

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 juin 1977.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire
et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de
loi de finances rectificative pour 1977, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,*

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Yves Durand, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; Auguste Amic, René Ballayer, Roland Boscary-Monsservin, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yvon Coudé du Foresto, Marcel Fortier, Jean Francou, Gustave Héon, Paul Jargot, Louis Jung, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy-Auguste Moinet, Mlle Odette Pagani, MM. Gaston Pams, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2768, 2859, 2903, 2867 et in-8° 671.

Sénat : 330 (1976-1977).

Loi de finances rectificative. — Prestations sociales - Famille - Fonds national de solidarité - Vieillesse - Revenu minimum - Emploi - Jeunes - Apprentissage - Sécurité sociale (cotisations) - Carburants - Assurances - Prestations familiales.

EXPOSE GENERAL

Mesdames, Messieurs,

Les documents budgétaires que j'ai l'honneur de rapporter devant vous présentent deux aspects bien distincts.

Il s'agit d'abord de la *première loi de finances rectificative pour 1977* par laquelle le Gouvernement procède à la réévaluation de plusieurs dotations — et de quelques recettes — qui avaient été très fortement sous-estimées dans le budget primitif. Il en est résulté une demande de supplément de crédits de 19 925 millions de francs couverts à hauteur de 9 246 millions de francs par des plus-values de recettes et pour 674 millions de francs par des annulations de crédits. Cette « *mise à niveau* », selon l'expression retenue par les services de la rue de Rivoli, avait fait l'objet d'un « bleu » budgétaire déposé le 25 mars dernier sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

En second lieu, le Gouvernement a défini un « *programme d'action de douze mois* » sur lequel il a d'ailleurs engagé son existence devant les députés, programme qui se solde, pour l'exercice 1977 et pour le seul budget de l'Etat, par des dépenses supplémentaires d'un montant de 3 320 millions de francs compensées, il est vrai, par 1 510 millions de francs de recettes fiscales additionnelles. Ces mesures nouvelles ne sont plus de caractère comptable comme les précédentes. Elles constituent le coût d'une inflexion de la politique économique et sociale suivie depuis septembre dernier et ont été introduites dans le projet n° 2728 sous forme d'amendements rassemblés dans une *lettre rectificative* du 4 mai dernier.

De plus, il a fallu inscrire au cours du débat devant l'Assemblée Nationale, le 25 mai, un crédit net de 1 040 millions de francs, coût pour le budget de l'Etat en 1977 de la solution transitoire adoptée en ce qui concerne l'aménagement de la taxe professionnelle.

Au terme de ces opérations, le très léger solde créditeur de 5 millions de francs que présentait la loi de finances initiale fait place à un déficit de 12,85 milliards de francs qui sera financé par un emprunt à long terme pour 8 milliards de francs et par les ressources ordinaires de trésorerie pour le reliquat.

Cette procédure appelle plusieurs observations.

Les lois de finances rectificatives se multiplient depuis trois ans. Il y en a eu deux en 1974, quatre en 1975, trois en 1976. Ces ajustements répétés de budgets de moins en moins définitifs constituent autant de tentatives de réponses à l'évolution contrastée de la conjoncture économique. Mais c'est la première fois qu'un collectif intervient si tôt dans l'année. S'agit-il d'une « opération vérité » comme l'affirme le Gouvernement ? En fait, le rôle d'un collectif est d'enregistrer et de compenser les dépenses d'une année en cours. Or celle-ci était tout juste entamée lorsqu'il a été déposé fin mars dernier. En réalité, cette rectification constitue un véritable ajustement au budget non de 1977 mais *bien* de 1976 puisque la plupart des dépenses qu'il concerne se réfèrent au dernier trimestre de l'année dernière. La vérité d'aujourd'hui est donc faite des omissions d'hier.

Les demandes de crédits dont nous sommes saisis se montent à 25,1 milliards de francs compensés, il est vrai, par 12,4 milliards de plus-values de recettes, d'annulations de crédits ou de réductions de charges. Elles représentent tout de même 7,29 % des dépenses nettes du budget global de 1977. Il reste que le budget de 1977 ainsi rectifié se monte à 359 410 milliards de francs, soit une augmentation de 22,59 % par rapport au budget primitif de 1976 qui consacre une accélération progressive des dépenses de l'Etat. Celle-ci sanctionne à la fois l'abandon du principe devenu tout formel de l'équilibre budgétaire et celui du parallélisme de la croissance du produit intérieur brut et de la croissance de la dépense publique qui se trouve largement dépassé.

Enfin les dépenses supplémentaires les plus importantes qu'il nous est demandé de voter résultent, nous allons le voir, soit de sous-estimations comptables difficilement explicables, soit des lacunes d'une politique économique et industrielle sur laquelle il convient de s'interroger.

CHAPITRE PREMIER

LA MISE A JOUR DES DOTATIONS POUR 1977

Dans le projet initial de loi de finances rectificative ne figurent, à l'exclusion d'une seule mesure nouvelle de 400 millions de francs destinée à améliorer l'emploi des jeunes que des ajustements de constatation, des « mises à niveau ». Il en est de même dans les arrêtés d'annulation sauf en ce qui concerne un abattement pratiqué dans le crédit ouvert pour dotations en capital des entreprises publiques.

Parallèlement, il a été procédé à une révision des prévisions de recettes en tenant compte des résultats réellement enregistrés en 1976.

I. — Les modifications affectant les charges.

Le projet qui nous est soumis ne comporte que des ouvertures de crédits puisque les annulations, intervenues ou à intervenir, ressortissent du domaine réglementaire et plus précisément du simple arrêté.

A. — LES OUVERTURES DE CRÉDITS

Il est demandé au total un complément de 19 925 millions de francs de crédits qui concernent uniquement les dépenses ordinaires des services civils. L'état A en donne la ventilation par titre et par ministère.

1° *La dette publique* (titre I) sera plus élevée que prévu de 3 530 millions de francs, c'est-à-dire de 8,8 % et l'examen des différentes composantes de ce supplément fait apparaître des erreurs de prévision considérables :

— La charge des intérêts de l'emprunt 10 % 1976 émis le 8 octobre dernier au bénéfice des P. M. E. et de l'artisanat pour un

montant de 3,5 milliards de francs — et qui aurait pu être intégrée à la loi de finances primitive sous forme d'un amendement gouvernemental en cours de discussion — compte pour 250 millions de francs.

— Le loyer de l'argent a été manifestement sous-estimé et c'est la raison pour laquelle il convient d'abonder :

- de 623 millions de francs (pour une dotation initiale de 2 315,5 millions) les intérêts servis aux services des chèques postaux puisque au-delà d'un montant de 30,8 milliards de francs rémunérés au taux de 1,5 %, le supplément de dépôt bénéficie du taux des interventions de la Banque de France sur effets publics à un mois ;
- de 2 395 millions de francs (pour une dotation initiale de 4 956 millions de francs, soit une erreur de bien près de moitié) les intérêts des bons du Trésor en compte courant, c'est-à-dire ceux qui font l'objet d'adjudications périodiques auprès des banques, ainsi que les intérêts des bons sur formule placés dans le public ;
- de 32 millions de francs (pour une dotation initiale de 429,5 millions de francs) les avances de la Banque de France au Trésor. La réapparition d'un déficit budgétaire que l'on avait cru disparu explique également ces deux derniers réajustements.

— Le développement des exportations de biens d'équipement dont il faut se louer joint à la dérive excessive des prix qu'il convient de déplorer, aboutissent à une augmentation de 230 millions de francs de la garantie pour risques économiques pour une dotation initiale de 2 500 millions de francs.

Les bonifications d'intérêts servies par l'Etat, bien qu'elles ne figurent pas au titre I^{er} (elles sont inscrites au titre IV : Interventions publiques), constituent dans la réalité une obligation contractuelle qui a toutes les caractéristiques d'une dette. C'est la raison pour laquelle nous pouvons classer ici les 513 millions de francs dont l'ouverture est nécessitée par la bonification dont bénéficient les prêts spéciaux accordés sur le produit de l'emprunt 10 % 1976 déjà cité ainsi que par celle qui est attachée aux refinancements accordés par la Banque française du Commerce extérieur dont le volume a été accru.

