

N° 311

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juillet 1981.

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 1981, adopté par l'Assemblée Nationale.

Par M. Maurice BLIN,
Sénateur,
Rapporteur général.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; René Bailayer, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Gustave Héon, Marc Jaquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.*

Voir les numéros :

**Assemblée nationale (7^e législ.) : 3, 88, 102, 103 et in-8.
Sénat : 310 (1980-1981).**

Lois de finances rectificatives. — Aéronefs (art. 7). — Afrique (art. 26) - Aides et prêts (art. 18) - Algérie (art. 24) - Banque française du commerce extérieur (art. 27) - Banques et établissements financiers (art. 3) - Bénéfices industriels et commerciaux (art. 2) - Boissons et alcools (art. 17) - Budget de l'Etat - Certificats pétroliers (art. 16) - Compagnies pétrolières (art. 4) - Cotisations sociales (art. 21) - Donations - partage (art. 1^{er} ter) - Emploi (art. 22) - Entreprises (art. 21) - Epargne (art. 14) - Etrangers (art. 24) - Hôtellerie et restauration (art. 5) - Impôt sur le revenu (art. premier) - Impôt sur les sociétés (art. 2) - Investissements (art. 23) - Journaux officiels (art. 15) - Logement social (art. 20) - Maîtres d'apprentissage (art. 21) - Navigation de plaisance (art. 7) - Participation des employeurs à l'effort de construction (art. 28) - Participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue (art. 28) - Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (art. 25) - Politique de la moto (art. 6) - Postes et télécommunications (art. 14) - Relations financières internationales (art. 26) - Taxe différentielle sur les véhicules à moteur (art. 6) - Taxe intérieure sur les produits pétroliers (art. 8) - Taxe sur la valeur ajoutée (art. 5) - Travail temporaire (art. 1^{er} bis).

SOMMAIRE

EXPOSÉ GÉNÉRAL

	Pages
TITRE PREMIER. — Un environnement international très dégradé	5
A. — Les effets dévastateurs du nouveau prélèvement pétrolier	6
B. — Le relèvement insupportable des taux d'intérêt	15
C. — Une reprise économique très aléatoire	17
TITRE II. — Les efforts pour redresser une situation économique déprimée	19
A. — Un rapide bilan de la conjoncture économique au début du nouveau septennat	19
B. — Les faiblesses du tissu économique	24
C. — La défense du franc et la recherche de l'équilibre des comptes extérieurs	33
TITRE III. — Le recours budgétaire	43
A. — Les axes de la nouvelle politique	43
B. — Les trois volets du collectif	48

**AUDITION DU MINISTRE DELEGUE
AUPRES DU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES,
CHARGE DU BUDGET**

EXAMEN DES ARTICLES

Première partie. — Conditions générales de l'équilibre financier

TITRE PREMIER. -- Dispositions relatives aux ressources

Mesures fiscales

Art. 1	Majoration exceptionnelle de l'impôt sur le revenu de 1980.....	73
Art. 2	Taxe exceptionnelle sur certains frais généraux des entreprises.....	79
Art. 3	Prélèvement exceptionnel sur les banques et établissements de crédit.....	82
Art. 4	Contribution exceptionnelle des entreprises de production pétrolière.....	84
Art. 5	Imposition au taux intermédiaire de la taxe sur la valeur ajoutée des hôtels de catégories 4 étoiles et luxe.....	86
Art. 6	Suppression de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur pour les motocyclettes.....	88
Art. 7	Modification des droits concernant certains bateaux de plaisance.....	90
Art. 8	Nouveau barème de la taxe intérieure sur les carburants.....	92

TITRE II. — Dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges.

Art. 9	Equilibre général.....	97
--------	------------------------	----

Deuxième partie. — Moyens des services et dispositions spéciales

TITRE PREMIER. — Dispositions applicables à l'année 1981

A. — Opérations à caractère définitif

I. — Budget général

Art. 10	Dépenses ordinaires des services civils. — Ouvertures.....	101
Art. 11	Dépenses en capital des services civils. — Ouvertures.....	108
Art. 12	Dépenses ordinaires des services militaires. — Ouvertures.....	111
Art. 13	Dépenses en capital des services militaires. — Ouvertures.....	113

II. — Budgets annexes

Art. 14	Dépenses ordinaires des budgets annexes. — Ouvertures.....	114
Art. 15	Dépenses en capital des budgets annexes. — Ouvertures.....	116

III. — Opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale

Art. 16	Comptes d'affectation spéciale. — Ouvertures.....	117
---------	---------------------------------------------------	-----

B. — Opérations à caractère temporaire

Art. 17	Comptes d'avances. — Ouvertures.....	118
Art. 18	Comptes de prêts. — Ouvertures.....	119

C. — Dispositions diverses

Art. 19	Ratification des décrets d'avances n° 81-652 et 81-653 du 5 juin 1981.....	121
Art. 20	Aide au logement social.....	123
Art. 21	Allègement des charges sociales des entreprises destiné à compenser le relèvement exceptionnel du salaire minimum de croissance intervenu au 1 ^{er} juin 1981.....	124

Art. 22	Dispositions en faveur de l'emploi.....	129
Art. 23	Stabilisation des charges du service d'emprunts contractés en devises étrangères par des établissements de crédits spécialisés dans le financement à long terme des investissements	133

TITRE II. — Dispositions permanentes

Art. 24	Régime des pensions attribuées aux ressortissants algériens.....	135
Art. 25	Relèvement des pensions perçues par les ressortissants du code des pensions militaires	137
Art. 26	Garanties accordées à des emprunts de pays africains	140
Art. 27	Garantie accordée à la Banque française du commerce extérieur au titre des opérations de consolidation conclues avec des Etats étrangers.....	142
Art. 28	Reconduction en 1982 des dispositions concernant la participation des employeurs à l'effort de la construction et au financement de la formation professionnelle continue.....	144
Amendements		147

TITRE PREMIER

UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL TRÈS DÉGRADÉ

En ce début d'été 1981, la conjoncture internationale reste profondément affectée par le prolongement du second choc pétrolier, notamment au niveau de la croissance économique et des grands équilibres extérieurs et intérieurs.

Ainsi, au cours des deux dernières années, la hausse des hydrocarbures a dépassé 150 % — environ 50 % en 1979 et plus de 70 % en 1980 —, les cours minima et maxima du baril passant respectivement de 12,7 et 14,07 dollars fin 1978 à 32 et 41 dollars. Il semble en outre que les conséquences de ce quasi triplement du prix du pétrole sont plus difficiles à maîtriser en matière d'inflation et d'échanges commerciaux que celles qui avaient résulté du quadruplement survenu en 1974.

Sans doute constate-t-on actuellement, au niveau des prix, une amorce de renversement de tendance tenant à un excédent de production par rapport à une consommation en diminution (— 5 % environ sur le plan mondial, — 9 % sur le plan européen en 1980) mais cet avantage est annulé et au-delà par la hausse continue du dollar.

Cette nouvelle inflation du prix de l'énergie provoque non seulement un transfert de revenus des pays consommateurs vers les pays producteurs, mais aussi une diminution de la propension mondiale à consommer, une accélération de la hausse des prix et, en définitive, une récession sensible. L'année 1980 s'est donc achevée sur des résultats médiocres alors qu'on avait un moment espéré une amélioration de ceux-ci : la croissance du P.N.B. des pays de la zone O.C.D.E., qui était de 3,5 % en 1979, est passée de + 1,1 % au premier semestre à + 0,75 % au second, les effets dévastateurs du prélèvement pétrolier étant amplifiés par les turbulences du marché monétaire international et les politiques économiques restrictives mises en œuvre par les pays industrialisés.

A. — Les effets dévastateurs du nouveau prélèvement pétrolier

Le tableau ci-contre fait apparaître l'évolution de la situation économique des principaux pays industriels pour les années 1979 et 1980.

Les différents critères d'appréciation retenus — croissance, production industrielle, prix, chômage, échanges commerciaux, évolution des monnaies — montrent que d'une façon globale, la plupart des Etats sont atteints. Les tendances observées depuis le début de 1981 sont généralement peu infléchies, certaines même sont aggravées.

EVOLUTION DE LA CONJONCTURE ECONOMIQUE DANS LES PRINCIPAUX PAYS DE L'O.C.D.E.
(1979-1980)

PAYS	P.N.B. Taux de croissance annuel en volume		Production industrielle Taux de crois- sance annuel		PRIX Variation des indices de début et fin d'année		EMPLOI Nombre de chô- meurs (Miers) % de population active :		BALANCES COMMERCIALES Solde en monnaie nationale		VARIATION en % des monnaies nationales par rapport au \$	
	1979	1980	1979	1980	1979	1980	1979	1980	1979	1980	1979	1980
Etats-Unis.....	+ 3,1	0	+ 4,4	- 3,6	+ 13,3	+ 12,5	5.963 5,8 %	7.449 7,1 %	- 24,7 Mds \$	- 20,5 Mds \$	-	-
Japon	+ 5,9	+ 5,4	+ 8,2	+ 6,9	+ 5,6	+ 6,9	1.170 2,1 %	1.140 2,0 %	+ 1,7 Mds \$	+ 2,6 Mds \$	- 18,8	+ 18,1
Allemagne	+ 4,5	+ 1,8	+ 5,3	0	+ 5,3	+ 5,5	876 3,8 %	889 3,8 %	+ 22,3 Mds DM	+ 9,7 Mds DM	+ 3,5	- 11,6
France.....	+ 3,1	+ 1,3	+ 4,4	0	+ 11,8	+ 13,7	1.350 6,- %	1.451 6,4 %	- 10,1 Mds F	- 60,5 Mds F	+ 4	- 11,0
Grande-Bretagne	+ 0,8	- 1,6	+ 3,6	- 7	+ 17,3	+ 15,4	1.307 5,4 %	1.668 6,8 %	- 6,3 Mds L	- 2,6 Mds L	+ 9,3	+ 7,2
Italie	+ 4,9	+ 4,0	+ 6,8	+ 5,1	+ 19,8	+ 21,1	1.698 7,7 %	1.698 7,6 %	- 4.728 Mds l	- 18.660 Mds l	+ 3,2	- 13,6
Ensemble O.C.D.E.....	+ 3,4	+ 1,3	+ 5,1	- 0,8	+ 10,5	+ 12,4	16.706 (1)	19.008 (2)	- 42 Mds \$	- 76 Mds \$		

Source : Principaux indicateurs économiques de l'O.C.D.E.

(1) Non compris l'Islande et le Portugal

(2) Non compris l'Islande, le Portugal et la Suède.

1. — *La décélération de la production*

Le graphique ci-après illustre la dépression observée au cours de l'année écoulée et le mouvement amorcé en 1981 en matière de production industrielle. A l'exception du Japon, dont la production s'est accrue de 7 % environ et de l'Italie qui connaît une hausse de 5 %, la faible reprise constatée en septembre et octobre derniers n'a pas tenu ses promesses.

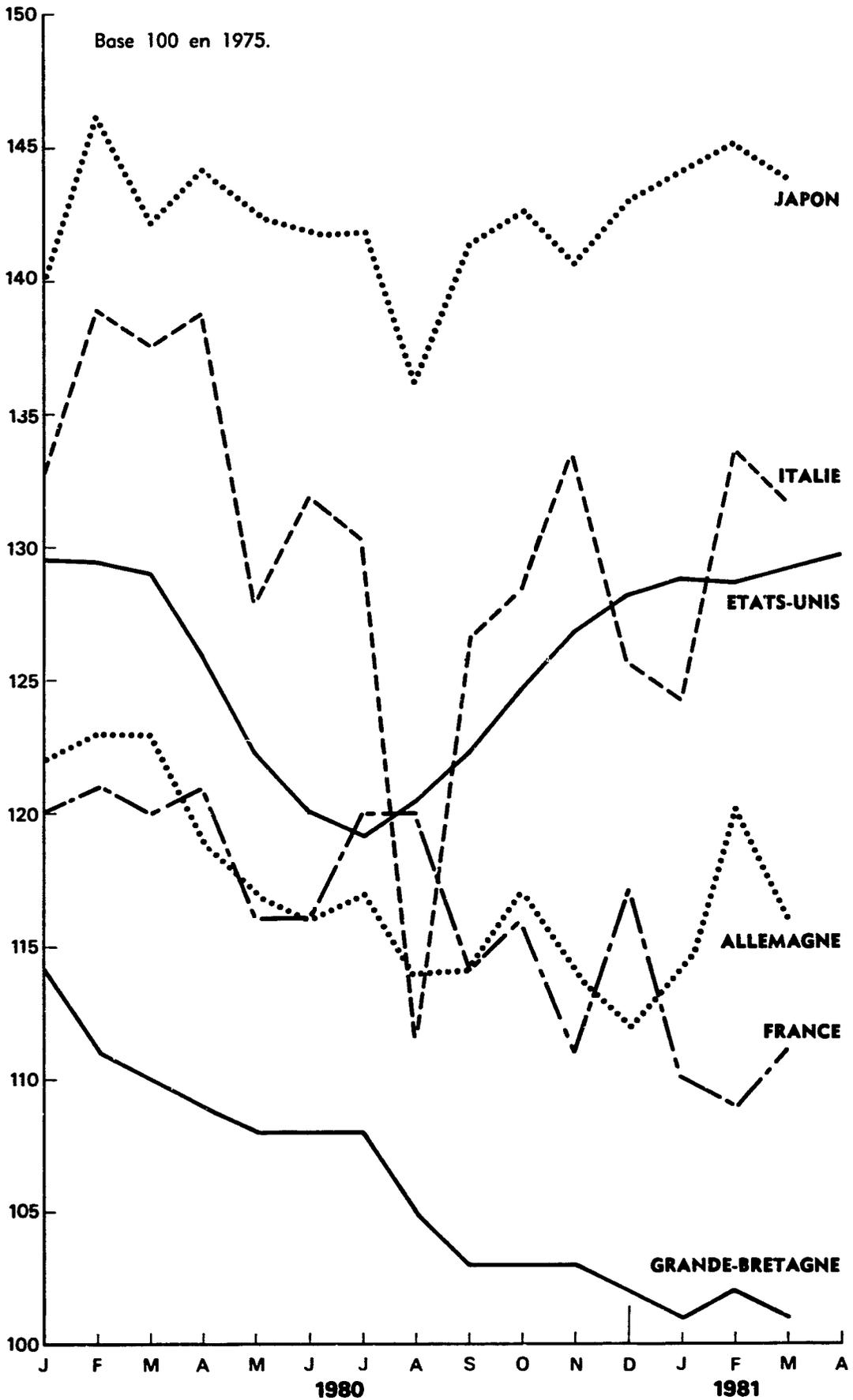
Au total, le niveau de production dans les pays industrialisés avait régressé, en mars 1981, de 5 à 10 % par rapport à celui de l'année précédente. En ce qui concerne plus précisément la Communauté européenne, la production industrielle, en janvier dernier, était inférieure de 7 % à celle enregistrée en janvier 1980.

La persistance du ralentissement d'une activité, insuffisamment soutenue par les demandes interne et externe, se traduit au niveau de l'emploi et constitue un facteur d'aggravation du chômage.

2. — *La crise aiguë de l'emploi*

La gravité du problème de l'emploi résulte non seulement du facteur conjoncturel que constitue la récession, mais aussi de la transformation structurelle profonde du tissu industriel entreprise pour faire face à une concurrence internationale acharnée.

PRODUCTION INDUSTRIELLE DE SIX PAYS



Rares sont les grands pays industriels qui connaissent aujourd'hui un faible taux de chômage ainsi que le démontre le graphique ci-après : en dehors du Japon, citons l'Autriche (1,9 % de la population active), la Norvège (1,1 %), la Suède (2,1 %). Ce taux est par contre actuellement de 7,6 % dans la Communauté européenne où l'on dénombre 8,6 millions de demandeurs d'emploi. Par ailleurs, dans l'ensemble de l'O.C.D.E., le chômage atteint environ 23 millions de personnes, soit 6,5 % de la population active contre un taux de 2,9 % au cours des années 1960 et 4,3 % pendant la décennie suivante.

Cependant, dans ce domaine, la situation, qu'illustre le graphique suivant, est différente selon les pays :

— elle est à peu près étale depuis le début de 1980, pour certains tels le Japon, les Etats-Unis (depuis mai 1980) et l'Italie ;

— elle tend à s'aggraver de façon inquiétante pour d'autres comme l'Allemagne Fédérale, la France et surtout la Grande-Bretagne.

3. — *La vive hausse des prix*

Parallèlement à l'accroissement du chômage, l'inflation ne désarme pas. En 1980, la hausse des prix aura atteint 12,9 % dans la zone O.C.D.E. et 13,8 % dans la communauté européenne contre respectivement 9,8 % et 9,9 % en 1979.

Au demeurant, le rythme de la hausse des prix ne paraît guère se ralentir depuis le début de 1981 : au cours de chacun des trois premiers mois, la progression s'établit :

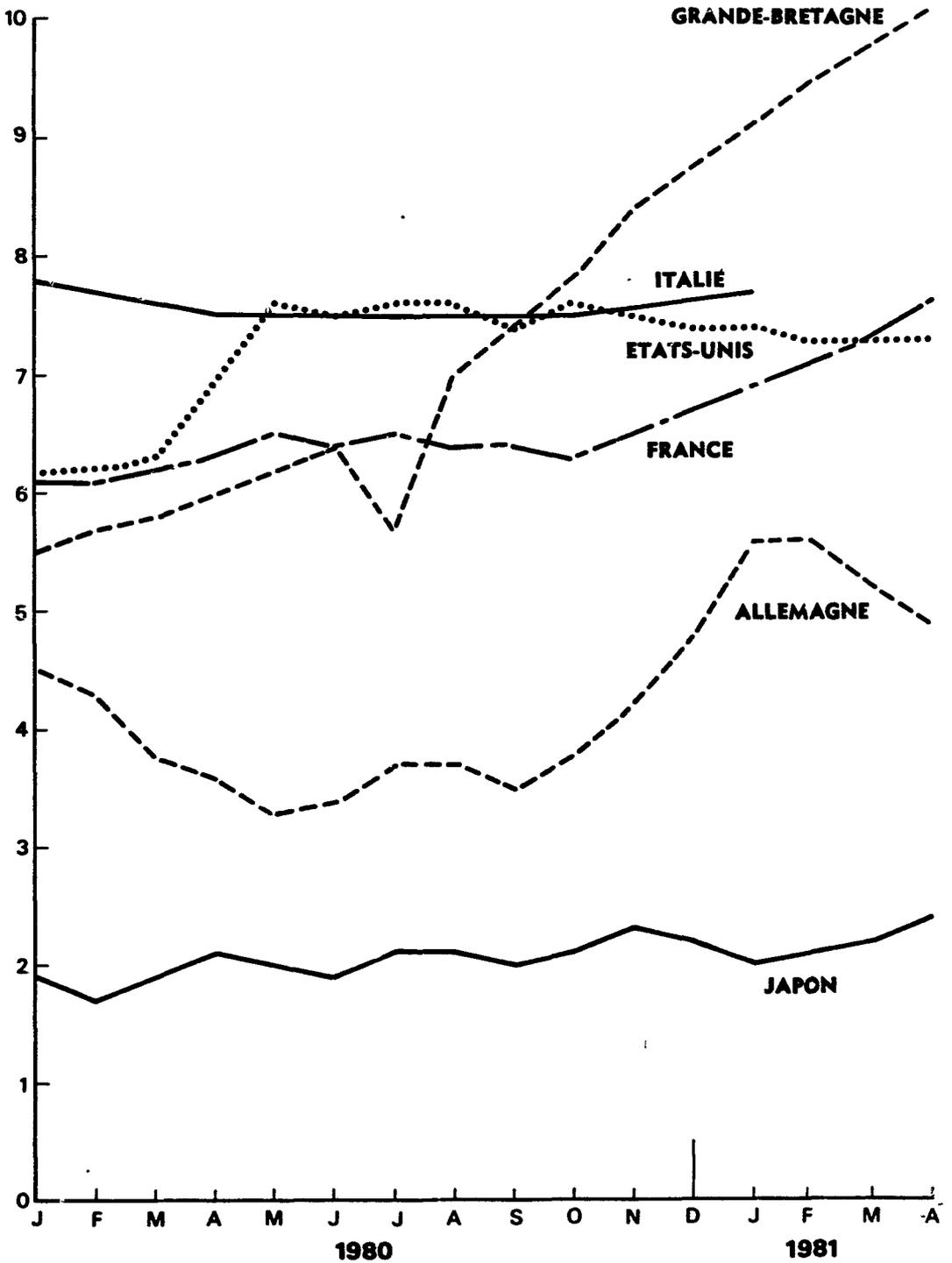
— pour l'O.C.D.E., à 1,1 % en janvier et 0,9 % en février et mars ;

— pour la C.E.E., à 1 % en janvier et février et 1,2 % en mars.

Cette évolution globale, liée pour une large part à l'augmentation des prix de l'énergie, recouvre toutefois des situations assez contrastées :

— certains pays ont pu endiguer les tensions inflationnistes, mais à un niveau élevé, tels les Etats-Unis ou la Grande-Bretagne où le taux d'inflation est passé respectivement de 13,3 % et 17,3 % en 1979 à 12,5 % et 15,4 % en 1980. Si, depuis le début de 1981, une décélération peut être constatée Outre-Atlantique, le rythme mensuel d'aug-

TAUX DE CHOMAGE DE SIX PAYS



mentation étant de 0,7 % en janvier, 1 % en février, 0,6 % en mars et 0,4 % en avril, par contre, les perspectives britanniques sont moins favorables avec des taux de 0,6 %, 0,9 %, 1,5 % et 2,9 % ;

— les autres pays, tels le Japon, l'Allemagne, la France, l'Italie ont connu un regain d'inflation entre 1979 et 1980 mais si les deux premiers restent largement sous la barre de deux chiffres (6,9 % pour le Japon et 5,5 % pour l'Allemagne), la France (13,7 %) et l'Italie (21,1 %) l'ont nettement franchie. L'évolution pour la dernière période connue ne montre aucun infléchissement de tendance à cet égard.

Le graphique ci-contre illustre la situation ainsi décrite.

4. — *L'alourdissement des déficits commerciaux*

Dans un tel contexte, marqué d'un côté par le renchérissement de l'énergie et de certaines matières premières, de l'autre côté par le ralentissement de l'activité économique et la contraction des échanges mondiaux (+ 1,5 % en 1980 contre + 6 % en 1979), l'apparition de nouveaux déséquilibres externes était inévitable.

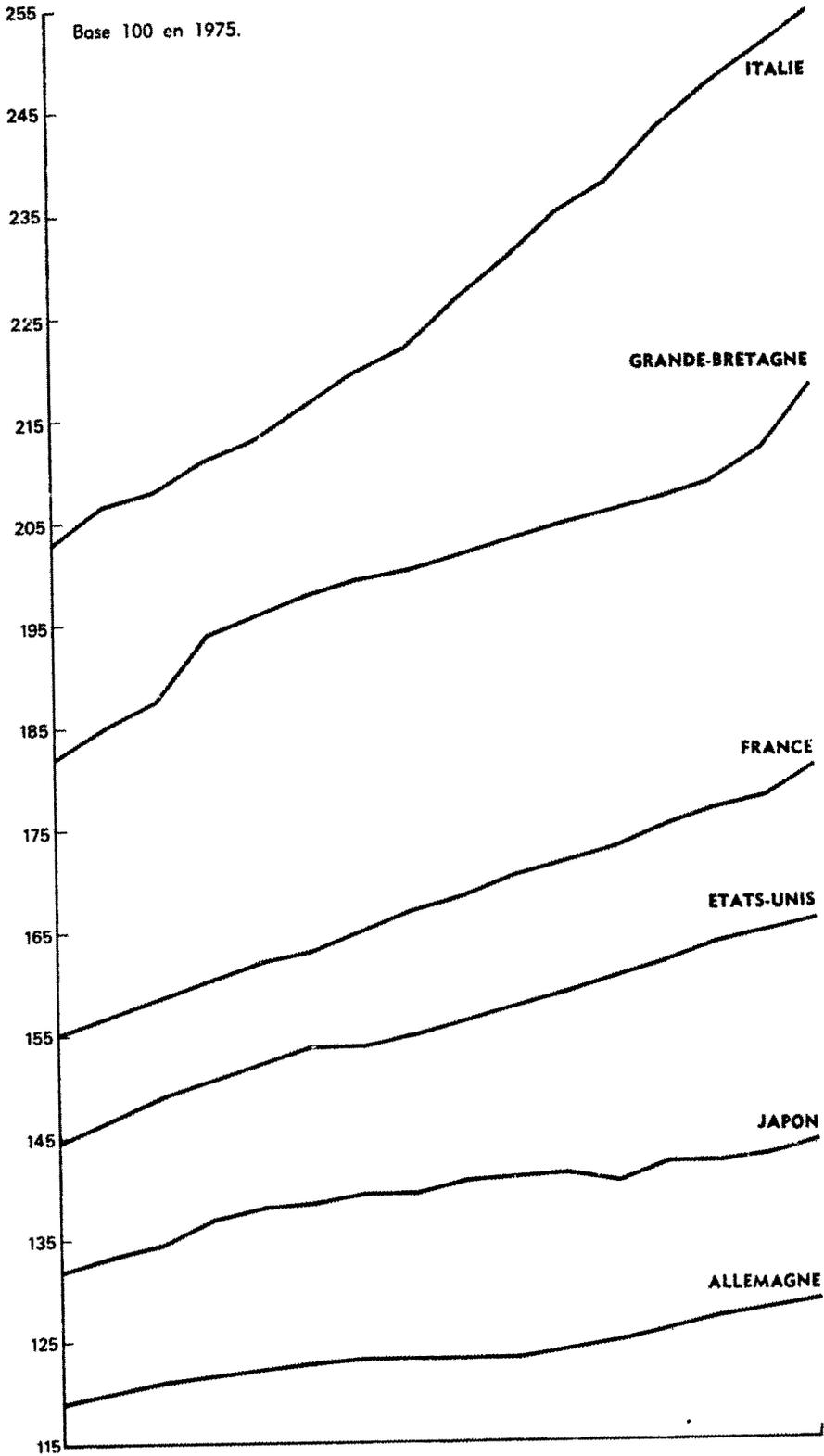
Selon le F.M.I., l'année 1980 a vu le déficit commercial global des pays industrialisés s'accroître dans des proportions considérables (+ 52 % par rapport à 1979) pour atteindre près de 130 milliards de dollars, les exportations s'étant accrues de 17,1 % et les importations de 19,7 %.

Dans certains cas, la dégradation a été importante comme en France, où le déficit s'est aggravé et en Allemagne où le surplus s'est réduit considérablement sous le double effet de la dépréciation du mark et du renchérissement du pétrole, malgré une diminution de 10 % des importations de ce produit. Même, au 1^{er} trimestre 1981, la balance commerciale allemande est devenue déficitaire de 194 millions de DM alors que, pour la période correspondante de 1980, elle avait enregistré un excédent de 2,7 milliards de DM.

En revanche, des améliorations apparaissent :

— aux Etats-Unis, où la réduction du déficit commercial intervenue en 1980 se poursuit depuis le début de l'année (— 3,69 milliards de dollars au 1^{er} trimestre contre — 10,7 milliards pour la même période de 1980) en raison de l'appréciation de la devise américaine, de l'aug-

INDICES DES PRIX A LA CONSOMMATION DE SIX PAYS



mentation des exportations (en volume + 7 % contre + 2 % pour les importations) et de la réduction des achats pétroliers ;

— au Japon, où en moins de deux ans la balance commerciale a retrouvé son équilibre grâce, dans un premier temps, à la chute du yen qui certes a renchéri d'autant les importations pétrolières mais a permis la relance des exportations (+ 30 % en volume en deux ans) avant que, dans un deuxième temps, intervienne le redressement du yen ;

— en Grande-Bretagne, où la récession, en diminuant le volume des importations (— 5 % en 1980), alors qu'augmentaient les exportations (+ 2 %), a facilité, avec le pétrole de la Mer du Nord, le rééquilibrage des comptes extérieurs.

Sur le plan global des balances des paiements, on observera que *le déficit des pays de l'O.C.D.E. s'est lourdement aggravé, passant de — 35 milliards de dollars en 1979, à — 73 milliards en 1980 tandis que l'excédent des pays de l'OPEP, qui était de 68 milliards de dollars en 1979, a atteint 116 milliards l'année dernière.*

5. — L'aggravation de l'endettement public

La réduction de l'activité économique, qui pèse sur les recettes fiscales et accroît les déficits budgétaires, accentue les besoins de financement des pays industrialisés.

Le tableau suivant permet d'apprécier l'évolution d'une situation qui, à cet égard, est préoccupante.

ENDETTEMENT PUBLIC ET SERVICE DE LA DETTE

	Croissance des emprunts entre 1974 et 1979 en %	Endettement en 1979 (1) en %		Service de la dette en % des dépenses de l'Etat 1979
		des dépenses totales	du P.N.B. aux prix du marché	
U.S.A.	+ 63	154	49	10,9
Japon	+ 325	133	36	10,7
R.F.A.	+ 117	88	29	5,5
France	+ 142	51 (2)	16	3,7
Grande-Bretagne	+ 82	164	63	11,4
Italie	+ 227	133	69	7,2

(1) Etat fédéral et collectivités territoriales.

(2) 1978.

Etant donné l'accroissement généralement observé en 1980 des dépenses publiques, qui a accentué les déficits budgétaires (Japon excepté), en même temps que s'élargissaient les déficits courants, les emprunts des pays industriels sur les euro-marchés se sont élevés à 69,1 milliards de dollars en 1980 contre 55,1 milliards en 1979.

B. — Le relèvement insupportable des taux d'intérêt

L'augmentation des besoins de financement, conjuguée avec le renforcement de politiques restrictives destinées à lutter contre l'inflation, a entraîné un relèvement des taux d'intérêt dont les niveaux actuels apparaissent difficilement tolérables longtemps.

1. — *Les taux d'intérêt américains*

Depuis la fin de 1979, une politique monétaire très contraignante a été mise en place aux Etats-Unis pour enrayer la hausse des prix. Procédant d'un relèvement sensible des taux d'intérêt, elle a entraîné la réévaluation du dollar dont la hausse produit des effets analogues à ceux du prélèvement pétrolier en aggravant dans les autres pays l'inflation et la récession.

La nouvelle administration américaine qui s'inspire des thèses néo-monétaristes selon lesquelles l'évolution des taux dépend des anticipations inflationnistes, maintient donc la pression en s'appuyant sur la théorie de la relance par l'offre. Après le record de 21,5 % en décembre 1980, les taux de base bancaires ne sont guère descendus qu'à 17 % au 1^{er} avril 1981 pour remonter aujourd'hui au niveau de 20 %.

