

---

# S É N A T

---

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

---

Service des Commissions.

---

## BULLETIN DES COMMISSIONS

---

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE  
ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

**Mardi 29 octobre 1968.** — *Présidence de M. Alex Roubert, président.* — La commission a entendu M. Ribeyre, rapporteur spécial, sur le budget des Affaires sociales (partie Santé publique).

Après avoir analysé les grandes masses budgétaires qui, pour l'ensemble des crédits de paiement, augmentent de 18,3 %, le rapporteur a examiné les services. L'administration centrale fait l'objet de modifications importantes (création d'un second Secrétariat d'Etat, d'un service de la participation des salariés aux fruits de l'expansion...). Malgré quelques mesures, le service de la santé scolaire n'a pas les moyens de sa mission. L'action sanitaire et sociale voit ses services modifiés et renforcés. La subvention à l'Institut d'études démographiques est augmentée. Les crédits sont également accrus pour d'autres organismes : laboratoire national de la Santé publique, institut national de la santé et de la recherche médicale, établissements d'enseignement gérés par le Ministère.

Le rapporteur a examiné les subventions à la formation des personnels sociaux et médicaux ainsi que les problèmes de l'enseignement et de la médecine. Abordant l'action sanitaire, il a indiqué que l'extension des vaccinations antipoliomyélitiques entraîne une augmentation des crédits. Diverses actions nouvelles sont lancées : contrôle de la pollution atmosphérique, acquisition de dix reins artificiels. Parallèlement des actions traditionnelles sont renforcées : protection maternelle et infantile, pathologie de la procréation, achat d'ambulances. Au total, ce secteur aura cependant subi fortement les effets de l'austérité budgétaire.

Dans le domaine de l'action sociale, l'aide médicale et sociale représente 42,5 % des dépenses totales du Ministère. L'aide à l'enfance inadaptée bénéficie d'un accroissement de crédits de plus du double. La participation de l'aide de l'Etat à l'équilibre de deux régimes de Sécurité sociale augmente sensiblement.

Abordant les équipements, le rapporteur a indiqué que les crédits de paiement s'élèvent de 16,7 %. L'importance de ceux-ci traduit une amélioration dans la gestion des dotations. Les autorisations de programme progressent de 7,6 %. En 1969, la priorité est accordée aux hôpitaux non C.H.U., aux centres anticancéreux et aux centres de transfusion sanguine.

Par rapport aux objectifs du V<sup>e</sup> Plan, 78 % des dotations prévues auront été engagées au 31 décembre 1969. Cependant, compte tenu du rythme de la hausse des prix, on peut craindre que les objectifs physiques ne soient pas tout à fait atteints. La consommation des crédits est satisfaisante. La réforme du financement des investissements des établissements hospitaliers n'est pas encore réalisée.

M. Schmitt est intervenu à propos de la médecine scolaire, de la pollution atmosphérique, de l'industrie pharmaceutique et de la réforme des études en pharmacie.

M. Armengaud a évoqué la situation des hôpitaux français de l'étranger et des maisons de retraite en France pour les Français de l'étranger âgés.

La commission a approuvé le rapport de M. Ribeyre. Elle a ensuite entendu le rapport de M. Kistler, rapporteur spécial sur le budget des Affaires sociales (partie Travail). M. Kistler a d'abord souligné qu'un sérieux effort est fait en faveur de la formation professionnelle et de l'emploi. Il a ensuite analysé les crédits des services du Travail et de la Main-d'œuvre, qui sont en nette augmentation. Mille postes sont créés au titre de l'agence nationale de l'emploi.

La formation professionnelle des adultes (chap. 43-72) bénéficie d'une dotation accrue. Deux actions nouvelles sont lancées : préformation professionnelle des jeunes n'ayant pas encore exercé d'emploi, développement des centres de F.P.A.

Le rapporteur a ensuite examiné les crédits des chapitres intéressant les travailleurs handicapés, les sociétés et fédérations de sociétés ouvrières de production et de crédit, l'application de l'article 56 du traité instituant la C.E.C.A., la recherche sociale et la formation ouvrière, les fonds de l'emploi et du chômage.

Abordant les services de la sécurité sociale, le rapporteur a examiné l'évolution des crédits.

Au titre des services de la population et des migrations, on note une augmentation de 100.000 F en faveur de l'intégration des Français musulmans en métropole.

