturelles avec le Maroc et la Tunisie et 3 milliards au titre de la baisse de 15 p. 100 du matériel agricole (3). Le second, en date du 16 septembre 1957, a ouvert 4 milliards pour assurer le dégrèvement des carburants agricoles dans le cadre de la loi du 26 juin 1957 portant assainissement économique et financier.

Enfin, diverses lois particulières, comme celles concernant le deuxième plan atomique ou l'installation du vote électrique à l'Assemblée Nationale, ont encore modifié le volume des dotations budgétaires, tandis que la loi du 26 juin 1957 instituait des ressources nouvelles.

*

**

(1) Dont 6 milliards au titre de la baisse de 15 p. 100 du matériel agricole qui constituent des dépenses sur ressources affectées, couvertes par un prélèvement d'égal montant effectué sur les ressources du budget général.

(2) Dont 3 milliards pour la baisse du matériel agricole sur les 6 milliards prévus par le projet n° 4972.

(3) Ces 3 milliards étaient également prévus dans le projet n° 4972.

Tableau général des prévisions budgétaires

DESIGNATION	EVALUATION de la loi de finances.	PLUS-VALUES fiscales.	LOI du 26 juin 1957.	PROJET n° 4970. (Economies.) (a)
I. — Charges.				
<i>A. — Charges budgétaires :</i>				
<i>a) Dépenses civiles :</i>				
Dépenses ordinaires.....	2.408	»	»	— 15,7
B. R. E. — Dépenses en capital.....	464	»	»	— 30,7
Dommages de guerre.....	231	»	»	— 21,4
Total pour les dépenses civiles.....	3.103	»	»	— 67,8
<i>b) Dépenses militaires :</i>				
Dépenses normales.....	1.002	»	»)	— 86,9
Dépenses d'Algérie.....	360	»	»)	
Total pour les dépenses militaires..	1.362	»	»	— 86,9
Totaux (charges budgétaires).	4.465	»	»	— 154,7
<i>B. — Charges de trésorerie :</i>				
Comptes spéciaux.....	80	»	»	»
H. L. M.....	120	»	»	»
F. D. E. S.....	205	»	»	— 28
Totaux (charges et trésorerie)...	405	»	»	— 28
Totaux. — Charges.....	4.870	»	»	— 182,7
II. — Ressources	3.820	+ 133,6	+ 158,5	+ 31,9
III. — Déficit global.....	1.050	— 133,6	— 158,5	— 214,6

(a) Ce projet a été mis en application par décret pris en vertu de la loi du 26 juin 1957.

(b) Ce projet a été remplacé par deux décrets d'avances.

(c) Prélèvement sur le produit de la taxe sur la valeur ajoutée pour financer la baisse de 15 p. 100 du matériel

N° 7

pour 1957, à la date du 18 novembre 1957.

PROJET n° 4971. (Algérie.) (b)	LOIS spéciales.	DECRETS d'avances.	PROJET N° 5884		TOTAUX	DIFFERENCE avec les prévisions initiales.
			Ouvertures.	Annulations.		
»	+ 0,2	+ 79,1	+ 124,3	— 1,9	2.594	+ 186
»	+ 2	+ 0,8	+ 30,4	— 31,5	435	— 29
»	»	+ 10,4	»	»	220	— 11
»	+ 2,2	+ 90,3	+ 154,7	— 33,4	3.249	+ 146
»	»	»	+ 80,4	— 9,7	1.364	+ 2
+ 18,2	»	»	+ 80,4	— 9,7	1.364	+ 2
+ 18,2	+ 2,2	+ 90,3	+ 235,1	— 43,1	4.613	+ 148
»	»	»	+ 70	— 6	144	+ 64
»	»	»	+ 25	»	145	+ 25
»	»	»	»	»	177	— 28
»	»	»	+ 95	— 6	466	+ 61
+ 18,2	+ 2,2	+ 90,3	+ 330,1	— 49,1	5.079	+ 209
»	»	— 10 (c)	— 1 (c)	»	4.130	+ 310
+ 18,2	+ 2,2	+ 100,3	+ 334,1	— 49,1	949	— 101

agricole.

Toutes ces variations des masses budgétaires sont récapitulées dans le tableau n° 7 qui figure aux pages précédentes.

Elles peuvent être résumées dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 8

Evolution des évaluations budgétaires.

	EVALUA- TIONS de la loi de finances.	EVALUA- TIONS du 26 juin 1957.	EVALUA- TIONS actuelles.	DIFFERENCE avec les évaluations	
				de la loi de finances.	du mois de juin.
	(En milliards de francs.)				
Dépenses.....	4.870	4.874	5.079	+ 209	+ 205
Recettes.....	3.820	4.009	4.130	+ 310	+ 121
Déficit.....	1.050	865	949	— 101	+ 84

1° Il ressort de ce tableau que le *montant des dépenses* qui était sensiblement le même dans les évaluations de la loi de finances que dans celles faites au mois de juin dernier (4.870 milliards contre 4.874 milliards) *a progressé de plus de 200 milliards en moins de six mois, atteignant ainsi 5.079 milliards.*

Sans doute, certaines de ces dépenses sont-elles imposées par les circonstances ou par les nécessités.

Tel est le cas, par exemple, des 24 milliards destinés à consolider les prêts à la construction, des 25 milliards consacrés aux prêts aux H. L. M. et des 70 milliards découlant de l'opération 20 0/0 qui, sous réserve de quelques opérations de régularisation, correspondent, à concurrence de 48 milliards, à la réévaluation d'avoirs en francs détenus par les organismes internationaux et de 20 milliards au solde des versements et prélèvements de 20 0/0 sur les règlements afférents aux importations et exportations de marchandises dérogatoires.

Quoi qu'il en soit, il n'en reste pas moins qu'en fin d'année le Parlement, au lieu d'être en présence d'un budget amputé de 250 milliards comme il l'avait demandé dans la loi de finances, se trouve en face d'un volume de dépenses accru de plus de 200 milliards.

Ce simple rapprochement de chiffres montre, sans qu'il soit besoin de longs commentaires, ce qu'il faut penser des assertions couramment répandues sur les prétendues économies réalisées au cours de l'année par les divers gouvernements.

2° Quant aux *recettes*, elles accusent une *augmentation de 310 milliards* au cours de l'année, augmentation qui, à *concurrency de près de 160 milliards*, trouve son origine dans les ressources nouvelles instituées par la loi du 26 juin 1957.

Le reliquat est constitué, en dehors de quelques transferts en provenance des ressources affectées, par des plus-values fiscales provenant essentiellement du retard apporté au recouvrement des contributions directes de 1956 et de la hausse des prix.

3° Sous l'influence de ces deux facteurs, le *déficit global* est en régression d'une centaine de milliards par rapport au début de l'année et s'établit ainsi à *949 milliards*, c'est-à-dire à un niveau analogue à celui de 1956.

Il faut d'ailleurs signaler que 48 milliards constituent seulement un jeu d'écritures: il s'agit des crédits correspondant, à la suite de l'opération 20 0/0, à la réévaluation d'avoirs en francs détenus par des organismes internationaux et qui doivent être réinvestis immédiatement en bons du Trésor. *Il en résulte que la trésorerie n'aura à faire face, en réalité, qu'à un trou de 901 milliards.*

*
**

B. — *Le budget de 1958.*

Les impôts nouveaux votés en juin 1957 qui, selon les déclarations du Ministre des Finances de l'époque, devaient assurer la couverture des dépenses de l'année 1958, correspondaient à l'optique et au cadre dans lesquels le précédent Gouvernement devait engager son action. Et, de fait, pendant les vacances parlementaires, il prépara les propositions budgétaires qu'il comptait présenter pour l'année 1958. Plusieurs réunions du Conseil des Ministres furent même nécessaires pour ramener le déficit à 825 milliards, considéré comme étant le déficit maximum compatible avec la politique de redressement financier.

Dans le projet qu'il vient de déposer et qui tend, lui aussi, — pour la treizième fois — au « rétablissement de l'équilibre économique et financier », le nouveau Gouvernement fixe le plafond des dépenses à 5.300 milliards et celui du déficit à 600 milliards, mais ne fournit aucune explication valable soit sur l'erreur d'optique qui avait été commise dans le plan précédent, soit, s'il n'y a pas eu erreur, sur sa plus grande prudence.

Sans entrer pour le moment dans le détail d'un texte qui sera examiné dans la troisième partie de ce rapport, qu'il soit permis à votre Rapporteur Général de faire deux observations de caractère général.

En premier lieu, ce plafond de 5.300 milliards, présenté comme l'extrême limite de compressions héroïques de dépenses, fait ressortir, par rapport à la loi de finances de 1957, *un accroissement de dépenses, d'une année sur l'autre, de 430 milliards*. On était en droit d'espérer un tout autre résultat d'une politique d'économie!

En second lieu, le nouveau train fiscal s'ajoute à celui voté il y a six mois et qui, traduit en année pleine, représente quelque 340 milliards. Au total, *la charge fiscale de 1958, du seul fait des mesures votées en 1957, sera ainsi alourdie de 440 milliards environ*.

*
**

L'accroissement incessant des dépenses publiques, malgré les efforts du Parlement, et notamment du Conseil de la République, continue de faire peser les plus lourdes menaces sur notre économie. Il ne pourra être enrayé que par une réforme profonde des structures et l'assainissement de toutes les activités demandés vainement depuis bientôt dix ans.

II. — L'endettement public.

Si l'on veut avoir une vue d'ensemble des charges que l'Etat, sous ses diverses formes, impose à l'économie, il faut également tenir compte, en dehors des dépenses du secteur administratif traditionnel regroupées dans le budget, des dépenses du secteur industriel nationalisé et du secteur social.

C'est à cette préoccupation que correspond la notion d'endettement public qui a été dégagée, au cours des précédentes années, par votre Commission des Finances et qui, selon la définition qu'elle en a donnée, correspond à « 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 ».

Cette notion est donc plus large que celle d'« *endettement de l'Etat* » définie récemment dans une publication officielle du Ministère des Finances (1) et limitée aux seules opérations budgétaires traditionnelles.

Votre Rapporteur Général se propose de revenir ultérieurement sur ces deux notions et d'en faire la comparaison; mais, dans le cadre restreint du présent rapport, il entend se limiter au seul endettement public.

Cet endettement, pour 1957, s'élèvera à quelque 1.150 milliards se décomposant comme suit:

— Secteur administratif.....	949 milliards.	
— Secteur industriel.....	190	— (2).
— Secteur social.....	11	—

Total..... 1.150 milliards.

Cette somme constitue l'excédent, par rapport à des ressources normales, des traites ou engagements de toute nature souscrits par l'Etat. C'est parce qu'il n'a pu arriver à se la procurer qu'il a été obligé, outre les émissions de bons du Trésor et les expédients habituels qui les complètent (report de créances; utilisation, à l'insu des déposants, des fonds des caisses d'épargne et des chèques postaux, etc.), de demander officiellement à la Banque de France l'impression de 550 milliards de billets marrons, cependant que, par des mécanismes détournés, il se faisait consentir des prêts occultes portant le total général à 800 milliards.

Cet endettement supplémentaire de 1.150 milliards afférent à la présente année se cumule avec les endettements des années précédentes et, ainsi que l'indiquait déjà votre Rapporteur

(1) Statistiques et Etudes financières, n° 104, août 1957.

(2) Dont 130 milliards d'emprunts garantis et 60 milliards de déficits d'exploitation (y compris les récentes augmentations de salaires).

Général au mois de juin dernier dans son rapport sur le précédent plan d'assainissement économique et financier, c'est à près de 10.000 milliards que s'établit, à l'heure actuelle, le passif de l'Etat au titre de ses diverses activités administratives, industrielles et sociales, un passif dont le tiers environ est d'ailleurs immédiatement exigible.

On conçoit, par l'énormité de ce chiffre, les dangers d'une telle situation.

III. — La Trésorerie.

Le rappel de l'ensemble des déficits et découverts de toutes sortes, dont le financement a été anormalement assuré par des moyens de trésorerie, donnera la mesure de l'effort grandissant exigé du Trésor :

ANNEES	MONTANT DU DEFICIT
1949	322 milliards.
1950	385 —
1951	312 —
1952	660 —
1953	652 —
1954	664 —
1955	662 —
1956	1.004 —

Ainsi, du « niveau 300 » atteint pour la période 1949-1951, on est passé au « niveau 600 » au cours de la période 1952-1955, pour s'élever au-dessus de la cote 1.000 en 1956.