2. — *Une hausse des taux généralisée*

Devant la nécessité d'attirer les capitaux étrangers pour faire face au financement de leurs déficits budgétaires et commerciaux et compte tenu des taux pratiqués aux Etats-Unis, les autres pays ont dû à leur tour relever sensiblement leur propre loyer de l'argent. Seuls, le Japon

et la Grande-Bretagne ont pu, grâce à leurs balances des paiements excédentaires, échapper — au moins momentanément en ce qui concerne la Grande-Bretagne — à cette contrainte.

Alors que pour aider l'Allemagne, dont la monnaie subissait des atteintes sévères, la France avait diminué ses taux en décembre 1980, un mouvement inverse a été opéré depuis février 1981. Malgré un taux d'inflation modéré, les autorités monétaires allemandes, comme celles autres petits pays européens, ont été obligées de porter à 15 % les à court terme ; cette politique a entraîné à la hausse le loyer de l'argent français passé en moyenne mensuelle de 10,74 en janvier, à 10,91 en février puis 11,72 en mars et 12,23 en avril et porté, dans le cadre de la défense du franc organisée à la suite de l'élection présidentielle de mai 1981, à quelque 20 %.

Sans doute, une telle situation a-t-elle entraîné des protestations aussi bien des Allemands, des Japonais que des Français qui n'ont pas manqué de souligner que la hausse des taux américains sapait les efforts entrepris pour redonner vigueur à des économies déprimées et perturbait encore le marché international des capitaux. En effet, la forte augmentation du coût des emprunts sur les euromarchés (les taux dépassaient 15 % en mai et s'établissent actuellement autour de 14 % selon les émetteurs) a des répercussions économiques dangereuses puisqu'elle limite les possibilités de soutien de l'activité et accentue la forte instabilité du taux des changes des diverses monnaies — européennes notamment — par rapport au dollar.

Au reste, l'espoir de voir ces taux ramenés à des niveaux compatibles avec une reprise de la croissance est contrarié par la poursuite de politiques restrictives qu'impose la persistance d'une inflation tenace.

3. — *Les effets restrictifs de politiques monétaire et budgétaire*

Face au second choc pétrolier, les pays occidentaux ont réagi de façon coordonnée : après avoir procédé à un effort d'économie d'énergie qui se traduit par une sensible réduction des importations de pétrole, ils se sont orientés vers une lutte active, mais pas toujours efficace, contre l'inflation par le biais d'un freinage des dépenses publiques et d'une politique monétaire restrictive ; or celle-ci a renchéri l'argent au point d'affaiblir le niveau de l'activité et de stimuler l'inflation elle-même.

Les besoins de financement des administrations publiques pour l'année 1980 sont demeurés importants : ils représentaient en pourcentage du produit national brut, 4,5 % au Japon, 8,3 % en Italie, 3,2 % en Grande-Bretagne, 3,3 % en Allemagne, 1 % aux Etats-Unis, 0,7 % en France.

Dans ces conditions, l'arme monétaire a continué à être privilégiée, notamment par les Américains, ce qui repousse les perspectives d'une sortie de la crise actuelle.

C. — Une reprise économique très aléatoire

Comment une reprise pourrait-elle se produire dans le contexte actuel ? Celui-ci est en effet marqué tout à la fois :

— par une faible demande interne, la consommation des ménages évoluant modérément en raison d'une augmentation limitée, voire d'une stagnation et parfois d'une réduction du pouvoir d'achat tandis que le faible développement des investissements résulte à la fois du climat de récession et du coût prohibitif de l'argent ;

— par une demande extérieure en régression compte tenu de la diminution du volume des échanges commerciaux et de la nécessité pour la plupart des pays industrialisés de rétablir des équilibres compromis par le renchérissement de la facture pétrolière ;

— par le maintien de mesures anti-inflationnistes, d'où une véritable guerre des taux qui aggrave encore le cycle dépressif actuel.

Aussi n'est-il pas étonnant que les experts de l'O.C.D.E. aient dû récemment modifier leurs prévisions. Le taux de croissance pourrait tomber à près de zéro cette année pour ne se redresser qu'à la mi-1982.

Aucun pays — sauf peut-être le Japon mais sa capacité d'absorption de produits étrangers est trop limitée — ne paraît en effet capable de jouer un rôle de locomotive ; de plus, il est trop tôt pour juger des résultats de la nouvelle politique économique américaine qui vise à développer les investissements et à rénover l'appareil industriel afin d'augmenter la production, de créer de nouveaux emplois et de relancer par là-même la consommation.

TITRE II

LES EFFORTS POUR REDRESSER UNE SITUATION ECONOMIQUE DEPRIMEE

Dans cet environnement international très dégradé, comment se présente la situation de la France ?

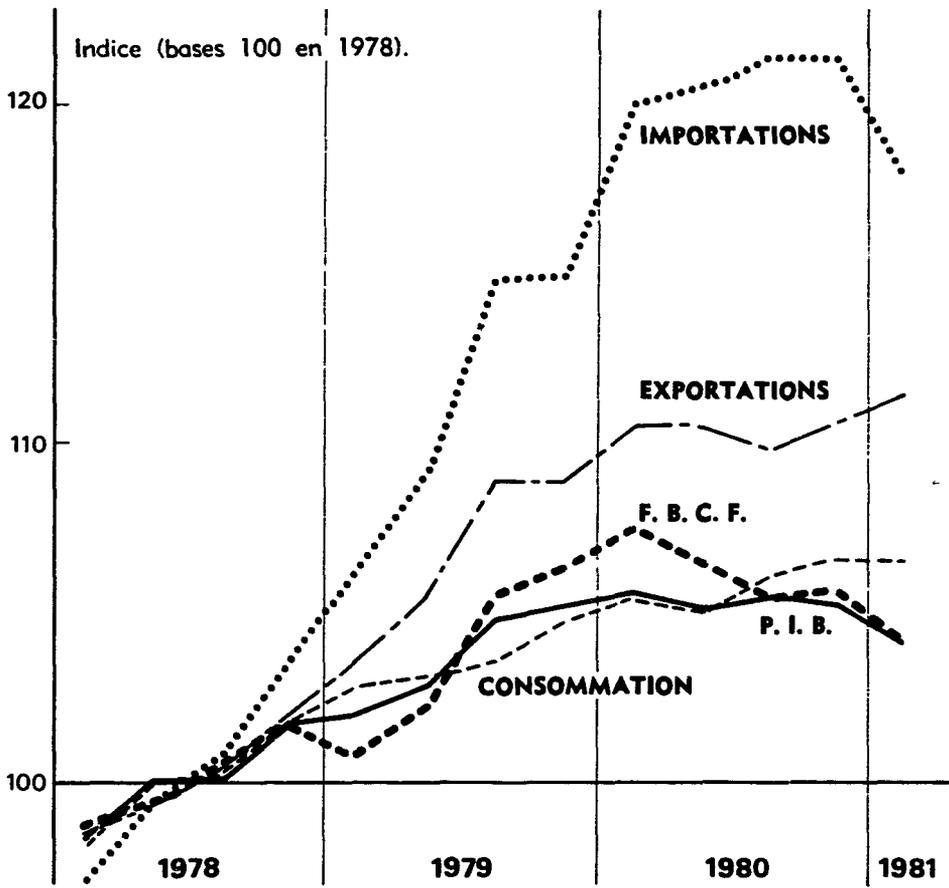
A. — Un rapide bilan de la conjoncture économique au début du nouveau septennat

Le P.I.B. pour l'ensemble de l'année 1980 a marqué une progression de 1,3 % par rapport à celui de 1979 dont témoignent les principaux indicateurs retracés ci-contre :

Les exportations qui croissaient à un rythme proche de 6,5 % par an se sont pratiquement stabilisées au long de 1980. Si pour la demande intérieure le ralentissement a été moindre, par contre, l'investissement mesuré par la formation brute de capital fixe (F.B.C.F.) a fortement chuté au cours de 1980 depuis le niveau relativement élevé atteint au 1^{er} trimestre.

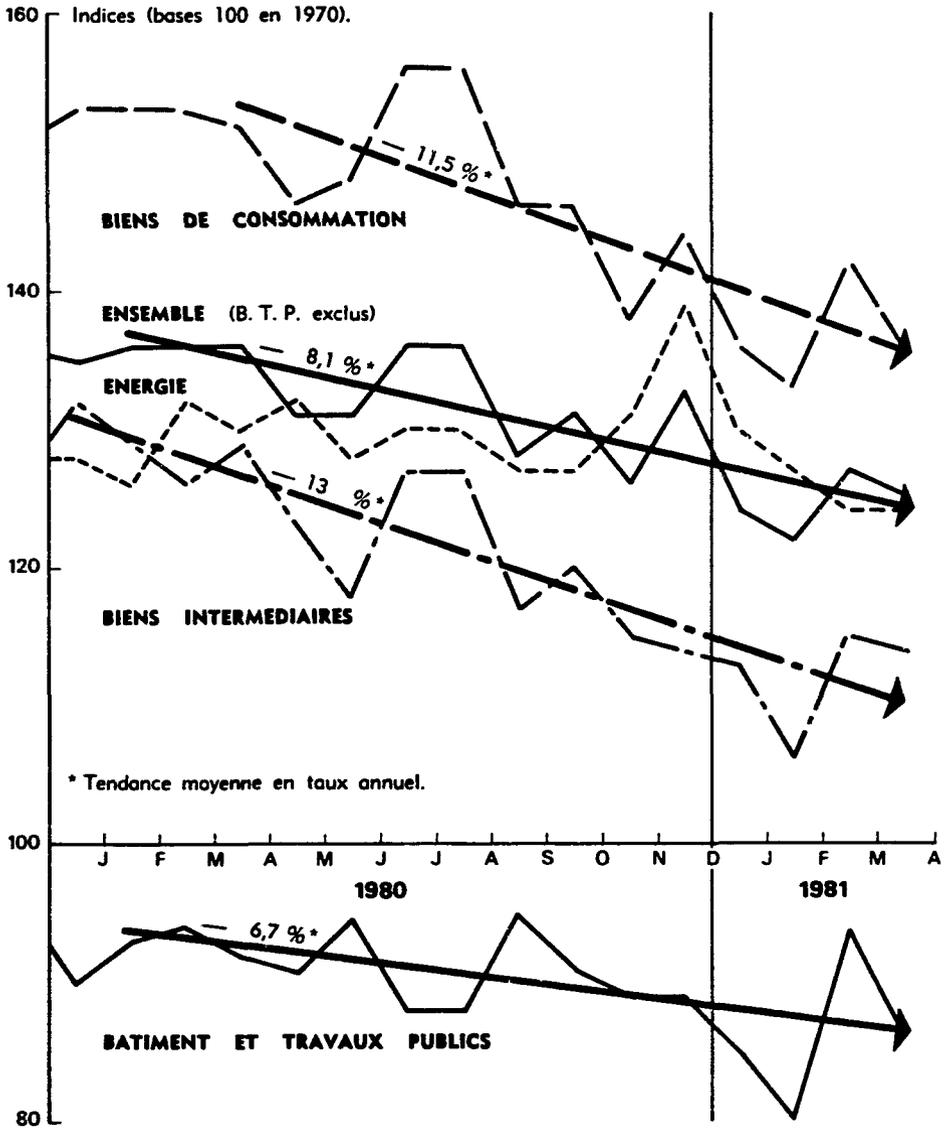
A souligner qu'en 1979 et 1980, la demande a été satisfaite pour une part anormalement large par les importations, ce qui explique que le P.I.B. a progressé beaucoup moins que la demande.

EVOLUTION DES PRINCIPAUX INDICES ECONOMIQUES
(en volume)



1. — La production industrielle

C'est la production industrielle qui a été le plus touchée ainsi que le montre le graphique ci-dessous :



Le secteur des biens intermédiaires a été atteint le plus durement (en particulier la production des quatre premiers mois de 1981 est inférieure à celle de la période correspondante de 1980 de 22 % dans la sidérurgie et de 15 % dans la transformation des métaux). Les secteurs produisant des biens de consommation ont été touchés un peu plus tard mais certains très sévèrement : la production automobile des quatre premiers mois de 1981 est inférieure de 23 % à celle de 1980 et celle des industries textiles l'est de 13 %.

Les différentes enquêtes de conjoncture tant auprès des ménages qu'auprès des industriels semblent indiquer qu'après la poursuite de la réduction de l'activité au premier trimestre 1981, on pourrait assister à un léger redressement au deuxième trimestre, notamment pour les biens de consommation.

2. — *Les revenus et les investissements*

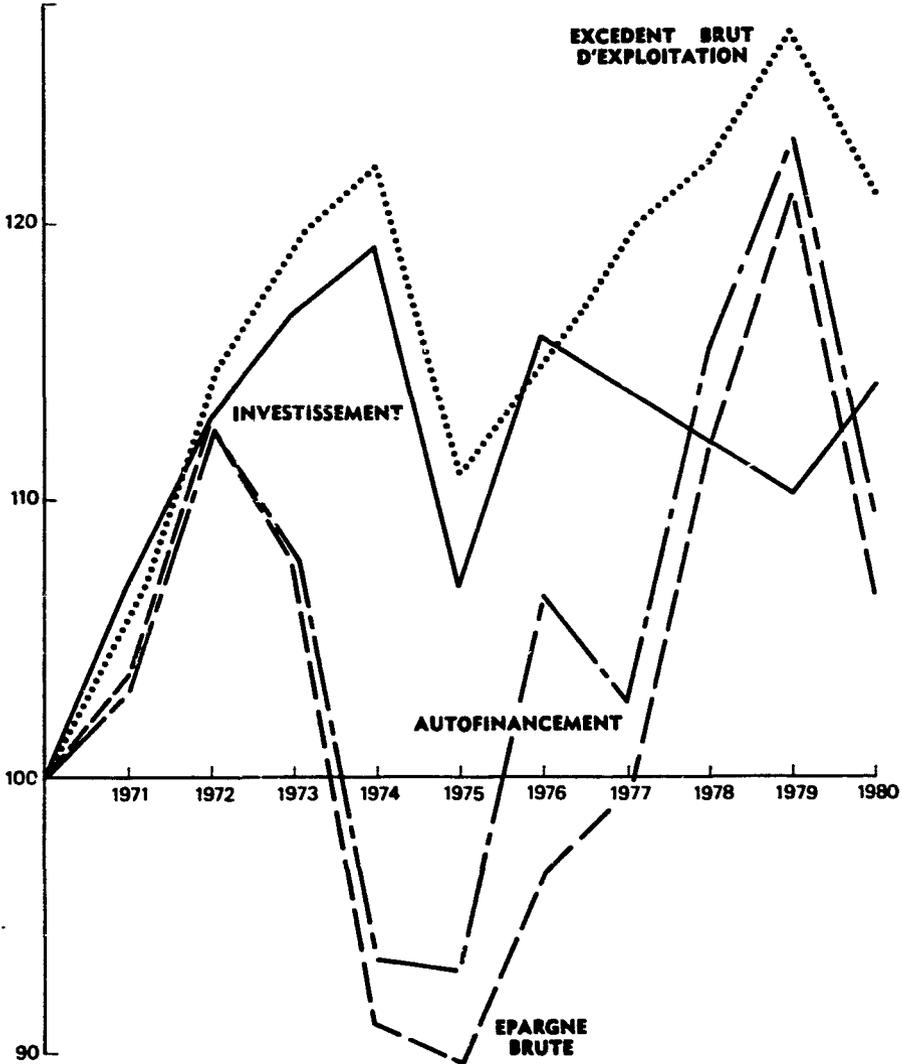
En ce qui concerne l'investissement, le ralentissement observé en 1980 concerne principalement le logement. Les investissements des entreprises se sont stabilisés au long de 1980 à un haut niveau avec un progrès de 3,3 % par rapport au niveau moyen de 1979. Pour les seules sociétés privées ce léger mieux ne doit pas faire illusion comme le montre le graphique ci-après qui met en regard de l'investissement l'évolution des revenus des entreprises.

L'investissement est pratiquement stagnant en francs constants à un palier inférieur à celui de 1974, ce qui peut s'expliquer jusqu'en 1977 par le faible niveau des revenus des entreprises. Cependant, l'amélioration sensible de ceux-ci en 1978 et 1979 a permis davantage de reconstituer les fonds propres ou de rembourser les emprunts que de faire repartir l'investissement.

Certes, il faut tenir compte des délais de réalisation : on peut estimer à cet égard que la légère amélioration de 1980 résulte des décisions prises en 1979. Mais la baisse des revenus constatée en 1980 et celle prévue pour 1981 amènent les industriels à envisager pour 1981 une diminution de l'ordre de 6 % du volume de l'investissement (selon l'enquête I.N.S.E.E. de mars). Les incertitudes résultant du changement de gouvernement et la hausse des taux d'intérêt risquent même d'entraîner une détérioration encore plus importante.

REVENUS ET INVESTISSEMENTS DES SOCIETES PRIVEES (1)

Evolution 1970-1980 en francs constants



(1) Non compris les entreprises individuelles, les banques et assurances et hors grandes entreprises nationales (Charbonnages, E.D.F., G.D.F., S.N.C.F., R.A.T.P., Air France, Air Inter, P.T.T.).

Excédent brut d'exploitation (E.B.E.) = Valeur ajoutée — salaires + subventions d'exploitation

Epargne brute = E.B.E. — intérêts — dividendes — impôts — participation de salariés.

Autofinancement = Epargne brute + aides à l'investissement + autres transferts.

Investissement = Formation brute de capital fixe (F.B.C.F.)

3. — *Les charges sociales et le pouvoir d'achat*

Pour une part, la dégradation des revenus des entreprises résulte de la progression des charges sociales : le taux de celles-ci (leur rapport aux salaires bruts) dans les industries mécaniques et électriques — secteur où il est plus élevé que dans la plupart des autres branches — est passé de 64 % en moyenne en 1979 à 66 % en 1980. Pour les quatre premiers mois de 1981 il évolue autour de 67,3 %.

De leur côté les salaires ont continué à croître en 1980 plus vite que les prix. Le salaire horaire de l'ouvrier a connu un accroissement du pouvoir d'achat de 2,3 % pour l'année, mais cette progression a été largement entamée par celle des cotisations sociales. Selon les données de la comptabilité nationale, le revenu disponible brut des ménages (c'est-à-dire ce dont ils peuvent disposer pour consommer et épargner) a progressé, en francs constants, de 1,1 % pour l'ensemble de 1980 par rapport à 1979.

Au premier trimestre 1981 la tendance a été inversée pour la première fois : le taux de salaire horaire de l'ouvrier a augmenté de 2,8 % contre 3,3 % pour les prix. Cette baisse de pouvoir d'achat de 0,5 % a été, il est vrai, compensée par la disparition en février de la cotisation de sécurité sociale exceptionnelle de 1 %.

Dès lors, le coût de la main-d'œuvre, par exemple dans les industries mécaniques et électriques, a augmenté de 16 % en moyenne de 1979 à 1980, soit de 2,8 % en francs constants. De janvier 1980 à janvier 1981 la hausse est de 17 %, soit de 3,7 % en francs constants.

B. — *Les faiblesses du tissu économique*

Pour tenter de faire face à cette situation économique déprimée, le nouveau Gouvernement a engagé une politique en vue de remédier aux faiblesses du tissu économique : il s'agit essentiellement :

- de lutter en priorité contre le chômage ;
- de rechercher la décélération des prix ;
- de moduler le soutien à l'investissement.

1. — *La priorité accordée à la lutte contre le chômage*

a) la situation de l'emploi

Après une forte dégradation au cours de l'année 1980 (progression de 11 % des demandeurs d'emploi, de 19,5 % des chômeurs indemnisés, diminution de 20 % des offres d'emploi), la situation de l'emploi s'est encore aggravée durant les cinq premiers mois de 1981.

Ainsi, le nombre des demandeurs d'emploi a progressé de 18,5 % en cinq mois s'établissant à 1.795.000 au 31 mai 1981 contre 1.515.000 au 1^{er} janvier (mai 1980 : 1.472.000).

Depuis le début de la présente année, l'augmentation d'un mois sur l'autre est sensible (données corrigées des variations saisonnières) :

fin janvier 81/fin décembre 80 :	+ 3,1 %
fin février 81/fin janvier 81 :	+ 2,8 %
fin mars 81/fin février 81 :	+ 3,5 %
fin avril 81/fin mars 81 :	+ 3,7 %
fin mai 81/fin avril 81 :	+ 4,1 %

Certes, l'**ancienneté moyenne** des demandes en fin de mois, bien qu'elle soit passée de 240 jours début janvier à 265 jours fin mai, soit une augmentation de 10,4 %, demeure inférieure à celle constatée au mois de mai 1980 (274 jours).

Le nombre des **offres d'emploi** en revanche tend à diminuer, passant de 78.300 au 1^{er} janvier à 70.100 au 31 mai soit une régression de 10,5 % en cinq mois et de 26 % en un an (mai 1980 : 94.800).

Par ailleurs, les **demandeurs d'emploi indemnisés**, qui étaient de 1.016.490 fin avril contre 865.000 début janvier, soit une progression de 17,5 %, se répartissent de la manière suivante, selon la prestation perçue (voir tableau page suivante).

On notera plus particulièrement la très forte croissance de l'**effectif des bénéficiaires de l'allocation spéciale** à la suite d'un licenciement économique.

	Fin décembre 80	Fin avril 81	Différence %
Allocation de base.....	551.450	624.100	+ 13,2
Allocation spéciale.....	131.040	173.220	+ 32,9
Allocation de fin de droit.....	102.230	113.910	+ 11,4
Allocation forfaitaire.....	80.280	105.260	+ 31
TOTAL.....	865.000	1.016.490	+ 17,5

Dans le même temps, on assiste à une nette augmentation des **bénéficiaires de la garantie de ressources** : 252.000 contre 213.600 début janvier, soit + 18 %, et plus spécialement de ceux qui perçoivent cette aide après avoir démissionné de leur emploi à l'âge de 60 ans et plus (+ 26,2 %) : 120.550 contre 95.540. Enfin, les **demandeurs d'emplois étrangers** (hors Communauté économique européenne) représentent 10,1 % des demandes d'emploi fin mai 1981 (165.100) contre 9,1 % début janvier 1981 (148.670).

En revanche, la situation des deux catégories particulièrement vulnérables que constituent les jeunes et les femmes s'est relativement améliorée.

C'est ainsi que le pourcentage des **jeunes demandeurs d'emploi âgés de moins de 25 ans** est de 39,1 % au regard de l'ensemble contre 45,2 % début janvier 1981, ce qui traduit les effets des actions entreprises par les Pouvoirs publics en faveur de cette catégorie à travers le pacte pour l'emploi.

Toutefois, il semble que l'on assiste à un phénomène de substitution au détriment des demandeurs d'emploi âgés de 25 à 49 ans (41,4 % contre 37,5 % le 1^{er} janvier 1981) et de ceux âgés de 60 ans et plus.

Parallèlement, la part des **femmes**, dans l'ensemble des demandeurs d'emploi a diminué de 1,7 point pour s'établir à 51,4 % fin mai 1981.

b) Le coût économique et budgétaire du chômage

Ce coût peut être estimé à près de **100 milliards de francs pour 1980**, soit :

- 24 milliards de crédits budgétaires,
- 35 milliards au titre du financement des entreprises,
- 40 milliards de pertes de recettes.

Les prévisions pour 1981 conduisent à penser que ces chiffres seront largement dépassés : en effet, le montant des crédits budgétaires devrait s'élever au minimum à 33 milliards de francs, celui du financement privé être de l'ordre de 49 milliards, soit une majoration des dotations respectivement de 37,5 % et de 40 % par rapport à l'année dernière.

Ces quelques éléments chiffrés témoignent des sommes considérables engagées au titre du chômage — celles-ci ont représenté 2,1 % du produit intérieur brut en 1980 — et plus particulièrement au regard des dépenses d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi, ainsi que l'on peut le constater dans le tableau ci-après :

En millions de francs

	1980		1981	
	Crédits budgétaires	Financement privé	Crédits budgétaires (1)	Financement privé (1)
Indemnisation au chômage.....	9.960	23.000	15.000	35.500
Sidérurgie.....	720	—	1.255	—
Chômage partiel.....	630	—	1.220	—
Actions en faveur de l'emploi.....	12.480	11.600	15.525	13.200
dont formation professionnelle.....	(7.900)	(11.600)	(9.700)	(13.200)
TOTAL.....	23.790	34.600	33.000	48.700

(1) Estimations.

Sur ce point, la situation financière de l'UNEDIC suscite les plus vives inquiétudes pour les mois à venir : en raison de l'augmentation du nombre des journées indemnisées (+ 30 % par rapport à la même période de l'année dernière), le montant des dépenses devrait s'élever à 50,7 milliards de francs, alors que les recettes n'atteindraient que 45,7 milliards de francs, soit 5 milliards de déficit.

Dans ces conditions, il apparaît que le point de vue exprimé par notre collègue, M. FOSSET dans le rapport spécial sur le budget du Travail pour 1980 est plus que jamais d'actualité :

« Quel peut être l'avenir du nouveau régime d'indemnisation dans la mesure où une augmentation importante du chômage conduira irrè-

vocablement l'Etat à s'engager financièrement de plus en plus, sous peine de devoir encore alourdir les charges des entreprises ? ».

Rappelons que la loi prévoit actuellement, en cas de progression du nombre des allocataires, le financement des dépenses nouvelles résultant de cette augmentation à hauteur des deux tiers par un relèvement de la contribution des employeurs et des salariés et d'un tiers par un accroissement de la subvention de l'Etat.

Compte-tenu de difficultés financières graves auxquelles se trouvent confrontées nombre d'entreprises, on peut s'interroger sur l'opportunité d'alourdir leurs charges en majorant la valeur du point de cotisation et se demander si le moment n'est pas venu de procéder à une remise en cause du dispositif mis en place en 1979.

En outre, la montée du chômage entraîne pour l'Etat une perte importante de recettes tant sur le plan fiscal que sur celui du financement des régimes sociaux : c'est ainsi que le « manque à gagner » a été évalué en 1980 à 8 milliards de francs pour l'impôt sur le revenu et à 32 milliards de francs pour la sécurité sociale, indépendamment des incidences sur la fiscalité indirecte, toujours difficiles à estimer.

Aussi, la persistance du phénomène du chômage, qui ne cesse de croître malgré l'importance des moyens financiers engagés, pose la question de l'efficacité et de l'adaptation des moyens d'action de nature conjoncturelle mis en œuvre jusqu'à présent.

c) Les coûts comparés du capital et du travail

Les travaux récents — dont l'étude de notre collègue M. FOSSET fournit la synthèse — conduisent à penser qu'il faut impérativement faire porter l'effort sur les aspects structurels du chômage et soulignent les principaux facteurs sur lesquels une intervention pourrait être envisagée.

En outre, les travaux de l'INSEE ont établi que depuis 1963 le coût d'usage du capital (acquisition et fonctionnement des équipements, fiscalité propre à l'investissement) a crû beaucoup moins rapidement que le coût salarial (salaires bruts, cotisations sociales).

Pour freiner ce mouvement de substitution, deux techniques sont théoriquement possibles :

— rendre plus onéreux le recours au capital par une diminution des avantages de tous ordres accordés à la réalisation d'investissements (taxe spécifique, hausse des taux d'intérêt, modification des règles d'amortissement...).

— alléger le coût du travail par une réduction du taux des salaires ou des cotisations sociales à la charge des employeurs.

Car l'évolution quantitative de la population active est une donnée démographique de fait : au cours du VIII^e Plan, l'accroissement annuel moyen des ressources en main-d'œuvre sera voisin de 200 000 personnes.

Il pourrait donc être tentant de préconiser une croissance moins riche en équipements et partant moins économe en emplois. Mais cela irait à l'encontre de la tendance dominante au cours de la dernière décennie ; l'observation montre en effet que, dans le processus de croissance, le volume du capital croît plus rapidement que celui de l'emploi.

En réalité, toute tentative de ralentissement du phénomène de substitution du capital au travail — dont les effets potentiels sur l'emploi ne sauraient être négligés — devra respecter les trois conditions suivantes qu'il sera très difficile de réunir simultanément :

— intégrer les caractéristiques propres des différents secteurs d'activité et donc évaluer les conséquences sectorielles exactes,

— ne pas compromettre la compétitivité et la productivité de l'économie,

— ne pas entraîner une réduction dangereuse de l'effort d'investissement dans les secteurs stratégiques soumis à la concurrence internationale.

C'est pourquoi, la stabilisation voire la réduction des cotisations sociales semble bien le moyen le plus adapté.

2. — La recherche d'une décélération de la hausse des prix

a) L'inflation et les services

Pour une part le développement de l'inflation en 1980 résulte d'événements extérieurs au premier rang desquels il convient de placer le relèvement des prix du pétrole et la hausse du dollar.

Pourtant l'inflation n'a pas été du tout la même par exemple en France et en Allemagne Fédérale, comme le montre le tableau ci-après.

**EVOLUTION DES PRIX A LA CONSOMMATION
EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE**

	Déc.1979-Déc. 1980	Mai 1980-Mai 1981
France	+ 13,7 %	+ 12,7 %
Allemagne	+ 5,5 %	+ 5,6 %

C'est donc dans les comportements internes qu'il faut rechercher les raisons de ces écarts : tels la modération des salaires, une meilleure efficacité du système productif, la lourdeur de l'appareil de distribution français, etc.

b) La liberté des prix en question ?

Le tableau ci-dessous permet d'analyser plus en détail sur quels postes porte la hausse des prix en France :

EVOLUTION DETAILLEE DE PRIX A LA CONSOMMATION

	Déc. 1979-Déc. 1980	Mai 1980-Mai 1981
A. — Regroupements généraux		
Ensemble	+ 13,7 %	+ 12,7 %
Alimentation	+ 9,8 %	+ 13,1 %
Produits manufacturés ...	+ 15,6 %	+ 11,6 %
Services	+ 14,1 %	+ 14,0 %
B. — Regroupements particuliers		
Produits manufacturés privés	+ 13,3 %	+ 10,7 %
Services privés	+ 15,6 %	+ 16,5 %
Loyers-eau	+ 13,4 %	+ 12,5 %
Services de Santé	+ 10,4 %	+ 9,3 %
Tarifs publics (énergies incluses)	+ 20,7 %	+ 13,4 %

Globalement on observe une légère tendance à la décélération mais le niveau reste élevé, supérieur en tous cas à celui de 10 % observé en moyenne au cours des années précédentes. Deux secteurs vont à contre-courant : **les prix alimentaires à la consommation et les prix des services du secteur privé dont la hausse tend à s'accroître.** Or ce sont justement dans ces deux secteurs qu'ont été prises les dernières mesures de libération des prix.