2° *Les rémunérations des fonctionnaires et les charges sociales* qui leur correspondent coûteront au moins 2 809 millions de francs de plus que prévu pour les trois raisons suivantes :

— La dépense de 1976, qui sert de référence pour le calcul de la dotation de 1977 et qui est désormais connue, a été un peu supérieure aux prévisions du fait d'une hausse des prix plus forte qu'on ne l'avait espérée, laquelle a entraîné un glissement parallèle des traitements. En conséquence, il convient de majorer la provision constituée chaque année au budget des Charges communes pour l'amélioration des rémunérations des agents de la fonction publique d'une somme de 500 millions de francs.

Pour que la nouvelle dotation soit suffisante, il faudra bien évidemment que le dérapage des prix en 1977 n'excède pas le taux retenu dans les hypothèses budgétaires.

— Cet ajustement, joint au relèvement de 10,45 à 10,95 % intervenu le 29 septembre 1976 du taux de la cotisation patronale sur les traitements prélevée au profit de l'assurance maladie, et à la fixation du plafond 1977 intervenue le 29 décembre 1976, contraint à ouvrir, au titre des prestations et versements obligatoires, une provision de 787 millions au budget des Charges communes.

— Dans deux départements ministériels, l'Education et les Universités, les chapitres pour dépenses de personnel sont insuffisamment dotés parce qu'il n'a pas été tenu compte dans la loi de finances primitive pour 1977 des crédits supplémentaires ouverts au dernier collectif pour 1976 ainsi que du vieillissement des corps rémunérés sur ces chapitres. Ce qui nécessite : à l'Education : 432 millions de francs pour l'enseignement public et 980 millions de francs pour l'enseignement privé ; aux Universités : 110 millions de francs.

3° *Le quart des ouvertures de crédits concerne les concours accordés à trois entreprises nationales* (5 077 millions de francs).

a) *S. N. C. F.* :

Les 3 827 millions de francs qu'il convient de rajouter aux 5 436 primitivement ouverts (+ 70,4 %) sont justifiés par les raisons ci-après :

— Pour 3 500 millions de francs, combler un déficit d'exploitation qui, selon les prévisions, devrait atteindre 3 700 millions de francs après économies et hausses tarifaires de 6,5 % au 1^{er} avril 1977.

L'hypothèse retenue pour la préparation de la loi de finances initiale était une hausse d'un effet équivalent à 17 % en année pleine, hausse qui aurait limité le déficit de 1 700 millions.

— Pour 30 millions de francs, couvrir une partie de l'insuffisance prévisible des crédits ouverts au titre de la subvention au réseau « banlieue ».

Il apparaît d'ores et déjà que cette somme sera insuffisante mais qu'elle pourra être complétée par l'utilisation de disponibilités figurant à d'autres rubriques du budget des Transports terrestres.

— Pour 270 millions de francs : couvrir l'insuffisance prévisible de la subvention accordée aux services omnibus de la S. N. C. F.

— Pour 27 millions de francs : compléter les subventions allouées en application de la convention du 31 mars 1976 à la Société maritime Corse-Méditerranée et à la Compagnie méridionale de navigation pour la desserte de la Corse au nom du principe de la « continuité territoriale ».

b) *Charbonnages de France* :

Compte tenu d'une économie que nous évoquerons plus loin, le supplément de crédit a été limité à 800 millions de francs (dotation initiale : 2 500 millions de francs).

Cette actualisation tient compte de la dégradation des résultats financiers de l'entreprise en 1976 (3 100 millions de francs de pertes au total) et de la limitation de la hausse des prix de vente du charbon en 1977.

c) *Air France* :

Pour l'année 1976, le compte d'exploitation fera vraisemblablement apparaître (pour la quatrième année consécutive) un déficit qui sera de l'ordre de 419 millions de francs (1).

(1) Résultats financiers enregistrés par Air France dans un passé récent :

	1972	1973	1974	1975
<i>Résultats.</i>				
Comptes d'exploitation	+ 32,65	— 37,85	— 542,3	— 354,2
Comptes pertes et profits	+ 65,7	+ 12	— 520,3	— 419
<i>Concours de l'Etat.</i>				
Dotations en capital	120	120	370	620

Sur la base de ces résultats, il a été décidé d'accorder à la Compagnie une subvention d'exploitation de 450 millions de francs — partiellement gagée par une réduction de 250 millions de francs de la dotation en capital — et justifiée par trois séries de dépenses aberrantes qu'Air France a été contrainte d'assumer sur les injonctions de l'Etat :

- l'utilisation des Concorde ;
- le maintien d'une double exploitation à Orly et à Roissy ;
- le maintien en activité des Caravelle, appareils gros consommateurs de kérosène.

A ce moment de notre exposé, il convient de noter que les entreprises nationales devront supporter, sur les concours de l'Etat tels qu'ils avaient été chiffrés dans la loi de finances initiale, des économies pour un montant de 2 072,5 millions de francs répartis selon les données du tableau ci-après :

Economies d'exploitations et tranches conditionnelles d'investissement.

ENTREPRISES	EXPLOITATION		INVESTISSEMENT	
	1977 initial.	Economies prévues.	1977 initial.	Economies (tranche conditionnelle).
	(Millions de francs.)			
E. D. F.	40 731	364	13 295	520
G. D. F.	12 823	130	2,041	99,7
Charbonnages	10 117	100	721,2	36
S. N. C. F.	28 706	510	4 942	180,3
R. A. T. P.	4 906	30	1 939,5	60
Air France	Non arrêté.	»	1 275	38,5
Aéroport de Paris.....	4	»	159	4
		1 134		938,5

Le chiffre de 5,07 % de dépenses supplémentaires affectées à ces trois sociétés nationales trois mois seulement après le vote du budget primitif est évidemment considérable. Il s'explique par une augmentation des tarifs publics très inférieure à celle que demandaient les compagnies. Il consacre la situation critique et même aberrante dans laquelle se trouvent les Charbonnages de France dont au 31 décembre 1976 les pertes cumulées (4 487 millions de francs) dépassaient les capitaux propres (4 444 millions de francs). Celle de la S. N. C. F. est à peine meilleure : avec des pertes de 2 758 millions de francs contre 3 551 de capital et de réserves, ses fonds propres n'étaient plus que de 593 millions. Dans ces condi-

tions, on peut se demander comment la S. N. C. F. pourra financer sans recourir à l'emprunt le projet de train à grande vitesse Paris—Lyon estimé à 6 milliards de francs. Mais est-il sage de lui demander ou de lui permettre, dans de telles conditions, de s'endetter encore ? En tout état de cause, recourir à l'emprunt extérieur pour couvrir des dépenses de fonctionnement n'est certainement pas de bonne gestion (1).

4° *Le total des crédits supplémentaires à finalité sociale s'élève à 7 926 millions de francs.*

a) *Equilibre des régimes de Sécurité sociale :*

Cinq mesures d'ouverture figurent dans le bleu, quatre traitant de l'apurement de la compensation démographique effectuée au vu des derniers travaux de la « commission Lavigne » (2 286 millions de francs) et une traitant d'un problème spécifique à la Sécurité sociale dans les mines (600 millions de francs).

La loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 a organisé entre les différents régimes de retraites de Sécurité sociale, une solidarité financière en vue de compenser les déséquilibres consécutifs à la dégradation du rapport *Nombre des pensionnés/Nombre des cotisants*, dans certaines professions. La commission qui a été chargée d'évaluer les soldes de cette compensation a remis son premier rapport à la fin du mois d'octobre 1976. Les soldes sont définitifs pour 1975 et l'apurement pour cet exercice est intervenu dans le dernier collectif pour 1976. Ce sont ces résultats, exactement connus, qui ont servi de base à une évaluation pour 1976 : ce n'est qu'au début de l'été 1977 que les comptes de 1976 seront parfaitement connus mais il apparaît dès maintenant possible et au demeurant nécessaire s'agissant d'opérations qui devront intervenir au plus tard au début de l'automne, de serrer la vérité budgétaire d'aussi près que possible.

La position des différents partenaires est en gros la suivante :

— l'Etat-employeur (régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires et des ouvriers de l'Etat) devrait avoir à fournir un apurement de 1 115 millions de francs pour compléter l'acompte versé en 1976 ;

(1) Rappelons que la dette extérieure (en devises) des entreprises publiques serait de l'ordre de 35 à 40 milliards de francs, ce qui leur fait courir un risque de change considérable.