L'an dernier, l'approvisionnement des caisses publiques a pu être néanmoins assuré, sans que le Gouvernement ait été acculé au suprême expédient du recours à l'Institut d'émission, grâce à l'aisance qui régnait sur le marché monétaire pendant les premiers mois de 1956 et au vaste emprunt baptisé « emprunt algérien » qui, lancé à l'automne, avait mobilisé une épargne encore abondante.

L'année 1957 s'est ouverte dans un climat fort différent.

Par suite de la détérioration de plus en plus accentuée de la balance des paiements extérieurs, les liquidités bancaires ont continué à s'amenuiser de la contrevaieur des devises perdues.

A ce facteur de resserrement du marché monétaire s'est ajouté l'effet des mesures de restriction du crédit adoptées par la Banque de France, afin d'enrayer les tendances inflationnistes qui se manifestèrent d'une manière inquiétante.

Enfin, les hausses de prix, en se multipliant, ont diminué de leur côté la capacité de l'épargne individuelle, ce qui s'est traduit par un ralentissement des dépôts dans les caisses d'épargne. C'est ainsi que, pour les sept premiers mois de l'année, l'excédent des dépôts sur les retraits n'a atteint que 92 milliards en 1957 au lieu de 144 milliards l'an dernier.

Cet ensemble de facteurs s'est traduit, pour le Trésor, par un fléchissement considérable des ressources qu'il a pu se procurer. Si le placement des emprunts et des bons du Trésor dans le public s'est maintenu, en revanche, le resserrement du marché monétaire s'est traduit tout à la fois par une diminution des concours bancaires et par des retraits de la part des organismes vis-à-vis desquels le Trésor joue le rôle d'une banque de dépôts.

D'une année à l'autre, les ressources que le Trésor a pu se procurer durant les huit premiers mois de l'année se comparent de la manière suivante :

Ressources de trésorerie.

(Pour les huit premiers mois de l'année.)

	1956	1957
	(En milliards de francs.)	
Emprunts à moyen terme dans le public.....	87	84
Bons du Trésor.....	206	115
Opérations des correspondants (Caisse des Dépôts et Consignations, Caisse nationale de Crédit agricole, etc.).....	285	84
Divers	52	32
Mobilisation d'obligations cautionnées.....	18	19
	648	334

Or, en dépit de l'effort d'économies entrepris sur certains postes, l'apparition de nouvelles dépenses, d'un montant d'ailleurs sensiblement supérieur aux réductions opérées, a porté, au cours de cette même période, le montant des charges à un niveau encore plus élevé que celui atteint l'an dernier.

Charges de la trésorerie.

(Pour les huit premiers mois de l'année.)

	1956	1957
	(En milliards de francs.)	
Dépenses budgétaires.....	2.879	3.245
Opérations des comptes spéciaux et sur ressources affectées (solde).....	99	122
Total des dépenses.....	2.978	3.367
Recettes budgétaires.....	2.356	2.690
<i>Charges de la trésorerie.....</i>	622	677

En rapprochant le montant des charges de celui des ressources, on constate qu'à un excédent de 26 milliards en 1956 a fait place cette année un « trou » de 343 milliards pour la seule période du 1^{er} janvier au 31 août.

Par conséquent, à cette dernière date, les deux avances consenties le 26 juin — celle de 300 milliards à échéance indéterminée et celle de 50 milliards remboursable le 15 novembre — étaient pratiquement consommées.

*
**

Cette constatation laissait entrevoir les difficultés qui devaient marquer les derniers mois de l'année, si une opération exceptionnelle — telle que le grand emprunt national de l'an dernier — n'apportait pas à la trésorerie un supplément de ressources venues du marché financier, puisque le marché monétaire était asséché.

Sans doute la crise gouvernementale est-elle invoquée comme l'événement qui a dérangé les prévisions. En fait, même sans crise, il paraît évident que l'épargne disponible rongée par la hausse des prix n'aurait pas été en mesure de fournir les 250 milliards qui viennent d'être demandés à la Banque de France.

Dès lors, on aboutit nécessairement à cette conclusion :

— ou bien, le programme de redressement arrêté en juin dernier était notoirement insuffisant dans sa conception ou dans sa mise en œuvre ;

— ou bien, la nouvelle avance qui s'est avérée nécessaire a été largement calculée, de manière à assurer le plus long répit possible au nouveau Gouvernement, ce qui témoignerait alors d'un esprit de facilité peu compatible avec les difficultés actuelles.

*
* *

Quoi qu'il en soit, la situation du Trésor est particulièrement grave. Elle reflète tout à la fois le désordre persistant des finances publiques, l'assèchement du marché monétaire et le malaise de l'épargne.

Le bilan est clair. Si la nouvelle avance répond effectivement à des besoins pressants, elle sera épuisée avant la fin de l'année. Dans ce cas, le Trésor, pour faire face à une charge de quelque 900 milliards, aura dû demander 550 milliards à la planche à billets.

*
* *

Et encore convient-il de souligner qu'il s'agit seulement des avances rendues publiques. Il s'y ajoute les quelque 250 milliards de crédits consentis directement par la Banque de France aux entreprises nationalisées et qui ont diminué d'autant l'effort demandé au Trésor.

C'est donc en réalité un ensemble de concours d'environ 800 milliards que l'Etat et ses satellites auront trouvé cette année auprès de l'Institut d'émission.

L'énormité de ce chiffre montre les dangers que courent les faibles digues que le Gouvernement, à son tour, tente de bâtir autour des prix.

CHAPITRE III

L'ANALYSE DU PROJET

Une fois de plus, le Parlement est saisi d'un projet « tendant au rétablissement de l'équilibre économique et financier ».

Selon l'exposé des motifs, le Gouvernement entend lutter contre l'inflation en essayant de résorber le déficit de nos échanges extérieurs et de contenir les prix.

En ce qui concerne le déséquilibre de notre balance commerciale avec l'étranger et l'épuisement de notre réserve de devises qui en est résulté, le Gouvernement envisage deux mesures. Dans l'immédiat, un prêt étranger pour éviter l'asphyxie qui nous menacerait si nous ne pouvions plus, faute de devises, continuer à acheter les matières premières indispensables à notre industrie. A plus long terme, une série de dispositions susceptibles d'accroître le volume de nos exportations.

Quant à l'action sur les prix, elle est recherchée, en dehors de certaines mesures d'ordre technique, dans une limitation des dépenses publiques de 1958 et dans une réduction, moyennant un nouvel effort fiscal, de ce que l'on appelle « l'impasse ».

*
**

Son projet initial ayant été profondément modifié par la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, notamment dans sa partie fiscale, le Gouvernement a été contraint de déposer une lettre rectificative reprenant certaines suggestions de la Commission des Finances et de poser la question de confiance sur le texte ainsi modifié.

Finalement, le projet a été adopté par l'Assemblée Nationale par 256 voix contre 182.

C'est ce texte que votre Rapporteur général va analyser dans le présent chapitre, avant de vous présenter les conclusions de votre Commission des Finances.

Il examinera successivement les dispositions concernant :

- la compression des dépenses publiques ;
- les impôts nouveaux ;
- les échanges extérieurs ;
- les prix ;
- les départements et les territoires d'outre-mer.

I. — La compression des dépenses publiques.

Pour réaliser la compression des dépenses publiques en 1958, le Gouvernement propose trois mesures :

1° *Fixer à 5.300 milliards le plafond de dépenses de l'an prochain*, ce qui, compte tenu des 100 milliards de ressources nouvelles dont la création est proposée par ailleurs, devrait ramener le déficit global des finances publiques à 600 milliards.

Pour défendre ce plafond, le Gouvernement demande à être autorisé à s'opposer, au cours de l'année 1958, à toutes les propositions de dépenses nouvelles, même si celles-ci sont couvertes par des ressources nouvelles ou des économies, ce qui se traduit, en fait, par la suppression de l'initiative parlementaire en matière de dépenses.

2° *Proroger jusqu'au 31 décembre 1958 le pouvoir que lui avait conféré la loi du 26 juin 1957 de « limiter, suspendre ou différer », par décrets, « l'effet financier de toute disposition entraînant une dépense à la charge directe ou indirecte de l'Etat et des établissements ou organismes publics placés sous sa tutelle ».*

Toutefois, à la différence de ce qui était prévu par la loi du 26 juin 1957, ces décrets seraient immédiatement exécutoires, avant d'être soumis, dans un délai de deux mois, à la ratification du Parlement.

La lettre rectificative a précisé, à cet égard, que ces décrets, malgré leur mise en application immédiate, deviendraient caducs s'ils n'étaient pas soumis à la ratification dans le délai de deux mois.

3° *Limiter les autorisations de programme au quintuple des crédits de paiement consacrés à leur couverture pendant la première année.*

*
**

La plus importante de ces mesures est évidemment la fixation d'un plafond aux dépenses publiques de 1958. Pratiquement, elle équivaut à arrêter dès maintenant, d'une manière sommaire, au mépris de la procédure et des garanties instituées par le décret organique du 19 juin 1956 — qui a la valeur d'une loi organique — le volume global du budget de 1958.

Le Gouvernement ne donne aucune précision chiffrée sur les raisons qui l'ont incité à s'en tenir aux chiffres de 5.300 milliards pour le plafond des dépenses et de 600 milliards pour « l'impasse ». Il précise seulement que le chiffre de 5.300 milliards ne peut être obtenu qu'au prix « d'efforts considérables ».

Sans mésestimer ceux-ci, il est toutefois permis de remarquer que ce plafond traduit, malgré tout, *un accroissement de dépenses de 430 milliards par rapport aux évaluations de la loi de finances de 1957 et de 221 milliards par rapport aux dernières évaluations connues du budget de 1957.*

L'accroissement des dépenses publiques persiste donc.

Quant à la limitation de l'impasse, elle ne serait acquise qu'à l'aide d'une nouvelle ponction fiscale qu'il nous faut maintenant analyser.

II. — Les dispositions fiscales.

Dans le projet de loi n° 5883, le Gouvernement avait sollicité du Parlement l'autorisation de prendre, par décrets, en conseil des ministres et après avis du conseil d'État, un certain nombre des mesures fiscales qui seront énumérées par la suite. La Commission des Finances de l'Assemblée nationale a refusé une telle autorisation, en supprimant la formule de délégation prévue à l'alinéa premier du texte primitif, sauf en ce qui concerne le relèvement des droits de timbre et la réintégration des dépenses somptuaires dans les bénéfices imposables des entreprises. Le Gouvernement s'est rallié à la position de la Commission et a modifié, en conséquence, la rédaction de son projet.

Les dispositions fiscales, telles qu'elles résultent des adjonctions et suppressions apportées par la lettre rectificative au texte initial, peuvent se regrouper de la manière suivante :

1° *Les unes consistent à reconduire pour 1958 certains prélèvements déjà institués pour 1957, à titre provisoire, par la loi du 2 août 1956, à savoir :*

a) *Le prélèvement temporaire de 20 p. 100 sur les suppléments de bénéfices obtenus en 1958 par les entreprises industrielles et commerciales et les sociétés (§ A). Ce prélèvement n'est pas déductible pour l'établissement de la taxe proportionnelle de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou de l'impôt sur les sociétés. Quant aux suppléments de bénéfices, ils sont déterminés, au choix du contribuable, par rapport soit à la moyenne des bénéfices des deux meilleurs des trois exercices clos en 1954, 1955 et 1956, soit au bénéfice net de l'exercice clos en 1956, soit à une somme représentant l'intérêt à 6 0/0 des capitaux investis, augmentée, s'il y a lieu, de la rémunération normale du travail de l'exploitant.*

En ce qui concerne les banques, les établissements financiers et les organismes publics ou semi-publics de crédit, le taux du prélèvement est porté à 45 0/0 par la lettre rectificative, pour

tenir compte des bénéfices supplémentaires obtenus par ces établissements du fait de l'augmentation de 2 points du taux de l'escompte.

b) *Le versement de 2 0/0 du montant des réserves des sociétés* (autres que les réserves légales et de réévaluation), ce versement étant déductible, le cas échéant, du droit d'enregistrement de 7,2 0/0 exigible lors de l'incorporation de ces réserves au capital.

2° *Les autres tendent à augmenter les taux d'impôts et taxes existants:*

a) Le taux majoré de la *taxe sur la valeur ajoutée* est porté de 25 0/0 à 27,5 0/0 (§ C);

b) Le taux-plafond de la *taxe sur les prestations de services* passe de 12 à 15,5 0/0 (§ C).

Dans le projet primitif, les taux de 30 0/0 et de 18 0/0 avaient été retenus par le Gouvernement.