En 1978, la libération des prix industriels avait été suivie d'une période d'ajustements qui s'était traduite par une légère accélération de la hausse précédant un retour au rythme moyen antérieur. La plupart des observateurs s'accordent sur le fait que pour l'industrie la

liberté des prix a été un succès et il ne semble pas être question de la remettre en cause.

Par contre pour les services et pour les produits alimentaires où le poids du petit commerce reste important, le dérapage qui vient d'être observé est inquiétant. S'il s'agissait seulement d'un rattrapage, suivi prochainement d'un retour à la normale, la liberté des prix aurait des chances d'être maintenue. Mais si de fortes hausses persistaient, le gouvernement pourrait être tenté d'y mettre fin au moins dans certains secteurs particuliers (au cours des 12 derniers mois la hausse a ainsi été de près de 25 % pour les coiffeurs, 23 % pour les cordonniers, 15 % pour les blanchisseurs et les garagistes, 17 % pour les hôtels, 20 % pour les cafés, 14 % pour les restaurants, 18 % pour les spectacles...).

Le rôle du commerce dans le dérapage inflationniste est d'ailleurs implicitement confirmé par le nombre de créations de commerces. Alors que jusqu'en 1974 les créations et les radiations s'équilibraient aux alentours de 60 000 unités par an, depuis 1975 les radiations se sont accrues légèrement, atteignant 65 000 en 1980 mais les créations se sont accrues encore plus vite atteignant 84 000 en 1980. **Le solde net des créations est ainsi passé de 4 000 en 1975 à 17 000 en 1979 et 19 000 en 1980.**

3. — *Quel soutien à l'investissement ?*

On verra plus loin les difficultés éprouvées par la France pour retrouver l'équilibre de ses comptes extérieurs. La relance de la consommation, fût-elle modérée, ne peut qu'aggraver encore cette situation, même en tenant compte des capacités de production disponibles en France. A terme, ce rééquilibrage ne peut être obtenu que par un vigoureux développement des secteurs de notre économie qui permettent soit d'exporter, soit d'éviter certaines importations.

Un tel développement n'est possible que moyennant des investissements importants. Nous avons vu plus haut que les investissements des entreprises avaient globalement stagné depuis 1974. Encore faut-il mettre à part les entreprises nationales dont les investissements ont fortement progressé, notamment à cause des programmes d'équipement électro-nucléaire et téléphonique. Par contre, les entreprises privées ont vu leurs investissements régresser avec un léger sursaut en 1980 et une nouvelle chute prévisible en 1981.

L'an dernier une aide fiscale substantielle a été décidée pour cinq ans. Mais son caractère très général risque de la rendre bien coûteuse

pour un résultat qui pourrait être relativement modeste, puisqu'elle favorise la **totalité** de l'investissement et non pas comme le système d'incitation antérieur **son seul accroissement**. En outre, selon une étude réalisée par le Service des études économiques du SENAT avec l'aide du modèle D.M.S. de l'I.N.S.E.E., une partie notable de l'aide fiscale est stérilisée par des entreprises qui en usent moins pour augmenter leurs investissements que pour réduire leur recours à l'emprunt. Finalement, le supplément d'investissement serait au maximum de 1,25 % en 5 ans concentré principalement dans le secteur des services. En conséquence, la consommation serait légèrement accrue (+0,11 %), soit un effet global de 0,2 % en cinq ans pour le P.I.B. entraînant la création de seulement 19 000 emplois. La hausse des prix serait légèrement ralentie (au mieux de 0,25 %). L'effet le plus massif serait, au moins dans un premier temps, une forte détérioration du commerce extérieur car la moitié du supplément d'investissement de matériel est importée.

En vérité, la décision d'investir semble bien liée à des facteurs autant psychologiques que financiers.

Pratiquées depuis plusieurs années, des aides aux investissements favorisant les exportations, les économies d'énergie ou l'emploi, ont été accordées sous la forme de bonifications d'intérêt le plus souvent pour les P.M.E. mais parfois aussi pour les grandes entreprises. Ces aides, plus spécialisées que l'aide fiscale et maintenant bien rodées, ont été accrues par le nouveau Gouvernement.

Mais, dans le but d'améliorer au maximum la compétitivité de nos entreprises, pour un coût qui ne soit pas exorbitant, ne convient-il pas d'être encore plus sélectif ? Le précédent gouvernement avait amorcé le mouvement en ce sens selon deux voies complémentaires. Des contrats signés avec des entreprises subordonnaient les aides de l'Etat à la réalisation d'un programme à moyen terme comportant notamment un minimum d'investissements. La seconde voie, tracée par le projet primitif du VIII^e Plan, consistait à accroître l'aide à la recherche et à l'innovation, jusqu'au stade du développement en mettant l'accent sur quelques secteurs : techniques du redéploiement énergétique, produits de l'électronique (télécommunications, informatique et micro-électronique, bureautique), aéronautique et espace, technologies de la mer, nouvelles technologies de la mécanique, biotechnologies.

L'évolution économique récente ne peut que renforcer, pour le nouveau gouvernement, la nécessité de poursuivre de telles orientations. Il pourrait même les renforcer, notamment en ce qui concerne la recherche. Du point de vue de la sélectivité, les industries du futur ne pourront pas être négligées mais des efforts pourraient également être

consentis pour des secteurs où la France possède de solides traditions, mais où elle est en passe de se faire supplanter par certains pays en voie de développement : dans le textile ou la sidérurgie des capacités d'innovation existent qui, encouragées, pourraient déboucher sur des produits nouveaux sur lesquels la France pourrait conserver une certaine compétitivité. C'est dans cette voie que peut s'opérer une certaine reconquête du marché intérieur plutôt que dans la reconstitution à partir de zéro de secteurs complètement abandonnés par notre industrie.

C. — La défense du franc et la recherche de l'équilibre des comptes extérieurs

1. — *L'opiniâtre défense du franc*

Le précédent gouvernement avait fait, à juste titre, du maintien d'un franc fort un des éléments de base de sa politique. Il y était parvenu avec succès : selon l'indice I.N.S.E.E. des taux de change effectifs par rapport à un panier de monnaie, la valeur du franc ne s'était pas écartée de plus de 4 ou 5 % de la valeur moyenne observée au 3^e trimestre 1976. Fin 1979, on était même à un point relativement élevé (le franc valait à peu près autant qu'en décembre 1969). Depuis cette date la position du franc s'est lentement mais régulièrement dégradée perdant environ 10 % entre décembre 1979 et janvier 1981. Cette évolution résulte essentiellement de la hausse du dollar et de la livre, le franc restant lié aux monnaies du Système Monétaire Européen (S.M.E.).

Jusqu'à cette date, la relative stabilité du franc avait été obtenue sans utiliser les réserves de change et même en les augmentant (même si l'on fait abstraction de l'effet mécanique de la réévaluation semestrielle de l'or). En dehors des différents éléments de la politique économique et en particulier du niveau modéré du déficit budgétaire, éléments qui ont joué un rôle important dans la confiance des marchés des changes, un tel succès n'a pu être obtenu que par une politique de taux ajustée. En particulier le franc n'a pu être maintenu dans le S.M.E. que grâce à des taux d'intérêts à court terme supérieurs en général de 2 à 5 % aux taux allemands. Dès la fin de 1980 un accès de faiblesse du mark avait conduit les autorités françaises à laisser l'écart se réduire aux environs de 2 %, sans dommage pour le franc puisque la France avait même été amenée à soutenir le mark.

Mais lorsque le 19 février 1981, l'Allemagne a relevé brusquement ses taux à court terme pour faire remonter le mark, la France n'a pas suivi, ne souhaitant pas, à l'époque, entrer dans un mouvement

généralisé de hausse des taux, qui aurait pu paraître coûteux aux entreprises et aux particuliers. Pour maintenir la parité du franc, la France a dû dépenser une partie de ses devises tant que les taux d'intérêt sont restés modérés (le taux du marché monétaire, légèrement inférieur à 11 % en février 1981 n'a été élevé qu'à 12,25 % en avril et début mai).

Après l'élection présidentielle, les attaques contre le franc sur le marché des changes se sont multipliées. Dans une première étape, le taux du marché monétaire a été porté à 16 %. Mais cela n'a pas été suffisant et l'hémorragie de devises s'est poursuivie. Au total, les réserves officielles de changes sont passées de 359,6 milliards de francs le 1^{er} janvier à 336,4 milliards de francs à fin mai 1981, l'essentiel de l'écart résultant du recours aux facilités prévues dans le cadre du S.M.E. auprès du Fonds européen de compensation monétaire (FECOM) et permis par la bonne coopération avec l'Allemagne.

En réalité, les masses monétaires nécessaires au soutien du franc ont été supérieures, une partie d'entre elles seulement apparaissant dans les réserves officielles comptabilisées par la Banque de France. Au total, on peut les estimer à 10 milliards de dollars (57 milliards de francs) pour moitié entre février et le 10 mai et pour moitié entre le 10 et le 20 mai.

Le nouveau gouvernement mis en place le 21 mai a pris immédiatement deux mesures qui ont fait cesser l'hémorragie de devises et ont permis, pour l'instant, le maintien du franc dans le S.M.E. :

— le taux d'intérêt au jour le jour a été à nouveau relevé et porté à 20 %, taux record,

— le contrôle des changes a été notablement renforcé en ce qui concerne les opérations relatives au commerce extérieur, de façon à limiter les possibilités de déplacement des trésoreries. En outre, il a été créé une devise-titre pour la négociation des actions étrangères à la Bourse de Paris.

Ces mesures nécessitées au premier chef par l'escalade internationale des taux et en particulier par le maintien des taux américains à des niveaux anormalement élevés, ont dû être renforcées du fait de l'incertitude créée par le changement politique en France. Elles pèsent lourdement sur notre économie. Outre les restrictions apportées par le contrôle des changes, la charge supportée par les entreprises est considérable du fait du relèvement généralisé des taux d'intérêts : ainsi le taux de base bancaire est passé de 12,25 % en janvier-février, à 12,75 % en mars-avril et à 17 % depuis le 22 mai. De tels taux ne pourront être

supportés longtemps sans mettre en péril d'abord la trésorerie, puis la rentabilité des entreprises françaises.

Parallèlement, la progression des taux à long terme a entraîné une désorganisation du marché financier : les obligations ont perdu environ 12 % de leur valeur, soit tout de même moins que les actions qui ont perdu, elles, plus de 25 %.

En tout cas les niveaux actuels des taux d'intérêts rendent particulièrement difficile le lancement d'emprunts d'Etat pourtant nécessaires pour couvrir le déficit budgétaire sans création monétaire excessive.

2. — *La difficile réduction du déficit extérieur*

a) l'évolution récente des échanges

La France a terminé l'année 1980 avec un déficit commercial de 62 milliards de francs, en nette augmentation sur celui de 1979 (13,6 milliards de francs).

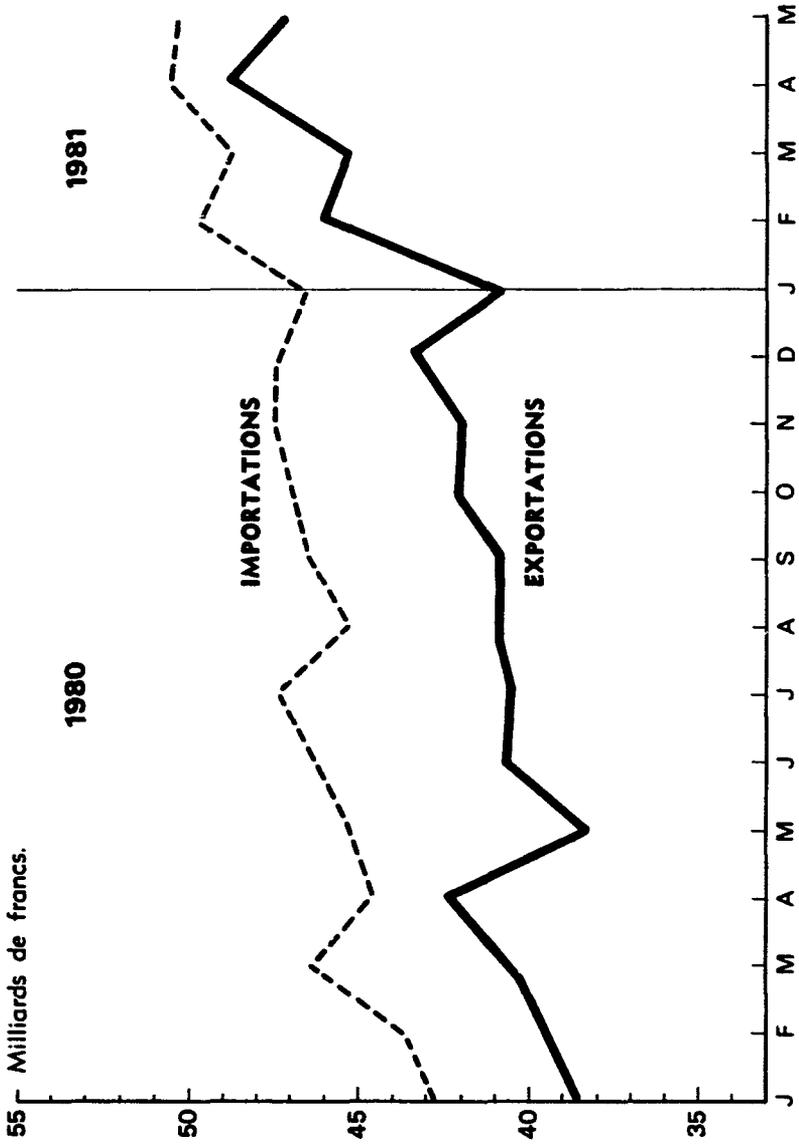
Ce résultat final reflète assez bien l'évolution de nos échanges tout au long de l'année 1980. En effet, sauf en avril 1980 où notre taux de couverture a atteint 95 %, nos importations ont été couvertes par nos exportations pratiquement durant chaque mois de l'année à un taux proche de 90 %. Pour l'année entière le taux de couverture s'établit à 88,8 %.

En ce qui concerne l'évolution de nos échanges au long de l'année 1980, on ne constate pas de ressaut brutal d'un mois à l'autre. Le graphique ci-après montre au contraire que le déficit commercial a été permanent pendant toute l'année (compte tenu des corrections pour variations saisonnières). En outre, il met en évidence un autre phénomène propre à 1980 : **la stabilisation du volume de nos échanges dans la seconde moitié de l'année.** Ainsi en a-t-il été des exportations à compter du mois de juillet, et des importations à partir du mois de septembre.

Cette rupture de rythme serait, semble-t-il, imputable :

— à l'atténuation, vers le milieu de l'année 1980, de l'onde du second choc pétrolier qui a commencé à se faire sentir au milieu de l'année 1979, ce qui a provoqué une pause dans l'augmentation des importations ;

EVOLUTION DES IMPORTATIONS ET DES EXPORTATIONS EN 1980 ET 1981



— aux conséquences de la conjoncture défavorable sur nos exportations : en effet on a enregistré le ralentissement de la croissance, voire la récession dans plusieurs pays étrangers au cours des premier et troisième trimestres de l'année.

On trouve, bien entendu, **au niveau sectoriel**, les effets de cette double tendance. Ainsi, on observe :

En ce qui concerne les importations :

- une décélération des approvisionnements en énergie à partir du 3^e trimestre ;
- une modération au 3^e trimestre, accentuée au 4^e trimestre des importations de biens industriels et de consommation ;
- mais également une progression régulière pendant l'année des biens d'équipement professionnel.

En ce qui concerne les exportations :

- un ralentissement dès le 2^e trimestre pour l'automobile, les biens de consommation et la chimie ;
- mais aussi une augmentation soutenue et régulière pour les produits agricoles et alimentaires tout au long de l'année.

*
* * *

Qu'en est-t-il de cette évolution depuis le début de l'année 1981 ?
D'une façon générale, il semble que nos échanges soient sortis de la sorte de léthargie où ils étaient tombés vers le milieu de l'année précédente.

Les exportations comme les importations ont repris leur progression : + 8 % entre janvier et mai 1981 pour les importations ; + 15,5 % pendant la même période pour les exportations.

En outre et c'est là le deuxième fait important, l'augmentation plus rapide de nos exportations a permis une **diminution de notre défi-**

cit d'abord en février puis en avril. C'est ainsi que notre taux de couverture est passé, durant ces cinq mois de 87,4 % à 93,4 %, après avoir dépassé 95 % en avril :

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai
Importations (*)	46,74	49,70	48,81	50,65	50,5
Exportations (*)	40,84	46,04	45,21	48,48	47,1
Solde	-5,90	-3,66	-3,60	-2,17	-3,3
Taux de couverture	87,4 %	92,6 %	92,6 %	95,7 %	93,4 %

(*) milliards de francs FOB-FOB, corrigées des variations saisonnières.

L'amélioration constatée en février et en avril a, semble-t-il, deux origines :

— d'une part, une certaine modération des importations hors énergie ;

— d'autre part, une bonne progression des produits agro-alimentaires, des équipements professionnels et des produits de consommation.

Les statistiques ci-après, portant sur le premier trimestre de l'année (sans correction des variations saisonnières) témoignent de cet infléchissement :

	Variation 1 ^{er} trimestre 1981 1 ^{er} trimestre 1980
Importations (C.A.F.)	
Energie	+ 20,8 %
Autres produits	+ 3, - %
Ensemble	+ 7,5 %
Exportations (F.O.B.)	
Agriculture	+ 27, - %
I.A.A.	+ 27,5 %
Métaux	- 3,6 %
Chimie	+ 3,6 %
Equipement professionnel	+ 12,7 %
Consommation	+ 3,8 %
Ensemble	+ 9,1 %

Quant à la répartition géographique de notre commerce, les faiblesses de ces dernières années n'ont pas disparu, au contraire. Au cours des premiers mois de 1981, on a pu ainsi relever une nouvelle

aggravation de notre déficit avec les Etats-Unis, les pays du Moyen-Orient et le Japon. Seul parmi nos échanges avec les pays développés, le solde de notre commerce extérieur avec la C.E.E. est resté stable.

(en millions de francs)				
		Importations en provenance de :	Exportations vers :	Solde
Comparaison des trois premiers mois de 1980 et 1981 (*)				
— C.E.E.	1980...	68 688	62 612	6 070
	1981...	70 974	65 021	5 953
— ETATS-UNIS	1980...	11 371	5 037	6 334
	1981...	12 890	5 697	7 193
— JAPON	1980...	2 430	1 227	1 207
	1981...	3 395	1 327	2 068
— MOYEN-ORIENT	1980...	19 145	4 286	14 859
	1981...	23 629	5 338	18 291

(*) Données non corrigées des variations saisonnières.

D'une façon générale, on ne peut tirer des observations qui précèdent qu'une conclusion provisoire et prudente : si l'on constate effectivement depuis le mois de février une amélioration non négligeable de nos échanges, cette amélioration n'est pas suffisamment nette pour permettre d'affirmer qu'il s'agit de la première manifestation d'un redressement durable de notre commerce extérieur.

Il est vrai que le nouveau Gouvernement est confronté à deux problèmes de fond qui, bien que déjà anciens, n'en demeurent pas moins toujours préoccupants, à savoir la vulnérabilité de notre marché intérieur à la pénétration des produits étrangers et la compétitivité de nos exportations.

b) La vulnérabilité du marché intérieur

Le phénomène est trop connu pour qu'on en présente ici une analyse détaillée. Deux chiffres seulement en rappelleront l'ampleur et souligneront l'urgence d'une solution : de 1970 à 1978, la part dans le marché français des produits industriels importés est passée de 19,5 % à 31,5 % ; de même, dans le secteur des biens de consommation, les produits étrangers représentent aujourd'hui 25 % du marché intérieur, contre moins de 4 % en 1959.

Des pans entiers de notre marché ont été désertés par les producteurs français, qu'il s'agisse de produits finis, de semi-produits ou de composants industriels. Les causes de ce phénomène sont à la fois bien et mal connues. En effet, on a identifié — par des enquêtes, des colloques, etc. — les insuffisances générales qui ont conduit à la situation actuelle : créativité insuffisante des entreprises, équipements vieillissés, production inadaptée aux exigences de la distribution, etc. Mais cela ne suffit pas à justifier que dans tel ou tel secteur (machines à écrire, matériel agricole, motocyclettes, textile, etc.), nos positions reculent alors que certains concurrents des entreprises françaises ne paient souvent pas moins cher leurs employés et ne disposent pas d'une avance technologique décisive.

C'est dire que les solutions seront forcément particulières, sectorielles et vraisemblablement empiriques.

Le Gouvernement précédent a insisté sur le développement des secteurs situés à la pointe de la technologie. Cette orientation sera, semble-t-il, maintenue. Mais si notre effort se limitait à ces seuls secteurs, ne risquerait-on pas de condamner à brève échéance toute une gamme de biens de consommation courante ou d'équipements (professionnels ou ménagers) qui n'en sont pas moins indispensables à la vie des entreprises et des ménages français ?

C'est pourquoi il serait opportun de recenser de façon détaillée toutes les lacunes de notre tissu industriel. C'est d'ailleurs la voie suivie récemment par la Banque Française du Commerce Extérieur (B.F.C.E.), et qui mériterait d'être explorée plus avant. Celle-ci a mené une enquête-pilote auprès d'une cinquantaine d'entreprises afin de déterminer les biens d'équipement pour lesquels il y a peu ou pas de producteurs français. Deux cents fabrications ont été ainsi repérées. Il convient maintenant d'aller au-delà, c'est-à-dire de susciter chez les industriels français le désir de lancer de nouveaux produits sur le marché et surtout d'apporter à ces industriels l'information et l'aide financière nécessaires à la réalisation des investissements.

Comme l'a noté la B.F.C.E., c'est au secteur des biens d'équipement que priorité devrait être donnée. On peut méditer à ce propos sur l'évolution de la structure des exportations japonaises : en 1960, les biens intermédiaires et d'équipement représentaient 40 % du total des exportations du Japon ; en 1975, leur part est de 72 %.

Quant à la solution du retour à ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui le « nouveau protectionnisme », il est bien difficile de se prononcer sur son bien-fondé et sur son efficacité tant que les secteurs concernés, la durée et les conditions d'application d'éventuelles mesures de cette nature ne seront pas arrêtés.

c) le maintien de la compétitivité de nos exportations

Les facteurs qui déterminent la compétitivité des entreprises d'un pays sur les marchés étrangers sont multiples. Parmi les plus importants, on peut ranger l'avance technologique, la qualité du réseau de distribution, le bas niveau des prix, le cours de la monnaie, etc.

Certes, il existe un nombre satisfaisant d'entreprises exportatrices, du moins dans certains secteurs : automobile, aéronautique, usines clefs en main, produits alimentaires, etc. ; en revanche, les incertitudes demeurent en ce qui concerne les prix et la monnaie.

Sans doute, le haut niveau du dollar et le glissement du franc par rapport aux autres monnaies constituent un facteur favorable à nos exportations. Mais l'importance de nos exportations dépend avant tout de la croissance économique des Etats avec lesquels nous commerçons, alors que le renchérissement de nos importations de pétrole par la hausse du dollar est, lui, automatique.

En outre, il est indéniable que la relative bonne tenue du franc est liée aux taux d'intérêt élevés pratiqués en France. Or, cette politique, bien que sans doute inévitable dans la conjoncture actuelle, n'est pas sans inconvénient. D'une part, les taux français sont en relation avec ceux pratiqués aux Etats-Unis. Ceux-ci viendraient-ils à s'abaisser, comme ils l'ont déjà fait naguère, la France ne pourrait guère éviter d'accompagner la baisse, laissant ainsi le franc « à découvert ».

D'autre part, le haut niveau des taux d'intérêt renchérit le coût du crédit à l'intérieur de nos frontières et grève de ce fait les prix de revient de nos exportateurs, quand il ne contribue pas à décourager les investissements.

Ainsi, parce qu'il fait peser dès à présent sur nos exportateurs une surcharge non négligeable et parce qu'il n'est qu'une mesure de protection temporaire, le mécanisme de défense du franc par le relèvement des taux d'intérêt est une politique qui ne saurait être poursuivie valablement.

Sans doute la France peut-elle à bon droit compter sur le soutien de nos partenaires européens, et notamment de la République Fédérale allemande. D'où l'intérêt de l'emprunt franco-allemand.

En revanche, il est important de souligner l'opportunité de la **réactivation de la coopération européenne** à laquelle le Gouvernement paraît justement attaché.

Rappelons à ce propos que le Ministre de l'Economie et des Finances a récemment fait une série de propositions au Conseil des Communautés Européennes visant notamment à améliorer la coopération économique, industrielle et scientifique « en adoptant une attitude commune à l'égard de la politique actuelle du Gouvernement américain en ce qui concerne les taux d'intérêt et en soutenant l'économie des Etats membres de façon concertée grâce aux moyens financiers européens » (1).

Nul doute que notre pays ait avantage, dans la conjoncture actuelle, à rappeler aux pays de la C.E.E. la nécessité d'une étroite solidarité.

(1) Communiqué officiel du Conseil des ministres du 17 juin.

TITRE III

LE RECOURS BUDGETAIRE

Compte tenu des contraintes externes et internes que nous venons de décrire, le Gouvernement a précisé les orientations de sa politique économique et sociale et décidé d'en soumettre la traduction budgétaire au Parlement, en proposant le présent collectif.

A. — Les axes de la nouvelle politique

Les trois préoccupations prioritaires sont :

- un effort supplémentaire de solidarité,
- le renforcement du potentiel industriel,
- une action plus directe sur l'emploi.

1. — *Un effort supplémentaire de solidarité*

Dans une première étape portant sur le court terme, le gouvernement a pris des mesures immédiates de solidarité nationale, relevant le SMIC de 10 % au 1^{er} juin 1981 et diverses prestations sociales de 14 % à 25 % au 1^{er} juillet 1981.

a) **Le relèvement du SMIC et la compensation sur les coûts de production des entreprises**

Le nouveau taux horaire du salaire minimum de croissance est fixé à 16,72 F (contre 15,20 F depuis le 1^{er} mars 1981) à compter du 1^{er} juin 1981 : ainsi, à cette date, le SMIC mensuel, sur la base de 174 heures, s'élève à 2 909,28 F et, sur la base de 173 heures 1/2, à 2 898,88 F. Si l'on compte que la durée effective moyenne du travail est d'environ 41 heures par semaine, le salaire mensuel minimum est dès lors de 3 000,20 F.

Sans doute le Gouvernement était-il légalement obligé d'augmenter le SMIC d'environ 5 % au 1^{er} juillet 1981 (soit à peu près 4,35 % au titre de la hausse des prix et 0,65 % de celle du pouvoir d'achat) : en décidant de majorer tout de suite le SMIC de 10 %, il a visé une nouvelle réduction des inégalités de revenus mais aussi une relance de la consommation populaire.

Cependant, constatant que dans les circonstances actuelles, il n'est pas possible, dans bon nombre d'entreprises notamment de moins de 50 salariés appartenant à des secteurs en difficulté, à la fois de lutter contre le chômage — et en particulier celui qui frappe les jeunes — et d'augmenter sensiblement le pouvoir d'achat du SMIC, le Gouvernement a décidé de compenser la hausse de celui-ci au 1^{er} juin 1981 pour moitié par une réduction équivalente des charges sociales de l'employeur ; toutefois celle-ci s'appliquera seulement jusqu'à un salaire égal à 1,2 fois la nouvelle valeur du SMIC, soit 3 480 F par mois : il s'agit ainsi de dissuader les chefs d'entreprise de répercuter la majoration du SMIC au-delà de 3 480 F.

Il faut noter également que la compensation a un caractère exceptionnel et transitoire ; elle devrait donc être réduite progressivement au fur et à mesure que le SMIC se rapprochera du niveau de 3 480 F ; au-delà de ce seuil, le système mis en place cesserait d'exister.

b) La majoration des prestations sociales

Cette majoration intéresse les prestations familiales, l'allocation aux adultes handicapés, le minimum vieillesse.

— **Les prestations familiales** ont été augmentées de 14 % à 25 % selon le type de celles-ci, à compter du 1^{er} juillet 1981 : le montant des taux de base des allocations familiales, versées à environ 4 300 000 familles, est majoré, suivant le cas, de 9,8 % à 11 % : ce relèvement, ajouté à celui de la base de calcul de 14 %, entraîne une augmentation moyenne de 25 % pour les allocations familiales proprement dites soit un gain de pouvoir d'achat de près de 11 %.

Parallèlement **l'allocation de logement** a été accrue de 25 % au 1^{er} juillet 1981. Une revalorisation complémentaire interviendra également au 1^{er} décembre 1981. Rappelons que 3,2 millions de personnes bénéficient de cette prestation.

— **L'allocation aux adultes handicapés** a été majorée de 20 % à compter du 1^{er} juillet 1981, passant de 1 416,66 F à 1 700 F ; elle est versée à environ 350 000 personnes.

— Le minimum « vieillesse » a été également relevé de 20 % à compter du 1^{er} juillet 1981 (1 700 F par mois contre 1 416,66 F précédemment) : il est perçu par 1,9 million environ de personnes âgées.

2. — *Le renforcement du potentiel industriel*

Pour remédier aux graves conséquences économiques et sociales du chômage, le Gouvernement a cherché :

— à soutenir l'activité par un effort supplémentaire en faveur du logement,

— à aider au développement des entreprises.

a) *Le soutien accentué de la conjoncture économique*

Face à la chute de la production industrielle, au recul des investissements, à l'accélération du nombre des faillites, il est apparu urgent de prendre les dispositions de relance de l'économie. A cet effet, le déblocage des crédits du Fonds d'action conjoncturelle (F.A.C.) qui s'élevaient à 6,5 milliards de francs en autorisations de programme et à 729 millions en crédits de paiement — dont respectivement 2,4 milliards et 300 millions aux P.T.T. — doit permettre d'accroître la demande industrielle, cette action étant prolongée par le recours aux dotations inscrites au collectif.

Ainsi, compte tenu de la part importante des autorisations de programme affectées au logement et à l'urbanisme dans le F.A.C. (2,41 milliards de francs, soit 32,3 %), il est prévu de mettre en chantier environ 100 000 logements sociaux supplémentaires, financés par des dotations provenant pour moitié du Fonds d'action conjoncturelle, pour moitié du collectif. Bien que le Gouvernement entende, semble-t-il, favoriser le locatif, c'est l'accession à la propriété qui sera davantage aidée : ainsi, sur les 50 000 logements construits à partir des crédits du F.A.C., 30 000 le seront par le moyen des prêts d'accession à la propriété (P.A.P.) et 20 000 par celui des prêts locatifs aidés (P.L.A.). En outre, 23 000 logements sociaux bénéficieraient de travaux de rénovation.