— inversement, plusieurs régimes déficitaires et subventionnés par l'Etat demeureraient créditeurs dans les opérations de compensation mais auraient perçu des acomptes plus élevés que les montants définitifs et pourraient donc avoir à reverser la différence ; compte tenu de l'état de leur trésorerie, l'Etat doit se substituer à eux et prévoir un ajustement correspondant de leurs subventions d'équilibre ;

— Par contre, le régime général devrait recevoir du fonds de compensation une somme élevée, correspondant au remboursement de l'excédent des acomptes versés par rapport au solde débiteur définitif ; par conséquent, il devrait à son tour reverser à l'Etat le trop-perçu correspondant au titre du prélèvement sur les recettes de l'Etat en 1976.

Ces opérations se traduisent de la façon suivante, dans la présente loi de finances rectificative :

1. — DEPENSES

Budgets et chapitres concernés.	Crédits à ouvrir (Millions de francs.)
<i>Charges communes.</i>	
Chapitre 33-91, article 40. — Versement de l'Etat employeur....	1 115
Chapitre 46-90 :	
— article 10. — Subvention à l'O. R. G. A. N. I. C. - C. A. N. C. A. V. A.	262
— article 20. — Autres régimes.....	34
<i>Agriculture.</i>	
Chapitre 46-61. — Subvention au B. A. P. S. A.	817
<i>Travail.</i>	
Chapitre 47-23, article 10. — Subvention à la Caisse des Mines..	58
	2 286

2. — RECETTES

	Recettes à rétablir.
Remboursement du trop-perçu au titre du prélèvement sur recettes de l'Etat.....	2 654
Incidence sur le Solde de la loi de finances rectificative.....	+ 368

On observe que l'opération n'est pas tout à fait blanche puisque le budget général sera « gagnant » pour 368 millions de francs.

On observe également que certains apurements sont importants par rapport au montant des acomptes versés en 1976. Mais ces régularisations sont d'abord à rapprocher des apurements effectués au titre de 1975 retracés dans la troisième loi de finances rectificative pour 1976 puisque, comme celui de 1975, le système de versement d'acomptes établi en 1976 ne pouvait reposer sur des éléments statistiques suffisants, ceux-ci ayant été rassemblés pour la première fois en octobre 1976 par la commission Lavigne.

Les erreurs correspondantes ont été amplifiées par l'évolution défavorable, au cours de 1976, de certaines caractéristiques de la situation économique et sociale. En particulier, la persistance d'un chômage important chez les salariés a contribué à la détérioration du rapport démographique effectifs bénéficiaires / effectifs cotisants, pour le régime général essentiellement, alors que ce rapport a connu, au contraire, une amélioration pour l'Etat-employeur, en raison des recrutements opérés fin 1975 et début 1976. Parallèlement, l'évolution très rapide du coût des soins de santé en 1976, de même que la progression importante des pensions de retraite et du minimum vieillesse, ont eu des conséquences sur le relèvement des « prestations de référence » qui servent de base aux calculs de compensation.

Au cas particulier du Fonds spécial de retraites de la Caisse autonome de Sécurité sociale dans les Mines pour lequel il est demandé un supplément de 600 millions de francs, deux justifications sont données par l'Administration :

- une rectification importante de la référence 1976, année au cours de laquelle les pensions des mineurs ont augmenté de 16,7 %, ce qui a conduit à une insuffisance de 435 millions de francs couverte, partie en collectif (150 millions de francs), partie par un prélèvement sur les réserves de la Caisse (285 millions de francs) ;
- la détérioration continue de la situation démographique du régime est prouvée, à l'évidence, par le tableau qui suit :

	EFFECTIFS	
	Actifs.	Retraités.
1970	164 648	391 675
1975	126 185	407 835
1976	119 799	413 696

On prévoit pour 1977 une diminution du nombre des actifs de l'ordre de 5 % et une augmentation du nombre des retraités de l'ordre de 1 %.

b) *Dépenses d'aide sociale et de prévention sanitaire :*

Ces crédits constituent la quote-part de l'Etat, fixée en pourcentage — et l'on sait que pour ce qui concerne l'aide sociale, ce taux a été établi en 1955 pour la dernière fois — dans des dépenses qui sont financées pour le restant par les départements et les communes : il s'agit en somme de remboursements.

C'est une fois connues les dépenses réellement exposées par les collectivités locales en 1976 que l'on a pu faire la mise à jour des dotations à inscrire pour 1977. Il convient de signaler l'intérêt de la mesure prise très tôt dans l'année budgétaire alors qu'à l'accoutumée elle ne figurait que dans le dernier collectif.

Le crédit total supplémentaire s'élève à 850 millions de francs.

c) *Mesures en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle :*

— *Fonds national de l'emploi. — Réadaptation et reclassement de la main-d'œuvre :* + 200 millions de francs (dotation initiale : 402,6 millions de francs).

Le fonds finance trois séries d'action :

1° Des allocations complémentaires de chômage partiel : depuis l'origine et jusqu'au 31 décembre 1976, 1 226 entreprises ont bénéficié de conventions de chômage partiel représentant 397 993 salariés (dont 1 070 entreprises et 342 892 salariés en 1976 pour un coût de 236,5 millions de francs).

Il est demandé 33 millions de francs de plus à ce titre ;

2° Des contrats emploi-formation : 21 779 contrats ont été conclus pour la même période (dont 17 256 en 1976 pour un coût de 87,8 millions de francs).

79 millions de complément sont apportés pour 1977 ;

3° Des primes d'incitation à la création d'emploi : 81 974 primes depuis la création (dont 44 327 en 1976 pour un coût de 166,2 millions de francs).

Il est demandé un complément de 78 millions de francs.

De plus, 10 millions de francs sont destinés au financement de certaines aides à la mobilité : indemnités de transfert de domicile et primes de mobilité des jeunes notamment.

— *Fonds national de chômage* : + 1 300 millions de francs (dotation initiale : 2 188,5 millions de francs) :

Le correctif est d'importance et se ventile en trois rubriques :

1° Aide publique aux travailleurs privés d'emploi. — Privation complète (+ 1 203 millions de francs pour indemniser 550 000 chômeurs) :

En 1976, pour une moyenne mensuelle de 510 000 chômeurs indemnisés, la dépense s'est élevée à 2 638 millions de francs. Le crédit inscrit primitivement pour 1977, soit 1 923,76 millions de francs, apparaît dès lors tout à fait insuffisant pour les raisons suivantes : la base de calcul 1976 a été largement infirmée par la réalité ; les effets sur l'emploi de la reprise économique ont été moins forts que prévus ; la durée du chômage semble avoir progressé, notamment pour les travailleurs âgés ; le régime de la garantie de ressources connaît une progression régulière au lieu de la stabilisation envisagée ; l'extension de l'aide publique (jeunes, détenus libérés) atteindra son rythme de croisière en 1977 ; enfin le récent relèvement de l'aide publique est légèrement supérieur à celui qui avait été pris en compte lors de l'élaboration du budget 1977 ;

2° Aide publique aux travailleurs privés d'emploi. — Privation partielle :

La dépense s'est élevée à 258,3 millions de francs en 1976. Ce poste n'avait été doté que de 200 millions de francs pour 1977. Sur l'hypothèse d'une stabilisation du chômage partiel au cours de l'année, il convient de l'abonder de 57 millions de francs.

En janvier dernier, ont été indemnisées 680 800 journées concernant 173 100 salariés ;

3° Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des A. S. S. E. D. I. C. :

La dépense s'est élevée à 87,6 millions de francs en 1976. Dès lors, le crédit 1977 doit être accru de 40 millions de francs puisque cette participation est calculée sur la base d'un taux de 3,32 % des dépenses effectuées.

— *Formation professionnelle* :

Les 400 millions de francs consacrés à la formation professionnelle correspondent à la seule dépense pour action nouvelle figurant dans la présente loi de finances rectificative et encore

s'agit-il de la décision prise, en janvier dernier, par le Gouvernement de renouveler des actions d'insertion professionnelle des jeunes demandeurs d'emploi par des stages de préparation à la vie professionnelle. Cette « Opération Jeunes » devrait toucher 20 000 adolescents pour un coût de 175 millions de francs dont 75 au titre de la rémunération des stagiaires de la F. P. A.