Il convient de noter que le texte comporte une intéressante incitation à l'exportation: les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et de la taxe sur les prestations de services pourront être abaissés, par décrets, chaque fois que des résultats favorables auront été obtenus en matière de ventes à l'étranger.

c) Les *droits de timbre* pourront être majorés d'un décime qui s'ajoutera aux deux décimes prévus par la loi du 30 juin 1956 et aux deux décimes prévus par la loi du 26 juin 1957 (§ E, 1°).

3° *Par ailleurs, le projet apporte deux modifications à la législation fiscale:*

a) A l'heure actuelle, les artisans visés par l'article 184 du Code général des impôts (façonniers travaillant avec leur famille, un compagnon et un apprenti de moins de vingt ans) sont assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée au taux de 25 0/0 dans la mesure où ils fabriquent des produits passibles du taux majoré: le projet substitue à la taxe sur la valeur ajoutée la taxe sur les prestations de services au taux de 7,5 0/0 qui s'ajoutera à la taxe locale (§ C). Le texte initial prévoyait un taux de 10 0/0.

Ainsi le régime des artisans sera désormais le suivant :

— pour les artisans ne fabriquant pas un article passible de la taxe sur la valeur ajoutée au taux majoré : imposition à la taxe locale (2,75 0/0) mais possibilité d'opter pour la taxe sur la valeur ajoutée au taux normal (19,5 0/0) ;

— pour les artisans fabriquant un article passible de la taxe sur la valeur ajoutée au taux majoré : imposition à la taxe locale (2,75 0/0) accrue de la taxe sur les prestations de service (7,5 0/0), avec possibilité d'opter pour la taxe sur la valeur ajoutée au taux majoré ;

b) L'article 39 du Code général des impôts avait permis de déduire du bénéfice des entreprises les frais généraux de *toute nature* : le paragraphe E (2°) du projet stipule que les charges somptuaires seront exclues de ces déductions.

4° *Le texte proroge enfin jusqu'au 30 juin 1958 les dispositions de la loi du 29 décembre 1956 qui autorisait le Gouvernement à suspendre toute perception d'impôts ou taxes sur les produits ou services d'utilisation courante.*

Cette autorisation, valable, à l'origine, jusqu'au 30 juin 1957 et prorogée jusqu'au 31 décembre 1957 par la loi du 26 juin 1957, a déjà été utilisée en ce qui concerne un certain nombre de produits alimentaires. La moins-value budgétaire résultant de telles détaxations se chiffre en année pleine à environ 30 milliards.

*
**

Le total des plus-values fiscales attendues en année pleine des dispositions proposées dans le texte initial se chiffrait à 79 milliards auxquels il fallait ajouter 25 milliards à provenir de la réforme du régime fiscal applicable aux stocks, prévue par l'article 5 A de la loi du 26 juin 1956, réforme qui doit en principe être inscrite dans la loi de finances pour 1958 ; soit un total de *104 milliards de francs*.

La lettre rectificative ramène à *101 milliards* les ressources qu'apporterait l'adoption du texte gouvernemental.

Le tableau ci-dessous donne la décomposition par impôt ou taxe des plus-values escomptées, d'une part telles qu'elles ressortaient du projet n° 5883, d'autre part telles qu'elles ressortent de la lettre rectificative.

IMPÔTS	PROJET n° 5883.	LETTRE rectificative.
	(En milliards de francs.)	
Prélèvement sur les suppléments de bénéfices.....	9	21
Versement sur les réserves.....	27	27
Majoration T. V. A. et T. P. S.....	36	21
Majoration des droits de timbre.....	4	4
Exclusion des dépenses somptuaires des frais généraux des sociétés.....	3	3
Imposition des décotes sur stocks.....	25	25
Total.....	104	101

Les 101 milliards d'impôts nouveaux peuvent être regroupés comme suit :

Impôts directs..... 80
 Impôts indirects..... 21

ou :

Impôts sur les sociétés..... 76
 Impôts à la consommation..... 21
 Timbre 4

Ainsi, sur 101 milliards d'impôts nouveaux, 76 seront prélevés sur les entreprises industrielles et commerciales, s'ajoutant ainsi aux 49 milliards (année pleine) déjà votés le 26 juin 1957. Sans doute de telles impositions peuvent-elles avoir quelque effet déflationniste dans la mesure où les sociétés seront conduites à acquitter la surcharge fiscale qui les frappe par l'amputation d'une partie de leurs stocks parfois excessifs. Mais il semble, hélas, plus probable qu'étant donné les restrictions de crédit et les réductions dans les importations, on ait atteint pour le plus grand nombre d'entreprises, la limite au delà de laquelle

elles ne pourront s'acquitter de leur dette envers le Trésor que par des prélèvements sur leurs fonds de roulement et même par la réalisation de certains éléments d'actif. En bref, il est à redouter que les sociétés réagissent en réduisant leur activité, ce qui aurait un effet exactement contraire à celui qui est poursuivi.

Les consommateurs, de leur côté, subiront un nouveau prélèvement de 21 milliards qu'il convient d'ajouter au prélèvement de 41 milliards décidé le 26 juin dernier. La majoration de la taxe sur la valeur ajoutée et de la taxe sur les prestations de services va ainsi peser sur les prix de produits que l'on qualifie, peut-être à tort, de produits de luxe ou de demi-luxe : appareils de radio, appareils électro-ménagers, scooters. La demande intérieure de ces biens se trouvera réduite et deux effets sont possibles :

— la production restant inchangée, une partie sera exportée et, dans ce cas, le Gouvernement, dont tel est l'objectif, aura visé juste ;

— le volume exporté ne variera pas, ou peu, et dans ce cas, il faut s'attendre à une réduction de l'activité d'une branche importante de l'économie, réduction d'activité qui peut se propager à d'autres secteurs et à l'économie tout entière.

*
* *

Rappelons enfin qu'en 1958, en raison des seuls impôts votés en 1957 — à moins de six mois d'intervalle — *la surcharge fiscale imposée à la nation s'élèvera à 437 milliards de francs*, comme il ressort du tableau ci-après :

IMPOTS	LOI du 26 juin 1957.	PROJET gouverne- mental.	PROJET de loi de finances.	TOTAL
Impôts sur les sociétés.....	49	51	»	125
Dont imposition des décotes....	»	»	25	
Timbre et enregistrement.....	20	4	»	24
Essence	175	»	»	175
Majoration T. V. A. et T. P. S.....	41	21	»	62
Tarifs postaux.....	51	»	»	51
Totaux.....	336	76	25	437

III. — Les dispositions intéressant les échanges extérieurs.

Dans le projet initial, le Gouvernement demandait au Parlement l'autorisation de prendre, par décrets soumis à l'avis du Conseil d'Etat et avant le 30 juin 1958, toutes mesures tendant :

— à réorganiser les services et les organismes intervenant dans le domaine du commerce extérieur ;

— à accroître les efforts de prospection des marchés étrangers ;

— à simplifier les formalités imposées aux exportateurs, et plus généralement, *toutes les dispositions nécessaires en vue de rétablir l'équilibre des paiements extérieurs.*

Il est apparu à la Commission des finances de l'Assemblée nationale que l'adoption de ce dernier alinéa, du fait de son caractère vague et extensif, pouvait être interprétée comme l'autorisation donnée au Gouvernement de prendre, par la voie réglementaire, des dispositions modifiant la fiscalité en faveur d'entreprises ou d'activités ayant accompli un effort dans le domaine de l'exportation. Aussi avait-elle cru devoir préciser que les mesures fiscales étaient exclues du champ d'application du texte en cause.

Le Gouvernement a accepté cette manière de voir et, par lettre rectificative, a modifié comme suit la rédaction du dernier alinéa du paragraphe 3 :

« — en simplifiant les formalités imposées aux exportateurs et plus généralement en prenant toutes les dispositions nécessaires, à l'exclusion des mesures fiscales autres que celles visées au paragraphe 2 C, en vue de rétablir l'équilibre des paiements extérieurs ».

Il convient de rappeler que le paragraphe 2 C prévoit que des allègements de la charge supplémentaire résultant de l'augmentation des taux de la taxe sur la valeur ajoutée et des taxes sur les prestations de service pourront être accordés compte tenu des résultats obtenus en matière d'exportation vers l'étranger.

IV. — La stabilisation des prix et l'organisation des marchés.

Le Gouvernement se propose de prendre par décrets soumis au Conseil d'Etat toutes mesures tendant :

- A l'abaissement des prix ;
- A l'assainissement et à l'amélioration de la distribution ;
- Au maintien et au rétablissement de la libre concurrence.

La lettre rectificative précise que ces objectifs seront poursuivis « après consultation des organisations professionnelles et, en ce qui concerne Paris, après consultation du Conseil municipal » ; en procédant à cette adjonction, le Gouvernement s'est rallié à la manière de voir de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale.

Il a, de sa propre initiative, ajouté au texte initial une disposition prévoyant que « les décrets tendant au maintien ou au rétablissement de la libre concurrence pourront prévoir que les infractions aux règles qu'ils déterminent seront constatées, poursuivies et réprimées suivant les dispositions actuellement prévues pour les infractions visées à l'article 1^{er} (2°) de l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945 », c'est-à-dire les infractions qualifiées de pratique de prix illicites ou assimilées à des pratiques de prix illicites.

En matière répressive, le Gouvernement avait tout d'abord jugé opportun de faire revivre certaines dispositions de l'ordonnance du 30 juin 1945 en matière de pratique de prix illicites, supprimées par la loi du 29 novembre 1955 (art. 1^{er}), et en particulier celles contenues :

a) *Dans l'article 29 (§ II) qui donnait au Ministre de l'Economie nationale et au préfet la possibilité de prononcer :*

— La fermeture des magasins, bureaux, ateliers ou usines du délinquant (durée de deux ans si la fermeture était prononcée par le ministre, de six mois si elle était prononcée par le préfet).

— L'interdiction temporaire ou définitive pour le délinquant d'exercer sa profession (six mois si elle était prononcée par le préfet).

b) *Dans l'article 30* qui contraignait le délinquant, en cas de fermeture, à servir pendant trois mois les rémunérations de ses salariés et lui interdisait de se faire employer dans l'établissement qu'il exploitait ou dans tout établissement exploité par son conjoint.

c) *Dans l'article 31* qui organisait une procédure de publicité des infractions (affichage et insertion dans la presse) dont le coût incombait soit à l'Etat ou au département, soit au délinquant.

Estimant que l'appareil répressif actuel confié au pouvoir judiciaire était amplement suffisant, la majorité de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale n'avait pas cru devoir suivre le Gouvernement sur ce terrain et avait disjoint purement et simplement le troisième alinéa du texte initial.

Il convient de rappeler brièvement l'organisation présente de la répression en matière d'infractions économiques: les procès-verbaux, établis par les agents du Service des enquêtes économiques, sont, s'il n'y a pas eu décision de classement ou transaction, transmises au Parquet en vue de poursuites judiciaires; le tribunal compétent en la matière est le tribunal correctionnel qui peut prononcer deux sortes de peines:

— Des peines principales: emprisonnement pouvant atteindre cinq ans; amendes pouvant s'élever à 300 millions;

— Des peines complémentaires: confiscation de certains biens préalablement saisis ou du fonds de commerce; fermeture de l'entreprise avec obligation de payer les salaires pendant trois mois; interdiction faite au délinquant d'exercer sa profession; publicité des condamnations.

Le Gouvernement a abandonné son intention de confier à l'Administration le soin de prononcer fermeture et interdiction. Mais pour hâter la procédure il a, dans sa lettre rectificative, introduit la disposition suivante sur laquelle la Commission de la Justice sera également appelée à donner un avis:

« En matière d'infractions qualifiées de pratiques de prix illicites, des décrets pris dans les mêmes formes pourront donner au Procureur de la République, lorsque l'infraction revêtira un caractère de gravité, le pouvoir d'ordonner la fermeture immédiate des établissements du délinquant ou de la personne phy-

sique ou morale pour le compte de laquelle le délit a été commis, sous condition que la décision soit soumise, dans un délai de deux jours, au tribunal qui l'infirmiera ou la maintiendra provisoirement jusqu'au prononcé du jugement, sans que la durée de la fermeture puisse dépasser trois mois. La décision du tribunal sera susceptible d'appel dans les cinq jours. »

La lettre rectificative maintient enfin le dernier alinéa du projet n° 5883 qui dispose que « le Gouvernement pourra, dans les mêmes formes (c'est-à-dire par décrets) prendre des mesures relatives à l'organisation des marchés agricoles et notamment donner force de loi aux dispositions établies par le décret n° 57-1017 du 18 septembre 1957 relatif aux conditions d'établissement des prix agricoles », qui a été analysé dans le premier chapitre de ce rapport.