Au total, une injection de près de 5 milliards de francs serait ainsi effectuée pour soutenir la demande tandis que des mesures spécifiques permettraient d'aider au développement des entreprises.

b) L'aide au développement des entreprises

Les dispositions déjà adoptées tendent à offrir aux entreprises les moyens de faire face aux difficultés financières qu'elles connaissent du fait de la rétention des commandes résultant de la forte hausse des taux d'intérêt, du climat d'attentisme dû à la période électorale et de l'accroissement des coûts financiers.

Dans ces conditions, le Gouvernement a été conduit à agir sur deux registres :

— dans le domaine du **crédit à court terme bancaire** : à la suite du brutal relèvement du taux d'intervention de la Banque de France (de 13,50 à 20 %) et de celui des banques (de 12,75 % à 17 %), le coût du crédit à court terme accordé aux entreprises sous forme d'escompte des effets commerciaux ou de découvert s'est établi entre 18,50 et 23 %.

Aussi a-t-il été décidé, à **titre exceptionnel**, de mettre à la disposition des commissions départementales de financement (CODEFI) des crédits destinés aux entreprises jugées saines, et ce sous forme d'avances de trésorerie de six mois renouvelables, plafonnées à 500 000 francs chacune, ces avances devant accompagner les concours consentis par les banques.

En outre, il est prescrit de rendre plus rapide et plus cohérent le traitement des entreprises en difficulté : les prêts du Fonds de développement économique et social (FDES), arrêtés au plan départemental, seront mis en place par les délégations régionales du crédit d'équipement aux petites et moyennes entreprises, étant observé que les conséquences des reconversions et des restructurations sur le tissu industriel régional devraient être mieux mesurées que par le passé.

Dans le même temps, le régime de l'encadrement du crédit a été assoupli par les autorités monétaires, notamment pour les ventes à tempérament. Une telle décision apparaît d'autant plus opportune que le volume des crédits désencadrés (exportation, logement, avances en devises et emprunts obligataires) a été réduit sensiblement soit par réintroduction dans l'encadrement (à hauteur de 50 % depuis avril 1980) soit par contraction des avances en devises en raison du risque de change accru soit par tarissement des émissions d'obligations.

— dans le domaine du **financement à long terme de l'investissement des entreprises industrielles** : l'enveloppe globale des prêts bonifiés est accrue, passant de 13 à 17 milliards de francs, soit 2 milliards

supplémentaires de crédit bonifié aux taux de 14,75 pour celles empruntant avant fin septembre 1981 et 2 milliards de plus de crédit superbonifié à 12,75 % au bénéfice essentiellement des investissements favorisant l'exportation, les économies d'énergie, la robotique, la mécanisation et l'emploi qui est au centre des préoccupations économiques actuelles.

3. — *Une action plus directe sur l'emploi*

Pour parer au plus pressé, le Gouvernement a marqué essentiellement son effort :

- par la création d'emplois publics,
- par un remodelage du 3^e pacte pour l'emploi.

a) La création d'emplois publics

Des postes nouveaux sont créés dans des secteurs, comme les hôpitaux, l'éducation et les P.T.T., où les besoins supplémentaires en personnel étaient particulièrement sensibles.

C'est ainsi que sur les 54 290 emplois nouveaux mentionnés à l'occasion du collectif :

- 37 700 concernent des agents de l'Etat ou des organismes publics qu'il soutient,
- 7 250 seront subventionnés par l'Etat,
- 9 340 intéresseront les secteurs des hôpitaux, des établissements sociaux et de l'aide ménagère qui ne sont pas à la charge du budget de l'Etat.

b) Un remodelage du 3^e pacte pour l'emploi

Il est prévu :

- **L'exonération de 50 % des cotisations patronales de sécurité sociale pour embauches supplémentaires** en vue de favoriser l'engagement de jeunes et de certaines catégories de salariés particulièrement touchés par le chômage (280 000 bénéficiaires),
- **l'exemption des charges sociales pour l'embauche des apprentis** afin d'apprendre aux jeunes un métier qualifié tout en travaillant et en recevant une formation dans un centre spécialisé (125 000 bénéficiaires),

- **des stages d'expérience professionnelle** : c'est la nouvelle formule des stages pratiques en entreprise ; l'Etat rembourse les entreprises à hauteur de 70 % du SMIC et prend en charge les cotisations sociales.

Cette formule s'adresse à ceux qui arrivent sur le marché du travail sans expérience professionnelle et sont présentés à l'entreprise par l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE) : les bénéficiaires sont les jeunes sans emploi de 18 à 26 ans (dont au moins 60 % de jeunes femmes), ceux de 16 à 18 ans ayant terminé un cycle complet de l'enseignement technologique et les femmes seules sans emploi soit au total 50 000 personnes au lieu de 140 000 précédemment, la disposition ancienne ayant été souvent critiquée comme incitative à ce que l'on a appelé des « stages parking ».

- **la diversification des stages de préparation à la vie professionnelle** afin de donner une formation complémentaire aux jeunes et à certaines catégories de femmes seules sans emploi (60 000 bénéficiaires),

- **l'accroissement des contrats-formation** d'une durée moyenne égale à 440 heures en faveur des jeunes de 17 à 26 ans et de certaines catégories de femmes : la garantie d'emploi sera allongée et la durée de formation augmentée (100 000 bénéficiaires),

- **l'octroi de la prime d'embauche du premier salaire dans les entreprises artisanales** : cette prime d'incitation de 5 000 F est versée au titre de tout premier salarié (sans condition ni de sexe ni d'âge) engagé sous contrat à durée indéterminée ou au minimum pendant une durée de douze mois (100 000 bénéficiaires).

Ce programme pour l'emploi, reprend de nombreuses dispositions déjà incluses dans le 3^e pacte. Il devrait intéresser environ 625 000 personnes, c'est-à-dire l'équivalent des jeunes sortant actuellement du système scolaire et se traduirait par un soutien financier accru qui passerait de 4 à 6 milliards de francs.

B. — Les trois volets du collectif

Quel est le coût de ces différentes mesures ?

Le budget de l'Etat prendra à son compte une partie de l'augmentation des charges des entreprises résultant de la hausse du SMIC. Cependant, pour ne pas accroître abusivement le déficit en cours, des recettes fiscales d'un montant équivalent sont prévues.

Ainsi le présent projet de loi de finances rectificative comprend-il trois parties :

- un bilan de la situation réelle des finances publiques,
- des mesures nouvelles pour couvrir les dépenses correspondantes,
- un léger découvert de 5,3 milliards.

La nouvelle situation budgétaire en ce milieu d'année 1981 se présente donc ainsi :

SITUATION BUDGETAIRE

(Collectif juillet 1981)

	en milliards de F
I. — Solde de la loi de finances initiale 1981.....	— 29,4
II. — Collectif juillet 1981	
1. — remise à niveau.....	— 21,9
2. — la couverture des actions nouvelles	
• dépenses.....	— 7,7
• recettes.....	— 7,7
3. — mesures non gagées.....	— 5,3
Solde.....	— 56,6

On constate que, dans l'accroissement du déficit budgétaire (+ 27,2 milliards de francs) par rapport à la loi de finances initiale, le programme de relance économique et sociale du gouvernement représente un montant relativement peu élevé (5,3 milliards de francs).

1. — la remise à niveau de la situation budgétaire

Il s'agit de compenser les erreurs d'appréciation, volontaires ou fortuites, certes très importantes, commises lors de l'établissement du projet de loi de finances initiale pour 1981.

C'est ainsi qu'un relevé des postes budgétaires, dont les dotations sont manifestement insuffisantes, a fait ressortir un déficit supplémentaire de 22,4 milliards de francs.

Les principales rubriques d'ajustement sont les suivantes :

	Crédits de paiement en milliards de F.
— dette publique, garanties, bonifications d'intérêt, épargne-logement.....	7,0
— indemnisation du chômage et préretraites (Fonds national de chômage, Fonds national pour l'emploi, convention sociale de la sidérur- gie.....	4,2
— concours aux entreprises publiques.....	3,2
— prêts du F.D.E.S.....	2,0
— autres prêts ou avances.....	1,6
— aide sociale et médicale et prévention sani- taire et sociale.....	0,8
— construction navale et armement naval.....	0,4
— divers crédits de rémunération.....	0,4
— compensation du revenu agricole.....	0,4
— divers.....	2,4
	22,4

Comme, par ailleurs, il est procédé à l'annulation de crédits devenus sans emploi (0,5 milliard de francs) c'est en définitive une charge supplémentaire de 21,9 milliards de francs qui est enregistrée à l'occasion de la remise à niveau de la situation budgétaire. Quelques-unes des principales rectifications apportées concernent des actions dont nous n'avons cessé de souligner chaque année, l'incompréhensible sous-estimation. Tel est le cas pour la dette publique, les garanties et surtout l'indemnisation du chômage.

S'agissant des crédits de la dette publique pour 1981, nous constatons, dans notre rapport général de novembre 1980 que les dotations proposées devaient être « d'ores et déjà corrigées en hausse : en effet, elles ne tiennent pas compte des charges afférentes à l'emprunt public émis pour 10,5 milliards de francs au taux de 13,8 %, soit une somme supplémentaire de près de 1,5 milliard ».

Nous ajoutons que la charge correspondant à l'emprunt 7 % nous paraissait « avoir été sous-estimée dans la mesure où elle a été calculée, semble-t-il, sur la base du prix du lingot d'or à 70.000 F, alors que celui-ci est apprécié depuis plusieurs mois à 90.000 F environ : d'où un accroissement supplémentaire des charges d'intérêt de l'ordre de 1 milliard ».

Des observations analogues avaient été présentées sur ce point par notre collègue, M. DUFFAUT dans le rapport spécial relatif au budget des Charges communes pour 1981.

Des critiques de même nature avaient été formulées en ce qui concerne le montant des crédits d'indemnisation du chômage : ainsi, notre collègue, M. FOSSET dans le rapport spécial « Travail et Santé » avait notamment souligné que « l'actualisation de la subvention de l'Etat à l'UNEDIC était réalisée en prenant en considération un taux de chômage constant ». Il soulignait alors que « retenir un taux de chômage constant est, dans la conjoncture actuelle, totalement irréaliste et emporte une sous-évaluation manifeste de la dotation initiale ».

C'est donc sans surprise que votre Commission des Finances constate que, dans ces domaines, le Gouvernement propose les rectifications les plus importantes. Elle souhaite, à cette occasion, que le Gouvernement lui-même tire les enseignements de cette procédure de correction des erreurs d'appréciation, en s'efforçant de donner aux différents départements ministériels des consignes strictes de mise en garde contre la sous-évaluation systématique qui ne saurait tromper — les exemples abondent — la vigilance des rapporteurs spéciaux.

En définitive, compte tenu des modifications de crédit proposées qui sont globalement de 22,4 milliards de francs, le déficit budgétaire initialement prévu de 29,4 milliards est porté à 51,3 milliards, soit une progression de 74,5 %.

2. — Des actions nouvelles financées par des recettes fiscales supplémentaires

a) Des actions nouvelles

Il s'agit des mesures analysées plus haut et qui concernent la création d'emplois publics, l'aide à l'embauche et à l'investissement, le soutien à certaines catégories sociales.

Au nombre de ces dernières, citons :

— *les Anciens Combattants* qui verront leur retraite majorée de 5 % au titre de réaménagement du rapport constant (+ 25 millions de francs) dans le cadre de la revalorisation progressive de 14,26 % demandée par les représentants du Parlement et ceux d'associations d'Anciens Combattants au sein de la commission tripartite ;

— *les agriculteurs* qui bénéficieront de l'augmentation de la dotation d'installation en faveur des jeunes (+ 15 millions), de l'anticipation du relèvement des retraites agricoles (+ 50 millions), et des pensions d'invalidité (+ 16 millions) ;

— *les familles* qui auront à faire face à un moindre redressement que prévu des tarifs d'internat et de la demi-pension à la rentrée 1981 (incidence : 105 millions).

Par ailleurs, il est proposé d'étendre la formule du billet de congé populaire sur la S.N.C.F. aux chômeurs (7 millions de francs) et d'accroître, de manière certes trop modique encore et symbolique, les dotations réservées au tourisme social.

Au total, les actions nouvelles inscrites au présent projet de loi de finances entraîneront pour l'année en cours un surplus de dépenses de 7.710 millions de francs qui devrait être intégralement couvert par des recettes nouvelles.

b) Les recettes nouvelles

Pour assurer l'équilibre en recettes (7.710 millions de francs) des charges ainsi créées, des dispositions diverses sont prévues : elles tendent à opérer des prélèvements supplémentaires :

— sur le train de vie des personnes les plus fortunées et des sociétés,

— sur les bénéficiaires exceptionnels des banques et des sociétés pétrolières.

Par ailleurs, la taxe intérieure sur les carburants est relevée.

b.1.) L'imposition sur le train de vie des personnes

Elle concerne les très hauts revenus, les « consommations de luxe » des personnes physiques et certains avantages reconnus dans le cadre des frais généraux des sociétés.

b.1.1.) Une surtaxe exceptionnelle et provisoire sur les très hauts revenus.

Le dispositif ne s'appliquerait qu'aux contribuables dont la cotisation d'impôt établie sur le revenu de 1980 dépasserait 100.000 F avant déduction, s'il y a lieu, du crédit d'impôt, de l'avoir fiscal et des prélèvements ou retenues non libératoires.

Cette surtaxe, qui serait payée avant la fin de l'année 1981, concernerait 108.000 contribuables dont les revenus mensuels en 1980 ont été supérieurs à :

- 25.300 F pour un célibataire salarié,
- 31.200 F pour un couple sans enfant,
- 35.800 F pour un couple de salariés ayant deux enfants.

Le taux de cette majoration d'impôt serait de 25 %. Le produit budgétaire attendu serait de 3.400 millions de francs en 1981.

b.1.2.) La contribution portant sur les « consommations de luxe ».

Quant à choisir parmi les postes de dépenses ceux qui pourraient être considérés comme indicateurs d'un niveau de vie élevé, le Gouvernement a retenu le séjour dans des hôtels de luxe et la propriété d'un bateau de plaisance important. Aussi préconise-t-il :

— le passage du taux réduit de 7 % au taux normal de 17,6 % de la T.V.A. sur les hôtels et relais de tourisme de plus de quatre étoiles (produit budgétaire : 160 millions de francs en 1981),

— le doublement du droit de francisation dû au titre de 1981 pour les bateaux de plaisance dont la coque jauge plus de 5 tonneaux (ce qui correspond généralement à une valeur vénale d'environ 100.000 F) ou dont le moteur a une puissance de plus de 10 CV fiscaux soit supérieure à 75 CV réels (produit budgétaire au titre de 1981 : 50 millions de francs).

b.1.3.) L'institution d'une taxe forfaitaire pour les frais généraux des sociétés.

Cette imposition d'un taux de 10 % porterait sur certains postes de frais généraux qui doivent faire l'objet d'une déclaration spéciale ;

elle serait instituée sur les sommes déduites par les entreprises pour la détermination de leur résultat imposable au titre :

— des cadeaux de toute nature pour la fraction de leur montant total qui excède 2.000 F,

— des frais de réception pour la fraction de leur montant total supérieure à 5.000 F,

— des dépenses et charges supportées par les sociétés se rapportant :

• soit à des véhicules et autres biens dont peuvent disposer, en dehors des locaux professionnels, les dix ou cinq personnes les mieux rémunérées (selon que l'effectif du personnel dépasse ou non deux cents salariés) pour la fraction du montant total de ces dépenses excédant 20.000 F ;

• soit à des immeubles non affectés à l'exploitation, pour la fraction de leur montant supérieure à 10.000 F.

Cette taxe dont le montant ne serait pas admis en déduction des bénéfices de l'exercice 1981 serait acquittée avant la fin de la présente année : le produit budgétaire attendu serait de l'ordre de 1 200 millions de francs.

b.2.) La taxation exceptionnelle des bénéfices des banques et des sociétés pétrolières.

Il est proposé d'instituer un prélèvement exceptionnel en vue :

— de reprendre au profit du Trésor, en sus de l'impôt sur les sociétés, une partie des bénéfices substantiels réalisés par les banques,

— de taxer le supplément de recettes procuré en 1980 aux entreprises de production pétrolière par l'augmentation du prix des produits pétroliers.

b.2.1.) Le prélèvement exceptionnel sur les banques et établissement de crédit

Un excédent de bénéfices a été réalisé en 1980 par les banques et établissements de crédit : il a en général une double origine :

- la non rémunération des dépôts à vue,
- l'évolution asymétrique du taux d'intérêt servi aux comptes sur livret par rapport à celui « rémunérant » les prêts consentis par les banques.

Le Gouvernement estime légitime d'assurer un prélèvement en faveur de la collectivité sur ces bénéficiaires sous la forme d'une taxe exceptionnelle au taux de 2 % sur le montant des dépôts effectués par la clientèle sur des comptes ordinaires ou des comptes sur livrets.

Ce prélèvement serait dû par les banques et établissements de crédit soumis à l'obligation de constituer des réserves à la Banque de France : son montant ne pourrait excéder 20 % du bénéfice fiscal réalisé en 1980 (produit budgétaire : 1.000 millions de francs en 1981).

b.2.2.) La contribution exceptionnelle des entreprises de production pétrolière

Les sociétés de production d'hydrocarbures liquides ou gazeux exploitant des gisements situés sur le territoire français ont bénéficié en 1980 d'un supplément de recettes procuré par l'augmentation du prix des produits pétroliers.

Il est proposé d'effectuer un prélèvement exceptionnel de 40 % de l'augmentation en 1980 par rapport à 1979 du chiffre d'affaires hors taxe provenant de la vente des produits marchands extraits de ces gisements.

Toutefois, pour tenir compte des frais élevés occasionnés par les nouveaux puits, il est prévu d'exclure de l'assiette du prélèvement les recettes procurées par ces derniers.

Le produit budgétaire à attendre de cette mesure est de 1.000 millions de francs en 1981.

b.3.) Le relèvement de la taxe intérieure sur les carburants.

Afin d'équilibrer en recettes les charges résultant des mesures nouvelles inscrites au collectif, le Gouvernement constatant que les taux de

la taxe intérieure sur les carburants, d'un bon rendement, n'ont pas été relevés depuis janvier 1979 et ont donc subi une baisse d'environ 30 % en valeur réelle, demande de relever ces taux de manière que le supplément de prix à la pompe (T.V.A. comprise) soit de 6 centimes par litre.

Le produit budgétaire escompté pour 1981 est environ de **910 millions de francs**.

Ajoutons que le Gouvernement a proposé la suppression de la « vignette » sur les motocyclettes d'une puissance fiscale au moins égale à 8 CV : le coût de cette mesure dont l'aspect particulier ne paraît pas devoir relever de l'entraide entre citoyens est évaluée à **10 millions de francs**.

Globalement, le tableau ci-après récapitule en grandes masses les dépenses et recettes correspondantes résultant des mesures inscrites au présent projet de loi de finances qui, rappelons-le, sont en strict équilibre.

(en milliards de francs)	
DEPENSES	RECETTES
Création d'emplois publics.....0,800	Majoration exceptionnelle impôt revenus.....3,400
Emploi des jeunes et formation professionnelle.....2,000	Augmentation T.V.A. hôtels.....0,160
Construction, logements sociaux...0,200	Relèvement taxe « consommation de lux ».....0,050
aides à l'industrie (F.D.E.S., F.S.A.I. et crédits divers).....4,200	Taxe spéciale frais généraux.....1,200
Mesures de solidarité.....0,600	Taxe spéciale profits banques.....1,000
Divers.....0,110	Imposition sociétés pétrolières.....1,000
	Relèvement taxe intérieure sur produits pétroliers.....0,910
	Suppression « vignette » moto...— 0,010
Total 7,710	Total 7,710

3. — *La traduction budgétaire des mesures sociales immédiates.*

Après avoir procédé à une évaluation du nouveau déficit, le Gouvernement a entendu tirer les conséquences, au plan budgétaire, des

décisions arrêtées en faveur des catégories les plus défavorisées telles qu'elles ont été rappelées ci-dessus. Leurs incidences sur les ressources de l'Etat sont les suivantes :

(en millions de F)	
— le financement de la contribution de l'Etat à la compensation de l'augmentation des charges des entreprises résultant de la hausse du SMIC.....	2.600
— le relèvement du minimum vieillesse.....	1.680
— la majoration de l'allocation-logement.....	350
— l'augmentation des allocations familiales.....	80
— et de l'allocation aux adultes handicapés.....	20
Total.....	4.730

A cette somme il faut ajouter la conséquence directe de ces mesures sur le budget de l'Etat considéré comme employeur, estimée à 530 millions.

Au total, ce sont 5,3 milliards de francs supplémentaires qui s'ajoutent au déficit constaté de 51,3 milliards, le portant à 56,6 milliards (contre 29,4 milliards dans la loi de finances pour 1981).

*
* *

Si l'on s'en tient au cadre strict du collectif qui nous est présenté et du supplément de déficit budgétaire qu'il entraîne, on constate que l'un et l'autre restent dans des limites raisonnables. Ce déficit représente moins de 2 % du P.I.B. Faut-il rappeler que la remise à niveau, soit 21,9 milliards, qu'il comporte par rapport au déficit prévu au début de 1981 a été calculée sur année pleine ? Estimée comme elle aurait dû l'être afin de ne pas noircir inutilement la situation dont hérite l'actuel Gouvernement, elle aurait été sensiblement moindre. Quoi qu'il en soit, ce déficit est d'environ la moitié du déficit allemand, ou anglais et le tiers de l'italien. Quant aux dépenses non engagées, elles atteignent à peine 10 % du déficit total, ce qui est peu. En outre, une marge d'endettement assez large reste disponible du fait de la gestion prudente du Gouvernement précédent.

En revanche, les effets de ce collectif sur l'économie devraient être modestes. Il s'ensuivrait, d'après les premiers calculs, un accroissement du revenu disponible de 0,6 %, de la consommation des ménages de 0,8 % et de la production intérieure brute de 0,7 %. Le réajustement budgétaire qui nous est proposé ne devrait donc pas modifier sensiblement les rythmes de l'activité et de l'emploi.

Dans ces conditions, pourquoi ce collectif ? La réponse à l'évidence ne relève pas de la politique économique mais de la politique tout court. Décidé par le Gouvernement entre le 20 mai et le 10 juin dernier, il reste étroitement lié aux circonstances particulières du moment et en porte la marque.

C'est bien pourquoi il nous paraît appeler de sérieuses réserves.

La première touche à son efficacité. Avec lui, ce sont 12 milliards qui vont être injectés dans l'économie. Mais il suffira que les prix augmentent de 0,7 % pour que ses effets en soient effacés. Comme c'est hélas l'hypothèse la plus probable, on voit que le bénéfice qu'auraient pu en tirer certaines catégories sociales sera annulé.

La seconde touche au fond. Il nous est, en effet demandé de financer par des recettes de caractère exceptionnel et temporaire des dépenses durables et même, en ce qui concerne la création d'emplois publics, à très long terme. Les premières s'éteindront au 31 décembre de cette année alors qu'un emploi de fonctionnaire s'étend sur 35 ans. En année pleine, ces nouvelles dépenses représentent environ 20 milliards qui constituent du même coup un engagement anticipé de dépenses sur le budget de 1982. Il s'agit là d'un pari très risqué étant donné l'évolution prévisible de la conjoncture et la perte de recettes qui risque de s'ensuivre.

A cet égard, la comparaison entre ce premier déficit réajusté à mi-parcours de cette année et celui de 1980 est éclairante. L'année dernière, en année pleine, il s'était élevé à 34,5 milliards de francs et avait été couvert à hauteur de 23,2 milliards. Le solde à couvrir par emprunt avait donc été de 11 milliards. Aujourd'hui, les dépenses supplémentaires atteignent 34,9 milliards et ne sont couvertes par des rentrées nouvelles qu'à hauteur de 7,7 milliards. Soit un solde de 27,2 milliards qui est donc le double en milieu d'année 1981 de celui de 1980 en année pleine.

Comment le solde non couvert de ce collectif sera-t-il financé ? Nous ne le savons pas. Si c'est par l'emprunt, la charge en sera très lourde compte tenu des taux d'intérêt actuels. Si c'est par la création monétaire, elle relancera inévitablement l'inflation. En l'état actuel de

notre information et faute de précisions sur ce point capital, il faut bien conclure que la politique budgétaire inaugurée par ce collectif est grosse de dangers pour les prix et la monnaie. C'est ici le moment de rappeler une évidence singulièrement contraignante et qu'il convient de ne pas perdre de vue : **aussi longtemps que l'inflation n'aura pas été ramenée chez nous à un rythme proche de celui de nos voisins, nous serons condamnés à une rigueur budgétaire plus grande qu'eux.** Vouloir l'ignorer c'est prendre un risque considérable et mettre, si l'on ose s'exprimer ainsi, la charrue avant les bœufs.

Ainsi le problème du financement de ce déficit posé n'est pas résolu. Il en va de même de son utilisation.

Les mesures à caractère social, tels le relèvement des bas salaires, le soutien aux entreprises accablées par les taux d'intérêt et l'aide à l'embauche ne sont pas mauvaises en soi, bien au contraire. D'ailleurs il s'agit de l'accentuation d'une politique déjà largement pratiquée dans le passé. Cependant, leur efficacité économique est douteuse et on peut s'interroger, par exemple, sur les effets, concernant la relance de la consommation et donc l'activité des entreprises françaises, de l'amélioration des revenus les plus bas sur la relance de la consommation et donc l'activité des entreprises françaises. Compte tenu des habitudes de consommation en particulier chez les jeunes, les achats risquent de se porter sur des biens dont beaucoup sont importés. Quant à l'investissement productif, il relève de facteurs psychologiques autant que financiers. Or, le moins qu'on puisse dire, c'est que les perspectives ouvertes par les projets de restructuration de l'appareil industriel et bancaire renforceront sans doute nombre de chefs d'entreprises dans l'attentisme.

Quant aux nouvelles mesures fiscales contenues dans ce collectif, il en est une au moins qui aurait certainement mérité plus ample examen. C'est celle qui concerne la suppression du régime fiscal particulier des donations partages. Elle appelle en effet trois observations : une modification aussi importante du régime fiscal des particuliers devrait s'inscrire dans le cadre d'une réforme globale et tenir compte d'autres dispositions actuelles ou à venir comme l'impôt sur les successions, l'imposition des plus-values, l'impôt sur la fortune, etc. En une matière aussi grave, il est nécessaire de prendre une vue d'ensemble du problème sous peine de procéder dans le désordre et d'aboutir à un résultat sans cohérence.

Votre Commission constate en outre que le principe de la donation-partage étant conservé, son effet à savoir la division du bien aux fins d'échapper à un éventuel impôt sur la fortune ne sera pas évité. Enfin, elle considère qu'il aurait été indispensable de distinguer

entre biens inertes et capital productif. Concernant l'entreprise industrielle ou agricole, sa transmission en temps voulu est souvent la condition de sa survie et donc celle des emplois qu'elle assure. Elle a donc une réelle finalité sociale.

Ce collectif comporte par ailleurs certaines dépenses d'équipement qui font problèmes. Au cours des deux derniers budgets, un effort avait été fait pour stabiliser le déficit des entreprises publiques et il avait assez largement abouti. Or voici qu'on nous demande de voter en cours d'année près de 1,2 milliard de francs affectés à des dotations en capital à des entreprises publiques ou para-publiques, telles la Régie Renault, la Compagnie Générale Maritime, la chimie d'Etat, etc. En ce qui concerne ces deux dernières, il s'agit en réalité moins d'une augmentation de capital, opération qui peut être légitime, que bel et bien du comblement d'un déficit. C'est là un signe de bien mauvais augure au moment où il est question d'étendre l'emprise de l'Etat sur des groupes industriels actuellement sains.

Mais surtout la création massive de plus de 58 000 emplois publics ou para-publics inquiète la Commission des Finances. Elle témoigne en effet de la part prédominante prise dans le déficit budgétaire par les dépenses de fonctionnement. Certains sont assez hétéroclites et leur utilité rien moins qu'évidente. On a l'impression que trop d'administrations sollicitées à la hâte ont saisi l'occasion qui s'offrait à elle de faire aboutir de vieilles demandes. Si celles-ci n'ont pas été satisfaites dans le passé, il y avait sans doute de bonnes raisons. Est-il convenable de les proposer aujourd'hui, noyées dans une sorte de fourre-tout budgétaire ? Votre Commission en doute. Elle ne nie pas l'utilité de certains d'entre eux, en particulier dans le domaine de la santé ou des services sociaux. Mais, non producteurs de biens marchands ces emplois alourdiront sans contre partie la charge des dépenses publiques et cela au moment même ou nul, ni dans la majorité, ni dans l'opposition, ne conteste la nécessité de réduire le train de vie de l'Etat. Un déficit, pour rester sain, doit privilégier les dépenses d'investissement. Ce n'est évidemment pas le cas aujourd'hui.

5 000 de ces postes sont laissés à l'initiative locale et bénéficieront, la première année, d'une prime de 3 000 francs par emploi. Passé ce délai, ils pèseront sur le budget des collectivités locales et contribueront à l'alourdissement de leur fiscalité. Enfin le doublement brutal des postes ouverts à certains concours de haut niveau dans l'Education nationale amène à se poser au moins trois questions : comment maintenir dans de telles conditions la qualité du recrutement ? Le cas du CAPES est fondamentalement significatif où les postes mis au concours passent de 2 500 à 4 700. Comment éviter l'inégalité entre les

candidats d'hier et d'aujourd'hui ? Comment concilier l'accroissement délibéré du personnel enseignant avec les perspectives de baisse notoire de la population scolaire ?

Un Gouvernement qui se dit et se veut sensible à l'impératif de la planification, ne devrait-il pas commencer par se l'appliquer à lui-même ? Ces interrogations sans réponse suffiraient à justifier les réserves de la Commission des Finances.

Mais il en est encore deux autres de caractère plus général qui touchent à l'orientation de la politique économique et sociale qui se dessine à travers cette loi de finances rectificative.