De plus, la dotation F.P.A. serait accrue de 225 millions de francs du fait de l'évolution en hausse du S.M.I.C. et de l'augmentation du nombre des stagiaires.

d) *Fonds national d'aide au logement* :

La contribution du budget de l'Etat au F.N.A.L., primitivement fixée à 890 millions de francs, doit être majorée de 540 millions de francs puisque le Parlement a refusé, lors de l'examen de la loi de finances, de relever le taux de la cotisation due par les employeurs.

e) *Anciens combattants* :

Le budget des Anciens combattants est traditionnellement sous-estimé ; à titre d'exemple, pour cinq chapitres figurant au titre IV, la dépense réelle a été en 1976 de 11 253 millions de francs pour une inscription de crédits de 9 449 millions de francs.

La dotation correspondante votée au budget de 1977 n'était que de 10 407 millions de francs. Il convient de l'augmenter de 1 700 millions de francs pour la porter à 12 107 millions de francs.

Cette importante correction tient, en outre, compte des hypothèses suivantes :

- une évolution du point de pension de 6,5 % au cours de l'année ;
- une augmentation de 13,7 % du nombre des points de retraite ;
- une décroissance de 3 % de l'effectif des pensionnés ;
- et d'une stabilisation du taux moyen des pensions.

f) *Education surveillée* :

Au budget de la justice est apporté un complément de 50 millions de francs — qui correspond d'ailleurs à un crédit inscrit dans le troisième collectif pour 1976 — destiné à couvrir les dépenses d'entretien et d'éducation des jeunes majeurs en danger : cette

dotation n'avait pu être prise en compte dans la loi de finances pour 1977 dans l'impossibilité où l'on était, à l'époque de son élaboration, d'évaluer l'effectif des bénéficiaires.

5° *Dépenses diverses* : cette rubrique comporte deux ajustements :

— 20 millions de francs au titre des *dépenses accidentelles* inscrites au budget des Charges communes (dotation initiale : 50 millions de francs, inchangée depuis 1965).

Non seulement la dotation 1976 a été entièrement consommée, mais encore certaines dépenses constatées dans les derniers jours de l'exercice n'ont pu être couvertes que sur la dotation de 1977 qui, à la date du 25 mars dernier, se trouvait déjà amputée de 20,26 millions de francs ;

— 50 millions de francs au titre des *contributions obligatoires de la France à des dépenses internationales* inscrites au budget des Affaires étrangères (dotation initiale : 738,7 millions de francs).

B. — LES ANNULATIONS DE CRÉDITS

Deux arrêtés d'annulation ont été pris le 23 mars 1977. Ils figurent en annexe au présent projet, ce qui constitue un progrès important dans l'information des parlementaires puisque nous avons connu une période, pas tellement lointaine, où seul le montant global de l'annulation était annoncé dans l'exposé des motifs du collectif, le détail étant renvoyé à un arrêté publié *postérieurement* à la promulgation de la loi de finances rectificative et soigneusement tenu secret jusqu'à cette date.

Le premier arrêté porte annulation :

— au *budget général*, de crédits de paiement pour un montant de 423,6 millions de francs et d'autorisations de programme pour un montant de 439,9 millions de francs ;

— aux *budgets annexes*, de crédits de paiement pour un montant de 143 millions de francs et d'autorisations de programme pour un montant de 143,7 millions de francs.

Cette série d'annulations ne constitue qu'une mise à jour : la prise en compte dans l'évaluation de certaines dépenses publiques de la baisse, à compter du 1^{er} janvier 1977, de 20 à 17,6 % du taux

normal de la T.V.A. édictée par l'article 6 de la loi de finances : ce qui correspond pour l'Etat-client à un allègement de 2 % du prix des biens et services imposés à ce taux.

Cette mesure qui a fait partie du « Plan Barre » n'était pas envisagée au moment de l'élaboration des budgets.

A noter qu'en consistance, la dépense n'est pas modifiée.

Le second arrêté est un véritable texte d'économie puisqu'il abat, au budget des Charges communes, un crédit de 250 millions de francs sur un total initial de 1 740 millions de francs affectés aux augmentations de capital de certaines entreprises publiques : c'est Air France qui sera victime de la mesure mais on a vu par ailleurs que la Compagnie disposera d'une subvention d'exploitation de 450 millions de francs.

II. — Les modifications affectant les ressources.

Les prévisions de recettes sont affectées par deux séries de mouvements.

1° Ainsi que nous l'avons constaté lorsque nous avons traité des opérations de compensations démographiques entre les divers régimes sociaux, les recettes fiscales et non fiscales du budget général subiront, de la part du régime général de sécurité sociale, un prélèvement moindre que prévu de 2 646 millions de francs.

2° A cette augmentation de ressources qui résulte d'opérations comptables compliquées mais présente un caractère artificiel, il convient d'ajouter de très probables plus-values fiscales pour un montant de 6 600 millions de francs se décomposant, par moitié, entre les impôts perçus par voie de rôle (essentiellement l'impôt sur le revenu) et la T.V.A.

Les prévisions de recettes pour 1977 avaient été calculées sur des prévisions rectifiées pour 1976 mais pas sur les résultats réels. Or ceux-ci, désormais connus, font apparaître pour les émissions de rôles un supplément de 3 030 millions de francs et pour les recouvrements de T.V.A. une plus-value de 2 950 millions de francs.

C'est donc sur des bases corrigées qu'ont été établies les nouvelles prévisions.

CHAPITRE II

LE COUT DU PROGRAMME D'ACTION DE DOUZE MOIS

Ce programme d'action dont le coût ne représente que 0,99 % du budget de 1977 se compose de trois volets : un « pacte national pour l'emploi », une mini-relance par la consommation des ménages et un renforcement de l'investissement public. Il définit en outre quelques moyens de financement.

I. — Les mesures concernant l'emploi.

Des huit mesures qui doivent concourir à la lutte contre le chômage, trois créeront ou sont susceptibles de créer des emplois ; les cinq autres visent plus particulièrement à diminuer le nombre des demandeurs inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi.

1° *Recrutement de 20 000 vacataires dans le secteur public.*

A temps complet ou à temps partiel, ces vacataires seront affectés aux P. T. T., au Ministère du Travail, à l'Équipement, à l'Action sociale, à la Culture, à la Jeunesse et aux Sports, dans les greffes des tribunaux et dans les Services de l'expansion économique à l'étranger.

400 millions de francs sont prévus à ce titre pour 1977, ce qui fait une moyenne de 20 000 F par vacataire.

2° et 3° *Aide à l'embauche.*

a) Pour créer un courant d'embauche d'ici à la fin de l'année, les entreprises qui procéderont à des recrutements de jeunes à la recherche d'un premier emploi seront dispensées, jusqu'au 1^{er} juillet 1978, du paiement de la part patronale des cotisations de sécurité sociale, dont on sait qu'elle représente en moyenne 35 % du salaire : l'Etat prendra cette dépense à sa charge. Elle est évaluée à 630 millions de francs.

b) Une mesure similaire est envisagée en ce qui concerne les apprentis embauchés d'ici au 31 décembre prochain et dont le nombre pourrait être de 75 000. Elle devrait se cumuler avec la « ristourne » consentie aux employeurs assujettis au versement de la taxe d'apprentissage quand ils forment effectivement des apprentis, ristourne égale à autant de fois 11 % du S. M. I. C. qu'ils ont d'apprentis. Le coût pour le budget de l'Etat est estimé à 105 millions de francs.

4° et 5° *Formation professionnelle des jeunes et des femmes.*

a) Il est proposé aux jeunes de moins de vingt-cinq ans qui désirent acquérir un complément de formation professionnelle et qui n'ont pu trouver d'emploi des stages soit dans des centres publics ou conventionnés de formation professionnelle, soit dans des entreprises. Ils seront considérés comme stagiaires de la formation professionnelle et rémunérés comme tels, c'est-à-dire à 90 % du S. M. I. C. en règle générale et à 410 F pour ceux qui sont âgés de moins de dix-huit ans.