Les dépenses en capital intéressant le travail figurent à deux chapitres. Le chapitre 57-00 (équipements administratifs) diminue en autorisation de programme, mais augmente en crédits de paiement. Le rapporteur a énuméré les opérations d'acquisitions immobilières et de travaux qui doivent être financés. Le chapitre 66-71 (subvention d'équipement) est en augmentation afin de soutenir l'effort entrepris dans ce domaine.

M. Monory a évoqué diverses insuffisances de l'action actuelle de formation professionnelle des adultes.

M. Armengaud a souligné certaines difficultés des anciennes caisses d'assurances sociales en Afrique du Nord.

La commission a approuvé le rapport de M. Kistler.

M. Henneguelle, rapporteur spécial, a présenté son rapport sur le budget annexe des P. et T. Le rapporteur a d'abord analysé les grandes masses de ce budget, dont l'augmentation résulte de l'accroissement du trafic et de la hausse des tarifs au cours de l'année 1968 et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1969.

M. Henneguelle a ensuite examiné les divers chapitres de recettes de ce budget. Abordant les problèmes du personnel, il a indiqué que des emplois nouveaux sont créés.

Au titre des équipements, l'accroissement est sensiblement le même qu'en 1968. Cette augmentation risque d'être absorbée par les hausses de prix.

Le rapporteur a exposé la régionalisation des opérations concernant les bâtiments administratifs. Il a ensuite rappelé divers problèmes déjà évoqués dans son rapport de l'an dernier : logement des jeunes agents, télécommunications, équipements, titularisation des auxiliaires, œuvres sociales.

M. Coudé du Foresto a regretté que l'administration, après avoir au cours de ces dernières années encouragé la cons-

truction de bureaux de poste par les municipalités, les remplace par des bureaux itinérants alors que ces collectivités ont des charges de remboursement d'emprunts pour un local encore neuf et déjà inutilisable. L'orateur a ensuite évoqué l'éventualité d'un relèvement des tarifs de transport du courrier par avion.

M. Ribeyre a évoqué la situation catastrophique des régions touristiques lors de l'affluence des estivants en raison de la faiblesse de l'équipement régional en télécommunication. Ce goulot d'étranglement gêne également les producteurs locaux de fruits et légumes.

La commission a approuvé le rapport de M. Henneguella.

**Mercredi 30 octobre 1968.** — *Présidence de M. Alex Roubert, président.* — Au cours d'une première séance, la commission a entendu le rapport de M. Marcel Pellenc, rapporteur général, sur le projet de règlement définitif du budget de 1966. Le rapporteur s'est d'abord félicité que les dispositions de l'article 38, deuxième alinéa, de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, imposant le dépôt et la distribution du projet de loi de règlement au plus tard à la fin de l'année qui suit l'exécution du budget, aient été respectées pour la première fois, rendant ainsi le contrôle parlementaire plus efficace.

Il a ensuite attiré l'attention de ses collègues sur un certain nombre d'irrégularités budgétaires déjà signalées par la Cour des comptes dans son rapport. Il s'agit tout d'abord des décrets d'avances : au cours de l'année 1966, trois décrets d'avances ont ouvert 738 millions d'autorisations de programme et 578,5 millions de crédits de paiement au budget général et 1.585 millions de crédits au compte « avances à divers organismes de caractère social ». Outre que certaines ouvertures de crédits de paiement ne se justifient pas par l'urgence, aucune disposition législative n'autorise l'ouverture d'autorisation de programme par voie réglementaire.

Il s'agit ensuite des arrêtés portant ouverture et annulation de crédits, en particulier l'ouverture de crédits importants aux budgets annexes des Prestations sociales agricoles et au service des Essences des armées, cette dernière augmentation ne correspondant manifestement pas à une nécessité réelle.

Bien qu'il soit en diminution par rapport aux années précédentes, le montant total des virements, transferts et répartitions, atteint malgré tout le montant de 7,6 milliards de francs.

Les reports de crédits, également en diminution globale en raison d'une nouvelle diminution des reports de crédits d'équipe-

ment, accusent des augmentations importantes dans certains secteurs : au budget de l'agriculture en particulier, les reports augmentent de 156 à 227 millions ; d'autre part, la progression des reports sur le budget de l'Intérieur (Rapatriés) est particulièrement marquée : 362 millions contre 147 millions en 1965.

Dans la gestion des crédits d'équipement, le sous-emploi de certaines dotations est de plus en plus sensible, dû soit à l'ouverture tardive des crédits, soit à l'inadaptation des procédures ou la lenteur de la mise en place de l'organisme chargé de la répartition des crédits.