Celle-ci se présente bien en effet comme une nouvelle, et hélas ! banale, tentative de relance de l'activité économique par la consommation. Or, toutes celles qui ont eu lieu dans le passé, soit à l'étranger comme en Suède, soit en France voici 5 ans, ont été inopérantes. Elles ont été payées par une relance de l'inflation et le brutal déséquilibre des échanges extérieurs. Certes, encore une fois, cette relance est de faible ampleur et ses conséquences devraient être limitées. Mais elle anticipe, nous l'avons vu, sur l'avenir. Or cet avenir est obéré jusqu'à la fin de l'année et le début de 1982 par deux facteurs : la médiocrité de la conjoncture internationale qui durcit la concurrence étrangère et accroît la vulnérabilité de notre marché intérieur d'une part, la faiblesse de notre investissement productif d'autre part. Il s'en suivra donc inévitablement un déséquilibre entre les dépenses et les recettes publiques qui ne pourra aller qu'en s'aggravant.

A moins qu'il ne soit fait appel, et c'est la seconde crainte de la Commission des Finances, à une accentuation des prélèvements obligatoires qui atteignent déjà 42 % du revenu national et mettent la France au second rang des nations industrielles d'importance comparable. Mais ce serait prendre le risque d'un nouvel alourdissement soit des charges qui pèsent sur les entreprises soit de la pression fiscale avec la démotivation des agents économiques qui s'en suivrait. De ce point de vue, les exemples étrangers ne sont guère rassurants.

Il reste bien une troisième voie, celle de la croissance. Mais on l'a souvent dit, celle-ci ne se décrète pas. Prétendre l'anticiper, c'est en compromettre les chances. Or c'est pourtant, semble-t-il, le risque que le Gouvernement vient de prendre.

Ainsi donc, même s'il reste prudent, même si ses finalités estimables méritent notre approbation, le dispositif économique et social qui nous est présenté à travers cette loi de finance rectificative, répétons-le,

souffre d'un vice, celui d'avoir été inspiré par des considérations plus politiques qu'économiques. Il s'inscrit à contre temps d'une évolution générale qu'il aurait été plus sage de prendre en compte. Faute de quoi, on prend le risque de le voir se retourner contre ceux-là mêmes, entreprises et particuliers, qu'il prétend soutenir.

*
* * *

Telles sont les observations que nous a paru appeler cette loi de finances rectificative. Elles justifient les amendements que votre Commission des Finances vous propose d'y apporter.

Sous le bénéfice de ces modifications, elle vous demande d'approuver le présent projet de loi.

AUDITION DU MINISTRE DÉLEGUE AUPRES DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGE DU BUDGET

Réunie le vendredi 17 juillet 1981 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, Président, la Commission des Finances du Sénat a procédé à l'audition de M. Laurent Fabius, Ministre délégué auprès du Ministre de l'Économie et des Finances, chargé du Budget.

M. Laurent Fabius a tout d'abord souhaité que les conditions du travail parlementaire soient aussi bonnes que possible, s'agissant notamment de la discussion de la loi de finances pour laquelle les délais habituels seront respectés.

Dans un exposé liminaire, le Ministre a rappelé que le nouveau Gouvernement héritait d'une situation difficile due aussi bien à l'environnement international qu'à la gestion précédente : chômage, prix, recul de l'investissement, faiblesse de nos échanges extérieurs. Face à cette situation, les mesures proposées dans le projet de loi de finances rectificative s'attachent à créer les conditions d'une croissance plus élevée grâce à un supplément de dépenses publiques pour réduire le développement du chômage. Dans une perspective nouvelle, les dépenses qui en résulteront seront financées grâce à l'appel à une plus grande solidarité.

Puis le Ministre a commenté les différents articles du projet de loi de finances rectificative, répondant aux questions des commissaires.

A l'article 1^{er} :

— M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est fait l'écho des préoccupations de la commission concernant les discriminations fiscales que cet article fait peser sur certaines catégories ;

— M. Jean-Pierre Fourcade s'est interrogé sur le fait que cet article pénalisait les cadres et de nombreux chefs d'entreprises, ce qui serait nuisible pour l'emploi.

En réponse, M. Laurent Fabius a noté que s'il y avait un inconvénient à ne taxer que les revenus déclarés par des tiers, ce dispositif avait déjà été employé de nombreuses fois dans le passé et notamment à l'occasion de l'impôt sécheresse. Par ailleurs, le Ministre a souligné que le seuil de 100 000 F choisi ne rendait que 0,7 % des contribuables justiciables de cette surtaxe qui, sur 108 000 personnes imposées, toucherait 10 000 inactifs, 30 000 salariés, 30 000 membres des profes-

sions commerciales et 30 000 membres des professions non commerciales ainsi qu'un nombre moindre d'agriculteurs.

Enfin, le Ministre a mis l'accent sur le caractère exceptionnel et non reconductible de cette contribution de solidarité qui ne devrait pas avoir d'effets négatifs sur l'emploi.

En réponse à M. Jean-Pierre Fourcade, qui s'est interrogé sur la constitutionnalité des dispositions de l'article 1 bis nouveau qui vont à l'encontre du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, le Ministre a noté qu'il existait de nombreuses taxations spéciales dans notre dispositif fiscal et que les précédents gouvernements n'hésitaient ni à créer des impositions spécifiques dans certains secteurs (par exemple Banques, Assurances, Pétrole) ni à réserver certains allègements fiscaux à des secteurs particuliers de l'Economie.

En outre, M. Laurent Fabius a assuré M. Camille Vallin que la question des chômeurs en fin de droits était à l'étude.

A l'article 1^{er} ter nouveau, M. Edouard Bonnefous président, a regretté que le texte voté par la seule Commission des Finances de l'Assemblée Nationale instituât d'emblée une rétroactivité sans que l'avis du Sénat fût pris en considération.

M. Maurice Blin a souligné que la réforme du régime des donations-partages ne pourrait être examinée qu'en fonction du réaménagement d'ensemble de l'imposition du patrimoine, en particulier parce qu'il convenait de faire la part entre les biens dormants et l'outil de travail.

M. Georges Lombard a douté que le relèvement du seuil d'abattement compense la hausse des prix.

M. André Fosset a démontré que l'article 1^{er} ter nouveau était paradoxalement défavorable au Trésor Public, en particulier parce que les donations partages fournissaient des ressources actualisées de trésorerie non négligeables.

M. Geoffroy de Montalembert a appelé l'attention de la commission sur le problème que poserait l'article 1^{er} ter nouveau en matière de transmission des biens productifs agricoles.

M. Henri Duffaut a mis en évidence le progrès représenté par le relèvement du seuil d'abattement sur les successions en ligne directe.

M. Christian Poncelet a rappelé que le Président de la République avait déclaré qu'il n'était pas envisagé de créer de nouvelles taxes sur la transmission des biens productifs.

M. Laurent Fabius a noté que les conséquences de l'article 1^{er} ter nouveau seraient d'autant plus limitées qu'à la suite d'un sous-amendement qu'il avait déposé, l'abattement de 175 000 F avait été relevé à 250 000 F ce qui réduira sensiblement l'imposition des petites successions et donations.

Dans ces conditions, il n'a pas semblé opportun au Gouvernement d'établir une distinction au bénéfice des biens productifs pour ne pas compliquer la législation d'autant que ce relèvement important de l'abattement permettrait d'exonérer les petits outils de travail ou à tout le moins d'alléger leur taxation.

M. Yves Durand a déclaré que les dispositions de l'article 2 pénalisent les entreprises exportatrices.

M. René Ballayer a déploré l'effet rétroactif de ces mesures en fonction des difficultés de trésorerie que connaissent déjà les petites entreprises. M. André Fosset a rappelé qu'il était dangereux de taxer rétroactivement les entreprises en les amenant ainsi à prendre de plus grandes précautions dans leur comportement d'investissement.

En réponse, le Ministre chargé du Budget a noté que le projet excluait de l'assiette de ces frais, les dépenses de déplacement afin de ne pas pénaliser les entreprises exportatrices.

Concernant l'article 3 relatif au prélèvement exceptionnel sur les banques, le rapporteur général a fait état des réserves de la commission quant au principe de l'imposition du chiffre d'affaires d'une activité économique ; il a indiqué que la taxation des bénéfices lui paraissait favorable.

M. Jean-Pierre Fourcade s'est demandé si la dotation en capital des établissements bancaires nationalisés serait plus tard augmentée en conséquence de ce prélèvement.

Le Ministre a répondu au rapporteur général que la base choisie pour le prélèvement exceptionnel lui paraissait saine et n'était pas le chiffre d'affaires mais les dépôts non rémunérés qui sont à l'origine des bénéfices exceptionnellement élevés des Banques en 1980. Il a rappelé par ailleurs que le prélèvement ne pourrait pas dépasser 20 % du bénéfice imposable.

M. Jean-François Pintat a fait observer que la production des gisements nationaux était vendue à des prix qui étaient loin d'approcher ceux pratiqués par les pays de l'OPEP.

En réponse à M. Jean-François Pintat, M. Laurent Fabius a fait état de ce que le rythme d'augmentation des frais d'exploitation des gisements nationaux ne suivait pas celui des prix de vente de leur production en raison de l'augmentation des cours du pétrole.

Il a indiqué que l'exploitation des gisements nouveaux ne serait pas pénalisée.

A propos de l'article 5 relatif à la majoration de TVA sur les hôtels de luxe, le rapporteur général a fait état des réserves de la commission quant à la date d'entrée en vigueur de la mesure.

M. Joseph Raybaud s'est inquiété des conséquences de cette majoration sur l'activité touristique sur la côte d'Azur et les recettes qu'elles procurent à notre économie ainsi que sur l'emploi.

M. Stéphane Bonduel a estimé que les hôtels considérés étaient en mesure de supporter la majoration prévue.

Le Ministre a répondu que le taux qui serait appliqué serait le taux normal et non pas le taux majoré et que la plupart des pays européens taxait les activités au taux moyen de la TVA comme il est proposé dans le projet de loi.

Il a indiqué que la majoration ne serait pas appliquée dans le cas où des arrhes avaient déjà été versées ainsi que lorsque des prestations avaient déjà été fournies.

A propos de la suppression de la vignette sur les motos, M. Christian Poncelet a rappelé qu'il s'agissait de biens le plus souvent importés et d'un coût élevé ; il a indiqué qu'il ne voyait pas pour quelles raisons l'exonération prévue ne s'appliquerait pas aux véhicules de bas de gamme ou ayant été achetés d'occasion.

M. Stéphane Bonduel a fait état des réserves que lui inspirait également la mesure demandée.

Le Ministre a rappelé l'importance du « phénomène moto » qui conduit des jeunes de condition modeste à faire l'acquisition d'engins qui peuvent, dans certains cas, être onéreux. Il a évoqué le contentieux important qu'avait soulevé l'instauration de la vignette moto et a fait

état du très faible rendement de cette taxe. Il a souhaité le développement de la production de motos françaises.

La commission a alors abordé l'examen de l'article 7 concernant la majoration des droits de francisation des navires de plaisance.

M. Christian Poncelet a estimé que les arguments invoqués à propos du « phénomène moto » pouvaient également être retenus en ce qui concerne les jeunes plaisanciers.

M. Yves Durand a mentionné les possibilités de fraude.

Le Ministre lui a répondu que la taxation des navires sous pavillon de complaisance était cinq fois plus importante que celle des navires sous pavillon français.

M. Marcel Fortier a regretté l'augmentation de la taxe sur les avions de loisirs de plus de 275 CV.

Concernant l'article 8 qui prévoit un relèvement des taux de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, M. Jacques Descours Desacres s'est inquiété d'une éventuelle modification de la fiscalité sur les alcools.

M. Camille Vallin s'est préoccupé des conséquences de cette augmentation sur les activités de transport routier et a rappelé que le groupe communiste avait demandé à l'Assemblée nationale de substituer d'autres ressources au produit de cette majoration.

M. Christian Poncelet a regretté que les automobilistes soient trop souvent une cible facile en cas de nécessité pour l'Etat de se procurer de nouvelles recettes fiscales.

Le Ministre a souhaité disposer d'un délai de réflexion suffisant avant d'indiquer la position du Gouvernement sur le problème de la fiscalité des alcools.

Il a indiqué, en ce qui concerne la fixation du niveau de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, que l'Assemblée nationale avait adopté le texte du Gouvernement.

En introduction à l'examen de l'article 10 relatif notamment aux créations d'emplois dans la fonction publique, le rapporteur général a estimé que certaines des mesures prévues n'étaient pas nécessaires tandis que l'on avait assisté à une certaine « poussée administrative ». Il

s'est inquiété des conséquences des augmentations massives de certains recrutements par concours sur la qualité des personnels de la fonction publique et de l'enseignement en particulier.

M. Jean-Pierre Fourcade a regretté un certain saupoudrage des créations d'emplois prévues ; il a constaté que les opérations qualifiées « d'apurement du passé » correspondaient parfois à des mesures nouvelles.

Il a enfin déploré que des mesures de nature à compromettre l'emploi dans certains secteurs voisinent avec un gonflement excessif des recettes budgétaires. Il a souligné qu'une partie des dépenses prévues n'étaient pas gagées et a estimé que le financement du présent collectif soulèverait de nombreux problèmes et pèserait sur le marché financier.

M. André Fosset a estimé que les créations d'emploi prévues à l'administration centrale du ministère du Travail n'étaient pas nécessaires.

M. Gérard Delfau a déclaré qu'il faisait confiance aux jurys des concours concernés pour maintenir la qualité du recrutement des enseignants en dépit de l'augmentation de l'encadrement.

M. Henri Goetschy, tout en estimant qu'en ce qui concerne la coopération « l'apurement du passé » couvrait des mesures nouvelles, a déclaré que le collectif manquait de générosité en ne prévoyant pas notamment suffisamment de postes de « volontaires de progrès ».

M. Stéphane Bonduel a regretté une mesure de suppression de crédits concernant le budget de la Jeunesse et des Sports dont il est rapporteur, mesure qui risquait de léser les collectivités locales.

M. Louis Perrein a espéré que la présentation du budget des Postes et Télécommunications serait améliorée pendant l'élaboration de la prochaine loi de finances.

Le Ministre, en réponse au rapporteur général, a indiqué qu'il faisait confiance aux jurys pour maintenir la qualité du recrutement des enseignants.

Il a répondu à M. Jean-Pierre Fourcade qu'il pensait que les créations d'emplois prévues dans le budget de la Culture étaient justifiées et que le découvert budgétaire n'était pas très important, en comparaison de celui des pays voisins.

Aux articles 12 et 13, M. Jean Francou a appelé l'attention du Ministre sur la nécessaire progression du budget de la Défense afin de faire face aux obligations prévues par la loi-programme.

A l'article 18, M. Jean-Pierre Fourcade a noté l'importance des 3,3 milliards de francs de prêts nouveaux destinés, selon M. Laurent Fabius, au secteur industriel (y compris la sidérurgie).

A l'article 19, M. Maurice Blin s'est interrogé sur l'importance des crédits affectés à la construction de l'Ambassade de France à Bonn.

A l'article 21, M. Camille Vallin a posé la question du respect de l'augmentation du SMIC par les entreprises et souhaité que les entreprises qui ne respecteraient pas cette augmentation ne bénéficient pas d'exonération des charges sociales.

A l'article 23, M. Laurent Fabius a répondu favorablement à une question de M. Maurice Blin sur les contrôles auxquels donneront lieu les financements faisant l'objet de la garantie de change.

A l'article 26, M. Maurice Blin a fait part de la nécessité d'assurer un contrôle rigoureux de la France sur des plans de redressement de certains pays en voie de développement.

M. Edouard Bonnefous, président, a également déploré l'absence de contrôle a posteriori sur les aides accordées à certains pays.

M. Laurent Fabius a affirmé que la procédure de l'article 26 ne devait donner lieu à aucun « dérapage » préjudiciable aux finances publiques.

A l'article 27, M. Jean-Pierre Fourcade a souligné que l'action de la garantie de l'Etat aux opérations de consolidation des prêts consentis par la B.F.C.E.E. aux Etats étrangers allait à l'encontre d'une disposition votée lors de la discussion de la dernière loi de finances.

M. Edouard Bonnefous, président, a remercié M. Laurent Fabius de la collaboration qu'il a accordée au travail de la commission.

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIERE PARTIE

CONDITIONS GENERALES DE L'EQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

MESURES FISCALES

Article premier

Majoration exceptionnelle de l'impôt sur le revenu de 1980

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée Nationale**

La partie supérieure à 100.000 F de l'impôt sur le revenu, dû au titre de l'année 1980 avant déduction, s'il y a lieu, du crédit d'impôt, de l'avoir fiscal et des prélèvements ou retenues non libératoires, est majorée de 25 %. La majoration n'est pas due si elle est inférieure à 200 F.

Lorsqu'elle fait l'objet d'une imposition distincte, la majoration est exigible dès sa mise en recouvrement. La sanction prévue à l'article 1761 du code général des impôts est applicable aux sommes non réglées le 15 du mois suivant celui de la mise en recouvrement du rôle.

**Texte proposé
par votre commission**

Non adopté (sous le bénéfice des observations ci-dessous).

Commentaires. — Cet article propose l'institution d'un complément d'impôt dû au titre des revenus de 1980 frappant les titulaires de hauts revenus.

Il s'agirait d'une majoration de 25 % applicable, non à la base imposable, mais à la cotisation d'impôt, dès lors que celle-ci excède la somme de 100.000 F et uniquement sur la fraction de la cotisation supérieure à cette somme.

En pratique cette majoration ne toucherait que 108.000 contribuables environ, soit 0,7 % des redevables imposés pour lesquels le taux marginal d'imposition passerait de 60 % à 75 %. Le produit attendu de cette mesure est d'environ 3,4 milliards de francs, étant précisé que, pour des raisons tenant essentiellement au coût de l'assiette et du recouvrement, les cotisations supplémentaires inférieures à 200 F ne seraient pas recouvrées.

Quelques exemples d'application de la majoration à des contribuables salariés sont donnés ci-après :

CELIBATAIRE (1 part)

Salaire perçu en 1980 (en francs)	Impôt initial		Montant de la majoration (en francs)	Nouvelle pression fiscale
	Montant (en francs)	Pression fiscale		
310 000	103 078	33,25 %	770	33,50 %
350 000	120 358	34,40 %	5 090	35,84 %
400 000	141 958	35,49 %	10 490	38,11 %
500 000	193 078	38,62 %	23 270	43,27 %
600 000	253 078	42,18 %	38 270	48,58 %
700 000	313 078	44,73 %	53 270	52,84 %

MARIE SANS ENFANT (2 parts)

Salaire perçu en 1980 (en francs)	Impôt initial		Montant de la majoration (en francs)	Nouvelle pression fiscale
	Montant (en francs)	Pression fiscale		
400 000	111 115	27,78 %	2 779	28,47 %
500 000	162 235	32,45 %	15 559	35,56 %
600 000	222 235	37,04 %	30 559	42,13 %
700 000	282 235	40,32 %	45 559	46,33 %

MARIE AVEC DEUX ENFANTS (3 parts)

Salaire perçu en 1980 (en francs)	Impôt initial		Montant de la majoration (en francs)	Nouvelle pression fiscale
	Montant (en francs)	Pression fiscale		
400 000	90 170	22,54 %	0	inchangé
500 000	132 983	26,60 %	8 246	28,25 %
600 000	191 393	31,90 %	22 848	35,71 %
700 000	251 393	35,91 %	37 848	41,32 %

Il s'agit bien, en effet, du seul revenu net imposable puisque le texte proposé prévoit que le montant de l'impôt sur le revenu à partir duquel la majoration s'appliquerait — soit donc 100.000 F — est celui déterminé *avant* imputation des éventuels crédits d'impôts, avoirs fiscaux ou prélèvements non libératoires.

A l'inverse, on notera que l'effet réducteur de la base imposable, et donc de la cotisation d'impôt, des différentes charges déductibles du revenu global (déductions afférentes à l'habitation principale, déductions pour investissements en action, déductions des primes d'assurance-vie capitalisation) continuerait de s'exercer.

La mesure proposée n'est pas en elle-même très novatrice. L'histoire fiscale a déjà connu de telles majorations exceptionnelles, dont la dernière remonte à 1976 : c'était celle exceptionnelle, dite « impôt sécheresse ». Mais les modalités de la mesure proposée diffèrent de celles adoptées en 1976.

La majoration de 1976, et celle proposée, prennent toutes deux comme norme de référence le montant de l'impôt dû avant majoration, mais il n'y a qu'un seul taux uniforme de 25 %.

Enfin, le recouvrement devra être effectué au cours du quatrième trimestre de l'année 1981.

Dès lors, en cas d'impositions distinctes, la pénalité de 10 % pour paiement tardif prévue par l'article 1761 du Code général des impôts sera applicable deux mois plus tôt que la normale, c'est-à-dire, à compter du 15 du mois suivant la mise en recouvrement de la majoration.

Si en revanche, celle-ci et l'impôt en principal figurent sur le même avis d'imposition, ce sera le délai normal de 3 mois prévu à l'article 1761 du Code général des impôts qui s'appliquera.

A la suite d'un large débat votre Commission des Finances, considérant qu'il pourrait s'agir de la préfiguration d'un relèvement très élevé du barème de l'impôt sur le revenu, n'a pas cru devoir, à la majorité de ses membres, retenir le présent article dans son dispositif actuel.

Article premier bis (nouveau)

Prélèvement exceptionnel sur les bénéfices des entreprises de travail temporaire

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale**

Les entreprises de travail temporaire sont soumises à un prélèvement exceptionnel de 10 % du montant de l'impôt payé au titre des bénéfices réalisés en 1980.

**Texte proposé
par votre commission**

Supprimé.

Commentaires. — Cet article additionnel a été adopté par l'Assemblée Nationale à la suite du vote de l'amendement présenté par sa Commission des Finances. Il tend à soumettre les entreprises de travail temporaire à un prélèvement exceptionnel de 10 % du montant de l'impôt dû au titre des bénéfices de l'année 1980.

Votre Commission des Finances, à la majorité de ses membres, a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article premier ter (nouveau)

**Modification des droits de mutation applicables
aux successions et aux donations-partages**

Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Texte proposé par votre commission
<p>I. — Les donations partages sont soumises aux droits de mutation à titre gratuit selon le barème prévu au tableau I de l'article 777 du Code général des impôts pour les transmissions en ligne directe.</p> <p>La réduction de 20 % des droits de mutation à titre gratuit applicable aux donations partages est supprimée.</p> <p>Ces dispositions s'appliquent aux actes passés à compter du 9 juillet 1981.</p> <p>II. — A compter de la même date, l'abattement de 175 000 F prévu au I de l'article 779 du Code général des impôts est porté à 250 000 F.</p>	Supprimé.

Commentaires. — Cet article additionnel résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée Nationale sur proposition de sa Commission des Finances. Il a pour effet de modifier le régime fiscal des mutations à titre gratuit.

Cet amendement a été motivé de la façon suivante :

« Les actes de donation-partage (seraient) soumis aux mêmes droits d'enregistrement que ceux applicables aux successions. En outre la réduction de 20 % des droits qui leur est applicable en vertu de l'article 790 du Code général des Impôts (serait) supprimée. Cette disposition (s'appliquerait) aux actes passés à compter du 9 juillet 1981 ». Elle vise à supprimer l'incitation fiscale à la réalisation de donations-partages.

« La recette budgétaire résultant de la suppression des droits pour les donations-partages » permettrait de financer en partie « un allègement des droits de mutation à titre gratuit en faveur de toutes les petites successions ou donations ». A cet effet, l'abattement à la base de

175 G) F qui est prévu à l'article 779 du Code général des Impôts et qui n'a pas été relevé depuis de nombreuses années, devait initialement être porté à 200 000 F ; après le vote d'un sous-amendement du Gouvernement, ce plafond a été fixé à 250 000 F.

Un amendement de suppression de cet article, proposé par M. DESCOURS DESACRES, a été adopté en raison notamment de l'absence de distinction entre biens productifs et biens improductifs et de la date d'application proposée par la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale.

Article 2

Taxe exceptionnelle sur certains frais généraux des entreprises

Texte proposé initialement par le Gouvernement

Les personnes physiques ou morales soumises obligatoirement à un régime réel d'imposition des bénéfices industriels et commerciaux ainsi que les redevables de l'impôt sur les sociétés doivent acquitter avant le 16 octobre 1981 un prélèvement exceptionnel de 10 % des frais généraux mentionnés aux *c, d, e* et *f*, de l'article 39-5 du code général des impôts, déduits de leurs résultats imposables au titre de 1980. Toutefois, ces frais ne sont retenus que pour la partie excédant les limites fixées en application dudit article par les arrêtés du ministre de l'économie et des finances en date des 8 juillet 1966 et 18 décembre 1978.

Le prélèvement n'est pas acquitté si son montant est inférieur à 200 F. Il est liquidé, déclaré et recouvré comme en matière de taxes sur le chiffre d'affaires et sous les mêmes garanties et sanctions.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale

Les personnes physiques...

exceptionnel, pour 1981, de 10 %...

... 18 décembre 1978. *Le prélèvement exceptionnel ne s'applique pas aux entreprises qui font l'objet d'un règlement judiciaire.*

Conforme.

Le prélèvement est exclu des charges déductibles pour l'assiette de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu.

Texte proposé par votre commission

Non adopté (sous le bénéfice des observations ci-dessous).

Commentaires. — Le présent article institue un prélèvement exceptionnel, au taux de 10 %, sur certains des frais généraux énumérés à l'article 39-5 du Code Général des Impôts exposés par des personnes physiques et morales imposées à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux ou à l'impôt sur les sociétés.

Ce prélèvement ne serait toutefois pas recouvré si son montant n'excède pas 200 F et il serait *déductible* des *résultats imposables* de 1980.

Par ailleurs, ce prélèvement ne s'appliquerait qu'aux frais généraux suivants :

— aux « dépenses et charges afférentes aux véhicules et autres biens » (dont les personnes physiques ou morales disposent en dehors des locaux professionnels) et pour la fraction de ces dépenses et charges excédant 20.000 F ;

— aux « dépenses et charges de toute nature afférentes à des immeubles qui ne sont pas affectés à l'exploitation » et pour la fraction excédant 10.000 F ;

— aux « cadeaux de toute nature » pour la fraction du montant *total* excédant 2.000 F.

Toutefois les objets conçus spécialement pour la publicité (inscription indélébile) et d'une valeur unitaire inférieure à 150 F T.T.C. n'entrent pas en compte pour l'appréciation de la somme *globale* ci-dessus.

— aux « frais de réception, y compris les frais de restaurant et de spectacles » pour la partie excédant 5.000 F.

Ces limites sont celles au-delà desquelles les frais généraux en question doivent figurer, aux termes de l'article 54 *quater* du C.G.I., sur un relevé spécial.

On constate donc :

— que tous les frais généraux ne sont pas visés par ce prélèvement exceptionnel. Sont en effet exclus les rémunérations directes et indirectes ainsi que les frais de voyages et de déplacements exposés par les personnes les mieux rémunérées de l'entreprise ;

— mais que les limites ont pour la plupart été fixées en 1966 (pour certaines en 1978) et n'ont pas été relevées depuis.

Le produit attendu de cette mesure est de *1,2 milliard de francs*.

Cet article a fait l'objet à l'Assemblée Nationale de trois amendements :

— l'un de forme, tendant à préciser que cette mesure ne sera applicable que pour l'année 1981 ;

— le second, excluant les entreprises qui font l'objet d'un règlement judiciaire ;

— le troisième, supprimant la déductibilité, des résultats imposables, de ce prélèvement.

Votre Commission des Finances, à la majorité de ses membres, n'a pas cru devoir retenir le présent article dans son dispositif actuel qui, d'une part, ne tient pas suffisamment compte des obligations des entreprises exportatrices et, d'autre part, n'autorise pas, contrairement au texte initial, la déduction, des résultats imposables, de ce prélèvement.

Article 3

Prélèvement exceptionnel sur les banques et établissements de crédit

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement**

Les banques et les établissements de crédit soumis à l'obligation de constitution de réserves à la banque de France en application du décret n° 67-27 du 9 janvier 1967 doivent acquitter avant le 16 octobre 1981 un prélèvement exceptionnel de 2 ‰ du montant moyen en 1980 des comptes ordinaires créditeurs et des comptes sur livrets libellés en francs et comptabilisés par leurs sièges et agences métropolitains. Toutefois, sont exclus de l'assiette du prélèvement les comptes des non-résidents et des établissements non bancaires admis au marché monétaire en application de la décision de caractère général du conseil national du Crédit n° 67-10 du 28 juin 1967.

Le montant moyen mentionné ci-dessus est déterminé à partir des états établis pour le calcul des réserves obligatoires à la fin de chacun des quatre trimestres de l'année 1980.

Pour les établissements soumis à l'impôt sur les sociétés au taux de 50 % ou à l'impôt sur le revenu, le prélèvement ne peut être supérieur à 20 % du bénéfice imposable de l'exercice 1980, déterminé avant tout abattement d'assiette.

Le prélèvement est exclu des charges déductibles pour l'assiette de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu de l'année 1981. Il est liquidé, déclaré et recouvré comme en matière de retenue à la source sur les revenus de capitaux mobiliers et sous les mêmes garanties et sanctions.

Un décret fixe les dispositions applicables en cas de création, cession ou transfert d'établissement.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale**

Conforme.

Conforme.

Conforme.

Conforme.

Un décret...
création, cessation d'activité,
cession... d'établissement.

**Texte proposé
par votre commission**

Non adopté (sous le bénéfice des observations ci-dessous).

Créditaires. — Cet article institue un prélèvement exceptionnel, *au taux de 2 ‰ (deux pour mille)*, sur le montant *moyen* en 1980 des comptes de dépôts à vue créditeurs ainsi que des comptes sur livrets ouverts par des résidents dans les banques et établissements de crédits soumis à l'obligation de constitution de réserves obligatoires à la Banque de France.

Ces banques et établissements de crédits sont donc ceux énumérés à l'article 2 du décret du 9 janvier 1967 c'est-à-dire, les banques inscrites, les banques populaires, les caisses de crédit agricole, les caisses de crédit mutuel, les organismes de crédit coopératif, certaines sociétés de crédit social et la Banque Française du Commerce Extérieur.

Ce prélèvement — qui ne serait pas déductible des résultats imposables de 1981 — est soumis à un plafonnement puisqu'il est prévu qu'il ne saurait en tout état de cause excéder 20 % du bénéfice fiscal de 1980.

La motivation de ce prélèvement, telle qu'elle figure dans le projet de loi, réside dans le fait que d'une manière générale les établissements financiers auraient réalisé en 1980 des bénéfices nettement supérieurs à ceux de 1979 en raison notamment, d'une part, de la non-rémunération des dépôts à vue et d'autre part du fait que le taux d'intérêt servi aux comptes sur livrets est resté inférieur à celui rémunérant les prêts consentis par les banques.

Mais il convient de noter que les modalités de ce prélèvement ne permettent pas de proportionner la charge fiscale au montant des bénéfices exceptionnels réalisés.