Le financement de ces stages aura deux sources :

— les entreprises fourniront une somme égale à 0,2 % des salaires de l'année écoulée mais ce prélèvement s'imputera sur le 1 % qu'elles doivent au titre de la formation continue. D'autre part, la taxe d'apprentissage due pour 1977 sera majorée de 0,1 point (il passera à 0,6 %) et le supplément ainsi obtenu versé au Fonds de la formation professionnelle ; au total la participation des entreprises devrait atteindre 1 200 millions de francs ;

— l'Etat versera à ce Fonds une contribution supplémentaire de 310 millions de francs.

Avec ces sommes, il devrait être possible d'organiser 100 000 stages.

b) La formule des *contrats emploi-formation* dont peuvent actuellement bénéficier les jeunes de moins de vingt-cinq ans sera étendue aux veuves et aux femmes seules ayant au moins un enfant à charge, quel que soit leur âge, quand elles sont contraintes de reprendre un emploi rémunéré.

Cette formule instituée par un décret du 5 juin 1975, comporte deux types d'intervention : une formation-insertion au sein d'une entreprise d'une durée de 120 à 500 heures et une formation-qualification de 500 à 1 200 heures. L'Etat verse à l'employeur, au titre des frais de formation, 7 F par heure et, au titre de la rémunération des embauchés, outre 100 % du S. M. I. C. pendant les heures de formation, 30 % du S. M. I. C. pendant six mois pour les contrats d'insertion et 30 % du S. M. I. C. pendant trois mois pour les contrats de formation.

Les résultats n'ont pas été à la hauteur des ambitions puisqu'au 31 mars dernier 27 126 contrats avaient été passés avec 6 695 entreprises.

A noter que les stagiaires disparaissent des statistiques des demandeurs d'emplois.

6° *Préretraite.*

Cette mesure peut s'analyser de deux façons : dans le court terme, comme le moyen de transformer des chômeurs en retraités pour alléger l'effectif des demandeurs d'emplois ; dans le moyen terme, comme l'amorce d'une réduction de la durée du travail envisagée sur le plan de la durée de la vie professionnelle en vue d'ajuster l'offre et la demande de travail.

Le Gouvernement invitera les organisations professionnelles et les syndicats à examiner les conditions dans lesquelles le régime de la garantie de ressources prévu pour les salariés licenciés après soixante ans pour cause économique pourrait être accordé aux salariés de moins de soixante-cinq ans qui voudraient partir en pré-retraite. La répercussion de cette mesure sur le budget de l'Etat par l'intermédiaire de l'aide publique qui constitue l'un des éléments de la garantie de ressources peut être évaluée à quelque 300 millions de francs pour 50 000 bénéficiaires.

7° et 8° *Mobilité internationale de la main-d'œuvre :*

a) Il sera proposé aux travailleurs étrangers qui sont actuellement privés d'emploi — on en compte 95 000 — de retourner dans leur pays avec une « aide de retour » d'un montant de 10 000 F qui serait payée par l'U. N. E. D. I. C. moyennant une participation de l'Etat ;

b) Les Jeunes Français, embauchés d'ici à la fin de l'année pour servir à l'étranger, percevront la prime de mobilité de 4 850 F actuellement versée pour les déplacements sur le territoire métropolitain. Leurs employeurs seront exonérés des charges patronales de sécurité sociale.

Le coût de ces mesures est chiffré à 300 millions de francs.

II. — Les mesures sociales.

Quatre mesures intéressent la famille et six les personnes âgées.

A. — LES AIDES A LA FAMILLE

1° *Allocations familiales.*

Elles seront majorées le 1^{er} juillet — au lieu du 1^{er} août — de 10,2 %, correspondant à un supplément de pouvoir d'achat de 1,5 % (0,3 % l'an dernier) : cette mesure bénéficiera à 4,6 millions de foyers comptant 12,1 millions d'enfants.

Cette majoration nécessite l'ouverture d'une dotation budgétaire de 30 millions de francs au profit du B. A. P. S. A.

On sait par ailleurs qu'un projet de loi, récemment examiné en première lecture par l'Assemblée Nationale, prévoit la création d'un complément familial qui se substituera, le 1^{er} janvier prochain, à trois prestations : l'allocation de salaire unique, l'allocation de la mère au foyer et l'allocation pour frais de garde ; qu'il sera versé aux familles ayant à charge un ou plusieurs enfants de moins de trois ans ou encore au moins trois enfants et ne disposant pas d'un revenu supérieur à une somme variant avec le nombre des revenus et le nombre des enfants. Au départ, ce complément sera de 340 F par mois. Le nombre des bénéficiaires est de l'ordre de 2,4 millions de familles.

2° *Congé temporaire pour les mères.*

Les mères salariées — y compris les mères adoptives d'enfants de moins de trois ans — pourront bénéficier d'un congé de deux ans au terme duquel elles retrouveront obligatoirement leur emploi dans leur entreprise quand celle-ci occupe au moins 200 salariés (100 ultérieurement).

3° *Amélioration de la situation des veuves.*

Actuellement, une veuve ne peut cumuler sa propre retraite et une pension de réversion (laquelle est égale à 50 % de la pension du conjoint décédé) que dans une limite égale au minimum vieillesse, soit 750 F par mois. Le 1^{er} juillet prochain, la référence sera modifiée et la limite portée à 60 % de la pension maximale servie par le régime général (soit 1 083 F par mois, puis à 70 % le 1^{er} juillet 1978.

La mesure intéressera quelque 100 000 veuves.

4° *Action sociale.*

La caisse nationale des allocations familiales procèdera à un relèvement de la dotation du Fonds national d'action sanitaire et sociale de 50 millions de francs en 1977 et de 100 millions de francs en 1978 afin de favoriser le développement des crèches et celui de l'effectif des travailleuses familiales.

B. — LES AIDES AUX PERSONNES AGÉES.

1° *Allocations minimales.*

Elles passeront de 9 000 F à 10 000 F le 1^{er} juillet prochain, au lieu du 1^{er} décembre comme il était prévu, et à 11 000 francs au 1^{er} décembre. Il en coûtera 285 millions de francs au budget de l'Etat.

Le nombre des attributaires dépasse quelque peu deux millions.

2° *Pensions.*

Il y a actuellement deux catégories de retraités : ceux qui ont été admis à la retraite postérieurement au 1^{er} janvier 1973, pour lesquels la pension est calculée sur la base de 37 1/2 annuités, et les autres pour qui on ne retient que trente annuités. Mais pour éviter que ces derniers ne soient trop gravement lésés, leurs pensions ont déjà bénéficié de deux majorations forfaitaires de 5 % chacune. Une troisième de même importance sera accordée le 1^{er} octobre prochain et elle intéressera 430 000 pensionnés.

3° *Allègement fiscal lors du départ à la retraite.*

Durant la première année qui suit leur mise à la retraite et pendant laquelle leurs ressources subissent une diminution importante, les pensionnés ont le désagrément d'acquitter l'impôt afférent au revenu de l'année précédente qui a été leur dernière année d'activité.

Il leur est accordé un abattement de 5 000 F pour atténuer les inconvénients de cette situation.

4° *Amélioration de l'habitat.*

Les subventions accordées par l'Etat aux centres P. A. C. T. (Protection, Amélioration, Conservation, Transformation de l'habitat) seront majorées de 10 millions de francs cette année dans le but d'améliorer le logement des personnes âgées.

5° *Aide ménagère à domicile.*

Les vieillards même les plus diminués hésitent souvent à faire appel aux services des aides ménagères par crainte de voir les bureaux d'aide sociale exiger le concours de leurs enfants au titre de l'obligation alimentaire. Le Gouvernement a décidé de suspendre la règle de l'obligation dans ce cas.

6° *Téléphone relié au service de veille.*

Pour rompre l'isolement de certains vieillards ou handicapés, des expériences ont été faites depuis deux ans dans plusieurs villes tendant à relier les intéressés au réseau téléphonique et à un service de veille. Devant le succès de ces initiatives, le Gouvernement a décidé d'autoriser l'aide sociale à prendre en charge, totalement ou partiellement, les dépenses afférentes à la liaison avec le service de veille.