Ce faisant, il ne s'est pas rallié à l'avis de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale qui estimait *peu orthodoxe de donner à un décret force de loi par un autre décret*, et qui jugeait opportun de soumettre ce texte à la ratification du Parlement.

V. — Les dispositions intéressant les départements et les territoires d'outre-mer.

Le paragraphe 5 n'avait pas été prévu dans le projet initial du Gouvernement; ce dernier, en l'introduisant par voie de lettre rectificative, a repris à son compte une initiative de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale visant l'économie des départements d'outre-mer et en a étendu la portée aux territoires d'outre-mer.

Aux termes de ce texte, « le Gouvernement pourra, par décrets pris en Conseil des Ministres et après avis du Conseil d'Etat, avant le 30 juin 1958, prendre toute mesure tendant à favoriser l'expansion économique des départements et des territoires d'outre-mer, et l'amélioration du niveau de vie de leur population par la création de nouvelles activités de production agricole et industrielle et une lutte plus efficace contre le chômage ».

CONCLUSIONS

Au mois de juin dernier, le précédent Gouvernement, pour réaliser l'assainissement économique et financier, demandait 300 milliards d'avances à la Banque de France, instituait des impôts nouveaux, dont le rendement en année pleine pouvait être évalué à quelque 330 milliards et prélevait le tiers des malheureux 300 milliards d'or que la Banque de France détenait encore en réserve.

L'opinion, conformément aux assurances qui lui en étaient données, était alors en droit d'espérer que ces mesures sévères, auxquelles s'ajoutaient les abattements substantiels que l'on devait effectuer sur certaines dépenses budgétaires, allaient suffire pour amorcer, puis accélérer le redressement de la situation.

Six mois, hélas, ne se sont pas encore écoulés, que le nouveau Gouvernement propose, à son tour, la création de 100 milliards d'impôts supplémentaires, après avoir sollicité une avance de 250 milliards de la Banque de France.

Qu'est-ce à dire ? Des événements imprévus sont-ils venus bouleverser les prévisions qui avaient été faites au mois de juin et qui justifiaient la confiance en soi qu'affichait alors le Gouvernement, ou bien ces dernières ont-elles été faites avec quelque légèreté ?

Certes, il y a eu la crise ministérielle, longue à résoudre et qui, sans aucun doute, a quelque peu contrarié, comme nous l'avons dit liminairement, le redressement que le Gouvernement se proposait d'effectuer. Mais il ne faut pas en exagérer les répercussions. Le Gouvernement avait déjà pris auparavant les principales mesures qui figuraient dans son plan et il les a même complétées au cours de la crise.

C'est ainsi qu'il a eu toute latitude, en vertu des pouvoirs qui lui avaient été expressément consentis par le Parlement, pour opérer, par décrets, des réductions sur certaines dotations budgétaires ; mais les quelques réductions effectuées ont été plus que compensées par des dépenses nouvelles, puisque les dernières

évaluations du budget de 1957 sont en progression de plus de 200 milliards sur les évaluations de la loi de finances.

C'est ainsi, également, qu'il a procédé à la dévaluation de fait du franc : mais celle-ci n'a pas réussi à tarir suffisamment l'hémorragie de nos devises et ces dernières — or de la Banque et prêts extérieurs étant actuellement à peu près entièrement consommés — ne nous permettent plus de régler, d'ici à la fin de l'année, tous les paiements dont nous aurons la charge.

C'est ainsi, enfin, qu'il a décidé un blocage des prix ; mais ceux-ci n'ont pas cessé de monter et risquent de déclencher avant la fin de l'année, et pour la deuxième fois en moins de six mois, le mécanisme de l'échelle mobile des salaires.

*
* *

Ainsi, les faits se sont rapidement chargés de déjouer l'optimisme gouvernemental. Pouvait-il d'ailleurs en être autrement ? Assurément non, du moment qu'on ne s'évadait pas du cercle ensorcelé qui a toujours tenu jusqu'ici les gouvernements prisonniers de la même politique.

Chacun d'eux en effet, pris par des nécessités impérieuses — qu'il s'agisse de l'épuisement de nos devises, de l'assèchement de notre trésorerie ou de la montée des prix — a couru au plus pressé, s'adressant toujours à des expédients qui ne s'attaquent qu'aux symptômes du mal, alors que c'est le mal lui-même qu'il faudrait traiter.

Quelle peut être la vertu d'avances de la Banque de France et d'impôts nouveaux si, malgré tous les freins qu'on lui oppose sous forme d'économies ou de compressions fragmentaires, on laisse croître le volume des dépenses publiques, faute d'opérer les réformes profondes qui, seules, peuvent conduire à une réduction effective de ces dernières ?

Quelle peut être aussi la vertu d'une dévaluation du franc ou d'un prêt étranger, si les habitudes et les courants d'échanges ne sont pas modifiés, faute, là aussi, d'adapter à l'évolution économique des structures sclérosées ?

Le grand drame de notre Pays, c'est que les Gouvernements, par manque d'imagination ou par impuissance, ne veulent pas ou ne peuvent pas s'attacher à résoudre les problèmes de fond dont dépend, finalement, le sort de la Nation.

Rusant avec les difficultés, les masquant volontairement parfois, ils entretiennent, dans l'opinion, une euphorie qui fait croire que tout va pouvoir toujours durer de la même façon.

Mais ce n'est pas le cas, hélas ! Il arrive un moment où sonne « l'heure de vérité », où après avoir vécu trop largement, on s'aperçoit que l'on est ruiné.

Tous les pays qui se laissent aller à une telle politique de facilité, quelque grands qu'ils aient été dans le passé, en ont fait la cruelle expérience.

Souhaitons que celle-ci soit épargnée à la France, dont l'avenir est cependant sérieusement menacé.

Sans doute donne-t-elle encore apparemment, dans maints domaines, des signes de prospérité. Mais que deviendrait cette dernière, si, brusquement, nos industries, faute de devises, ne recevaient plus les matières premières qui leur sont indispensables ?

Que deviendrait-elle également si, par suite d'une politique financière insensée, le franc, qui donne des signes inquiétants de faiblesse, venait à s'effondrer ?

On peut rechercher, sans doute, des prêteurs étrangers. Mais que deviendra alors notre indépendance, aussi bien économique et politique, si ceux-ci, nous sentant aux abois et incapables de gérer sainement nos affaires, nous imposent, même par simple contrainte morale, des conditions que nous serons bien contraints d'accepter ?

Et croit-on d'ailleurs que ces prêts puissent être indéfiniment renouvelés sans qu'arrive l'heure de l'échéance, sans que notre patrimoine national en soit dangereusement menacé ?

Croit-on d'autre part que si, grâce à un blocage des prix, on munit notre franc de « béquilles » destinées à l'empêcher de s'effondrer, il cessera pour autant d'être un impotent et un grand malade qui prêtera le flanc à bien d'autres affections ?

Des événements internationaux récents, survenant un an après ceux de Suez, viennent malheureusement de nous rappeler que, dans le concert international, on néglige de plus en plus la France.

Si nous voulons lui rendre sa place, nous ne pouvons compter que sur nous-mêmes et accomplir un effort difficile et pénible avec volonté et obstination. Les pouvoirs publics n'en ont réellement donné jusqu'ici ni le signal ni l'exemple.

Puissent-ils, ainsi que la Nation, en prendre conscience avant qu'il ne soit trop tard !

DEUXIEME PARTIE

L'EXAMEN DU PROJET

PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

CHAPITRE I^{er}

LES AUDITIONS DE M. LE PRESIDENT DU CONSEIL ET DE M. LE MINISTRE DES FINANCES, DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET DU PLAN

Dans sa séance du 20 novembre, la Commission des Finances a procédé à l'audition de M. le Président du Conseil et de M. le Ministre des Finances, des Affaires économiques et du Plan qui était accompagné de M. le Secrétaire d'Etat au Budget.

I. — Audition de M. le Ministre des Finances, des Affaires Economiques et du Plan.

Après avoir indiqué que le Gouvernement avait volontairement limité son projet à des mesures d'urgence susceptibles de juguler l'inflation, M. Pflimlin fait connaître à la Commission que l'action qu'il se propose d'entreprendre s'exercera dans trois domaines: les finances publiques, le commerce extérieur, les marchés et les prix.

1° *Finances publiques.* — L'objet du Gouvernement est de rendre, en 1958, le montant de l'impasse compatible avec les sommes que le Trésor pourra raisonnablement attendre, tant du marché financier que du marché monétaire. Pour atteindre ce chiffre, évalué à 600 milliards, un double effort a été envisagé:

a) Obtenir, en plus des 619 milliards d'économies déjà réalisées par le Gouvernement précédent, une nouvelle compression de 100 milliards des dépenses publiques: le total semble difficile à dépasser. Les plus grandes difficultés consisteront à donner effet à ces décisions, si l'on en juge par les résultats insuffisants obtenus en 1957;

b) Obtenir 100 milliards d'impôt nouveaux, non seulement pour se procurer des recettes, mais encore pour parvenir à un dégonflement équivalent de la demande privée. Si les mesures proposées en la matière paraissent manquer d'originalité, c'est afin de ne pas compliquer encore une législation fiscale déjà très touffue.

Par ailleurs, les allègements fiscaux prévus au profit des exportateurs marquent l'intention du Gouvernement d'améliorer l'équilibre de la balance des comptes.

2° *Commerce extérieur.* — Il s'agit là du problème le plus grave car dans le domaine des finances extérieures n'existe pas d'expédient comparable à celui des avances de l'Institut d'émission dans le domaine des finances intérieures.

Nos disponibilités en devises, qui se montent à quelque 60 millions de dollars, l'amélioration de notre situation à l'U.E.P. depuis quelques jours, permettent de prévoir qu'il pourra être fait face à l'échéance du 15 décembre prochain. Celle du 31 décembre sera plus difficile à réaliser.

Aussi, en 1958, il ne sera pas possible de régler ce problème par nos propres moyens: la négociation d'un emprunt extérieur ne peut être évitée. Mais auparavant, nous devons faire la preuve de notre volonté de redressement.

De plus, comme l'aide étrangère ne dépassera sans doute pas la fin de l'année prochaine, le Gouvernement s'engage à prendre un certain nombre de mesures ayant pour effet de rétablir, pour cette date, l'équilibre de la balance des paiements.

3° *Les prix.* — Procéder à l'organisation des marchés et à l'amélioration des circuits de distribution, donner force de loi aux textes concernant les marchés agricoles, lutter contre les hausses illicites, tels sont les objectifs du Gouvernement en ce domaine.

Et pour que la répression des infractions à la législation économique soit rapide, donc exemplaire, le texte apporte une innovation dans le droit français en donnant au Procureur de la République la possibilité de prononcer la fermeture des établissements du délinquant.

En conclusion, le ministre signale que le projet est la préface d'un ensemble de mesures qui interviendront ultérieurement. Son adoption rapide aurait pour effet de faire disparaître à l'intérieur la psychose d'inflation et de donner au Gouvernement, dans ses futures négociations avec des prêteurs étrangers, une position morale et politique plus solide.

*
* *

Au cours de la discussion qui s'instaure après l'exposé de M. Pflimlin, le Président Roubert, après avoir rappelé l'actuelle controverse au sujet de la notion d'impasse, appelle l'attention du Ministre sur les difficultés que nous aurons connues en 1957 pour financer cette impasse avec le concours du marché monétaire et du marché financier, et sur la nécessité d'établir une liaison entre la politique du crédit et la politique budgétaire. Il signale par ailleurs que la Commission des Finances a récemment adopté un rapport de MM. Armengaud et Fillon sur l'amélioration de l'équilibre de la balance des comptes par l'utilisation rationnelle de toutes les ressources nationales et de toutes les possibilités offertes par les industries de synthèse. A ce sujet, M. Pflimlin s'est déclaré prêt à examiner les suggestions faites par nos collègues et celles formulées antérieurement par M. Alric.

En réponse à MM. Walker et Fléchet, qui estiment ne pouvoir juger la portée du texte et apprécier en toute connaissance de cause les montants fixés pour le volume des dépenses budgétaires et le plafond de l'impasse, en l'absence de toute information — pourtant promise à l'occasion de l'audition qui avait précédé l'approbation de la convention passée avec la Banque de France — le Ministre déclare que cette lacune sera comblée à l'occasion de la loi de finances.