En effet, assis sur le montant moyen des dépôts en comptes à vue et en comptes sur livret, ce prélèvement s'apparente en réalité à une taxe sur le chiffre d'affaires et aucunement à un impôt sur les bénéfices.

Dès lors, cela risque d'aboutir en réalité à pénaliser plutôt les banques — comme le Crédit Agricole — dont les taux d'intérêt servis aux emprunteurs ont été inférieurs à ceux pratiqués par d'autres établissements puisqu'il n'y a pas de corrélation entre le montant du prélèvement et l'importance des bénéfices réalisés.

Le produit attendu de cette mesure a été évalué à *1 milliard de francs en 1981*.

L'Assemblée Nationale a adopté un amendement ajoutant la cessation d'activité parmi les situations qui doivent faire l'objet d'un décret.

Votre Commission des Finances, compte tenu des observations précédentes, à la majorité de ses membres, n'a pas cru devoir retenir cet article dans son dispositif actuel.

Article 4

Contribution exceptionnelle des entreprises de production pétrolière

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée Nationale**

Les entreprises qui exploitent en France des gisements d'hydrocarbures liquides ou gazeux doivent acquitter un prélèvement exceptionnel de 40 % de l'augmentation en 1980 par rapport à 1979 du chiffre d'affaires hors taxe provenant de la vente des produits marchands extraits de ces gisements. Toutefois, le chiffre d'affaires pour 1980 ne comprend pas les productions nouvelles au sens de l'article 8-III-1 de la loi de finances n° 80-1094 du 30 décembre 1980.

Le prélèvement n'est pas dû par les entreprises dont le chiffre d'affaires de l'année 1980 n'excède pas 50 millions F.

Le prélèvement n'est pas déductible pour la détermination du bénéfice imposable de l'année 1981. Il est établi, déclaré liquidé et recouvré selon les mêmes modalités et sous les mêmes garanties et sanctions que la retenue à la source sur les revenus de capitaux mobiliers. Il est payé pour moitié le 15 septembre 1981, et pour moitié le 16 novembre 1981.

**Texte proposé
par votre commission**

Conforme.

Commentaires. — Cet article reprend, sous une forme un peu différente, une disposition déjà retenue dans la loi de finances pour 1980 (article 9).

Le principe de base est que les entreprises qui produisent en France du pétrole ou du gaz bénéficient largement de la hausse des prix internationaux de ces produits. Aussi pour aider à la résolution des problèmes posés à la France notamment par le choc pétrolier, il est demandé à ces entreprises de reverser à l'Etat une partie de ce qui apparaît comme un « enrichissement sans cause ». Rappelons que le prix de la tonne importée de pétrole étant passé de 583 francs en 1979 à 1.022 francs en 1980, soit une hausse de 75 %, cette hausse a été à peu près suivie par les prix intérieurs.

Toutefois, il est proposé, comme précédemment, que les entreprises exploitant de petits gisements (moins de 50 millions de francs de chiffres d'affaires) soient exonérées. En pratique donc, ne seront concernées que les sociétés ELF AQUITAINE (gaz de Lacq et pétrole associé, pétrole d'Ile-de-France) et ESSO (pétrole de Parentis).

Les modalités de calcul sont certes différentes de celles retenues dans la loi de finances pour 1980 : le prélèvement était établi alors au taux de 80 % sur le produit du volume des ventes de 1978 par l'augmentation des prix entre 1978 et 1979.

Dans le présent article, le prélèvement, qui n'est que de 40 %, est assis sur la totalité de la variation du chiffre d'affaires, à l'exception de ce qui concerne les gisements nouveaux et l'accroissement de production résultant de techniques nouvelles (telles que définies par le décret prévu à l'article 8 de la loi de finances pour 1981).

Du point de vue technique, le dispositif paraît un peu meilleur : alors que précédemment les entreprises dont les gisements étaient en déclin étaient défavorisées, ce sont maintenant les entreprises dont les gisements se développent qui pourraient l'être si ne jouait en leur faveur l'exonération des gisements nouveaux. Par ailleurs, la modération du taux permet de tenir compte de l'augmentation des charges subies par les entreprises alors que, dans le cas précédent, on aurait pu aboutir à un prélèvement dépassant 100 % de l'amélioration de la marge nette. Enfin, alors que le dispositif antérieur reposait sur l'évolution des prix entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1979, le nouveau dispositif assis sur le chiffre d'affaires permet de mieux tenir compte de l'étalement des hausses au cours de l'année.

Le rendement attendu est de *1.000 millions de francs* contre 500 pour le dispositif antérieur. Il s'ajoute à celui résultant des dispositions de l'article 8 de la loi de finances pour 1981 qui ont aménagé la provision pour reconstitution de gisements et augmenté les redevances communales et départementales des mines. L'ensemble de ces mesures représentait déjà une charge de près de 1 500 millions de francs en 1981 pour les sociétés pétrolières.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter le présent article voté sans modification par l'Assemblée Nationale.

Article 5

Imposition au taux intermédiaire de la taxe sur la valeur ajoutée des hôtels de catégories 4 étoiles et luxe

Texte proposé initialement par le Gouvernement

—
A compter du 1^{er} août 1981, la taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux intermédiaire de 17,6 % sur la fourniture de logement, la pension et la demi-pension dans les hôtels et relais de tourisme de catégories 4 étoiles et 4 étoiles luxe prévues par le décret n° 66-371 du 13 juin 1966 relatif au classement et aux prix des hôtels et restaurants et les arrêtés pris pour son application.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale

—
A compter...

... et la demi-pension dans les hôtels de tourisme de catégorie 4 étoiles et 4 étoiles luxe et dans les relais de tourisme de catégorie 4 étoiles prévues par le décret...

... son application.

Texte proposé par votre commission

—
Non adopté (sous le bénéfice des observations ci-dessous).

Commentaires. — A l'heure actuelle, les prestations fournies par les hôtels sont soumises à la T.V.A. dans les conditions suivantes : le logement est taxé intégralement au taux réduit de 7 % ; la pension et la demi-pension sont taxées au taux réduit sur les trois quarts du prix et au taux intermédiaire de 17,6 % sur le quart restant ; la nourriture est taxée au taux intermédiaire.

Ce régime est applicable à tous les hôtels, qu'ils soient classés de tourisme ou non (1) et aux villages de vacances.

La mesure proposée tend donc à soumettre les deux catégories d'hôtels les plus élevées (hôtels 4 étoiles et 4 étoiles luxe) au taux intermédiaire sur *l'intégralité de leurs prestations*.

Cette mesure ne paraît guère contestable en son principe, s'agissant d'hôtels de luxe fréquentés par des personnes de condition aisée ou en voyages d'affaires. En outre, son impact serait limité.

(1) Avant le 1.1.1978, seuls les hôtels de tourisme bénéficiaient du taux réduit.

Elle concernerait 495 hôtels sur les 18 442 du parc hôtelier français soit 9,3 % du nombre de chambres disponibles.

(situation au 1.1.1980)

	nombre d'hôtels	nombre de chambres
1 étoile	10.274	177.011
2 étoiles	5.783	156.138
3 étoiles	1.890	80.950
4 étoiles	364	24.952
4 étoiles luxe	131	17.513
	18.442	456.564

Le produit de cette mesure est évalué à 160 millions de francs.

Au cours d'un large débat, l'accent a été mis essentiellement :

— sur la date d'application de la mesure qu'il aurait été préférable de fixer au 1^{er} octobre 1981 compte tenu de la saison touristique actuelle ;

— sur l'incidence de cette mesure qui risque de désavantager les hôtels français par rapport aux hôtels étrangers dont en tout état de cause le taux moyen de T.V.A. est inférieur à 17,6 %.

Pour ces raisons votre Commission des Finances, à la majorité de ses membres, n'a pas cru devoir retenir le présent article dans son dispositif actuel.

Article 6

Suppression de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur pour les motocyclettes

Texte proposé initialement
par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée Nationale

Le paragraphe III de l'article 16 de la loi de finances n° 80-30 du 18 janvier 1980 est abrogé.

Texte proposé
par votre commission

Supprimé.

Commentaires. — La loi de finances pour 1980 (article 16 — III) a soumis les possesseurs de motos de plus de 750 cm³ au paiement de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette), selon le tarif suivant :

8 à 9 CV	280 francs
10 à 11 CV	560 francs
plus de 11 CV	800 francs

Le Gouvernement propose de supprimer cette vignette. Il s'agit là d'une mesure qui n'a qu'une incidence financière limitée — *la perte de recettes liée à la mesure proposée est de 10 millions de francs* —, mais qui soulève des problèmes d'équité qui ont été déjà longuement évoqués lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1980. Quels sont les arguments en présence ?

Les partisans de la vignette moto font valoir qu'il est légitime de taxer les motos de grosse cylindrée dès lors que les voitures de faible puissance le sont déjà. D'ailleurs, le prix moyen d'une moto de plus de 750 cm³ est assez élevé (25 000 francs en moyenne) et, à l'inverse, de nombreuses personnes de condition modeste, sont contraintes d'acquérir des voitures d'assez forte puissance pour transporter leur famille.

En revanche, ceux qui sont hostiles à la taxation des motos font observer qu'elle entraîne un prélèvement non négligeable sur le pouvoir d'achat de catégories sociales le plus souvent peu favorisées, qui, malgré le prix relativement élevé des engins, choisissent la motocyclette

plutôt que l'automobile pour des raisons de commodité de transport ou pour des raisons sportives tout à fait légitimes.

D'autre part, la vignette moto s'ajoute à d'autres frais obligatoires (frais d'assurances notamment) qui sont relativement plus lourds pour les motos que pour les autos.

Enfin, l'institution de la vignette moto revêtait un caractère symbolique à l'égard d'une fraction de la jeunesse qui, à tort ou à raison, a eu tendance à s'estimer victime d'une discrimination.



Il est évidemment difficile de trancher abruptement entre ces divers arguments. On peut néanmoins aborder la question sous un angle inhabituel mais qui, en l'espèce, peut fournir l'amorce d'une solution, celui de *la philosophie de l'impôt*.

Il convient de rappeler en effet que la taxe différentielle sur les véhicules à moteur est un impôt *réel* qui atteint l'usage d'un véhicule, indépendamment des revenus et de la condition sociale de son possesseur. Sauf dans le cas des handicapés physiques ou des personnes qui utilisent leur véhicule à des fins professionnelles (taxis, V.R.P.) l'administration fiscale s'est toujours refusée à « personnaliser cet impôt ».

Aussi est-on en droit de se demander si la proposition tendant à supprimer la vignette des grosses motos parce qu'elle touche une population souvent jeune et de condition modeste ne va pas à l'encontre de ce principe.

Compte tenu de ces observations, votre Commission des Finances, à la majorité de ses membres, a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 7

Modification des droits concernant certains bateaux de plaisance

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Texte proposé par votre commission
<p>Au tableau figurant à l'article 223 du code des douanes, le droit sur la coque des navires de plaisance et de sport de plus de 5 tonneaux est porté à 140 F par tonneau au-delà du 3^e; le droit sur les moteurs est doublé pour les moteurs dont la puissance est supérieure à 10 CV; la taxe spéciale est portée à 200 F par CV.</p>	<p>I. Au tableau...</p> <p>... de plus de 8 tonneaux et moins de 10 ans est porté...</p> <p>... 200 F par CV.</p>	<p>Supprimé.</p>
<p>La majoration est applicable à compter du 1^{er} janvier 1981.</p>	<p>La majoration est applicable à l'année 1981.</p>	
	<p>II. Les taux de la taxe spéciale sur certains aéronefs fixés par le paragraphe II de l'article 14 de la loi de finances n° 80-30 du 18 janvier 1980 sont doublés à compter de l'année 1981, pour les aéronefs de 275 CV et plus.</p>	
	<p>La majoration est applicable à compter du 1^{er} janvier 1981.</p>	

Commentaires. — Les navires de plaisance supportent actuellement un droit de francisation, dont le tarif a été fixé pour la dernière fois par l'article 14 de la loi de finances pour 1980.

Toutefois, ce droit ne concerne pas la totalité des 500.000 navires de plaisance du parc français, mais seulement les 135.000 navires les plus importants, c'est-à-dire ceux qui jaugeant plus de 2 tonneaux ou qui ont un moteur d'une puissance supérieure à 5 CV. Ainsi, 25 % environ des navires de plaisance sont assujettis. Echappent en outre à la taxation, les navires possédés par des non-résidents (1).

(1) Il existe un millier de navires battant pavillon étranger mais qui sont possédés par des résidents français. Ces navires sont soumis à un droit de passeport équivalent du droit de francisation.

La mesure proposée par le gouvernement tend à majorer les droits exigibles sur les navires les plus importants. Elle intéressera 38.593 redevables.

Le tableau ci-après indique les fractions de droits sur lesquelles portent les majorations proposées.

	Tarif actuel	Nouveau tarif
1. — droit sur la coque		
par navire : jusqu'à 2 tonneaux	0	} inchangé
2 tonneaux et plus	150 F	
par tonneau au-dessus de 3 :		
3 à 5 tonneaux	102 F	102 F
5 à 10 tonneaux	72 F	} 140 F
10 à 20 tonneaux	66 F	
plus de 20 tonneaux	63 F	
2. — droit sur le moteur		
jusqu'à 5 CV	0	0
de 6 à 8 CV	37 F par CV au-dessus du 5 ^e	74 F par CV
de 9 à 20 CV	46 F par CV	92 F par CV
de 21 à 25 CV	51 F par CV	102 F par CV
de 26 à 50 CV	58 F par CV	116 F par CV
de 51 à 99 CV	64 F par CV	128 F par CV
3. — taxe spéciale		
plus de 100 CV	100 F par CV à partir du premier.	200 F par CV

La mesure proposée tend donc, à peu de chose près, à doubler les droits dus pour les navires de plus de 5 tonneaux ou possédant un moteur de plus de 5 chevaux. Le gouvernement indique qu'il s'agit de navires d'au moins 7,50 m de long, d'une valeur vénale d'environ 100.000 F.

Un tel navire acquittera désormais un droit de 504 F au lieu de 361 F jusqu'à présent. De même, on peut calculer qu'un navire de 10 tonneaux équipé d'un moteur de 25 CV acquittera un droit de 3.170 F au lieu de 1.674 F actuellement.

Le produit de la mesure est estimé à 50 millions de francs en 1981.

L'Assemblée Nationale a adopté un amendement restreignant le champ d'application de la mesure : désormais, seuls les navires de plus de 8 tonneaux et de moins de 10 ans seront concernés. En contrepartie, la taxe sur certains avions est doublée à partir d'une puissance fiscale de 275 CV.

Votre Commission des Finances, à la majorité de ses membres, a émis un avis défavorable à l'adoption du présent article.

Article 8

Nouveau barème de la taxe intérieure sur les carburants

Texte proposé initialement
et adopté par l'Assemblée Nationale

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale

Texte proposé
par votre
commission

I. A compter du 1^{er} août 1981, la taxe intérieure de consommation prévue au tableau B — produits pétroliers et assimilés — de l'article 255-1 du code des douanes est modifiée comme suit :

I. A compter...
... et assimilés - du 1 de
l'article 265 du Code.

Conforme.

Numéro du tarif douanier	Désignation des produits	Indice d'identification	Unité de perception	Quotité en francs
Ex. 27.10 (suite)	Essence d'aviation	9	Hectolitre	98,21
	Supercarburant et huiles légères assi- milées	10	Hectolitre	146,26
	Essence et autres	11	Hectolitre	137,58
Ex. 27.11	Gazole.....	19	Hectolitre	79,55
	Mélange spécial de butane et de pro- pane utilisé comme carburant exclusif dans certains véhi- cules à moteur	3	100 kg net	77,55
	Gaz naturel utilisé comme carburant dans les véhicules à moteur	5	1 000 m ³	358,95

II. Le texte de l'article 266 bis du code des douanes est remplacé par le texte suivant :

« En cas de relèvement des taux de la taxe intérieure de consommation prévue au tableau B — produits pétroliers et assimilés — de l'article 265-1 ci-dessus et des autres taxes perçues sur les mêmes produits, ce relèvement s'applique aux produits déclarés pour la consommation avant la date de changement du tarif existant en stock à cette date chez les importateurs, producteurs, raffineurs, négociants et distributeurs de produits pétroliers et assimilés, à l'exception des produits se trouvant dans les cuves des stations-service ».

II. Le texte...
... le texte suivant :

« Art. 266 bis - En cas de relèvement...
... pétroliers et assimilés - du 1 de l'article 265 ci-dessus...

... stations-service ».

Commentaires. — Le présent article a un double objet :

— relever la taxe intérieure de consommation sur certains carburants ;

— modifier la rédaction d'un article du code des douanes pour en élargir le champ d'application.

*
* *

I. — La modification du barème de la taxe intérieure sur les carburants qui nous est proposée intervient après une période d'accalmie dans ce domaine : 14 relèvements avaient été opérés entre 1973 et 1979, dont 2 en 1978. Depuis la loi de finances pour 1979, — dernière augmentation enregistrée — les barèmes étaient restés inchangés.

Pour apprécier la portée de la mesure aujourd'hui prévue et après avoir rappelé le mécanisme qui préside à l'établissement de cette imposition, nous examinerons l'importance du relèvement envisagé et ses répercussions sur les recettes fiscales ainsi que sur les prix à la consommation.

a) Le dispositif d'imposition

La taxe intérieure sur les produits pétroliers est un impôt exprimé en francs et non pas en pourcentage du prix du carburant ; ainsi, à la différence des taxes proportionnelles à la valeur, elle ne suit pas la hausse des prix et suppose un relèvement des tarifs pour augmenter le produit de la cotisation.

Le poids de cette fiscalité dans le prix de vente des carburants a considérablement varié au cours des dernières années : il représentait en 1974, 74,4 % du prix du supercarburant à la pompe ; il en représente aujourd'hui 52,1 %.

L'adoption du présent objet qui intervient donc après une pause d'un an et demi puisqu'aucun relèvement n'a eu lieu depuis janvier 1979, porterait le taux de la charge fiscale totale à 52,9 % du prix du supercarburant.

b) *Le relèvement envisagé*

— *Le champ d'application.*

Nous recenserons plus loin chacun des produits visés par le relèvement ; dès maintenant, ce qu'il convient de préciser, c'est que se trouve notamment *exclu de la majoration le fuel domestique dénommé « gasoil sous conditions d'emploi »* dans le code des douanes.

— *Le montant du relèvement.*

Le tableau suivant fait apparaître, pour chaque produit visé, le nouveau montant de la taxe et le pourcentage d'augmentation par rapport au dernier relèvement.

Désignation des produits	Unité de perception	Quotité en francs	% augmentation
Essence d'aviation	hectolitre	98,21	+ 5,4
Supercarburant et huiles légères assimilées.	hectolitre	146,26	+ 3,5
Essence et autres	hectolitre	137,58	+ 3,8
Gazole.....	hectolitre	79,55	+ 6,7
Mélange spécial de butane et de propane utilisé comme carburant exclusif dans certains véhicules à moteur	100 kg net	77,55	+ 10,8
Gaz naturel utilisé comme carburant dans les véhicules à moteur	1 000 m ³	358,95	+ 22,1 (1)

(1) La dernière majoration contenue dans la loi de finances rectificative pour 1978 avait porté le taux de la taxe de 68,83 francs — taux identique à celui de 1970 — à 293,92 francs.

La majoration fiscale qui ressortit à 5 centimes pour les divers carburants doit être complétée par l'augmentation qu'elle entraîne automatiquement pour le timbre douanier (0,10 centime) et à la T.V.A. (0,90 centime) soit au total une majoration linéaire de 6 centimes dont on examinera maintenant les répercussions.

c) Les conséquences du nouveau barème

Elles portent à la fois sur les prix à la consommation des produits en cause et sur les ressources fiscales.

— Les prix à la consommation

Le dispositif mis en place a été calculé de telle sorte que le supplément de prix à la pompe (T.V.A. comprise) représente 6 centimes par litre.

Le tableau ci-après fait apparaître la structure des prix de trois produits — supercarburant, essence, gazole — au 11 juin 1981 et ce qu'elle deviendrait après l'adoption éventuelle du présent article.

STRUCTURE DES PRIX DE CARBURANTS
(Avant : au 11 juin 1981 — Après : en cas d'adoption du projet)

Éléments de formation des prix	Supercarburant		Essence		Gazole	
	avant	après	avant	après	avant	après
Prix de reprise en raffinerie	152,45	=	145,29	=	140,27	=
Taxe intérieure	141,26	146,26	132,58	137,58	74,55	79,55
Droit de timbre	2,97	3,07	2,79	2,89	1,57	1,67
Redevance F.S.H. (1)	1	=	1	=	—	—
Redevance I.F.P. (2)	0,45	=	0,44	=	0,31	=
Frais de mise en place	5,75	=	5,75	=	5,75	=
Marge de distribution	25,90	=	24	=	20,40	=
Complément pour charge de stocks	3,57	=	3,57	=	3,46	=
T.V.A.	58,67	59,57	55,52	56,42	43,40	44,30
Prix de vente	392,02	398,02	370,94	376,94	289,71	295,71

(1) F.S.H. = Fonds de soutien aux hydrocarbures

(2) I.F.P. = Institut Français du Pétrole

Précisons qu'une proportion équivalente affecte l'augmentation des taux applicables aux gaz utilisés comme carburants dans les véhicules à moteur.

— Les ressources fiscales

Le produit budgétaire attendu de ce relèvement est estimé à **910 millions de francs.**

Il se décompose de la façon suivante :

	en millions de F
• supercarburant	521,4
• essence	105,1
• gazole	282,6
• essence aviation	1,93
• mélange spécial de butane et propane	1,35
• gaz naturel	0,18
	912,56
arrondi à 910 millions de francs	

II. — Le second paragraphe propose une *nouvelle rédaction* de l'article 266 bis du code des douanes. Ce dernier prévoyait qu'en cas de modification des taux des diverses taxes ou redevances affectant les hydrocarbures, les nouveaux droits s'appliqueraient aux quantités se trouvant en stock chez les raffineurs ou les négociants titulaires d'une autorisation spéciale.

Or, certains des intéressés avaient alors tourné la mesure, en cédant tout ou partie de leurs stocks à des entreprises-sœurs non titulaires de la dite autorisation.

Il est proposé d'appliquer la reprise à tous les commerçants propriétaires de stocks, non seulement les raffineurs ou les négociants titulaires de la licence précitée, mais aussi chez l'ensemble des professionnels, c'est-à-dire les importateurs, producteurs, raffineurs, négociants et distributeurs de produits pétroliers excepté les stations-service.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article tel qu'il a été voté par l'Assemblée Nationale.

TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES A L'EQUILIBRE
DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 9

Equilibre général

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement**

**Texte adopté
par l'Assemblée
Nationale**

**Texte proposé
par votre
commission (1)**

Le supplément de ressources tel qu'il résulte des évaluations révisées figurant à l'état A annexé à la présente loi, et le supplément de charges du budget de l'Etat pour 1961 sont fixés ainsi qu'il suit :

Conforme.

Conforme.

	Ressources (en MF)	Charges (en MF)
<i>A. Opérations à caractère définitif</i>		
Ressources du budget général	7 749	
Dépenses ordinaires civiles du budget général		25 427
Dépenses civiles en capital du budget général		2 612
Dépenses militaires du budget général		222
Dépenses ordinaires civiles des comptes d'affectation spéciale		1
Ressources et dépenses du budget annexé des P T T	1 954	1 954
<i>B. Opérations à caractère temporaire</i>		
Ressources des comptes spéciaux du Trésor :		
Comptes d'avances	20	
Charges à caractère temporaire :		
Comptes d'avances		600
Comptes de prêts		6 342
	9 723	37 178

Ressources (en MF)	Charges (en MF)
—	—
7 661	
	2 698
	156
9 635	

Ressources (en MF)	Charges (en MF)
—	—
1 929	
	25 394
	— 193
	222
3 903	5 842
	33

En conséquence l'excédent net des charges est majoré de 27 455 millions F.

27 543

29 917

(1) Les sommes portées dans ces colonnes ont été calculées compte tenu des seuls articles adoptés.

Commentaires. — Le présent article traduit l'incidence sur l'équilibre prévisionnel du budget de 1981 :

— de l'estimation des recettes, révisée sur la base des majorations fiscales du présent projet ;

— des deux décrets d'avances du 5 juin 1981 et de l'arrêté d'annulation associé du même jour ;

— des dispositions du présent projet de loi et de l'arrêté d'annulation du 30 juin 1981.

Le tableau ci-après récapitule la situation du budget de 1981 après intervention de ces textes. Il permet de discerner, par grandes catégories de dépenses et compte tenu de la distinction entre les opérations définitives et les opérations temporaires, les modifications successives apportées aux données de la loi de finances initiale par l'arrêté d'annulation et les décrets d'avances du 5 juin dernier, ainsi que par le présent projet.

Il convient à cet égard de se féliciter d'une procédure dont la tradition paraît maintenant devoir s'établir, et qui met en conformité avec les prescriptions de la loi organique la présentation des lois de finances rectificatives. Celles-ci doivent en effet, selon l'article 34 de la loi précitée, être présentées dans les formes utilisées pour la loi de finances de l'année, c'est-à-dire comporter une partie consacrée aux conditions générales de l'équilibre financier et une partie relative aux moyens des services et aux dispositions spéciales.

Outre le tableau, qui fait apparaître les suppléments de ressources et de charges prévus par le présent projet et le nouvel équilibre général qui en résulte, un état A annexé au projet de collectif budgétaire fournit le détail des ajustements par lignes de recettes, constituant ainsi le tableau des voies et moyens applicable au budget de 1981 et comparable, dans sa forme, à celui annexé à la loi de finances initiale. La même procédure vaut pour les budgets annexes et les Comptes spéciaux du Trésor.

Sous réserve des modifications figurant au tableau comparatif ci-dessus qui traduisent les décisions de votre Commission, celle-ci vous propose d'adopter cet article.

	Loi de finances initiale	Arrêté d'annulation du 5 juin 1981	Décrets d'avances (1)	Modifications liées au collectif			Total des modifications	Situation après collectif
				Ouvertures	Annulations	Net		
Opérations définitives.								
Charges :								
Dépenses ordinaires civiles	442.649	"	+ 246	25.440	- 259	25.181	25.427	468.076
Dépenses civiles en capital	51.871	"	+ 39	2.785	- 192	2.593	2.632	54.503
Dépenses militaires	123.211	"	"	222	"	222	222	123.433
Solde des comptes d'affectation spéciale	210	"	"	+ 1	"	+ 1	+ 1	- 209
Total des charges	617.521	"	+ 285	28.448	- 451	27.997	28.282	645.803
Ressources nettes	592.104	"	+ 39	7.710	"	7.710	7.749	599.853
Solde des opérations définitives	- 25.417	"	+ 246	+ 20.738	- 451	+ 20.287	+ 20.533	- 45.950
Opérations temporaires.								
Charges	7.431	- 500	+ 500	6.942	"	6.942	6.942	14.373
Ressources	3.464	"	"	20	"	20	20	3.484
Solde des opérations temporaires	- 3.967	- 500	+ 500	+ 6.922	"	+ 6.922	+ 6.922	- 10.889
Solde général	- 29.384	- 500	+ 746	+ 27.660	- 451	+ 27.209	27.455	- 56.839

DEUXIEME PARTIE
MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPECIALES

TITRE PREMIER
DISPOSITIONS APPLICABLES A L'ANNEE 1981

A. — OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF

I. — BUDGET GENERAL

Article 10

Dépenses ordinaires des services civils. — Ouvertures

Texte proposé initialement par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée Nationale	Texte proposé par votre commission
—	—
Il est ouvert aux ministres, au titre des dépenses ordinaires des services civils pour 1981, des crédits supplémentaires s'élevant à la somme totale de 25 440 091 421 F conformément à la répartition par titre et par budget qui en est donnée à l'état B annexé à la présente loi.	Il est ouvert... 25.406.800.410 F..... ...présente loi.

Commentaires. — Le présent article prévoit l'ouverture de 25,4 milliards de francs de crédits supplémentaires au titre des dépenses ordinaires des services civils, qui se répartissent notamment entre :

- le titre I : 5,4 milliards de francs
- le titre III : 1,7 milliard de francs
- le titre IV : 18,3 milliards de francs.

Ces charges s'ordonnent autour des trois axes suivants :

- l'apurement du passé,
- les créations d'emplois,
- les autres actions nouvelles.

I. — L'APUREMENT DU PASSÉ

Les ouvertures correspondant à cette rubrique s'élèvent à *16,5 milliards de francs*. Les principaux postes d'ajustement peuvent être regroupés ainsi qu'il suit :

- la réévaluation de la dette publique,
- les interventions sociales,
- l'action économique.

1) La réévaluation de la dette publique

La mise à niveau représente *4,9 milliards de francs* et concernent notamment :

— *la dette amortissable*, à hauteur de *2,5 milliards de francs*. Il s'agit :

— d'une part de faire face au paiement des *intérêts de l'emprunt 7 % 1973*, pour lequel les crédits ont été manifestement sous-évalués dans la loi de finances initiale, ainsi que votre Commission des Finances l'avait souligné lors de l'examen du budget des Charges communes,

— d'autre part, de prendre en compte les intérêts dus au titre de l'emprunt lancé en octobre 1980.

— *la dette flottante*, à hauteur de *2,4 milliards de francs*. Cet abondement, qui concerne les bons en comptes courants et les intérêts versés sur dépôts des instituts d'émission d'outre-mer, résulte indirectement de l'aggravation du déficit des finances publiques et de l'élévation des taux d'intérêt.