III. — Les mesures relatives aux investissements publics.

Un léger coup de pouce est donné à l'investissement public civil sous deux formes :

— quelques dotations en crédits de paiement figurant au budget de 1977 sont majorées pour faire face à une accélération de la mise en place et de l'exécution des programmes correspondants : au total, 655 millions de francs ;

— la moitié de la dotation du Fonds d'action conjoncturelle en autorisations de programme est débloquée (1 250 millions de francs) et alors que dans le budget initial ne figurait en regard des autorisations aucun crédit de paiement, il a été décidé d'en inscrire pour 595 millions de francs.

Le tableau ci-après rend compte de la répartition de ces crédits neufs :

ADMINISTRATION concernée.	CREDITS dits d'accé- lération.	FONDS D'ACTION conjoncturelle (déblocage partiel).		TOTAL
	Crédits de paiement.	Autorisations de programme	Crédits de paiement.	Crédits de paiement.
	(En millions de francs.)			
Equipement	70	750	381	451
Logement	»	150	24	24
Agriculture.	175	150	75	250
F. I. A. T.	»	100	35	35
F. I. A. N. E.	»	50	40	40
Intérieur	200	»	»	200
Universités	60	»	»	60
Education	»	50	40	40
Santé	150	»	»	150
Total	655 (1)	1 250	595	1 250

(1) Dont 515 millions de francs sont destinés à être utilisés sous forme de subventions.

Les autorisations de programme débloquées pour l'*Agriculture* sont destinées à compléter les dotations de six chapitres pour quatre séries d'intervention qui avaient subi de graves amputations dans la loi de finances initiale :

	DOTATION 1976	DOTATION 1977	MAJORATION
(En millions de francs.)			
Eaux et forêts (titres V et VI).....	118	72	+ 20
Enseignement (titres V et VI).....	121	102	+ 20
Hydraulique.	170	139	+ 50
Aménagements fonciers	372	286	+ 90

Les 50 millions d'autorisations de programme accordées à l'*Education* seront utilisées à 80 % au cours des prochaines vacances d'été pour des travaux d'aménagement de nature à entraîner des économies d'énergie dans les établissements d'enseignement du second degré, les établissements scolaires spécialisés et les écoles normales.

A l'*Equipement*, le déblocage du F.A. C. porte sur 680 millions en ce qui concerne *les routes* (+12 %), utilisés vraisemblablement sous forme d'un saupoudrage avec une priorité pour les réseaux routiers en rase campagne ; sur 40 millions de francs en ce qui concerne *les ports* dont 27 millions de francs pour la première tranche de la construction d'un port à conteneurs à Fort-de-France ; sur 30 millions de francs pour l'*urbanisme*, essentiellement pour la création et l'aménagement d'espaces verts ; sur 150 millions de francs au profit du *logement* pour un supplément de 2 000 primes avec prêt spécial immédiat, 3 000 H. L. M. à améliorer et 4 000 H. L. M. à construire dans la formule accession à la propriété.

On ne connaît pas encore l'affectation des 50 millions de francs d'autorisations de programme dont bénéficiera le *Fonds interministériel pour la nature et l'environnement* — mais le supplément est d'importance puisque le budget primitif n'était que de 60 millions de francs — pas plus que celle des 100 millions de francs qui iront au *Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire* (budget initial : 236,7 millions de francs). C'est aux instances responsables de ces fonds d'en décider ultérieurement.

Quant aux crédits de paiement dits d'accélération dont bénéficiera le budget de l'*Intérieur*, soit 124 millions de francs, notons

qu'ils sont relatifs à trois chapitres de subventions destinées aux collectivités locales pour la voirie, les réseaux urbains et les regroupements de communes.

La « régulation » des dépenses d'équipement et très précisément de l'octroi des crédits de paiement pose un problème aigu à de nombreuses collectivités locales. Certains dépassements survenus à la fin de 1976 ont provoqué en retour une correction qui s'est traduite par des retards et même des blocages au début de cette année. D'où la situation critique créée dans certaines communes. Notre commission s'en est inquiétée. Assurance lui a été donnée :

— que toutes dispositions seront prises pour que les moyens supplémentaires ainsi dégagés puissent être *notifiés aux gestionnaires locaux dès le vote de la loi de finances rectificative* et utilisés sans retard ;

— *en outre, qu'un bilan des résultats obtenus au 30 juin 1977 sera dressé pour permettre d'apprécier la situation à cette date et d'envisager, le cas échéant, les mesures complémentaires qui seraient nécessaires.*

*

* *

Le coût du programme de douze mois sera supporté partie par le budget de l'Etat, partie par la Sécurité sociale, selon la ventilation suivante :

Bénéficiaires des mesures.	1977		1978	
	Etat.	Sécurité sociale.	Etat.	Sécurité sociale.
Familles	30	419	40	(1) 670
Personnes âgées	295	336	1 587	1 332
Emploi des jeunes	1 745			
Utilisateurs des crédits du fonds d'action conjoncturelle et des équipements publics engagés de façon accélérée.	1 250		600	
Total	3 320	755	2 227	2 002

(1) Le plan prévoit le versement en 1978 du « complément familial » mais n'en fait pas figurer le coût, qui est estimé à 2,6 milliards de francs en 1978.

A ce coût, il faut enfin ajouter les 1 040 millions de francs représentant la part nette de l'Etat, en 1977, dans le financement du compromis intervenu au sujet de l'aménagement de la taxe professionnelle ; en effet, les dégrèvements accordés coûteront 2 milliards, mais la cotisation nationale rapportera 960 millions de francs.

Au total, cette charge additionnelle de 4 360 millions de francs sera partiellement financée — à hauteur de 1 510 millions de francs — par la création de deux ressources nouvelles :

a) Pour 860 millions de francs, par un relèvement de la taxe intérieure de consommation qui frappe les produits pétroliers : 6 centimes pour le supercarburant ; 5 centimes pour l'essence ordinaire ; 4 centimes pour le gas-oil ;

b) Pour 650 millions de francs, par une recette exceptionnelle de trésorerie résultant d'une accélération du recouvrement en 1977 de la taxe sur les conventions d'assurance (350 millions de francs) et du prélèvement libératoire perçu par l'intermédiaire des banques (300 millions de francs).

Il reste donc un montant de dépenses de 2 850 millions de francs non financées par des ressources définitives qui viennent s'ajouter aux 10 milliards de francs de découvert qui sont apparus après la mise à jour de la loi de finances initiale : soit 12,85 milliards de francs qui seront financés :

— pour 8 milliards de francs par l'emprunt d'Etat émis le 23 mai dernier ;

— pour 4,85 milliards de francs par les ressources classiques de trésorerie.

*

* *

L'ensemble des modifications décrites ci-dessus étant pris en compte, la loi de finances pour 1977 se présente désormais ainsi :

Equilibre général du budget.

NATURE DES OPERATIONS	LOI de finances initiale pour 1977	ARRETES d'annulation.	PROJET de loi de finances rectificative.	SITUATIONS actuelles.
	(En millions de francs.)			
Opérations à caractère définitif.				
I. — Budget général :				
1. — Charges :				
Dépenses ordinaires civiles.....	264 205	— 42	+ 23 995	288 158
A déduire : remboursement et dégre- vement d'impôts.....	— 29 000	»	»	— 29 000
Dépenses civiles en capital.....	31 383	— 312	+ 1 124	32 195
Dépenses militaires.....	68 377	— 320	»	68 057
Total 1.....	<u>334 965</u>	<u>— 674</u>	<u>+ 25 119</u>	<u>359 410</u>
2. — Ressources	364 368	»	+ 11 590	375 958
A déduire : remboursement et dégre- vement d'impôts.....	— 29 000	»	»	— 29 000
Total 2.....	<u>335 368</u>	<u>»</u>	<u>+ 11 590</u>	<u>346 958</u>
3. — Solde	+ 403	+ 674	— 13 529	— 12 452
II. — Comptes d'affectation spéciale :				
1. — Charges	9 541	»	+ 126	9 667
2. — Ressources	9 663	»	+ 126	9 789
III. — Budgets annexes :				
1. — Charges	84 984	— 143	»	84 841
2. — Ressources	84 984	— 143	»	84 841
Solde des opérations à caractère définitif	<u>+ 525</u>	<u>+ 674</u>	<u>— 13 529</u>	<u>— 12 330</u>