Enfin, si les crédits complémentaires nécessaires pour couvrir les dépassements constatés se sont sensiblement réduits (1.279 millions contre 2.208 en 1965), en revanche, les dépassements de crédits ont augmenté pour les budgets annexes, les comptes spéciaux du Trésor, en particulier le compte d'affectation spéciale « Soutien financier de l'industrie cinématographique ».

En conséquence, le rapporteur général a proposé à ses collègues de rejeter les articles du projet de loi qui font apparaître l'une des irrégularités budgétaires constatées et de demander à cette occasion au Gouvernement des explications très complètes sur leur justification.

Une discussion s'est alors instaurée sur cette proposition, au cours de laquelle sont intervenus M. Alex Roubert, président, M. Marcel Pellenc, rapporteur général, ainsi que MM. Armengaud, Coudé du Foresto, Driant, de Montalembert et Tournan. A l'issue de ce débat, la proposition faite par M. Marcel Pellenc a été adoptée.

La commission a ensuite entendu une communication de M. Marcel Pellenc, rapporteur général, sur le budget de 1969. Les charges progressent, par rapport à 1968, de 17,8 % pour atteindre 177.533 millions de francs. Ces chiffres appellent deux observations :

— le taux de croissance des dépenses de l'Etat en 1969 sera considérable et il faut remonter à 1956 pour retrouver un chiffre comparable. Ce taux accuse un énorme décalage par rapport au taux de croissance prévu pour la production intérieure brute (+ 7,6 %) ;

— En conséquence, ce sont les dépenses d'équipement qui pâtiront du poids élevé de ces « dettes » et à travers elles l'exécution du V<sup>e</sup> Plan, déjà fortement compromise.

Par grandes catégories, les dépenses civiles ordinaires progressent de 24,8 %, la progression étant à peu près également répartie entre les mesures acquises et les mesures nouvelles. Les crédits de paiement accusent une progression de l'ordre de

7,5 % seulement (contre 11 % pour 1968 et 35,5 % en 1967). Les autorisations de programme ne progressent que de 3,7 % contre 8,6 % en 1968. Les dépenses militaires atteignent 26.363 millions, en augmentation de 5,5 % par rapport à 1968.

Les ressources passent de 148.747 millions en 1968 à 166.039 millions de francs en 1969, ce qui représente une augmentation de 11,6 %. Les recettes fiscales doivent s'accroître de 11.378 millions de francs, soit une augmentation de 9,8 %. Le rapporteur général a, à ce propos, insisté sur le fait que l'augmentation prévue pour les droits de succession était en fait un impôt sur le capital.

Abordant le problème général du budget comme traduction de la politique gouvernementale, M. Marcel Pellenc a procédé à un certain nombre de constatations.

Des échéances inéluctables autant que massives ont conditionné la mise en place de grandes masses budgétaires et le choix des modes de financement. Il y a, bien sûr, la note à payer des événements de mai, la plus connue et la plus exploitée par la propagande, mais il y a aussi le problème agricole devenu tellement aigu que les dépenses ont dû être accrues de 28 % pour faire face aux engagements pris à Bruxelles en matière de prix et pour apaiser le monde des petits paysans.

Ainsi la marge de manœuvre laissée au Gouvernement pour une action politique est infime. Devant la croissance considérable de la dépense publique et le niveau jamais atteint du découvert, M. Marcel Pellenc s'est demandé s'il s'agissait d'une crise de conjoncture ou d'une crise de structure.

« Les pouvoirs publics déclarent qu'il s'agit là d'une crise conjoncturelle — donc accidentelle et passagère, essentiellement imputable aux perturbations économiques et sociales des mois de mai et juin derniers et, de ce fait, seulement justiciable d'une thérapeutique fiscale et financière que l'on peut administrer par à-coups. Ils commettent à notre avis la même erreur qu'en 1963 lorsqu'ils ont voulu contenir l'inflation par le plan de stabilisation, la même erreur qu'en 1966 lorsqu'ils ont cherché à sortir de la stagnation par des mesures de détaxation des investissements.

« Car on ne se rend pas compte, ajoute le rapporteur général, que le mal chronique et profond, c'est l'excès des dépenses publiques pour des objets de priorité discutable, telles les dépenses de prestige qui sont économiquement stériles et se traduisent par une pression fiscale de plus en plus lourde aussi bien pour les particuliers que pour les entreprises, amenuisant pour les premiers les possibilités d'épargne et freinant pour les

secondes le développement de leur activité économique et leurs possibilités d'autofinancement. Ce sont là les causes essentielles du marasme de la Bourse et de la régression de notre effort d'investissement dont nous payons maintenant les conséquences, en particulier par l'insuffisance des postes de travail à offrir à une main-d'œuvre chaque année plus abondante sur le marché de l'emploi. Il est fort à craindre alors que les dispositions prises dans le budget de 1969 n'aient pas plus de succès que les précédentes si nous persistons dans la même voie.