2) Les interventions sociales

Elles absorbent *5,5 milliards de francs*, répartis essentiellement entre les dotations budgétaires suivantes :

— l'indemnisation du chômage, à hauteur de *3,5 milliards de francs*. L'augmentation de *30 %* des journées indemnisées conduit l'Etat à abonder la subvention versée à l'UNEDIC. Cette dernière avait d'ailleurs été sous-évaluée puisqu'elle avait été calculée sur la base d'un nombre de chômeurs constant ainsi que l'avait alors dénoncé votre Commission lors de l'examen du budget de 1981. En outre, en

matière de chômage partiel, la dotation de 1981 avait été fixée sur la base de celle de 1980, année au cours de laquelle on avait enregistré une assez nette décélération des journées indemnisées à ce titre ;

— *l'action sanitaire et sociale*, à hauteur de 810 millions de francs. Qu'il s'agisse de l'aide sociale et médicale, de la santé publique, de la prévention sanitaire, on observe le même phénomène de sous-évaluation ; en effet, l'indice d'actualisation des crédits retenu en loi de finances initiale pour 1981 avait été fixé à 10 %, sans tenir compte de l'accroissement du nombre des parties prenantes et de la part prépondérante des dépenses de personnel dans ces dotations ;

— *la convention sociale sidérurgique*, à hauteur de 649 millions de francs. L'ajustement paraît tenir à l'augmentation, plus importante que prévu, du nombre des bénéficiaires de ladite convention. On peut s'étonner toutefois qu'une telle inscription complémentaire soit nécessaire sur un chapitre doté initialement de 506 millions de francs et ayant bénéficié d'un report très important de crédits non consommés en 1980 ;

— *la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle*, à hauteur de 194 millions de francs : la dotation 1981 n'avait été réévaluée que de 4,2 % ne permettant pas ainsi de prendre en compte la croissance du nombre des bénéficiaires potentiels, notamment dans le cadre du pacte pour l'emploi des jeunes ;

— *les subventions à diverses caisses de retraite*, notamment celle des mines, à hauteur de 144,5 millions de francs. L'inscription de tels crédits conduit à s'interroger sur la gestion de ladite caisse, étant observé que la liquidation d'une partie du fonds de garantie figurait déjà dans la loi de finances initiale pour 1981.

3) L'action économique

Les crédits supplémentaires demandés à ce titre s'élèvent à 4,6 milliards de francs et vont abonder les principaux chapitres suivants :

— *le contrat d'entreprise Etat-SNCF*, à hauteur de 1,4 milliard de francs. Cette majoration s'explique essentiellement par deux facteurs :

- les augmentations de tarifs n'ont pas été effectuées en janvier 1981, comme elles auraient dû l'être ;

- les hypothèses économiques sur lesquelles reposait l'équilibre du contrat d'entreprise — à savoir une hausse annuelle respectivement du P.I.B. de 3,7 %, de la consommation des ménages de 3,5 %, des prix de 7 % -- ne se sont pas réalisées ;

— *les prêts construction (épargne-logement)* à hauteur de 1,1 milliard de francs. L'insuffisance constatée est imputable à l'augmentation des taux d'intérêt qui se répercute sur le montant des bonifications de prêts accordées au titre de l'épargne-logement ;

— *les bonifications de prêts aux entreprises*, à hauteur de 637 millions de francs, ce crédit supplémentaire étant également justifié par la progression des taux d'intérêt ;

— *les bonifications des prêts du Crédit agricole*, à hauteur de 360 millions de francs. Cet ajustement concerne un chapitre évaluatif, dont la dotation avait été reconduite en 1981 à l'identique de celle de 1980. Or, le Crédit agricole a dû faire face en la matière à deux contraintes :

- l'évolution du taux de l'argent,
- la croissance importante des demandes de prêts bonifiés.

En outre, il convient de signaler divers ajustements de moindre importance, en raison de leur caractère pour le moins singulier. C'est ainsi qu'on observe :

— pour le *Ministère de la Coopération* un supplément de 205 millions de francs (chapitre 41-43 « concours financiers ») à rapprocher d'une dotation initiale égale à 287 millions de francs et restée inchangée par rapport à celle de l'année précédente. Cette sous-estimation avait d'ailleurs été relevée dans le rapport spécial consacré au budget de ce département ministériel ;

— pour le *Ministère des Transports*, un supplément de 58 millions de francs (407 millions de dotation initiale) pour actualiser les subventions allouées en 1981 au titre de la continuité territoriale de la Corse. Le recours à une telle pratique, au reste déjà dénoncée lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 1980, est injustifiable. La même observation vaut pour le supplément de 52 millions de francs demandé au titre de la subvention d'exploitation du Concorde.

II. — LES CRÉATIONS D'EMPLOIS

Le présent projet prévoit la création de 58.660 emplois répartis comme suit :

— emplois budgétaires	48.481
dont créations nettes	30.869
régularisations	17.612

— emplois non budgétaires.....	10.179
dont créations nettes	5.079
régularisations	100
emplois d'initiative locale	5.000

Le tableau suivant fait apparaître les principaux ministères bénéficiaires des créations nettes d'emplois :

Ministères	Emplois budgétaires	Emplois non budgétaires
Education.....	11 250	1.030
P. T. T.	8.000	
Budget.....	3.842	
Environnement et cadre de vie.....	1.300	150
Travail et Santé.....	1.075	2.006
Jeunesse et Sports.....	666	500
Culture et communication.....	500	500

Il convient enfin de signaler la provision inscrite au budget des Charges Communes pour financer le fonds d'aide à la création de 5.000 emplois d'initiative locale.

A cet égard, l'Etat prend à sa charge le versement pendant une année d'une subvention de 3.000 francs par mois et par emploi créé principalement par des associations sans but lucratif.

III. — LES AUTRES MESURES NOUVELLES

Elles représentent au total *8,1 milliards de francs*.

Les principales majorations de crédits demandées concernent :

— les mesures sociales immédiates, à hauteur de *5,3 milliards de francs*. Ce relèvement est destiné à compenser la hausse du SMIC (2,6 milliards), la progression du minimum vieillesse (1,4 milliard), l'augmentation de l'allocation logement (0,3 milliard) ainsi que l'incidence de ces mesures dans l'agriculture (0,4 milliard). Enfin, une dotation de 0,5 milliard traduit l'effet de ces diverses majorations sur la dette publique ;

— les mesures en faveur de l'emploi des jeunes, à hauteur de *1,6 milliard de francs*. Il s'agit de mettre en œuvre les mesures décrites plus haut et destinées à faciliter l'insertion professionnelle des jeunes arrivant sur le marché du travail dès le mois de septembre prochain ;

— *la revalorisation des retraites de combattant*, à hauteur de 425 millions de francs. Ce crédit correspond à la première tranche d'application des conclusions de la Commission tripartite chargée d'examiner le problème du « rapport constant » ;

— *les aides aux familles*, à hauteur de 105,6 millions de francs. Il est prévu de compenser ainsi le relèvement moindre que prévu des tarifs d'internat et de demi-pension appliqués dans les établissements scolaires à la rentrée de septembre 1981.

En conclusion, et au-delà de l'importance de certaines dotations complémentaires ouvertes par le présent projet, il y a lieu de souligner un certain nombre d'errements qui se renouvellent avec une régularité préoccupante et que nous n'avions pas manqué de relever lors de l'examen de la précédente loi de finances rectificative.

Des anomalies répétées dans la gestion apparaissent notamment sur certains chapitres concernant les remboursements à diverses administrations. C'est le cas, par exemple, pour les Ministères de l'Agriculture, de la Culture et de la Communication, de l'Éducation, de l'Industrie, du Travail...

Des insuffisances à propos de certaines dotations de fonctionnement conduisent à augmenter dans des proportions considérables certains chapitres : à l'Éducation, les frais de déplacement (+ 42 %), l'achat et l'entretien de matériel automobile (+ 74 %), à l'Intérieur, l'organisation des concours au titre de la formation professionnelle et de la promotion sociale (+ 58,5 %).

Comment expliquer par ailleurs, que l'entretien immobilier de l'Institution nationale des Invalides donne lieu une nouvelle fois, seulement au titre du collectif, à l'inscription de crédits budgétaires au demeurant sur un chapitre figurant au titre III alors qu'il s'agit de dépenses d'équipement ?

Plus généralement, il paraît étonnant que la gestion courante des finances publiques fasse apparaître ainsi, en milieu d'année, des insuffisances telles qu'on ne puisse attendre l'abondement intervenant traditionnellement en fin d'année.

Votre Commission des Finances a adopté deux amendements de réduction de crédits :

— sur proposition de M. FOSSET, rapporteur spécial du budget du Ministère du Travail et de la Participation : suppression des crédits

afférent à la création de 200 emplois à l'administration centrale des Ministères du Travail et de la Santé et de la Sécurité Sociale ;

— sur proposition de M. GOETSCHY : suppression d'une partie des crédits du Ministère de la Coopération relatifs aux concours financiers aux Etats africains. Cette suppression est motivée par le caractère excessif de la majoration proposée.

Sous réserve de l'adoption de ces deux amendements, votre Commission des Finances vous propose de voter le présent article.

Article 11

Dépenses en capital des services civils. — Ouvertures

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Texte proposé par votre commission
Il est ouvert aux ministres, au titre des dépenses en capital des services civils pour 1981, des autorisations de programme et des crédits de paiement supplémentaires s'élevant respectivement aux sommes de 5 842 570 000 F et de 2 785 526 000 F conformément à la répartition par titre et par budget qui en est donnée à l'état C annexé à la présente loi.	Il est ouvert... de 5 908 770 000 F et de 2 851 726 000 F... ...loi.	Supprimé.

Commentaires. — Le présent article propose, au titre des dépenses en capital des services civils, l'ouverture de 5,8 milliards de francs d'autorisations de programme et de 2,8 milliards de francs de crédits de paiement.

Les principaux départements ministériels concernés par ces dotations figurent dans le tableau suivant :

(en millions de F.)

Ministères	Autorisations de programme	Crédits de paiement
— Environnement et cadre de vie	3.097	226
— Charges communes	1.490	1.370
— Marine marchande	455	411
— Industrie	441	411
— Affaires étrangères	102	72

Ces ajustements se rapportent essentiellement :

- à l'apurement du passé,
- à des actions nouvelles.

I. — L'APUREMENT DU PASSÉ

A ce titre, il est inscrit dans le présent projet 2,5 milliards de francs d'autorisations de programme et 2 milliards de francs de crédits de paiement, qui concernent notamment :

— les concours aux entreprises publiques, à hauteur de *1,2 milliard de francs*. Les dotations en capital des entreprises suivantes sont abondées : Compagnie Générale Maritime (500 millions), Chimie d'Etat (400 millions), Renault (200 millions), Compagnie Française des Pétroles (70 millions), Air France (60 millions).

Traditionnellement, les concours aux entreprises publiques sont accrus en collectif, mais ces majorations n'atteignent pas le niveau élevé constaté aujourd'hui, alors même qu'il avait été annoncé, lors de l'examen du budget pour 1981, que ces concours devaient diminuer. C'est d'ailleurs ce que laissait penser la dotation initiale dont le montant global s'élevait à 720 millions de francs en A.P. et 1.230 millions en C.P., contre 1.685 millions en A.P. et en C.P. en 1980 et 2.180 millions en A.P. et en C.P. en 1979 ;

— *l'aide à l'armement et à la construction navale*, à hauteur de *436 millions de francs d'autorisations de programme* et *406 millions de crédits de paiement*.

Les chapitres en cause avaient été visiblement sous-évalués ; en effet, les dotations correspondantes étaient en diminution, par rapport à celles de 1980, de 8 % en autorisations de programme et de 10 % en crédits de paiement, alors que les pouvoirs publics annonçaient leur intention de revaloriser le taux de l'aide de base à la construction de navires ;

— *la construction et l'amélioration de logements sociaux*, à hauteur de *514 millions de francs d'autorisations de programme*. Le taux d'intérêt des prêts aidés au logement n'ayant pas été relevé dans les mêmes proportions que le taux d'intérêt pratiqué sur le marché financier, il est nécessaire d'apporter un complément de subvention aux organismes dispensateurs de ces prêts.

II. — LES ACTIONS NOUVELLES

Deux rubriques retiendront à cet égard notre attention :

— *l'aide au logement*, à hauteur de *2,6 milliards de francs* en autorisations de programme et *226 millions de crédits de paiement*. L'ajustement proposé intéresse d'une part le financement supplémentaire de 10.000 prêts locatifs aidés et de 40.000 prêts aidés pour l'accès à la propriété (2,1 milliards) ; d'autre part l'amélioration de 25.000 nouveaux logements H.L.M. et la construction de logements sociaux (0,5 milliard) ;

— *l'aide à l'industrie*, à hauteur de *200 millions de francs* en autorisations de programme et *80 millions en crédits de paiement*. Ce crédit

complémentaire doit permettre au *Fonds spécial d'adaptation industrielle* (FSAI) de renforcer ses actions de politique industrielle en faveur des petites et moyennes entreprises.



L'examen des principaux crédits afférents aux dépenses en capital ne serait pas complet si en étaient exclues les mesures d'annulation figurant dans le décret du 30 juin 1981.

En effet, votre Commission des Finances tient à appeler l'attention sur les deux dotations suivantes :

— celle du **Fonds spécial d'investissement routier (FSIR) — voirie locale** — réseau national déclassé, qui fait l'objet d'une annulation de 5 millions de francs en autorisations de programme.

La Haute Assemblée s'est trop souvent émue de l'insuffisance des dotations figurant à ce chapitre pour ne pas aujourd'hui regretter vivement cette amputation, si modeste qu'elle puisse paraître ;

— celle destinée à la **protection et à l'aménagement du littoral**, à hauteur de 13,4 millions de francs d'autorisations de programme et de 10,8 millions de crédit de paiements. Votre Commission des finances s'étonne d'autant plus de ces annulations que les dotations initiales pour 1981 avaient été fortement réduites (- 16 %) par rapport à 1980. En outre, au cours des trois années 1979, 1980 et 1981, tous départements ministériels confondus, les sommes consacrées à la lutte contre la pollution marine et à la protection du littoral n'auront représenté que 696 millions de francs, soit moins de 14 % du crédit global de 5 milliards de francs que la Commission sénatoriale d'enquête sur l'Amoco-Cadiz avait, à l'unanimité de ses membres, jugé indispensable d'engager à ce titre.

Votre Commission des Finances, à la majorité de ses membres, a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Article 12

Dépenses ordinaire des services militaires. — Ouvertures

Texte proposé initialement
par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée Nationale

Il est ouvert au ministre de la défense, au titre des dépenses ordinaires des services militaires pour 1981, des autorisations de programme et des crédits de paiement supplémentaires s'élevant respectivement aux sommes de 121 000 000 F et de 155 980 000 F.

Texte proposé
par votre commission

Conforme.

Commentaires. — En ce qui concerne la Défense, les ouvertures de crédits sont les suivantes :

(En F)

Sections budgétaires	Titre III	
	Autorisations de programme	Crédits de paiement
Section commune	..	387.600
Section Marine	121 000.000	121.000.000
Section Gendarmerie	..	34.593.000
Totaux	121 000 000	155.980 000

Classées par nature de dépenses, ces ouvertures s'analysent comme suit :

Rémunérations et charges sociales	16,7 MF
Entretien des personnels et fonctionnement ..	18,2 MF
Marine (<i>Tanio</i>) (AP et CP)	121 MF
Total	155,9 MF

1°) Les crédits supplémentaires demandés pour :

— les rémunérations et charges sociales.....	16,7 MF
— l'entretien des personnels et le fonctionnement des services	18,2 MF

sont destinés à couvrir les dépenses prévues pour la *création de 1 000 emplois* à compter du 1^{er} août 1981 :

10 assistantes sociales (Section commune)

990 gendarmes (31 officiers - 120 brigadiers-chefs - 839 gendarmes).

En ce qui concerne la *Gendarmerie*, la *création de 990 emplois* viendra s'ajouter aux 3 980 postes créés depuis le début de la programmation et s'intégrera dans un programme de création de 5 000 emplois, réalisant ainsi — et le dépassant même en 1981 — l'engagement pris par le Gouvernement pour la période 1979-1983 (moyenne annuelle : + 1 000 ; 1981 : + 1 720).

Contrairement aux augmentations d'effectifs inscrites aux budgets des derniers exercices, celle qui vous est proposée aujourd'hui n'est pas « hiérarchisée », ce qui devrait accroître l'impact de la mesure au niveau des brigades.

Il s'agit là d'un effort dont nous ne pouvons que nous féliciter, compte tenu des tâches, essentielles, de la Gendarmerie, à propos desquelles la population est justement sensibilisée.

2°) Les crédits demandés pour la *Section Marine* concernent dans leur totalité (121 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement) l'opération « *Tanio* » : il s'agit du financement du contrat passé avec la société Comex en vue de la neutralisation de l'épave du pétrolier « *Tanio* ».

On rappelle que le collectif de 1980 avait accordé sur ce poste 80 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article.

Article 13

Dépenses en capital des services militaires. — Ouvertures

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement**

Il est ouvert au ministre de la défense, au titre des dépenses en capital des services militaires pour 1981, des autorisations de programme et des crédits de paiement supplémentaires s'élevant à la somme de 64 200 000 F.

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

Supprimé.

Commentaires. — Les ouvertures de crédits (de même montant en autorisations de programme et en crédits de paiement) se présentent comme suit :

	En millions de F
Section Commune. — Investissements pour la Délégation générale pour l'armement	18,7
(Il s'agit de la mise à niveau des dotations de renouvellement de matériel)	
Section Marine. — Constructions neuves de la Flotte	47,5
(Ces crédits sont demandés pour ajuster le calendrier des engagements et des paiements de la tranche 1981)	

Votre Commission des Finances vous propose la suppression de cet article décidée par l'Assemblée Nationale.

II. — BUDGETS ANNEXES

Article 14

Dépenses ordinaires des budgets annexes. — Ouvertures

Texte proposé initialement
par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée Nationale

Texte proposé
par votre commission

Il est ouvert au ministre des postes, télécommunications et télédiffusion, au titre du budget annexe des P.T.T. pour 1981, des crédits supplémentaires s'élevant à la somme de 1 953 707 000 F.

Conforme.

Commentaires. — Les ouvertures de crédits demandées par le présent projet concernent principalement :

— la création de 8 000 emplois

— le maintien à 7,5 % de la rémunération des livrets de Caisse d'Epargne

1°) Figurant au nombre des principaux départements bénéficiaires d'emplois publics, les P.T.T. obtiennent 8 000 créations nettes réparties de la manière suivante :

— 640 inspecteurs et inspecteurs-élèves

— 2 240 contrôleurs

— 5 120 agents d'exploitation

destinées à assurer une meilleure qualité du service rendu aux usagers (guichets, distribution, renseignements, dérangements...).

En outre, 4 000 lauréats de précédents concours qui ne sont pas encore titularisés vont être affectés sur des emplois actuellement disponibles.

Le coût de ces créations s'élève en quart d'année à 153 MF sur la base d'une montée en charge progressive. Dans les faits les 8 000 nouveaux agents seront tous en poste au 1^{er} octobre, la date du 1^{er} août indiquée dans le document budgétaire ayant été retenue pour faciliter les opérations de recrutement.

2°) Le décret n° 80-224 du 28 mars 1980 avait institué pour une période comprise entre le 1^{er} avril et le 31 décembre 1980 une prime exceptionnelle d'épargne au taux de 1 % qui était attribuée aux titulaires des livrets A et B.

Cette mesure qui concernait les Caisses d'épargne postales, le Crédit Mutuel et le réseau de l'« Ecureuil » était destinée à réduire la disparité croissante existant entre la hausse des prix et le niveau de rémunération des livrets demeuré inchangé depuis le 1^{er} janvier 1976.

Elle devait permettre également d'enrayer la chute inquiétante de collecte que connaissaient les Caisses d'Epargne.

Compte tenu du caractère provisoire de la mesure, la dotation prévue dans la loi de finances pour 1981 avait été calculée sur la base d'un retour du droit positif antérieur, c'est-à-dire 6,5 %.

Or, un communiqué du Ministre de l'Economie en date du 26 décembre 1980 a prorogé cette prime exceptionnelle de 1 % « pour une durée indéterminée ».

De ce fait, les crédits inscrits au chapitre 67 - 02 du budget annexe des P.T.T. « Intérêts à servir aux déposants à la Caisse Nationale d'Epargne » enregistrent pour 1981 une insuffisance chiffrée à 1,8 milliard de francs que le présent projet se propose de combler.

Cette ouverture sera couverte par un accroissement à due concurrence du recours à l'emprunt.

Votre Commission des Finances a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

Article 15

Dépenses en capital des budgets annexes. — Ouvertures

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée Nationale**

Il est ouvert au Premier ministre, au titre du budget annexe des journaux officiels pour 1981, une autorisation de programme de 12 050 000 F.

**Texte proposé
par votre commission**

Conforme.

Commentaires. — *Les autorisations de programme demandées au titre du chapitre 69 - 61 du budget annexe des Journaux Officiels « Acquisitions d'immobilisations et grosses réparations » — s'élèvent à 12,05 millions de francs soit un montant supérieur à la dotation initiale de 9 millions de francs.*

Cet ajustement est destiné à permettre la passation dès 1981 des marchés afférents à la *mise en place des matériels modernes de photocomposition.*

Certes la loi de finances initiale pour 1981 comportait déjà une inscription de 5,8 millions de francs au titre de l'acquisition de matériels techniques d'imprimerie liée à cette transformation des méthodes d'impression.

Toutefois, bien que la décision soit acquise de longue date, il n'avait pas paru possible d'inscrire dans le budget 1981 une plus large fraction des crédits utiles à cette opération dans la mesure où des incertitudes pesaient encore sur le choix des systèmes, des matériels et des constructeurs.

Cette hypothèque étant à présent levée, il est possible de faire démarrer plus à fond l'opération de passage de la composition actuelle à la photocomposition.

Cet article a été adopté sans modification par votre Commission des Finances.

III. — OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF DES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE

Article 16

Comptes d'affectation spéciale. — Ouvertures

Texte proposé initialement
par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée Nationale

Il est ouvert au ministre de l'industrie, au titre des dépenses ordinaires civiles des comptes d'affectation spéciale pour 1981 un crédit supplémentaire de 800 000 F.

Texte proposé
par votre commission

Conforme.

Commentaires. — Cet article propose l'ouverture de crédits de dépenses supplémentaires pour un montant de 800 000 F au chapitre 3 du compte n° 902-09 « Compte des certificats pétroliers ».

On rappelle qu'en 1959, l'Etat a dissocié les actions qu'il détenait au capital de la *Compagnie Française des Pétroles*. Il a gardé le droit de vote, mais a émis dans le public, sur le marché financier, les titres en nominal sous l'appellation de « certificats pétroliers ».

La gestion de ces certificats est assurée par la Caisse des dépôts et consignations qui se fait rembourser par l'Etat des frais qu'elle expose à cette fin. La dotation pour ces frais de gestion était depuis quelques années de 1 million de francs. Mais cette dotation s'est révélée insuffisante pour 1981 du fait de rappels à payer pour des opérations effectuées les années antérieures (augmentations de capital notamment) ainsi qu'en raison d'une révision des tarifs de la Caisse des Dépôts.

Cependant, on peut s'interroger sur l'opportunité de la mesure proposée, étant observé que cette majoration des dépenses du compte n'empêchera pas celui-ci de rester excédentaire de 2 082 000 F. En effet les recettes du compte, essentiellement constituées par les remboursements des prêts, ont été évaluées à 3 882 000 F, pour un montant de charges porté de ce fait de 1 000 000 à 1 800 000 F.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter le présent article.

B. — OPERATIONS A CARACTERE TEMPORAIRE

Article 17

Comptes d'avances. — Ouvertures

Texte proposé initialement
par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée Nationale

Il est ouvert au ministre de l'économie et des finances, au titre des comptes d'avances pour 1981, un crédit supplémentaire de 600.000.000 F.

Texte proposé
par votre commission

Conforme.

Commentaires. — Cet article propose l'ouverture d'un crédit supplémentaire de 600.000.000 F au compte spécial du Trésor « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ».

Il s'agit en pratique de subvenir aux besoins du *Service des Alcools* qui se sont considérablement accrus à la suite de l'augmentation des distillations nécessitées par l'importance de la recette vinicole de 1979 et 1980.

Il est rappelé que la loi de finances rectificative pour 1980 avait déjà majoré les crédits de ce compte de 150 millions de francs en même temps qu'elle avait ratifié un décret d'avance pour un montant de 850 millions de francs.

Mais ces crédits supplémentaires n'ont pas permis de couvrir les charges résultant du volume des distillations effectuées. C'est la raison de l'ouverture du crédit supplémentaire de 600 millions de F demandée.

Il est à noter par ailleurs que ces crédits ont déjà été versés. En effet, ils revêtent, depuis 1980, un caractère évaluatif.

Enfin, il est vraisemblable que ces crédits demeureront néanmoins insuffisants, compte tenu du faible prix des ventes d'alcool dénaturé effectuées par le Service des Alcools.

Votre Commission des Finances vous propose de voter le présent article.

Article 18

Comptes de prêts. — Ouvertures

Texte proposé initialement
par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée Nationale

Il est ouvert au ministre de l'économie et des finances au titre des comptes de prêts et de consolidation pour 1981 des crédits de paiement supplémentaires s'élevant à la somme de 6.342.000.000 F.

Texte proposé
par votre commission

Conforme.

Commentaires. — Le présent article demande l'ouverture, au titre des comptes de prêts, de crédits supplémentaires pour un montant de 6,342 milliards de francs, ainsi répartis :

I. — *Le F.D.E.S.* voit ses crédits majorés de 5,332 milliards de francs dont une grande partie pour les prêts à l'industrie (2,692 milliards pour les prêts ordinaires et 600 millions pour les prêts participatifs).

On pourrait *a priori* s'étonner de cette ouverture de crédits supplémentaires dans la mesure où la gestion du F.D.E.S. se caractérise traditionnellement par d'importants reports de crédits.

Mais pour l'année 1981, au contraire, la totalité des crédits destinés à l'industrie, y compris les reports de l'année précédente, ont été consommés, notamment en raison du gonflement des aides à la sidérurgie.

Quant à la majoration de 600 millions des crédits destinés au versement de prêts participatifs, il faut rappeler que la dotation de la loi de finances initiale pour 1981, d'un montant de 1 milliard de francs, était en diminution de 50 % par rapport à la dotation 1980.

II. — 1 milliard de francs de crédits supplémentaires sont ouverts au compte 903-07 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour faciliter l'achat de biens d'équipement ».

Cette ouverture supplémentaire viendront donc s'ajouter aux 500 millions qui ont déjà été ouverts en cours d'année par le décret

d'avances n° 81-653 du 5 juin 1981 et dont la ratification est demandée à l'article 19 du présent projet de loi.

Dès lors, le montant total des crédits disponibles à ce compte s'élèverait à 2,625 milliards de francs à comparer à une dotation initiale de 1,125 milliard de francs.

Ces besoins de financement supplémentaire s'expliquent par l'accélération constatée depuis le milieu de l'année 1980, par les Etats étrangers, de leurs opérations et corrélativement d'une utilisation beaucoup plus rapide que lors des années passées des possibilités de prêts qui leur sont offertes par les protocoles financiers. C'est notamment le cas du Brésil, de l'Inde et de l'Indonésie.

Ainsi, les reports de crédits de la gestion 1980 sur la gestion 1981 n'ont été que de 33 millions de francs, et au cours du 1^{er} trimestre 1981, 1 milliard de crédits, soit près de 90 % de la dotation initiale, avaient déjà été consommés. A défaut donc d'ouvertures de crédits supplémentaires, le compte se serait trouvé en état de cessation de paiement.

III. — Enfin, une ouverture de crédits supplémentaires, d'un montant beaucoup plus modeste puisqu'il est de 20 millions de francs, est demandée pour le compte n° 903-15 « Avances du Trésor consolidées par transformation en prêts du Trésor ».

Il s'agit en pratique de consolider en prêt une avance consentie antérieurement à l'*Office national de la navigation* — et dans les faits au Fonds de la loi Morice dont la gestion est assurée par l'Office — dans la mesure où l'ordonnance organique de 1959 interdit les avances pour une durée supérieure à 4 ans. En effet, cette avance n'avait pas été remboursée à l'expiration de ce délai.

Votre Commission des Finances a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

C. — DISPOSITIONS DIVERSES

Article 19

Ratification des décrets d'avances n° 81-652 et 81-653 du 5 juin 1981.

Texte proposé initialement par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée Nationale

I. Sont ratifiés les crédits ouverts par le décret d'avance n° 81-652 du 5 juin 1981, pris en application de l'article 10 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959.

II. Sont ratifiés les crédits ouverts par le décret d'avance n° 81-653 du 5 juin 1981, pris en application de l'article 11-2° de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959.

Texte proposé par votre commission

I. Conforme.

II. Non adopté (sous le bénéfice des observations ci-dessous).

Commentaires. — Le présent article demande la ratification de deux décrets portant ouverture :

— l'un, d'un *crédit de 246 millions de francs pour le financement des élections législatives intervenues les 14 et 21 juin 1981.*

Dès lors la dotation globale du chapitre 37-61 « Dépenses relatives aux élections » du budget du Ministère de l'Intérieur est portée de 285.445.000 F (dotation initiale) à 531.445.000 F.

— l'autre, de crédit pour un montant de :

• *39 millions de francs* au chapitre 57-10 du Budget du Ministère des Affaires étrangères dont la dotation initiale était de 86 millions de francs.

Cette avance a pour but de permettre la poursuite du financement de *l'acquisition de l'immeuble de l'Ambassade de France à BONN.*

• *500.000 francs* au titre des Comptes de prêts des comptes spéciaux du Trésor au profit du compte « Prêts consentis aux Etats étran-

gers pour l'achat de biens d'équipement... » (cf. Commentaires sous l'article 18 du présent projet de loi).

A noter que cette ouverture de crédits supplémentaires est compensée par l'annulation, à due concurrence, d'une partie des crédits inscrits au compte n° 903-06 « Prêts à la B.F.C.E. pour le financement d'achats de biens d'équipement par des acheteurs étrangers ».

Après avoir donné un avis favorable à l'adoption du paragraphe I, votre Commission des Finances dans l'état actuel de ses informations sur l'acquisition de l'immeuble abritant l'Ambassade de France en Allemagne Fédérale, et à la majorité de ses membres, n'a pas cru devoir adopter le paragraphe II du présent article.

Article 20

Aide au logement social

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement**

Le plafond du montant d'emprunts contractés en vue de la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements bénéficiant de l'aide de l'Etat est porté de 45.630 millions F à 56.590 millions F.

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

Pour l'année 1981, le plafond...

...56.590 millions F.

Commentaires. — Traditionnellement les lois de finances fixent le plafond des emprunts contractés pour le logement et qui ouvrent droit à l'aide de l'Etat. Ce plafond est cohérent avec les dotations budgétaires correspondantes (fascicule « Environnement et cadre de vie »).

Dans le présent collectif il est proposé d'accroître les dotations budgétaires afin de lancer 10.000 prêts locatifs aidés (PLA) et 40.000 prêts aidés pour l'accession à la propriété (PAP) s'ajoutant aux 77.000 PLA et aux 140.000 PAP prévus par la loi de finances initiale (y compris ceux inscrits au fonds d'action conjoncturelle débloqués depuis lors).

En conséquence, il est nécessaire de relever à due concurrence le plafond des emprunts ouvrant droit à l'aide de l'Etat ce que propose le présent article, qui le fait passer de 45.630 à 56.590 millions de francs. L'augmentation se décompose en 1.737 millions de francs pour les 10.000 PLA et 9.223 millions de francs pour les 40.000 PAP.