NATURE DES OPERATIONS	LOI de finances initiale pour 1977.	ARRETES d'annulation.	PROJET de loi de finances rectificative.	SITUATIONS actuelles.
	(En millions de francs.)			
Opérations à caractère temporaire.				
I. — Prêts exceptionnels sur comptes d'affectation spéciale :				
1. — Charges	181	»	»	181
2. — Ressources	64	»	»	64
II. — Comptes de prêts :				
1. — Charges	5 001	»	»	5 001
Dont F. D. E. S.	(3 700)	»	»	(3 700)
2. — Ressources	3 744	»	»	3 744
III. — Comptes d'avances :				
1. — Charges	42 860	»	»	42 860
2. — Ressources	42 771	»	»	42 771
IV. — Comptes de commerce (charge nette)				
	152	»	»	152
V. — Comptes d'opérations monétaires (ressources nettes)				
	— 1 426	»	»	— 1 426
VI. — Comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers (charge nette) ..				
	331	»	»	331
Solde des opérations à caractère temporaire	— 520	»	»	— 520
Solde général de la loi de finances	+ 5	+	674	— 13 529
			— 13 529	— 12 850

Un déficit de 12,85 milliards de francs représente moins de 4 % du budget primitif, c'est-à-dire assez peu. Ce n'est donc pas son montant qui inquiète mais bien plutôt sa nature.

Au plan comptable, les opérations à caractère définitif, celles qui figurent « au-dessus de la ligne », laissent un *déficit* budgétaire (au sens propre du terme) de 12,330 millions de francs, alors que

la doctrine élaborée par un ancien ministre des finances voulait que l'on obtienne toujours un solde créditeur servant à financer, « au-dessous de la ligne », les prêts et les avances du Trésor.

Au plan plus général, ce découvert représente pour l'essentiel soit un déficit de sociétés nationales dont rien ne permet de penser qu'il doive se réduire, soit des dépenses sociales liées elles-mêmes à la conjoncture économique et à un sous-emploi qui, lui non plus, ne semble pas en voie de diminution. Aucune de ces dépenses n'est donc à proprement parler porteuse d'avenir. Seuls la majoration des crédits de paiements et l'engagement de la moitié des crédits affectés du F.A.C. répondent à cette définition. Mais l'ensemble n'atteint que 1,250 milliard de francs, soit 4 % du budget civil d'équipement initial ou 5 % du total des dépenses supplémentaires qui nous sont soumises. Cette prudence répond-elle au défi que constitue l'actuelle situation de l'emploi ? Ce n'est pas certain. En tout cas, elle n'est guère conforme au souci maintes fois exprimé par les Pouvoirs publics de soutenir et de stimuler l'investissement. D'autant plus que l'emprunt de 6 milliards de francs finalement relevé à 8 au terme d'une décision qui est une prérogative du Gouvernement, mais n'en modifie pas moins le dispositif que le Parlement doit apprécier, représente une ponction supplémentaire de l'épargne au détriment d'autres financements.

Compte tenu cependant de l'effort important de solidarité nationale, spécialement en faveur des jeunes, dont témoignent les mesures à caractère social que nous avons analysées et sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances vous demande d'approuver le collectif et la lettre rectificative qui y est jointe.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Ouvertures de crédits au titre des dépenses ordinaires des services civils.

Texte proposé initialement par le Gouvernement.

Il est ouvert aux Ministres, au titre des dépenses ordinaires des services civils pour 1977, des crédits supplémentaires s'élevant à la somme totale de 21 995 000 000 F conformément à la répartition par titre et par ministère qui en est donnée à l'état A annexé à la présente loi.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale et proposé par votre commission.

Il est ouvert...

... somme totale de 23 995 000 000 F

.. présente loi.

Commentaires. — Compte tenu de l'amendement adopté par l'Assemblée Nationale et relatif à la taxe professionnelle, il est proposé de majorer de 23 995 millions de francs les dépenses ordinaires des services civils. Le détail en a été donné dans l'exposé introductif du présent rapport. Par titre et par ministère, la répartition est la suivante :

MINISTÈRES OU SERVICES	TITRE I	TITRE II	TITRE III	TITRE IV	TOTAL
			(En francs.)		
Affaires étrangères	»	»	»	50 000 000	50 000 000
Agriculture	»	»	»	987 900 000	987 900 000
Anciens combattants	»	»	»	1 700 000 000	1 700 000 000
Economie et finances :					
I. — Charges communes..	5 530 000 000	»	2 822 000 000	2 838 100 000	11 190 100 000
Education	»	»	432 000 000	980 000 000	1 412 000 000
Universités	»	»	110 000 000	»	110 000 000
Industrie et recherche.....	»	»	»	800 000 000	800 000 000
Justice	»	»	50 000 000	»	50 000 000

MINISTERES OU SERVICES	TITRE I	TITRE II	TITRE III	TITRE IV	TOTAL
	(En francs.)				
Services du Premier ministre :					
I. — Services généraux...	»	»	»	400 000 000	400 000 000
Transports :					
II. — Transports terrestres	»	»	»	3 827 000 000	3 827 000 000
III. — Aviation civile et météorologie	»	»	»	450 000 000	450 000 000
Travail et santé :					
II. — Travail	»	»	»	2 158 000 000	2 158 000 000
III. — Santé	»	»	»	860 000 000	860 000 000
Totaux	5 530 000 000	»	3 414 000 000	15 051 000 000	23 995 000 000

Votre Commission des Finances vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article premier bis.

Ouvertures de crédits au titre des dépenses en capital des services civils.

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement.**

Il est ouvert aux ministres, au titre des dépenses en capital des services civils du budget général, des crédits de paiement supplémentaires ainsi répartis :

Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat 474 000 000 F

Titre VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat 650 000 000 F

Total 1 124 000 000 F

Ces crédits de paiements sont répartis par ministère conformément à l'état B ci-après.

**Texte adopté par l'Assemblée Nationale
et proposé par votre commission.**

Il est ouvert...

...à l'état B annexé à la présente loi.

Commentaires. — Il est proposé de majorer de 1 124 millions de francs les crédits de paiement des dépenses en capital des services civils. Le détail en a été donné dans l'exposé introductif du présent rapport. Par titre et par ministère, la répartition est la suivante :

MINISTERES	TITRE V	TITRE VI	TOTAUX
		(En francs.)	
Agriculture	28 000 000	222 000 000	250 000 000
Education	»	40 000 000	40 000 000
Universités	55 000 000	5 000 000	60 000 000
Equipement	391 000 000	34 000 000	425 000 000
Intérieur	»	124 000 000	124 000 000
Environnement	»	40 000 000	40 000 000
Services du Premier ministre :			
I. — Services généraux ...	»	35 000 000	35 000 000
Santé	»	150 000 000	150 000 000
Totaux	474 000 000	650 000 000	1 124 000 000

Votre Commission des Finances vous demande de voter cet article sans modification.

Article premier ter.

Ouverture de crédit au titre d'un compte d'affectation spéciale.

Texte. — Il est ouvert aux Ministres, pour 1977, au titre du compte d'affectation spéciale « Fonds spécial d'investissement routier », un crédit de paiement supplémentaire de 126 000 000 F.

Commentaires. — La majoration de la taxe intérieure sur les produits pétroliers proposée à l'article 2 bis a pour conséquence d'abonder de 126 millions de francs la part réservée au Fonds spécial d'investissement routier en l'absence d'une modification du taux du prélèvement (17,7 %).

La répartition de cette somme sera la suivante :

	MAJORATION	DOTATION initiale.
	(En millions de francs.)	
Voirie départementale	+ 16	88
Décongestion de la circulation dans les centres urbains	+ 58	188,8
Voirie communale, dépenses diverses (sécurité, renforcements coordonnés)	+ 2	38
Voirie nationale	+ 50	793,7

Votre Commission des Finances vous propose l'adoption de cet article.

Article 2.

Imputation au compte « Pertes et bénéfices de change ».

Texte. — L'imputation au compte « Pertes et bénéfices de change » du bénéfice de change de 1 266 856 753,95 F résultant des opérations du Fonds de stabilisation des changes au cours du deuxième semestre 1976 est approuvée.