« Mieux que des appréciations, quelques chiffres permettront de se faire une opinion sur l'évolution de nos budgets qui témoignent de la politique, pour le moins discutable, suivie au cours des dix dernières années. En 1958, le budget s'élevait à 55 milliards de francs. En 1968, malgré la débudgétisation massive de dépenses soldées maintenant sur les ressources communales ou par des prélèvements sur les circuits financiers, il est passé à 137 milliards, soit une augmentation de près de 150 % et le projet de budget pour 1969, arrêté au départ à quelque 150 milliards, porte cette augmentation à quelque 165 %. Sur tous ces budgets, à part celui du prochain exercice pour lequel quelques allègements ont été prévus, une proportion dépassant parfois 25 %, soit le quart environ, a été consacrée à des dépenses abusives et le plus souvent stériles pour l'économie.

« Or, tandis que les budgets subissaient en dix ans une augmentation voisine de 150 %, la production industrielle ne progressait dans le même temps que de 65 %.

« La hausse des prix entraînée par ce déséquilibre énorme a été limitée à 48 % certes, mais pour partie parce qu'un grand effort de productivité et de compression des dépenses a été accompli dans les entreprises — en supprimant d'ailleurs un nombre important d'emplois rémunérés — mais également parce que pour l'autre partie, les prix ont été bloqués par des mesures autoritaires, au grand dommage, nous l'avons vu, de la reconstitution et du développement de notre instrument économique productif qui en fait les frais.

« Ajoutons à cela que nous sommes entrés maintenant dans l'ère des déficits budgétaires dont l'exemple de la IV<sup>e</sup> République montre qu'il est extrêmement difficile de s'évader. Pour la troisième fois, le budget de 1969 est présenté avec un déficit qui, dépassant 11 milliards de francs, excède largement le déficit des derniers budgets de cette IV<sup>e</sup> République. Ces 11 ou 12 milliards de francs ne peuvent être couverts que par un prélèvement sur l'épargne au détriment des entreprises ou au détriment de la monnaie.

« Eviter une dégradation trop forte de notre monnaie, stopper la détérioration de la situation sociale, tels sont les impératifs qui s'imposent au Gouvernement dans le court terme.

« Il n'y a plus maintenant qu'un seul remède qui permette d'amorcer une remontée qui sera sans doute pénible mais qui ne soit pas illusoire. C'est de procéder à une opération héroïque consistant à arrêter le flot montant des dépenses publiques en éliminant des charges improductives qui détériorent peu à peu nos finances et notre économie. Si l'on ne s'y résoud pas, conclut M. Marcel Pellenc, il est vain de croire à une possibilité quelconque de redresser durablement la situation ».

A l'issue de cet exposé, une large discussion s'est instaurée au cours de laquelle sont intervenus MM. Alex Roubert, président, Marcel Pellenc, rapporteur général, Armengaud, Berthoin, Coudé du Foresto, Driant, Dulin, Henneguelle.

*Au cours d'une deuxième séance*, M. Marcel Martin, rapporteur spécial, a présenté le budget de la Justice, dont il a souligné qu'il n'était pas très satisfait. Les dépenses ordinaires s'élèvent à 862 millions, soit une diminution de 34 millions sur les crédits votés pour 1968. En ce qui concerne les dépenses en capital, les autorisations de programme pour 1969 s'élèvent à 101 millions, en diminution de 7 millions sur celles qui avaient été accordées pour 1968. Quant aux crédits de paiement, ils sont du même ordre d'idée d'une année sur l'autre.

Au total, les crédits sont en baisse de 3,4 %. Un important crédit pour la réforme des greffes avait anormalement gonflé le budget de 1968.

Si on fait abstraction de ce dernier crédit, le budget actuel se présente en augmentation de 4,9 %.

Le rapporteur a ensuite procédé à l'analyse des principales caractéristiques de ce budget.

A l'administration générale, le rapporteur a souligné la poursuite de la réforme de la Cour de cassation, les difficultés de carrière rencontrées par les magistrats et les créations d'emplois supplémentaires. Concernant l'administration pénitentiaire, le rapporteur spécial a mis en relief certains défauts présentés par l'instruction aboutissant à la prison préventive. La prison de Fleury-Mérogis est terminée mais elle ne donne pas complètement satisfaction quant à sa localisation et aux travaux à donner aux détenus. Quant au service de l'éducation surveillée, il s'agit d'un service récent qui a eu cette chance relative d'être planifié. Le rapporteur spécial a rappelé que l'on avait noté 54.000 délinquants juvéniles en 1956.