M. Walker fait également remarquer que la lutte contre l'inflation par la seule action sur la demande, dans l'état de plein emploi que connaît l'économie, et au moment où renaît l'agitation sociale, lui semble vouée à l'échec si dans le même temps on n'agit pas sur l'offre par des investissements immédiatement productifs; notre collègue, à ce propos, signale qu'en 1956, sur un total de 3.360 milliards d'investissements, 1.155 n'étaient pas directement productifs.

Dans la même optique, M. Debû-Bridel fait observer que l'accroissement de la demande est la résultante, d'une part, de la poussée démographique, d'autre part, de la guerre d'Algérie dont on ignore d'ailleurs le coût exact.

M. Coudé du Foresto estime, pour sa part, que l'effet des mesures que compte prendre le Gouvernement peut être l'inverse de celui qu'on semble attendre d'elles: augmentation de la demande dans la mesure où les entreprises frappées par le prélèvement de 20 0/0 sur les suppléments de bénéfices voudraient échapper à cette imposition par la transformation de ce supplément en salaires (d'où inflation salariale); diminution de l'offre parce que les sociétés non seulement ne feront plus d'investissements, mais seront peut-être amenées à vendre des éléments de leur patrimoine pour acquitter leur dette envers le Trésor. Cette opinion est partagée par plusieurs commissaires, et notamment par M. Laffargue qui pense que le seul mécanisme valable pour ajuster l'offre et la demande réside dans les prix qu'il est vain de bloquer, et par votre Rapporteur Général qui fait remarquer qu'il est peu politique de frapper les banques au moment où leur personnel réclame des augmentations de rémunérations: les dirigeants seront plus enclins à céder et, étant donné qu'il s'agit pour la plupart d'établissements nationalisés, la contagion peut gagner tout le secteur public.

Le Ministre, tout en faisant des réserves sur cette argumentation, signale à M. Walker qu'il est difficile d'obtenir un effet immédiat sur l'offre étant donné le manque d'élasticité de celle-ci et les goulots qui lui font obstacle. Il ne négligera pas pour autant l'investissement en agissant sur l'investissement privé par une politique sélective du crédit et en faisant la chasse, dans le secteur public, aux investissements non productifs: 120 milliards d'économies portent sur ces derniers. Il reconnaît la valeur des arguments de M. Debû-Bridel; toutefois, s'agissant de données de fait — démographie — ou politiques — Algérie — il ne lui appartient pas de les modifier mais de régler la politique financière à partir de ces données.

La discussion porte ensuite sur les dispositions techniques du projet.

— *Compression des dépenses publiques:*

A votre Rapporteur Général, qui manifeste la surprise que lui a causé un texte aboutissant à dessaisir le Parlement de ses prérogatives, M. Pflimlin répond que le fait de fixer un cadre au volume total des dépenses publiques a pour but de marquer clairement un objectif. De plus, le cadre étant fixé, c'est au Parlement qu'il appartiendra d'en définir le contenu.

A la demande également de votre Rapporteur Général, le Ministre affirme que la prorogation des pouvoirs donnés au Gouvernement par la loi du 26 juin 1957 entraîne automatiquement la prorogation de la compensation des moins-values fiscales qui pourraient en résulter pour les collectivités locales et les autorités concédantes en matière de gaz et d'électricité.

— *Mesures fiscales:*

Le prélèvement de 20 0/0 sur les suppléments de bénéfices, de l'avis de MM. Coudé du Foresto et Laffargue, va pénaliser les affaires qui prospèrent et ne touchera pas les affaires qui stagnent. M. Alric souhaite qu'il s'agisse vraiment d'un impôt exceptionnel.

M. Fillon fait observer que le prélèvement de 45 0/0 qui concerne les banques, s'il part de l'idée équitable de ne pas laisser aux établissements de crédit les suppléments de bénéfices imputables au relèvement du taux de l'escompte, va frapper la totalité de leurs suppléments de bénéfices: or, l'escompte n'est qu'un compartiment de la profession bancaire. Le Ministre rappelle alors que les modalités retenues par la lettre rectificative sont celles de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, à qui n'ont pas échappé les difficultés techniques du calcul de la plus-value apportée par les modifications du taux de l'escompte.

Le prélèvement de 2 p. 100 sur les réserves des sociétés apparaît à M. Laffargue comme un impôt sur le capital. M. Pflimlin souligne que ce prélèvement est déductible du droit d'enregistrement de 7,2 p. 100 acquitté par les sociétés au moment où elles procèdent à la capitalisation de leurs réserves.

Au sujet de l'imposition des frais généraux de nature somptuaire, M. Laffargue fait part de son inquiétude en ce qui concerne les modalités qui seront retenues par l'Administration pour apprécier le caractère somptuaire d'une dépense; il rappelle l'extension prise par la notion de « public relations » et la nécessité de réserver aux acheteurs étrangers un accueil sur lequel il convient de ne pas lésiner. A l'inverse, il n'admet pas que des sociétés florissantes puissent consacrer, en franchise d'impôts, des sommes importantes à des publicités tapageuses. Quant à votre Rapporteur Général, il redoute pour sa part que la disposition entraîne un contrôle impopulaire. Le Ministre donne l'assurance de rechercher des modalités tenant compte de ces remarques.

L'augmentation des taux de la taxe sur la valeur ajoutée appelle de la part de membres de la Commission un certain nombre de remarques. M. Walker estime qu'il est difficile de définir les produits de consommation courante qui, eux, ne seront pas touchés; M. Alric signale qu'il ne faudrait pas, par la manipulation des taux, aboutir à favoriser certains produits au détriment d'autres dont l'usage est identique (exemple : tapis et revêtements de sol); votre Rapporteur Général demande enfin au Ministre de préciser dès maintenant quels sont les biens qui supporteront les majorations. A ces questions, M. Pflimlin répond que les produits visés seront ceux de la liste du 29 juillet dernier, avec peut-être quelques retouches pour tenir compte de la remarque de M. Alric.

Pour sa part, M. Chapalain constate qu'en un an, deux records ont été battus, celui des avances de la Banque de France et celui des nouveaux impôts, et redoute que le Gouvernement ne soit appelé à demander de nouvelles mesures fiscales dans un proche avenir.

— *Commerce extérieur* :

M. Fléchet émet des réserves sur les résultats de l'opération 20 p. 100. Il signale notamment que les acheteurs étrangers se sont mépris sur la portée exacte de la réforme et ont parfois réclamé de leurs vendeurs une réduction de 20 p. 100 de leurs prix, c'est-à-dire l'équivalent de ce qu'on a cru devoir appeler l'aide à l'exportation. Par ailleurs, certains exportateurs qui

obtenaient une aide très voisine de 20 p. 100 ont dû payer 20 p. 100 plus cher leurs importations, se trouvant lésés de ce fait. A son avis, la politique d'aide antérieurement pratiquée était plus efficace.

Telle n'est pas l'opinion du Ministre qui estime dangereux de s'engager dans la voie d'aides spécifiques. Il rappelle à ce sujet les protestations émises par le G. A. T. T. D'autre part, le réajustement monétaire semble donner de bons résultats.

A M. de Montalembert qui s'étonne de ne pas trouver dans le paragraphe 3 du projet des dispositions concernant les exportations de produits agricoles, M. Pflimlin répond que ce problème ne lui a pas échappé, mais que l'on ne peut pas tout mettre dans un texte de caractère général.

— *Prix* :

Votre Rapporteur Général appelle l'attention du Ministre sur l'efficacité du contrôle: en 1945-1946, le service des enquêtes économiques comportait 9.500 agents, en 1957, ses effectifs sont inférieurs à 1.300. Est-ce à dire que le Gouvernement envisage de regonfler le service en causé par des créations d'emplois? Le Ministre donne alors à la Commission l'assurance qu'il n'y aura pas dans le budget de mesures de la sorte. Si les effectifs sont étoffés, ce sera à partir de transferts d'autres administrations, en particulier des anciennes administrations tunisiennes et chérifiennes.

— *Problèmes d'outre-mer* :

M. Pflimlin reconnaît avec M. Fousson qu'en ce qui concerne les Territoires d'outre-mer, il peut être préférable de soutenir les actuelles productions agricoles, plutôt que d'en créer de nouvelles.

II. — **Audition de M. le Président du Conseil.**

Prenant la parole, à la fin de la réunion, M. le Président du Conseil reconnaît qu'il ne s'agit pas d'un projet complet, définitif et suffisant en soi pour faire face à la situation. Il s'agit d'un minimum qui, d'une part, donne à l'exécutif un certain nombre

de moyens lui manquant actuellement, notamment dans le domaine du commerce extérieur et des prix, et qui, d'autre part, fixe une certaine politique en matière budgétaire en « plafonnant » le montant des dépenses et celui de l'impasse.

S'il demande au Parlement de voter dès maintenant des dispositions qui auraient pu prendre place dans la loi de finances, c'est qu'elles traduisent devant l'opinion publique et l'opinion internationale la volonté d'action du Gouvernement.

Certains commissaires ayant demandé des précisions sur la mise en œuvre des décisions d'économies, M. Gaillard donne l'assurance que ces décisions seront effectives en 1958. Si, trop souvent, elles n'ont pas été respectées en 1957, il faut en rechercher la cause dans la crise la plus longue de la IV^e République, survenue dans la période la moins favorable, et dans l'inertie de certaines administrations.

Par ailleurs, durant cette période, le Gouvernement démissionnaire n'a pu qu'assister, impuissant, à la dégradation de la situation financière du pays, et en particulier à la spéculation contre la monnaie.

Répondant à M. Debû-Bridel, M. le Président du Conseil signale qu'il n'y a pas de sa part un préjugé défavorable en ce qui concerne le commerce avec les pays de l'Est, mais que l'extension des exportations vers les Etats en cause se heurte actuellement à l'absence de contreparties commerciales aux ventes françaises.

Au sujet de l'opération de 20 p. 100, M. Gaillard reconnaît que le décret du 10 août 1957 a pu jeter quelque trouble au début de son application, mais que, passé un court moment, le volume des exportations s'est sensiblement accru. Le Président du Conseil déclare avoir voulu faire une dévaluation en amortissant ses effets psychologiques. Cette dévaluation était devenue une nécessité parce qu'en matière d'aide discriminée, nous étions arrivés à la limite de nos possibilités : le maintien d'un système de taux de change multiples auquel on aboutissait était incompatible avec nos engagements internationaux.

Mais une telle opération ne saurait se répéter sans affaiblir profondément l'un des derniers liens qui rattachent la Métropole

aux membres de ce qui fut son Empire : à cet égard, l'acharnement avec lequel la Grande-Bretagne défend les positions de la livre sterling pour maintenir la cohésion du Commonwealth doit nous servir d'exemple.

S'agissant du rapport des experts, M. Gaillard fait remarquer que ce document a été établi par M. Schuman pour M. le Président de la République : dans ces conditions, la publication du rapport est subordonnée à une décision du chef de l'Etat.

En terminant, et pour répondre à M. Coudé du Foresto qui lui avait demandé si le Gouvernement accepterait des impôts de substitution, M. le Président du Conseil adjure la Commission de voter le projet en l'état pour ne pas aboutir à une navette que la Constitution autorise mais que la situation rend peu souhaitable.

CHAPITRE II

LES DECISIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre Commission des Finances, si elle ne s'était prononcée qu'en fonction des seules considérations techniques, aurait sans doute été amenée à modifier profondément le projet qui nous est soumis, car il appelle de sérieuses critiques.

Après de longs débats, elle a toutefois estimé qu'il était plus opportun, dans les circonstances actuelles, de se limiter à des aménagements en recherchant, si possible, une amélioration des dispositions présentées.

Elle souhaite que s'établisse ainsi, dans l'intérêt du Pays, une collaboration efficace avec l'Assemblée Nationale et le Gouvernement.

C'est dans cet esprit qu'elle vous propose certaines modifications que votre Rapporteur Général va maintenant vous commenter.

*
**

§ 1. — Compression des dépenses publiques.

Texte voté par l'Assemblée nationale.

Au cours de 1958, les dépenses du budget général et la charge entraînée par la gestion des comptes spéciaux du Trésor ne pourront, au total, excéder de plus de 600 milliards de francs le montant des produits et revenus.

A cet effet, le Gouvernement pourra invoquer les dispositions de l'article 10 du décret du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat, même si les propositions nouvelles de dépenses ont comme contrepartie des propositions de recettes ou des propositions d'économies, afin de limiter, pour 1958, le montant des dépenses visées à l'alinéa précédent au chiffre de 5.300 milliards de francs.