Commentaires. — La loi du 21 décembre 1973 portant approbation d'une convention conclue entre le Ministre de l'Economie et des Finances et le Gouverneur de la Banque de France dispose que les réserves de change font l'objet d'une réévaluation à la fin de chaque semestre en fonction des cours de l'or, des différentes devises et des droits de tirage spéciaux. Les bénéfices de change sont portés au crédit d'un compte du Trésor public qui est compensé par une diminution des concours non rémunérés de l'Institut d'émission au Trésor. Si la variation excède 500 millions de francs, la modification doit obtenir une sanction législative pour des raisons de publicité.

Or le 31 décembre 1976, les opérations du Fonds de stabilisation des changes ont fait apparaître un résultat positif de 1 393,1 millions de francs imputables pour 1 266,8 millions de francs à un bénéfice de change résultant de l'appréciation de l'or (20 264 F contre 19 203 F pour 1 kilogramme) du dollar (4,958 F contre 4,74125 F) et des D. T. S. (5,76024 F contre 5,43213 F).

La composition de nos réserves à cette date était la suivante :

	CONTREVALEUR en millions de francs.
Or	63 637
Dollars	20 400
Autres devises	1 304
D. T. S.	1 306
Avoirs au F. M. I.	4 850
Total	91 533

Cette mesure n'appelle pas d'observation de la part de votre Commission des Finances.

Article 2 bis A (nouveau).

Garantie de change pour des emprunts contractés en devises étrangères.

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement.**

**Texte adopté par l'Assemblée Nationale
et proposé par votre commission.**

Le Ministre de l'Economie et des Finances est, jusqu'au 31 décembre 1977, habilité à conclure avec les établissements de crédit à statut légal spécial des conventions établissant, pour chaque opération, les modalités selon lesquelles pourront être stabilisées les charges du service d'emprunts qu'ils seront autorisés à contracter en devises étrangères.

La contre-valeur en francs de ces emprunts sera utilisée sous forme de prêts accordés à des entreprises françaises qui réaliseront des investissements susceptibles de se traduire par une amélioration de la balance des paiements ou de la situation de l'emploi dans ces entreprises.

Commentaires. — Cet article proroge et étend jusqu'à la fin de la présente année une procédure créée dans le collectif du 16 juillet 1974 dans le but de redresser la balance des paiements mise à mal par le renchérissement brutal du prix des produits pétroliers.

Les entreprises qui s'engagent à développer leurs exportations peuvent bénéficier, pour leurs investissements, de deux sortes de prêts d'un montant égal :

— un prêt à long terme accordé par un établissement de crédit à statut légal spécial (Crédit national, Crédit hôtelier ou Société

de développement régional) à un taux inférieur de deux points à celui des prêts ordinaires consentis par ce type de banque ;

— un prêt à moyen terme accordé par une banque à un taux inférieur d'un point aux crédits de même nature consentis par le même établissement qui, par ailleurs, n'est pas soumis au système des réserves obligatoires pour cette catégorie de concours.

Pour financer leurs prêts, les établissements de crédit à statut légal spécial ont été invités à s'adresser au marché international des capitaux, ce qui du même coup aboutit à une amélioration provisoire de la balance des comptes, avec de la part de l'Etat une garantie de change sous la forme d'une stabilisation de la charge du service des emprunts.

7 milliards de francs de prêts ont été accordés du 1^{er} juillet 1974 au 31 décembre 1975. Une tranche supplémentaire de 3 milliards de francs a été ouverte pour 1976 mais n'a été utilisée qu'à hauteur de 1 343 millions. Une nouvelle tranche de 3 milliards de francs a été accordée pour 1977 et le champ d'application de la procédure élargi aux investissements qui aboutissent non seulement à des économies d'énergie mais aussi à des créations d'emplois.

L'Assemblée Nationale a tenu à donner une sanction législative à ce second objectif.

Votre Commission des Finances vous propose l'adoption de cet article.

Article 2 bis.

Majoration de la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

Texte. — I. — La taxe intérieure de consommation prévue au tableau B de l'article 265-1 du Code des douanes est modifiée conformément au tableau ci-après :

NUMERO du tarif douanier.	DESIGNATION des produits.	INDICE d'identi- fication.	UNITE de perception.	QUOTITES en francs.
Ex 27-10 ...	Supercarburant et huiles légères assimilées	10	Hectolitre (2).....	102,95 (11)
	Essences et autres.....	11	Hectolitre (2).....	96,76 (6) (12)
	Gas-oil	19	Hectolitre (2).....	48,74 (6)

II. — Les dispositions du I ci-dessus s'appliquent à compter de la date de publication de la présente loi au *Journal officiel* de la République française.

Commentaires. — La majoration de la taxe intérieure applicable aux carburants qui est proposée dans cet article entraînera, compte tenu de sa répercussion sur le droit du timbre douanier (2 % de la taxe) et sur la T. V. A. (taux normal), des hausses de 6 centimes par litre de supercarburant, de 5 centimes par litre d'essence et de 4 centimes par litre de gas-oil.

Nous donnons, à titre d'information, la structure nouvelle des prix de ces différents produits vendus à la pompe à Paris en centimes par litre :

	SUPER-CARBURANT	ESSENCE	GAS-OIL
Prix de reprise en raffinerie.....	72,06	65,44	52,27
Taxe intérieure.....	102,95	96,76	48,74
Droit de timbre douanier.....	2,16	2,03	1,02
Redevance F. S. H.	0,65	0,65	»
Redevance I. F. P.	0,34	0,34	0,20
Frais de mise en place.....	4,24	4,24	3,20
Marge de distribution.....	18,19	16,29	15,74
Complément charges stocks de réserve..	0,72	0,72	0,60
Arrondi	+ 0,22	— 0,25	— 0,17
Totaux	201,53	186,22	121,60
T. V. A. (17,60 %).....	35,47	32,78	21,40
Prix de vente.....	237 »	219 »	143 »

Le point de départ de la majoration sera la date de publication de la loi au *Journal officiel*.

Elle devrait rapporter 860 millions de francs en 1977 et 1 550 millions de francs en année pleine.

Votre Commission des Finances vous demande d'adopter cet article.

ANN

ETAT

Article

Tableau portant répartition, par titre et par ministère, des

Texte proposé initialement par le Gouvernement.

MINISTERES	TITRE I	TITRE II	TITRE III	TITRE IV	TOTAUX
			(En francs.)		
Affaires étrangères.....	»	»	»	50 000 000	50 000 000
Agriculture	»	»	»	987 900 000	987 900 000
Anciens combattants.....	»	»	»	1 700 000 000	1 700 000 000
Economie et finances :					
I. — Charges communes..	3 530 000	»	2 822 000 000	2 838 100 000	9 190 100 000
Education	»	»	432 000 000	980 000 000	1 412 000 000
Universités	»	»	110 000 000	»	110 000 000
Industrie et recherche.....	»	»	»	800 000 000	800 000 000
Justice	»	»	50 000 000	»	50 000 000
Service du Premier ministre :					
I. — Services généraux..	»	»	»	400 000 000	400 000 000
Transports :					
II. — Transports terres- tres	»	»	»	3 827 000 000	3 827 000 000
III. — Aviation civile et météorologie ...	»	»	»	450 000 000	450 000 000
Travail et santé :					
II. — Travail	»	»	»	2 158 000 000	2 158 000 000
III. — Santé	»	»	»	860 000 000	860 000 000
Totaux	3 530 000	»	3 414 000 000	15 051 000 000	21 995 100 000

EXE

A

premier.

crédits ouverts au titre des dépenses ordinaires des services civils.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

MINISTÈRES	TITRE I	TITRE II	TITRE III	TITRE IV	TOTAUX
			(En francs.)		
Affaires étrangères.....					
Agriculture					
Anciens combattants.....					
Economie et finances :					
I. — Charges communes..	5 530 000				11 190 100 000
Education					
Universités					
Industrie et recherche.....					
Justice					
Service du Premier ministre :					
I. — Services généraux..					
Transports :					
II. — Transports terres- tres					
III. — Aviation civile et météorologie ...					
Travail et santé :					
II. — Travail					
III. — Santé					
Totaux	5 530 000				23 995 000 000