L'exposé du rapporteur spécial a été suivi de questions posées par MM. Coudé du Foresto, Kistler, Driant, Diligent et Tournan, sur les jeunes délinquants, la suppression de certains tribunaux de grande instance, le manque de magistrats et de fonctionnaires greffiers, le projet de réforme de l'assistance judiciaire.

La commission a approuvé le rapport de M. Marcel Martin ainsi que les articles 71 et 72 du projet de loi de finances pour 1969.

M. Diligent, rapporteur spécial, a ensuite présenté son rapport sur l'O.R.T.F. Il a souligné que le Secrétaire d'Etat à l'Information avait rendu hommage aux travaux antérieurs de la Commission des Finances du Sénat et à la Commission de contrôle nommée au Sénat sur les problèmes de l'O.R.T.F. qui ont émis des suggestions, notamment en ce qui concerne la suppression du S.L.I.I., la réforme du journal télévisé, la suppression du contrôle *a priori* du Ministère des Finances.

Le budget de l'O.R.T.F. pour 1969 est arrêté à la somme de 1.493 millions de francs, en augmentation de 15,8 % environ. Il est attendu 1.229 millions de francs de la redevance, dont le produit augmente de 66 millions de francs par rapport à l'évaluation budgétaire de 1968. Le produit de la redevance représentera encore plus de 82 % des recettes totales de l'office. Les recettes commerciales, après l'introduction de la publicité de marque à la télévision ont plus que triplé. Elles sont estimées à 202 millions de francs, en augmentation de 137 millions par rapport à celles de l'année dernière. A la question de savoir si la publicité de marque allait faire disparaître la publicité compensée, la Direction générale de l'office a répondu que la publicité compensée était maintenue, mais qu'il était probable que l'introduction de la publicité de marque aurait pour effet d'en diminuer progressivement le volume.

Concernant les dépenses d'exploitation, elles passent à 1 milliard 296 millions de francs, en progression de 15,6 %.

Interrogée sur les compressions d'effectifs de journalistes, la Direction générale de l'office a indiqué que la réduction des effectifs avait été décidée dans le cadre d'une réorganisation et d'une rationalisation des services d'actualité.

Les opérations en capital, d'un montant de 261 millions de francs seront consacrées essentiellement à la construction d'un troisième centre de télévision, de production vidéo-films et au renforcement du réseau hertzien. La construction d'un troisième centre de télévision à Bry-sur-Marne reste inscrite dans les autorisations de programme.

Après l'exposé du rapporteur, sont intervenus MM. Edouard Bonnefous, Armengaud, Schmitt et Alex Roubert, président, sur le fonctionnement du conseil d'administration de l'O.R.T.F., les émissions pour l'étranger, l'ouverture de la publicité aux firmes étrangères et la perception de la taxe.

La commission a approuvé le rapport de M. Diligent qui a ensuite présenté le budget de l'Information. Ce budget est caractérisé par une augmentation de 12,5 % des crédits, qui est le résultat de divers ajustements aux besoins effectuée pour tenir compte de la hausse des charges supportées par les entreprises de presse.

Le projet de budget s'élève à 107 millions de francs, en augmentation de près de 12 millions sur celui de 1968.

La masse des dépenses est en progression de 12,5 %. Les dotations de fonctionnement sont majorées seulement de 1,4 % et les crédits réservés aux interventions publiques sont en augmentation de 13,3 %.

Un des instruments privilégiés de la coordination de l'information était, jusqu'à une date récente, le service de liaison interministériel pour l'information. Ce service a cessé ses activités lors de la constitution de l'actuel gouvernement.

Parmi les crédits d'intervention, le rapporteur spécial a souligné le versement à la S.N.C.F., la subvention à l'agence France-Presse, l'allègement des charges supportées par les journaux en raison des communications téléphoniques des correspondants de presse et le fonds culturel qui est devenu l'instrument d'une politique de développement de la culture française à l'étranger et s'est vu assigner des tâches de plus en plus étendues.

L'exposé du rapporteur spécial a été suivi des interventions de MM. Edouard Bonnefous, Driant, Alex Roubert, président, sur le problème des enquêtes et sondages et des sociétés de rédacteurs. Le rapport de M. Diligent a été adopté par la commission.