Les autorisations de programme accordées au titre de 1958 ne pourront excéder le quintuple des crédits de paiement consacrés à leur couverture pendant la première année.

Pour l'application de l'article 1^{er}, paragraphe I a 2^o, de la loi n° 57-716 du 26 juin 1957, le présent Gouvernement pourra prendre les décrets prévus audit article. Ces décrets entreront immédiatement en vigueur. Ils seront soumis à la ratification du Parlement dans les deux mois suivant leur publication, faute de quoi ils seraient caducs.

Texte proposé.

Afin de limiter, pour 1958, le montant des dépenses du budget général et de la charge entraînée par la gestion des comptes spéciaux du Trésor au chiffre de 5.300 milliards de francs, le Gouvernement pourra invoquer les dispositions de l'article 10 du décret du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat, même si les propositions nouvelles de dépenses ont comme contrepartie des propositions de recettes ou des propositions d'économies ou si leur incidence est reportée sur les exercices ultérieurs.

L'excédent de l'ensemble des dépenses et charges visées à l'alinéa précédent sur l'ensemble des recettes budgétaires sera financé par des ressources d'emprunts ou de trésorerie et ne pourra, au total, dépasser 600 milliards de francs.

Conforme.

Conforme.

Commentaires. — Estimant qu'il est plus logique de procéder à la fixation du montant des dépenses avant de fixer celui de l'impasse, votre Commission des Finances vous propose d'invertir l'ordre des deux premiers alinéas.

Pour permettre au Gouvernement de s'opposer plus efficacement aux dépenses nouvelles, votre Commission a adopté un amendement de M. Filippi tendant à interdire le vote de propositions dont l'incidence serait reportée sur les budgets ultérieurs.

A la suite d'une longue discussion sur la nature de « l'im-passe » à laquelle prirent part notamment le Président Roubert, MM. Berthoin, Debû-Bridel, de Montalembert, Portmann, ainsi que votre Rapporteur Général, votre Commission des Finances a estimé nécessaire de modifier la rédaction du texte proposé par le Gouvernement en s'inspirant des dispositions insérées dans la loi de finances du 29 décembre 1956, en application du décret organique du 19 juin 1956.

Par ailleurs, sur proposition de M. Laffargue rappelant une déclaration de M. le Président du Conseil selon laquelle les décisions d'économies prises en 1957 n'avaient pas été appliquées par certains ministères, votre Commission des Finances demande que le Gouvernement lui fournisse des explications plus détaillées sur ce point et se réserve le droit de déférer, s'il y a lieu, les coupables à la Cour de discipline budgétaire.

Enfin, la Commission prend acte de l'assurance donnée par le Ministre des Finances que la prorogation de certaines dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 26 juin 1957 n'aboutira pas à la réduction des ressources des collectivités locales et des autorités concédantes en matière de gaz et d'électricité.

§ 2. — *Dispositions fiscales.*

Votre Commission des Finances n'a apporté que peu de modifications aux dispositions fiscales proposées par le Gouvernement.

La plus importante d'entre elles concerne la réduction de 2 0/0 à 1 0/0 du taux de l'impôt sur les réserves des sociétés et la création, pour compenser la moins-value en résultant, d'une ressource nouvelle provenant de la restitution des bénéfices indus que certains exportateurs ont réalisés, à la suite d'agissements spéculatifs, au moment de l'opération 20 0/0.

Les autres modifications ont essentiellement pour objet d'apporter des précisions au texte gouvernemental dans le double souci d'en faciliter l'application tout en supprimant certaines anomalies.

*
**

Les propositions de votre Commission des Finances conduisent au même volume de recettes que les propositions gouvernementales ainsi qu'il ressort du tableau suivant:

IMPOTS	PROPOSITIONS gouvernementales.	PROPOSITIONS de votre commission des finances.
	(En milliards de francs.)	
Prélèvement de 20 p. 100 sur les suppléments de bénéfices des sociétés.....	21	21
Impôt sur les réserves des sociétés.....	27	13
Restitution des bénéfices indus réalisés par certains exportateurs.....	»	14
Majoration du taux de la T. V. A.....	21	21
Majoration des droits de timbre.....	4	4
Non-déduction des dépenses de caractère somptuaire	3	3
Total.....	76	76
<i>Pour mémoire :</i>		
Régime de la décote (1).....	25	25
Total général.....	101	101

(1) Déjà envisagé par la loi du 26 juin 1957, il doit faire l'objet de dispositions qui seront insérées dans la loi de finances.

Pour faciliter la discussion, votre Rapporteur Général vous présentera les conclusions de votre Commission des Finances, impôt par impôt, dans l'ordre prévu par le projet gouvernemental.

*
**

Prélèvement temporaire de 20 p. 100 sur les suppléments de bénéfices.

Texte voté par l'Assemblée nationale.

A. — Il est institué, en 1958, un prélèvement temporaire de 20 p. 100 non déductible pour l'établissement de la taxe proportionnelle de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou de l'impôt sur les sociétés, *sur les suppléments de bénéfices des entreprises industrielles et commerciales et des sociétés, déterminés — avant déduction de l'impôt de droit commun ainsi que, le cas échéant, du versement exceptionnel sur les réserves des sociétés institué en application de l'article 15, paragraphe C, de la loi n° 56-760 du 2 août 1956 — par rapport, au choix du contribuable, soit à la moyenne des bénéfices nets des deux meilleurs des trois exercices clos en 1954, 1955 et 1956, soit au bénéfice net de l'exercice clos en 1956, soit à une somme représentant l'intérêt à 6 p. 100 des capitaux investis, augmentée, s'il y a lieu, de la rémunération normale du travail de l'exploitant.*

Ce prélèvement sera porté à 45 p. 100 en ce qui concerne les banques, les établissements financiers et les organismes publics et semi-publics de crédit.

Texte proposé.

A. — Il est institué, en 1958, un prélèvement temporaire de 20 p. 100 non déductible pour l'établissement de la taxe proportionnelle de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou de l'impôt sur les sociétés, *sur la différence existant, d'une part, entre le bénéfice imposable au titre de l'exercice clos en 1957 et, d'autre part, le bénéfice de référence obtenu en faisant la moyenne du bénéfice de l'exercice clos en 1957 et, au choix du contribuable, soit des bénéfices nets des deux meilleurs exercices clos en 1954, 1955 et 1956, soit du bénéfice net de l'exercice clos en 1956, soit d'une somme représentant l'intérêt à 6 p. 100 des capitaux investis, augmentée, s'il y a lieu, de la rémunération normale du travail de l'exploitant.*

Ce prélèvement sera porté à 45 p. 100 en ce qui concerne :

a) Les banques, les établissements financiers et les organismes publics et semi-publics de crédit; *toutefois, ce prélèvement ne pourra dépasser, pour chacun de ces établissements, le montant total des bénéfices supplémentaires résultant pour lui de la fixation du taux d'escompte de la Banque de France à un pourcentage égal ou supérieur à celui figurant à la décision du Conseil général de la Banque de France du 11 avril 1957, sans que la réduction de prélèvement résultant de cette limitation puisse avoir pour effet de faire tomber le taux effectif du prélèvement au-dessous de 20 p. 100;*

b) Les suppléments de bénéfices résultant des marchés passés pour faire face aux besoins exceptionnels créés par les opérations de pacification en Algérie.

Commentaires. — Le prélèvement temporaire de 20 p. 100 sur les suppléments de bénéfices des sociétés a été vivement critiqué par certains membres de la commission, notamment par MM. Berthoin, Bousch, Coudé du Foresto, Filippi, Fillon, Fléchet et Laffargue, parce qu'il va peser lourdement sur la production et qu'il peut inciter les sociétés — et en particulier celles du secteur nationalisé — à échapper à l'impôt en consentant des augmentations de salaires qui ne pourraient qu'accélérer le processus inflationniste.

Cet impôt risque donc d'aller à l'encontre même du but recherché par le Gouvernement.

Votre Commission des Finances, dans le souci de rechercher un accord avec l'Assemblée Nationale, n'a toutefois pas cru devoir le supprimer. Elle a préféré essayer d'améliorer le texte qui lui était soumis en vue de rendre cet impôt, d'une part, moins nocif en modifiant les modalités de calcul du bénéfice de référence, d'autre part, moins injuste en ce qui concerne les banques et les établissements de crédit.

1° Détermination du bénéfice de référence (1^{er} alinéa).

Le supplément de bénéfices imposable est déterminé par rapport à un *bénéfice de référence*.

Dans le projet gouvernemental, le bénéfice de référence est égal, au choix du contribuable :

— soit à la moyenne des bénéfices nets des deux meilleurs des trois exercices clos en 1954, 1955 et 1956 ;

— soit au bénéfice net de l'exercice clos en 1956 ;

— soit à 6 p. 100 des capitaux investis, compte tenu, s'il y a lieu, de la rémunération normale du travail de l'exploitant.

Ces dispositions pénalisent les sociétés qui obtiendront de bons résultats en 1957, soit parce qu'elles auront amélioré leur productivité, soit parce qu'elles auront réussi à trouver des débouchés extérieurs, soit, si elles ont été constituées récemment, parce qu'elles seront parvenues à sortir d'une période de démarrage plus ou moins difficile.

Pour remédier à cette situation, votre Commission des Finances, sur la proposition de son rapporteur général, a décidé de faire entrer le bénéfice de l'exercice 1957 dans le calcul du bénéfice de référence. Elle vous propose donc que ce dernier soit égal à la moyenne du bénéfice de l'exercice 1957 et de l'un des facteurs déjà prévus par le Gouvernement. Ainsi, les dispositions envisagées perdraient un peu de leur nocivité.

Prenons un exemple: soit une société qui fera, en 1957, un bénéfice imposable de 50 millions et dont le bénéfice de référence, calculé selon le texte gouvernemental, serait de 30 millions.

Avec le projet du Gouvernement, le prélèvement temporaire porterait alors sur 20 millions et l'imposition de cette société s'établirait à :

— impôt sur les sociétés (45,6 p. 100):

$$\frac{50 \text{ millions} \times 45,6}{100} = 22,8 \text{ millions.}$$

— prélèvement temporaire (20 p. 100):

$$\frac{20 \text{ millions} \times 20}{100} = 4 \quad \text{—}$$

Total 26,8 millions.

Avec les propositions de votre Commission des Finances, le bénéfice de référence serait égal à 40 millions, représentant la moyenne entre le bénéfice de 1957 (50 millions) et le bénéfice antérieur (30 millions).

Le prélèvement temporaire ne porterait plus que sur 10 millions et l'imposition serait la suivante :

— impôt sur les sociétés :

$$\frac{50 \text{ millions} \times 45,6}{100} = 22,8 \text{ millions.}$$

— prélèvement temporaire :

$$\frac{10 \text{ millions} \times 20}{100} = 2 \text{ —}$$

Total 24,8 millions.

2° *Suppléments de bénéfices des banques* (2^e alinéa).

Ainsi que l'a précisé le Ministre des Finances lorsqu'il a été entendu par votre Commission, le prélèvement supplémentaire applicable aux banques et aux établissements de crédit est destiné à « éponger » les bénéfices que ceux-ci ont réalisés à la suite des modifications du taux de l'escompte pratiqué par la Banque de France.

Si votre Commission s'est ralliée au principe même de la mesure, elle a toutefois estimé, après les observations de certains de ses membres, et en particulier de MM. Berthoin, Coudé du Foresto, Driant, Filippi et Fillon, que la rédaction trop large du texte permettrait de taxer à 45 p. 100 l'ensemble du supplément de bénéfice et non pas seulement la fraction de ce dernier imputable aux variations du taux de l'escompte.

Aussi, pour mettre le texte en harmonie avec les intentions du Gouvernement, votre Commission des Finances a adopté un amendement présenté par M. Coudé du Foresto et par votre Rapporteur Général et aux termes duquel ce prélèvement, qui, selon la règle commune, ne pourra jamais être inférieur à 20 p. 100, ne pourra, en aucun cas, excéder le montant des bénéfices supplémentaires résultant de l'augmentation du taux de l'escompte.

Par ailleurs, votre Commission des Finances, adoptant un amendement présenté par M. Debû-Bridel, vous propose, dans le second alinéa, d'étendre le prélèvement de 45 p. 100 aux bénéfices résultant de marchés passés pour faire face aux besoins exceptionnels créés par la pacification en Algérie.

Dans l'esprit de votre Commission des Finances, il ne s'agit pas de taxer à 45 p. 100 la totalité des suppléments de bénéfices réalisés par les entreprises ayant traité avec l'administration militaire, mais seulement la portion correspondant à des besoins excédant ceux de l'armée en temps de paix.

Impôt de 2 p. 100 sur les réserves des sociétés et reversement de bénéfices indus réalisés par certains exportateurs.

Texte voté par l'Assemblée nationale.

B. — Les personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés sont assujetties à un versement égal à 2 p. 100 du montant de leurs réserves autres que les réserves légales et les réserves de réévaluation, le montant de ce versement étant imputable, le cas échéant, sur le droit d'enregistrement exigible lors de l'incorporation au capital desdites réserves.

Texte proposé.

B. — Les personnes morales...

... égal à 1 p. 100 du montant...

... réserves.

B'. — Les détenteurs de tous avoirs, devises ou créances sur l'étranger qui, à la date du 10 août 1957, se trouvaient en infraction avec l'ordonnance du 15 juillet 1947 pour ne pas avoir rapatrié ou cédé leurs devises dans le délai prévu par la réglementation n'ont pas droit au versement de 20 p. 100 institué par le décret du 10 août 1957.

Le montant des sommes qui auraient été perçues dans ces conditions devra être reversé par les bénéficiaires, sans préjudice des pénalités qui pourront être prononcées à leur encontre si le retard apporté à la vente desdites devises ne résulte pas de causes indépendantes de leur volonté.

Un arrêté du ministre des finances déterminera les modalités d'application du présent article.

Commentaires. — Sur la proposition de votre Rapporteur Général, et à la suite de l'intervention de M. Bousch qui avait demandé la suppression pure et simple de l'impôt de 2 p. 100 sur

les réserves des sociétés, votre Commission des Finances a réduit le taux de cet impôt à 1 p. 100.

Cette mesure entraînait une perte de recettes de 14 milliards environ. Pour la compenser, votre Rapporteur Général a proposé des dispositions visant certains exportateurs qui, pour bénéficier de l'opération 20 p. 100, n'ont pas rapatrié leurs devises dans le délai légal.

Il s'agit, en réalité, d'une mesure inspirée par des considérations de moralité. Les exportateurs, en effet, disposent d'un certain délai pour rapatrier leurs devises. Dans l'attente de la dévaluation, certains d'entre eux n'ont pas respecté ce délai et n'ont procédé au rapatriement qu'après l'opération 20 p. 100 édictée par le décret du 10 août 1957 en vue de bénéficier du versement de 20 p. 100.

Votre Commission des Finances a estimé, dans ces conditions, que la reprise pure et simple des bénéfices qu'ils ont ainsi réalisés était pleinement justifiée.

Cette opération devrait faire revenir dans les caisses publiques des sommes importantes que votre Commission des Finances a évaluées à quelque 14 milliards.

Majoration du taux de la taxe sur la valeur ajoutée.

Texte voté par l'Assemblée nationale.

C. — Les taux limites de la taxe sur la valeur ajoutée et de la taxe sur les prestations de services prévus à l'article 258 du Code général des Impôts sont portés respectivement à 27,5 p. 100 et à 15,5 p. 100. Dans les mêmes conditions, les ventes faites par les artisans remplissant les conditions prévues à l'article 184 du Code général des Impôts sont soumises, au lieu et place de la taxe sur la valeur ajoutée au taux majoré et en addition à la taxe locale sur le chiffre d'affaires, à la taxe sur les prestations de services au taux maximum de 7,5 p. 100.

Des allègements de la charge supplémentaire résultant de l'application des dispositions de l'alinéa précédent pourront être accordés, compte tenu des résultats obtenus en matière d'exportation vers l'étranger.

Texte proposé.

Conforme.

Supprimé.

Commentaires. — 1° Votre Commission des Finances a accepté la majoration de 25 p. 100 à 27,5 p. 100 du taux majoré de la taxe sur la valeur ajoutée et de 12 p. 100 à 15,5 p. 100 du taux de la taxe sur les prestations de services.

Lors de son audition, M. le Ministre des Finances avait précisé que, sous réserve de quelques légers aménagements, la liste actuelle des produits soumis au taux majoré de la taxe sur la valeur ajoutée demeurerait en vigueur (1).

Votre Commission des Finances, à la suite des observations de MM. Alric et Walker, demande instamment au Gouvernement de procéder avec prudence en la matière en vue d'éviter de créer de graves distorsions entre des produits similaires ou de remplacement.

2° Votre Commission des Finances a également adopté le nouveau régime de taxation des artisans fabriquant des produits passibles du taux majoré de la taxe sur la valeur ajoutée.

Il convient de rappeler qu'avant la première majoration à 25 p. 100 du taux de la taxe sur la valeur ajoutée réalisée par le décret du 29 juillet 1957, les artisans fiscaux — c'est-à-dire, en règle générale, les artisans travaillant avec leur famille, un compagnon et un apprenti de moins de vingt ans — étaient assujettis à la taxe locale, mais avaient la possibilité, s'ils le désiraient, d'opter pour le régime de la taxe sur la valeur ajoutée.

Après la publication du décret du 29 juillet 1957, l'administration, interprétant strictement les dispositions de l'article 258 du Code général des impôts, estima que tous les artisans fabriquant des articles passibles du taux majoré de la taxe sur le chiffre d'affaires étaient obligatoirement redevables de cette taxe. Les intéressés voyaient donc leur imposition passer de 2,75 p. 100 au plus (taux maximum de la taxe locale) à 25 p. 100.

Une augmentation aussi forte ne pouvait que soulever des difficultés, et celles-ci ne manquèrent pas de se produire. Aussi, dans le présent projet, le Gouvernement a-t-il accepté de ne frapper les intéressés que d'une taxe de 7,5 p. 100 qui s'ajoutera à la taxe locale.

(1) Cf. décrets des 29 juillet 1957 et 25 septembre 1957.

M. Courrière a fait observer que cette disposition, si elle règle la situation pour l'avenir, laisse subsister le problème pour la période écoulée entre la date d'application du décret du 29 juillet 1957 et celle de la mise en œuvre des nouvelles dispositions. Votre Commission des Finances demande donc au Gouvernement comment il entend apurer le passé.

3° Enfin votre Commission des Finances, sur la suggestion de M. Filippi, et en corrélation avec la modification apportée au paragraphe IV, vous propose de supprimer le deuxième alinéa du paragraphe C. Elle estime, en effet, qu'il convient de donner au Gouvernement la possibilité d'assouplir le régime fiscal en faveur des exportateurs et de ne pas limiter les allègements fiscaux aux seules exportations d'articles frappés du taux majoré de la taxe sur la valeur ajoutée.

*Prorogation des dispositions relatives à la détaxation
des produits d'utilisation courante.*

Texte voté par l'Assemblée nationale et proposé sans modification.

D. — Sont prorogées jusqu'au 30 juin 1958 les dispositions de la loi n° 56-1328 du 29 décembre 1956 relative au régime fiscal des produits ou services d'utilisation courante.

Commentaires. — Votre Commission des finances a accepté la prorogation jusqu'au 30 juin 1958 des dispositions de la loi du 29 décembre 1956 relative à la détaxation des produits d'utilisation courante et dont l'application dans le temps avait déjà été prolongée jusqu'au 31 décembre 1957 par la loi du 26 juin 1957.

Dispositions prises par décrets.

Texte voté par l'Assemblée nationale.

E. — Le Gouvernement pourra, par décret pris en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat, avant le 30 juin 1958 :

1° Majorer de 10 p. 100, sauf faculté d'arrondissement, en plus ou en moins, dans la limite du quart de cette majoration, les tarifs actuels des droits de timbre visés aux articles 858 à 973 du Code général des Impôts ;

2° Déterminer les dépenses, frais et charges de caractère somptuaire à exclusion des déductions visées à l'article 39 du Code général des Impôts.

Texte proposé.

E. — Le Gouvernement...

visés aux articles 858 à 906 et 910 à 973 du Code général des Impôts ;

2° Instituer un régime forfaitaire de détermination, en fonction du chiffre d'affaires, du montant des dépenses, frais et charges de caractère somptuaire admis en déduction, pour le calcul du bénéfice net, en application de l'article 39 du Code général des Impôts ;

3° Prendre toutes dispositions destinées à favoriser le développement de l'épargne.

Commentaires. — Le texte du Gouvernement donnait à ce dernier le pouvoir de réaliser, par décret, la majoration de 10 0/0 des droits de timbre ainsi que la réforme de l'imposition des dépenses de caractère somptuaire.

Votre Commission des Finances a apporté quelques modifications à ces dispositions et demandé au Gouvernement de prendre également des mesures en faveur de l'épargne.

1° Majoration de 10 0/0 des droits de timbre.

Votre Commission des Finances vous propose d'exonérer de cette majoration les contrats d'épargne et de capitalisation, et notamment les contrats d'assurance-vie, visés aux articles 907 à 909 du Code Général des Impôts. Elle ne fait d'ailleurs que maintenir l'exonération figurant déjà dans la loi du 30 juin 1956 relative au Fonds de Solidarité Nationale qui avait déjà prévu une première majoration des droits de timbre.

A propos de cette nouvelle majoration, M. Courrière a fait observer que l'article 1368 du Code Général des Impôts rendait obligatoire l'emploi de papier timbré pour toute vente dont le montant excède 5.000 francs. Ce plafond apparaît trop bas désormais, car dans bien des cas le droit de timbre atteint un taux sans commune mesure avec la valeur de l'objet de la transaction.

Votre Commission des Finances demande donc instamment au Gouvernement de revoir ce plafond et d'en proposer la modification au plus tard dans le cadre de la loi de finances.

2° Dépenses de caractère somptuaire.

Pour éviter des difficultés d'application, votre Commission des Finances, sur la proposition de son Rapporteur Général, demande que le Gouvernement institue, pour les dépenses de caractère somptuaire des sociétés, un système forfaitaire de déduction, analogue à celui qui existe pour les frais professionnels en ce qui concerne les personnes physiques assujetties à la surtaxe progressive.

3° Dispositions relatives à l'épargne.

Alors que l'objet essentiel de ce projet est de lutter contre l'inflation, votre Commission des Finances s'est étonnée que le Gouvernement n'ait prévu aucune disposition en faveur du développement de l'épargne.

Sur la proposition du Président Roubert, elle a cru devoir réparer cette lacune.

Dispositions spéciales.

Texte voté par l'Assemblée Nationale et proposé sans modification.

F. — Des décrets détermineront les personnes imposables, les cas d'exonération, les modalités d'assiette, de perception et de contrôle, les délais de recouvrement et, d'une manière générale, les conditions d'application du présent paragraphe.

En ce qui concerne les sûretés, garanties et sanctions, elles seront pour les majorations d'impôts les mêmes que pour les contributions principales; en ce qui concerne les impositions nouvelles, elles ne pourront excéder celles actuellement prévues par le Code général des Impôts dans des matières similaires ou analogues.

Commentaires. — Votre Commission des finances n'a apporté aucune modification à ces dispositions.

§ 3. — *Dispositions intéressant les échanges extérieurs.*

Texte voté par l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement pourra, par décret pris en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat, avant le 30 juin 1958, encourager et faciliter les exportations de biens et de services ainsi que le développement du tourisme, notamment :

— en réorganisant les services et les organismes intervenant dans le domaine du commerce extérieur ;

— en prenant toutes mesures destinées à accroître les efforts de prospection des marchés étrangers ;

— en simplifiant les formalités imposées aux exportateurs et, plus généralement, en prenant toutes les dispositions nécessaires, à l'exclusion toutefois des mesures fiscales autres que celles visées au paragraphe 2 C, en vue de rétablir l'équilibre des paiements extérieurs.

Texte proposé.

Le Gouvernement...

... le 30 juin 1958 :

1° Encourager...

— en réorganisant *et en coordonnant* les services et les organismes intervenant dans le domaine du commerce extérieur ;
Conforme.

— en simplifiant les formalités imposées aux exportateurs, et plus généralement en prenant toutes les dispositions nécessaires en vue de rétablir l'équilibre des paiements extérieurs.

2° Favoriser, en zone franc, les investissements susceptibles d'améliorer l'équilibre de la balance des comptes par l'utilisation accrue des matières premières nationales ainsi que par le développement des produits de synthèse.

Commentaires. — 1° A la demande de M. Filippi, la Commission a décidé de donner au Gouvernement l'autorisation de modifier par décrets la fiscalité relative au commerce extérieur. Il est en effet à la fois traditionnel et souhaitable de procéder de la sorte en ce domaine.

L'adoption de cette modification rend alors sans objet le dernier alinéa du paragraphe 2-C qui, ainsi qu'il a déjà été dit, a été purement et simplement supprimé;

2° Pour répondre à un vœu de M. Laffargue, repris par MM. Roubert et Filippi, il est également décidé de compléter comme suit le deuxième alinéa du paragraphe 3 :

« — en réorganisant *et en coordonnant* les services et les organismes intervenant dans le domaine du commerce extérieur » ;

3° Sur la proposition de MM. Fillon et Armengaud, votre Commission des Finances a adopté un amendement invitant le Gouvernement à favoriser, en zone franc, tout investissement qui aura pour effet d'améliorer l'équilibre de la balance des comptes en limitant les importations par l'utilisation accrue des matières premières nationales ainsi que par le développement de l'utilisation des produits de synthèse.

Ce texte s'inspire du rapport présenté par nos deux collègues devant la Commission des Finances le 13 novembre dernier, en vue de rétablir l'équilibre de nos comptes extérieurs.

§ 4. — *Stabilisation des prix et organisation des marchés.*

Texte voté par l'Assemblée nationale et proposé sans modification.

Le Gouvernement pourra, après consultation des organisations professionnelles et, en ce qui concerne Paris, après consultation du Conseil municipal, par décret pris en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat, avant le 30 juin 1958, prendre toute mesure tendant, en vue de l'abaissement réel des prix, à l'assainissement et à l'amélioration de la distribution, au maintien et au rétablissement de la libre concurrence.

Les décrets tendant au maintien ou au rétablissement de la libre concurrence pourront prévoir que les infractions aux règles qu'ils déterminent seront constatées, poursuivies et réprimées suivant les dispositions actuellement prévues pour les infractions visées à l'article premier, 2°, de l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945.

En matière d'infractions qualifiées de pratiques de prix illicites, des décrets pris dans les mêmes formes pourront donner au Procureur de la République, lorsque l'infraction revêtira un caractère de gravité, le pouvoir d'ordonner la fermeture immédiate des établissements du délinquant ou de la personne physique ou morale pour le compte de laquelle le délit a été commis, sous condition que la décision soit soumise dans un délai de deux jours au tribunal, qui l'infirmiera ou la maintiendra provisoirement jusqu'au prononcé du jugement sans que la durée de la fermeture puisse dépasser trois mois. La décision du tribunal sera susceptible d'appel dans les cinq jours.

Le Gouvernement pourra, dans les mêmes formes, prendre des mesures relatives à l'organisation des marchés agricoles et notamment donner force de loi aux dispositions établies par le décret n° 57-1017 du 18 septembre 1957 relatif aux conditions d'établissement des prix agricoles.

Commentaires. — Votre Commission des Finances a pris acte de l'affirmation du Ministre des Finances aux termes de laquelle il ne sera pas procédé à l'augmentation des emplois budgétaires au Service des Enquêtes Economiques.

Elle souhaite, par ailleurs, que la Commission de la Justice veuille bien donner son avis sur la modification de la législation en matière d'infractions économiques.

§ 5. — *Dispositions intéressant les départements
et les territoires d'outre-mer.*

Texte voté par l'Assemblée Nationale et proposé sans modification.

Le Gouvernement pourra, par décret pris en Conseil des Ministres et après avis du Conseil d'Etat, avant le 30 juin 1958, prendre toute mesure tendant à favoriser l'expansion économique des départements et des territoires d'outre-mer et l'amélioration du niveau de vie de leur population, notamment par la création de nouvelles activités de production agricole et industrielle et une lutte plus efficace contre le chômage.

Commentaires. — Cette disposition est adoptée sans modification.

*
* *

Enfin votre Commission des Finances a, d'ores et déjà, donné un avis favorable à l'amendement que M. Coudé du Foresto et plusieurs de nos collègues doivent déposer en séance publique en vue de débloquer les index relatifs aux fournitures de courant électrique, ce qui procurerait des ressources supplémentaires au fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale.

*
* *

Votre Commission vous propose de modifier le texte voté par l'Assemblée Nationale en le rédigeant comme suit:

PROJET DE LOI

Article unique.

(Nouvelle rédaction proposée par la Commission.)

En vue de rétablir l'équilibre économique et financier, sont arrêtées les dispositions suivantes :

§ 1. — *Compression des dépenses publiques.*

Afin de limiter, pour 1958, le montant des dépenses du budget général et de la charge entraînée par la gestion des comptes spéciaux du Trésor au chiffre de 5.300 milliards de francs, le Gouvernement pourra invoquer les dispositions de l'article 10 du décret du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat, même si les propositions nouvelles de dépenses ont comme contrepartie des propositions de recettes ou des propositions d'économies ou si leur incidence est reportée sur les exercices ultérieurs.

L'excédent de l'ensemble des dépenses et charges visées à l'alinéa précédent sur l'ensemble des recettes budgétaires sera financé par des ressources d'emprunts ou de trésorerie et ne pourra, au total, dépasser 600 milliards de francs.

Les autorisations de programme accordées au titre de 1958 ne pourront excéder le quintuple des crédits de paiement consacrés à leur couverture pendant la première année.

Pour l'application de l'article premier, paragraphe I a 2°, de la loi n° 57-716 du 26 juin 1957, le présent Gouvernement pourra prendre les décrets prévus audit article. Ces décrets entreront immédiatement en vigueur. Ils seront soumis à la ratification du Parlement dans les deux mois suivant leur publication, faute de quoi ils seraient caducs.

§ 2. — *Dispositions fiscales.*

A. — Il est institué, en 1958, un prélèvement temporaire de 20 p. 100 non déductible pour l'établissement de la taxe proportionnelle de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou de l'impôt sur les sociétés, sur la différence existant, d'une part, entre le bénéfice imposable au titre de l'exercice clos en 1957 et, d'autre part, le bénéfice de référence obtenu en faisant la moyenne du bénéfice de l'exercice clos en 1957 et, au choix du contribuable, soit des bénéfices nets des deux meilleurs exercices clos en 1954, 1955 et 1956, soit du bénéfice net de l'exercice clos en 1956, soit d'une somme représentant l'intérêt à 6 p. 100 des capitaux investis, augmentée, s'il y a lieu, de la rémunération normale du travail de l'exploitant.

Ce prélèvement sera porté à 45 p. 100 en ce qui concerne :

a) Les banques, les établissements financiers et les organismes publics et semi-publics de crédit ; toutefois, ce prélèvement ne pourra dépasser, pour chacun de ces établissements, le montant total des bénéfices supplémentaires résultant pour lui de la fixation du taux d'escompte de la Banque de France à un pourcentage égal ou supérieur à celui figurant à la décision du Conseil général de la Banque de France du 11 avril 1957, sans que la réduction de prélèvement résultant de cette limitation puisse avoir pour effet de faire tomber le taux effectif du prélèvement au-dessous de 20 p. 100 ;

b) Les suppléments de bénéfices résultant des marchés passés pour faire face aux besoins exceptionnels créés par les opérations de pacification en Algérie.

B. — Les personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés sont assujetties à un versement égal à 1 p. 100 du montant de leurs réserves autres que les réserves légales et les réserves de réévaluation, le montant de ce versement étant imputable, le cas échéant, sur le droit d'enregistrement exigible lors de l'incorporation au capital desdites réserves.

B'. — Les détenteurs de tous avoirs, devises ou créances sur l'étranger qui, à la date du 10 août 1957, se trouvaient en infraction avec l'ordonnance du 15 juillet 1947 pour ne pas avoir rapatrié ou cédé leurs devises dans le délai prévu par la réglementation n'ont pas droit au versement de 20 p. 100 institué par le décret du 10 août 1957.

Le montant des sommes qui auraient été perçues dans ces conditions devra être reversé par les bénéficiaires, sans préjudice des pénalités qui pourront être prononcées à leur encontre si le retard apporté à la vente desdites devises ne résulte pas de causes indépendantes de leur volonté.

Un arrêté du Ministre des Finances déterminera les modalités d'application du présent article.

C. — Les taux limites de la taxe sur la valeur ajoutée et de la taxe sur les prestations de services prévus à l'article 258 du Code général des Impôts sont portés respectivement à 27,5 p. 100 et à 15,5 p. 100. Dans les mêmes conditions, les ventes faites par les artisans remplissant les conditions prévues à l'article 184 du Code général des impôts sont soumises, au lieu et place de la taxe sur la valeur ajoutée au taux majoré et en addition à la taxe locale sur le chiffre d'affaires, à la taxe sur les prestations de services au taux maximum de 7,5 p. 100.

D. — Sont prorogées jusqu'au 30 juin 1958 les dispositions de la loi n° 56-1328 du 29 décembre 1956 relative au régime fiscal des produits ou services d'utilisation courante.

E. — Le Gouvernement pourra, par décret pris en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat, avant le 30 juin 1958 :

1° Majorer de 10 p. 100, sauf faculté d'arrondissement, en plus ou en moins, dans la limite du quart de cette majoration, les tarifs actuels des droits de timbre visés aux articles 858 à 906 et 910 à 973 du Code général des Impôts ;

2° Instituer un régime forfaitaire de détermination, en fonction du chiffre d'affaires, du montant des dépenses, frais et charges de caractère somptuaire admis en déduction, pour le calcul du bénéfice net, en application de l'article 39 du Code général des Impôts ;

3° Prendre toutes dispositions destinées à favoriser le développement de l'épargne.

F. — Des décrets détermineront les personnes imposables, les cas d'exonération, les modalités d'assiette, de perception et de contrôle, les délais de recouvrement et, d'une manière générale, les conditions d'application du présent paragraphe.

En ce qui concerne les sûretés, garanties et sanctions, elles seront, pour les majorations d'impôts, les mêmes que pour les contributions principales ; en ce qui concerne les impositions nouvelles, elles ne pourront excéder celles actuellement prévues par le Code général des Impôts dans des matières similaires ou analogues.

§ 3. — *Dispositions intéressant les échanges extérieurs.*

Le Gouvernement pourra, par décret pris en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat, avant le 30 juin 1958 :

1° Encourager et faciliter les exportations de biens et de services ainsi que le développement du tourisme, notamment :

— en réorganisant et en coordonnant les services et les organismes intervenant dans le domaine du commerce extérieur ;

— en prenant toutes mesures destinées à accroître les efforts de prospection des marchés étrangers ;

— en simplifiant les formalités imposées aux exportateurs et, plus généralement, en prenant toutes les dispositions nécessaires en vue de rétablir l'équilibre des paiements extérieurs ;

2° Favoriser, en zone franc, les investissements susceptibles d'améliorer l'équilibre de la balance des comptes par l'utilisation accrue des matières premières nationales ainsi que par le développement des produits de synthèse.

§ 4. — *Stabilisation des prix et organisation des marchés.*

Le Gouvernement pourra, après consultation des organisations professionnelles et, en ce qui concerne Paris, après consultation du Conseil municipal, par décret pris en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat, avant le 30 juin 1958, prendre toute mesure tendant, en vue de l'abaissement réel des prix, à l'assainissement et à l'amélioration de la distribution, au maintien et au rétablissement de la libre concurrence.

Les décrets tendant au maintien ou au rétablissement de la libre concurrence pourront prévoir que les infractions aux règles qu'ils déterminent seront constatées, poursuivies et réprimées suivant les dispositions actuellement prévues pour les infractions visées à l'article premier, 2°, de l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945.

En matière d'infractions qualifiées de pratiques de prix illicites, des décrets pris dans les mêmes formes pourront donner au Procureur de la République, lorsque l'infraction revêtira un caractère de gravité, le pouvoir d'ordonner la fermeture immédiate des établissements du délinquant ou de la personne physique ou morale pour le compte de laquelle le délit a été commis, sous condition que la décision soit soumise dans un délai de deux jours au tribunal, qui l'infirmuera ou la maintiendra provisoirement jusqu'au prononcé du jugement, sans que la durée de la fermeture puisse dépasser trois mois. La décision du tribunal sera susceptible d'appel dans les cinq jours.

Le Gouvernement pourra, dans les mêmes formes, prendre des mesures relatives à l'organisation des marchés agricoles et notamment donner force de loi aux dispositions établies par le décret n° 57-1017 du 18 septembre 1957 relatif aux conditions d'établissement des prix agricoles.

§ 5. — *Dispositions intéressant les départements
et les territoires d'outre-mer.*

Le Gouvernement pourra, par décret pris en Conseil des Ministres et après avis du Conseil d'Etat; avant le 30 juin 1958, prendre toute mesure tendant à favoriser l'expansion économique des départements et des territoires d'outre-mer et l'amélioration du niveau de vie de leur population, notamment par la création de nouvelles activités de production agricole et industrielle et une lutte plus efficace contre le chômage.