Un amendement a été voté par l'Assemblée Nationale, apportant une précision utile : le plafond du montant d'emprunts n'est fixé que pour l'année 1981.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter le présent article tel qu'il a été voté par l'Assemblée Nationale.

Article 21

Allègement des charges sociales des entreprises destiné à compenser le relèvement exceptionnel du salaire minimum de croissance intervenu au 1^{er} juin 1981

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée Nationale**

**Texte proposé
par votre commission**

I. Le taux des cotisations de sécurité sociale, dues par les employeurs visés au quatrième alinéa de l'article 1 de la loi n° 79-575 du 10 juillet 1979 portant diverses mesures en faveur de l'emploi, est uniformément réduit de 6 points et demi dans les conditions suivantes

Conforme.

Cette réduction est accordée au titre des salariés dont la rémunération, entendue au sens de la réglementation relative à l'application du salaire minimum de croissance, ne dépasse pas, en France métropolitaine, 3.480 F par mois pour une durée hebdomadaire de travail au moins égale à quarante heures ou 20,06 F par heure pour une durée de travail inférieure. Ces salariés doivent, en outre, soit avoir bénéficié, depuis le 31 mai 1981, d'une augmentation de salaire directement liée à la revalorisation du salaire minimum de croissance intervenue le 1^{er} juin 1981, soit avoir été recrutés postérieurement à cette date

II. L'Etat rembourse aux maîtres d'apprentissage la moitié de l'augmentation des salaires des apprentis, résultant du relèvement du salaire minimum de croissance intervenu le 1^{er} juin 1981, aussi longtemps que celui-ci ne dépasse pas, en France métropolitaine, les montants définis au paragraphe I.

Conforme.

Ce remboursement est accordé au titre des apprentis visés par l'article L. 118-6 du code du travail ou par l'article 2 de la loi n° 79-575 du 10 juillet 1979.

III. Les dispositions précédentes s'appliquent aux augmentations de salaires portant sur des périodes d'emploi postérieures au 31 mai 1981. Un décret détermine leurs conditions de mise en œuvre dans les départements d'outre-mer et précise les cas dans lesquels une augmentation de salaire ouvre droit au bénéfice du présent article

Conforme

Commentaires. — Avec pour objectif de renverser la tendance actuelle de dégradation accélérée de la situation de l'emploi, le Gouvernement se propose de mettre en œuvre une politique économique et sociale qui comporte plusieurs étapes.

A court terme, il a souhaité en premier lieu relancer l'activité économique par des aides à l'investissement et une stimulation de la demande.

Cette dernière est attendue des mesures de solidarité nationale adoptées le 3 juin dernier parmi lesquelles figure — à côté de la majoration des allocations familiales, du relèvement du minimum vieillesse et de l'augmentation de l'allocation logement — *la revalorisation de 10 % du SMIC au 1^{er} juin 1981.*

Le nouveau taux horaire du SMIC est fixé à 16,72 F contre 15,20 F depuis le 1^{er} mars 1981. Le SMIC mensuel sur la base de 174 heures s'élève à 2.909,28 francs.

La durée effective moyenne du travail étant d'environ 41 heures par semaine, *le salaire mensuel minimum atteint 3.000 francs.*

Cette progression de 10 % peut être décomposée de la manière suivante :

- + 3,3 % au titre des prix de février à avril
- + 1 % au titre des prix en mai
- + 0,67 % soit la moitié du pouvoir d'achat du taux de salaire horaire ouvrier d'avril 1980 à avril 1981

+ 5 % Cette augmentation serait intervenue en tout état de cause par application des dispositions légales

• les 5 % supplémentaires sont destinés à permettre une amélioration du pouvoir d'achat des catégories les plus défavorisées.

Dans le même temps, les Pouvoirs publics ont arrêté le principe d'une compensation de la hausse du SMIC sur les coûts de production des entreprises par un allègement des charges sociales, à titre exceptionnel et transitoire.

L'article 21 comporte les modalités pratiques de mise en œuvre de ce principe.

Ainsi l'augmentation du coût salarial (salaire direct + salaire indirect) qui résulte de la hausse du SMIC sera compensée pour moitié

environ (6 points et demi) par une réduction équivalente des charges sociales de l'employeur qui s'appliquera *jusqu'à un salaire égal à 1,2 fois la nouvelle valeur du SMIC*, soit 3 480 francs par mois pour une durée hebdomadaire de travail au moins égale à 40 heures.

Sont concernés, les salariés recrutés depuis le 1^{er} juin 1981 et ceux qui ont bénéficié depuis le 31 mai 1981 d'une augmentation de salaire directement liée à la revalorisation du SMIC intervenue (exclusion des augmentations hiérarchiques).

Deux exemples concrets devraient permettre de mieux cerner le mécanisme :

1^{er} exemple : Le « smicard »

— Montant des cotisations sociales à la charge de l'employeur : 43 %.
Soit :

• Assurance maladie-maternité.....	13,45 %
• Assurance vieillesse.....	8,20 %
• Prestations familiales.....	9,00 %
• Accidents du travail (taux courant dans l'industrie retenu par le Gouvernement dans son exemple).....	4,00 %
• Retraite complémentaire non-cadres (taux minimum) .	2,64 %
• Assurance chômage (ASSEDIC + fonds de garantie des salaires).....	3,01 %
• Construction-logement (participation des employeurs à la construction + fonds national d'aide au logement).....	1,00 %
• Taxe d'apprentissage y compris cotisation supplémen- taire.....	0,30 %
• Participation des employeurs à la formation profes- sionnelle continue.....	1,10 %

— Montant du SMIC mensuel en vigueur :

- au 1^{er} juin : 2.900 francs (chiffre arrondi)
- au 1^{er} mars : 2.635 francs (chiffre arrondi)

— Coût salarial mensuel du « smicard »

• au 1^{er} juin : 4.147 F (soit 2.900 F + 43 % de cotisations sociales à la charge de l'employeur ;

- au 1^{er} mars : 3.768 F (soit 2.635 + 43 %)

— Différence entre les deux coûts salariaux mensuels du « smicard » :
379 F (4.147 F — 3.768 F)

— La compensation de la hausse du SMIC décidée par le Gouvernement s'élèvera à 189,50 F (379 F : 2) soit en arrondi, 190 F. L'employeur pourra donc retrancher du montant des cotisations sociales qu'il verse à l'URSSAF la somme de 190 francs.

2^e exemple : salaire de 3.000 francs

— Un travailleur dont le salaire brut mensuel était de 3.000 F bénéficie d'une augmentation de 10 % à la suite de la hausse du SMIC (par répercussion). Son nouveau salaire brut est de 3.300 francs.

— Coût salarial mensuel

- avant le 1^{er} juin : 4.290 F (soit 3.000 + 43 %)
- à partir du 1^{er} juin : 4.719 F (soit 3.300 + 43 %)

— Différence entre les deux coûts salariaux : 429 F. (4.719 — 4.290).

— La compensation sera égale à 214,50 F (429 : 2) soit en arrondi 215 F somme que l'employeur pourra retrancher du montant des cotisations sociales qu'il verse à l'URSSAF.

Les effectifs réellement concernés sont difficiles à connaître avec précision. Selon une enquête de l'I.N.S.E.E., un salarié sur deux gagnait moins de 3.600 F à 3.700 F en avril 1980. En juillet 1980, 840.000 personnes ont bénéficié directement de l'augmentation du SMIC.

En ce qui concerne les apprentis, quelque soit leur statut, l'Etat remboursera aux maîtres d'apprentissage la moitié de l'augmentation de salaire des intéressés induite par la revalorisation du SMIC.

La compensation n'a pas d'effet rétroactif. Elle s'appliquera aux périodes d'emploi postérieures au 31 mai 1981.

Trois idées essentielles paraissent avoir guidé les Pouvoirs publics :

— ne pas alourdir la charge de trésorerie des entreprises et notamment de celles dont la valeur ajoutée comporte beaucoup de main-d'œuvre.

Ces dernières se situent en effet bien souvent dans des branches en difficulté confrontées à la concurrence très vive des pays à bas salaires ;

— dissuader les employeurs de répercuter la hausse du SMIC sur l'ensemble des grilles salariales ;

— donner à la mesure un « caractère exceptionnel et transitoire » puisque celle-ci s'éteindra progressivement avec les hausses successives à venir du SMIC. Une fois le seuil de 3.480 F franchi par le SMIC, le système s'arrêtera.

Le coût net de la mesure pris en charge par l'Etat a été chiffré à 2.600 millions de francs pour 1981. Cette somme est inscrite dans la présente loi de finances rectificative au chapitre 44-78 (nouveau) du budget des charges communes.

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

Article 22

Dispositions en faveur de l'emploi

Texte proposé initialement par le Gouvernement

La loi n° 79-575 du 10 juillet 1979 portant diverses mesures en faveur de l'emploi est modifiée comme suit :

I. Le deuxième alinéa de l'article premier est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les cotisations des employeurs dont la moitié est prise en charge par l'Etat sont les cotisations dues au titre des salariés embauchés entre le 1^{er} juillet 1981 et le 30 juin 1982, entrant dans l'une des catégories suivantes à la suite de leur embauche :

Jeunes gens âgés de moins de 26 ans, ayant depuis moins de deux ans cessé leurs études scolaires ou universitaires, leur apprentissage, leur participation à un stage de formation professionnelle continue ou achevé leur service national ;

Femmes sans emploi qui sont depuis moins de dix ans veuves non remariées, divorcées non remariées, séparées judiciairement, célibataires assumant la charge d'au moins un enfant, ou bénéficiaires de l'allocation de parent isolé en vertu des articles L. 543-10 à L. 543-16 du code de la sécurité sociale ;

Personnes âgées d'au moins 45 ans, privées d'emploi depuis au moins un an et bénéficiant ou ayant bénéficié d'une allocation de chômage ».

L'Etat continue à prendre en charge la moitié des cotisations des employeurs au titre des jeunes gens ou des femmes seules embauchées entre le 1^{er} juillet 1979 et le 30 juin 1981.

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

Alinéa supprimé.

I. — A. — Le deuxième alinéa de l'article premier de la loi n° 79-575 du 10 juillet 1979 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les cotisations...

...chômage ».

B. — L'Etat...

juin 1981.

I bis (nouveau) — Dans le cinquième alinéa de l'article premier de la loi n° 79-575 du 10 juillet 1979, les mots : « ou 1982 » sont remplacés par les mots : « 1982 ou 1983 ».

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement**

II. Le premier alinéa de l'article 3 est complété comme suit : « Les collectivités locales bénéficient des mêmes dispositions ».

III. Aux articles 2 et 4 la date du 30 juin 1982 est substituée à celle du 31 décembre 1981.

IV. A la première phrase du premier alinéa de l'article 5, au lieu de « en 1979 et 1980 », lire « en 1979, 1980, 1981 ou 1982 ». Son bénéfice est maintenu aux employeurs qui auraient embauché des chômeurs âgés de plus de 45 ans jusqu'à la date d'application de la présente loi.

V. L'article 6 est abrogé.

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

II. — Le premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 79-575 du 10 juillet 1979...
...des mêmes dispositions. »

III. — Aux articles 2 et 4 de la loi susvisée, la date...
...31 décembre 1981.

IV. — A la première phrase...
de l'article 5 de la loi susvisée, au lieu.....
...1982 ». (le reste supprimé).

V. — L'article 6 de la loi susvisée est abrogé à compter du 1^{er} juillet 1981.
Toutefois, le bénéfice de cet article est maintenu aux employeurs qui auraient embauché avant le 1^{er} juillet 1981 des chômeurs âgés de plus de quarante-cinq ans.

Commentaires. — Face à une situation de l'emploi qui ne cesse de se dégrader depuis le début de l'année et étant donnée l'urgence que présente l'accueil des jeunes arrivant sur le marché du travail en septembre, il a été décidé de prolonger jusqu'au 30 juin 1982 le dispositif du « troisième pacte pour l'emploi » mais en le réorientant dans l'attente d'une réforme plus en profondeur dont l'étude a été confiée à M. Bertrand SCHWARTZ.

Cet aménagement revêt *trois aspects principaux* :

— développer les formules assurant l'insertion directe des jeunes sous contrat de travail de droit commun (embauche avec exonération de 50 % des cotisations patronales de sécurité sociale et contrat emploi-formation) ;

— assurer une plus grande stabilité de l'emploi des jeunes bénéficiaires des aides à l'insertion (allongement des garanties d'emploi) ;

— assurer en priorité le bénéfice des mesures aux jeunes, et notamment aux jeunes femmes, sortant de l'appareil éducatif sans formation professionnelle.

L'article 22 du présent projet traduit cette nouvelle orientation en opérant *les modifications* nécessaires dans la loi n° 79-575 du 10 juillet portant diverses mesures en faveur de l'emploi.

Ces dernières peuvent être résumées ainsi qu'il suit :

— *embauche avec exonération de 50 % des cotisations patronales de sécurité sociale*

• le salarié doit être embauché pour une période minimale de *12 mois* contre 6 précédemment ;

• les catégories de bénéficiaires sont au nombre de *trois* : les jeunes de moins de 26 ans ayant depuis moins de *2 ans* (1 an actuellement) terminé leurs études, service national..., certaines catégories de femmes ainsi que les *travailleurs âgés d'au moins 45 ans en chômage depuis un an au moins*.

Cette nouvelle disposition comporte corrélativement *la suppression de la prime d'initiation à l'embauche de 8.000 francs* existant dans l'ancien système en faveur de cette catégorie (abrogation de l'article 6 de la loi de juillet 1979).

— substitution aux « stages pratiques en entreprise » des *stages d'expérience professionnelle* destinés aux jeunes sans emploi de 18 à 26 ans dont au moins *60 % de jeunes femmes* (mesure nouvelle), aux femmes seules sans emploi ainsi qu'aux jeunes de 16 à 18 ans ayant terminé un cycle complet de l'enseignement technologique.

Par ailleurs, pour la première fois, les *collectivités locales* sont habilitées à accueillir des stagiaires.

— *substitution aux stages de formation professionnelle du troisième pacte des stages de préparation à la vie professionnelle* avec possibilité d'alternance de stages en entreprises et de périodes de formation pendant une durée de 12 mois pour les jeunes dont l'insertion présente des difficultés particulières.

Dans ces deux derniers cas un rôle accru est dévolu à l'A.N.P.E. dans la présentation du jeune, la définition et le suivi des stages, l'orientation à l'issue de celui-ci. *Priorité sera donnée aux jeunes présentés par l'A.N.P.E.*

— *Contrat emploi-formation :*

• la durée moyenne de formation passe de 380 à 440 heures

• chaque heure de formation est prise en charge par l'Etat sur la base de 4 fois le *minimum garanti* (soit environ 38 francs) au lieu de 3,5 fois actuellement ;

• le salarié doit être embauché pour une période minimale de 12 mois dans le cas d'un contrat emploi-formation de moins de 500 heures de formation et de 24 mois lorsque celui-ci comporte plus de 500 heures de formation (durées actuelles : respectivement 6 et 12 mois).

Au total, l'ensemble de ces mesures doit concerner 640.000 personnes (contre 540.000 pour la deuxième campagne du troisième pacte pour l'emploi) :

— embauches avec exonération	
• jeunes, femmes, travailleurs âgés.....	290.000
• apprentis.....	125.000
— stages d'expérience professionnelle.....	50.000
(contre 140.000 précédemment)	
— stage de préparation à la vie professionnelle.....	60.000
— contrat emploi-formation.....	100.000
— prime d'embauche du premier salarié dans l'artisanat.....	15.000

pour un coût total de près de 7 milliards de francs (période allant du 1^{er} juillet 1981 au 30 juin 1982).

Tout en reconnaissant la nécessité impérieuse de reconduire un tel dispositif dans la conjoncture actuelle, on attendra beaucoup de la réflexion que doit mener au fond M. SCHWARTZ.

En effet, ce nouveau dispositif — malgré les aménagements qu'il comporte — rencontre les mêmes limites que les précédents.

A savoir qu'ils n'ont un effet sensible qu'à très court terme contribuant à ralentir la forte montée saisonnière du chômage des jeunes à l'automne. Mais à moyen terme, ils n'ont pas d'influence véritable sur le nombre d'emplois.

« Les mesures des pactes n'ont pas accru sensiblement l'offre d'emplois salariés », telle est la conclusion de l'étude la plus sérieuse faite sur les effets des pactes nationaux pour l'emploi (Economie et prévision — *Statistiques et études financières série économique n° 47*).

Par ailleurs, sur le plan qualitatif le constat n'est pas satisfaisant. Sur ce point on soulignera l'effort particulier fait en direction des jeunes sans formation dans les mesures qui viennent d'être décidées.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter le présent article dans la rédaction retenue par l'Assemblée Nationale.

Article 23

**Stabilisation des charges du service d'emprunts
contractés en devises étrangères
par des établissements de crédits spécialisés
dans le financement à long terme des investissements**

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée Nationale**

Le deuxième alinéa du paragraphe IV de l'article 22 de la loi de finances pour 1981 (loi n° 80-1094 du 30 décembre 1980) est abrogé.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale**

Le deuxième...
.....pour 1981
.....n° 80-1094 du 30 décembre 1980) est
abrogé.

**Texte proposé
par votre commission**

Non adopté (sous le bénéfice des observations ci-dessous).

Commentaires. — Cet article propose la suppression du deuxième alinéa du paragraphe IV de l'article 22 de la loi de finances pour 1981.

Ce paragraphe IV est ainsi rédigé :

« Le Ministre de l'économie est, jusqu'au 31 décembre 1981, habilité à conclure avec des établissements de crédit spécialisés dans le financement à moyen et long termes des conventions établissant pour chaque opération les modalités selon lesquelles pourront être stabilisées les charges du service d'emprunts qu'ils contractent en devises étrangères.

La contrevaieur en francs de ces emprunts sera utilisée pour l'octroi de prêts à des entreprises françaises qui réaliseront des investissements susceptibles d'entraîner une amélioration de la balance des paiements ».

Ce paragraphe autorise donc les établissements de crédit spécialisés dans le financement à moyen et long termes (Crédit National, Sociétés de Développement Régional, et crédit d'équipement aux P.M.E., essentiellement), à émettre des emprunts dont le produit doit être utilisé sous forme de prêts consentis à des entreprises françaises qui réalisent des investissements susceptibles de se traduire par une amélioration de la balance des paiements.

Ces emprunts bénéficient, de la part de l'Etat, d'une garantie de change, qui est accordée à la suite de conventions passées entre le Ministre de l'économie et les établissements émetteurs.

Le présent article 23 ne modifie pas l'économie générale de ce paragraphe ; il a seulement pour effet de supprimer l'obligation très stricte, posée par le deuxième alinéa du § IV, selon laquelle c'est la contrevaletur même en francs, du produit de ces emprunts, qui devrait être affectée au financement d'investissements susceptibles d'améliorer la balance des paiements.

Mais si cette stricte affectation est supprimée, de façon à rendre plus souples les conditions de financement des établissements de prêts, le principe selon lequel ceux-ci doivent financer des investissements susceptibles de contribuer à l'amélioration de la balance des paiements n'est pas supprimé.

Votre Commission des Finances s'est inquiétée d'une suppression qui ouvre, sans possibilité apparente de contrôle, la voie à des comportements ne correspondant pas à la finalité du dispositif contenu dans la loi de finances pour 1981.

A la majorité de ses membres, elle n'a pas cru devoir retenir le présent article en l'état actuel de ses informations.

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

Article 24

Régime des pensions attribuées aux ressortissants algériens

Texte proposé initialement
par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée Nationale

Les pensions, rentes ou allocations viagères attribuées aux ressortissants de l'Algérie sur le budget de l'Etat ou d'établissements publics de l'Etat et garanties en application de l'article 15 de la déclaration de principe du 19 mars 1962 relative à la coopération économique et financière entre la France et l'Algérie ne sont pas révisables à compter du 3 juillet 1962 et continuent à être payées sur la base des tarifs en vigueur à cette même date.

Elles pourront faire l'objet de revalorisations dans des conditions et suivant des taux fixés par décret.

Les dispositions prévues aux alinéas ci-dessus sont applicables aux prestations de même nature, également imputées sur le budget de l'Etat ou d'établissements publics de l'Etat, qui ont été attribuées aux ressortissants de l'Algérie après le 3 juillet 1962 en vertu des dispositions du droit commun ou au titre de dispositions législatives ou réglementaires particulières et notamment en application du décret n° 62-319 du 20 mars 1962.

Texte proposé
par votre commission

Conforme.

Commentaires. — Au regard de l'ensemble des ressortissants — fonctionnaires et combattants — des pays ou territoires ayant appartenu à l'Union française ou à la Communauté française ou ayant été placés sous protectorat ou sous tutelle, l'article 71 de la loi de finances pour 1960 dispose que les pensions, rentes ou allocations auxquelles ils

pouvaient prétendre étaient remplacées par des indemnités annuelles non péréquables et non réversibles, calculées sur la base des taux en vigueur à la date de leur transformation, au moment de l'accession à l'indépendance.

C'est ce régime qui est actuellement appliqué aux 51.000 ressortissants algériens aujourd'hui concernés. Ces derniers perçoivent une indemnité annuelle payée sur la base des tarifs en vigueur au 3 juillet 1962, date de l'indépendance de l'Algérie.

Comme pour les autres anciens ressortissants français, les indemnités qui leur sont versées peuvent faire l'objet de revalorisation dans des conditions fixées par décret.

Toutefois cet état de fait n'est pas en concordance avec la rédaction de l'article 15 de la déclaration de principe du 19 mars 1962 relative à la coopération économique et financière entre la France et l'Algérie qui comporte les seules dispositions suivantes : « sont garantis les droits à pension de retraite ou d'invalidité acquis auprès d'organismes français ».

Le présent article a donc pour objet d'harmoniser la formulation des deux textes précités en prévoyant que les pensions garanties par l'article 15 de la déclaration de principe précitée ne sont pas révisables et continuent d'être payées sur la base des tarifs en vigueur au 3 juillet 1962.

Une règle identique s'appliquera aux prestations de même nature attribuées aux ressortissants algériens après le 3 juillet 1962 en vertu soit du droit commun soit de dispositions législatives réglementaires particulières.

Ainsi en est-il notamment de celles du décret n° 62-319 du 20 mars 1962 relatif aux droits en matière de pension des militaires français musulmans d'Algérie de carrière ou servant sous contrat.

Dans les faits rien n'est modifié pour les ressortissants algériens, seules les difficultés d'application du texte de 1962 sont appelées à disparaître.

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

Article 25

Relèvement des pensions perçues par les ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité

Texte proposé initialement
par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée Nationale

Il est ajouté à la fin du premier alinéa de l'article L. 8 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, les mots suivants : « majorée de 5 % ». Cette revalorisation prend effet à compter du 1^{er} juillet 1981.

Texte proposé
par votre commission

Conforme.

Commentaires. — L'article L 8 bis du Code des pensions militaires d'invalidité, tel qu'il résulte de l'article 2 de la loi du 31 décembre 1953 a indexé le montant des pensions d'invalidité sur les traitements de la Fonction publique.

Cette indexation — c'est-à-dire le *rapport constant* — établie entre pension et traitement de la Fonction publique se fait à partir d'un indice de la grille de la Fonction publique, l'indice 170, retenu parce qu'il représentait le traitement brut de la Fonction publique égal, en 1937 et en 1954, à la pension du mutilé à 100 %.

Aux termes de l'article précité, le « point de pension » qui permet de calculer *le montant annuel de la pension est égal au 1/1000^e du traitement correspondant à l'indice 170*. Toute variation de ce dernier entraîne une modification identique du point de pension.

Le problème de l'application de ce « rapport constant » a constitué le point le plus important du contentieux existant ces dernières années entre le monde combattant et les Pouvoirs publics.

Les anciens combattants et victimes de guerre ont affirmé que leurs pensions — fixées comme cela a été indiqué ci-dessus — connaissent un décalage par rapport aux traitements des fonctionnaires avec lesquels elles sont liées en théorie.

Au plan du droit, la question a été tranchée par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 26 mai 1965 : l'application du « rapport constant » a été correcte.

Se plaçant sur le plan de l'équité, les associations représentatives des intéressés ont maintenu leur point de vue, à savoir que la pension reste calculée sur la base de l'indice net 170, alors que tous les corps de fonctionnaires dotés en 1953 du même indice net ont obtenu une revalorisation indiciaire.

Le Secrétariat d'Etat aux Anciens Combattants avait alors entrepris une large concertation, associant les parlementaires, l'administration et les représentants des principales catégories de pensionnés afin de « déterminer avec précision l'évolution respective de la situation des fonctionnaires et des pensionnés ». Cette évolution devait être appréciée en faisant la balance entre les avantages dont ont bénéficié respectivement les fonctionnaires et les pensionnés.

Une Commission tripartite, constituée à cet effet s'est réunie pendant plus de deux ans de février 1978 à avril 1980 avec des périodicités variables et une interruption regrettable de près de six mois en 1979.

A l'issue de ces travaux, le rapport présenté par les parlementaires membres de la Commission a conclu à l'existence d'un écart « à rattraper » chiffré à 14,26 % entre les pensions et les traitements des fonctionnaires qui se trouvaient en 1953 dotés de l'indice 170.

Les représentants des Associations ont accepté ces conclusions.

Quant à l'administration, elle a maintenu sa position, à savoir que la loi du 31 décembre 1953 ayant été correctement appliquée, il n'y a pas lieu de procéder à un rattrapage de pensions.

Prenant acte de ces positions, le Gouvernement avait, à la fin de l'année 1980, opposé une fin de non-recevoir à cette proposition de rattrapage, motif pris qu'elle n'avait pas recueilli l'unanimité des membres de la Commission tripartite.

Lors de l'examen de la loi de finances pour 1981, notre Haute Assemblée avait manifesté sa désapprobation devant les moyens dilatoires employés par les Pouvoirs publics dans cette affaire.

Elle avait également exprimé son très vif regret qu'aucune amorce de solution tenant compte des propositions des parlementaires ne lui ait été proposée.

L'article 25 du présent projet comporte, conformément aux engagements du Président de la République, une première tranche de rattrapage du retard fixé à 14,26 % en proposant de majorer de 5 % le

montant du traitement brut d'activité afférent à l'indice 170 à compter du 1^{er} juillet 1981.

En conséquence, l'ensemble des pensions de guerre ainsi que la retraite du combattant se voient revalorisées de 5 % en sus de la majoration normale induite par la hausse de la valeur du point Fonction publique.

Le coût de cette mesure s'élève pour 1981 (soit une demi-année d'application) à 425 millions de francs.

On remarquera que la solution ainsi adoptée laisse entière la question du choix d'un nouvel indice de référence.

Votre Commission des Finances vous propose de voter le présent article.

Article 26

Garanties accordées à des emprunts de pays africains

Texte proposé initialement par le Gouvernement

Le ministre de l'économie et des finances est autorisé à donner la garantie de l'Etat aux emprunts contractés, pour le financement de leurs programmes de développement économique ou de redressement financier, par les Etats d'Afrique au sud du Sahara et de l'océan Indien liés à la France par un accord monétaire ou de coopération, ainsi qu'aux emprunts contractés par des banques, établissements financiers ou entreprises pour le développement de ces Etats.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale

I. — Le ministre...

... Etats

Il — L'article 90 de la loi de finances pour 1960 n° 59 1454 du 26 décembre 1959 est abrogé

Texte proposé par votre commission

Non adopté (sous le bénéfice des observations ci-dessous).

Commentaires. — Cet article tend à élargir et à moderniser le régime des garanties accordées par l'Etat français aux emprunts émis par les Etats africains avec lesquels nous coopérons.

Le régime actuel remonte en effet aux premières années de l'indépendance de ces Etats puisqu'il résulte d'une loi du 26 décembre 1959 et d'un décret du 26 décembre 1961. Depuis lors, le nombre des Etats avec lesquels la France a signé des accords de coopération s'est sensiblement accru ; d'autre part, la finalité des emprunts émis par ces Etats ou par des organismes de ces Etats déborde souvent le domaine strictement économique.

C'est pour ces raisons que le Gouvernement propose de modifier, dans le sens de l'extension, le fondement législatif de ce régime.

Les modifications apportées au régime de 1959-1961 par le présent article portent sur les points suivants :

1°) les Etats africains concernés ne seraient plus seulement les Etats de la Communauté, c'est-à-dire les 17 Etats africains et malgache, anciennes colonies françaises, mais *tous les Etats situés au sud du Sahara avec lesquels a été conclu un accord monétaire ou de coopération*. Ce sont donc les 26 Etats africains relevant de la compétence du

Ministère de la Coopération et du Développement qui pourront désormais bénéficier de ce régime.

2°) la garantie du Trésor pourra être accordée non seulement aux emprunts contractés par des entreprises privées ou des établissements publics contrôlés par les Etats africains *mais aussi aux emprunts émis par les Etats eux-mêmes.*

Il est vrai que, compte tenu de la très grande emprise que les Etats africains exercent sur l'ensemble des secteurs financiers et économiques, cette prévision ne bouleversera pas les conditions d'application du régime actuel.

3°) Il s'agit là sans doute du point le plus novateur du dispositif proposé. Le décret de 1961 avait posé des conditions assez précises quant à la nature des emprunts que l'Etat français pouvait garantir. En particulier, ces emprunts devaient être destinés « à financer des investissements contribuant au développement économique et social des Etats ».

Le nouveau texte proposé va au-delà, puisqu'il vise outre le financement des programmes de développement économique, *les plans de redressement financier* mis en œuvre dans ces Etats.

Des plans de ce type sont en effet devenus relativement fréquents dans le continent africain depuis le développement de la crise économique. Les deux derniers exemples en date sont celui du Sénégal et de la Côte d'Ivoire. Auparavant, le Gabon, le Zaïre, la République Centrafricaine ont également dû adopter de semblables mesures dans un passé récent.

Or, ces plans de redressement sont assez différents des programmes de développement classiques. D'une part, ils sont plus globaux car ils touchent souvent aux structures administratives, financières ou douanières, pour lesquels des mesures de compression ou de réorganisation sont prévues. D'autre part, ils sont pris avec l'aide d'organismes internationaux tels que la BIRD ou le FMI qui veillent attentivement à ce que l'efficacité des sommes prêtées par eux ne soit pas compromise par une mauvaise gestion budgétaire ou un endettement extérieur excessif de ces Etats.

Le texte proposé par le Gouvernement tend donc à couvrir la variété des prêts qui peuvent être accordés à des Etats africains, quelles qu'en soient la forme et la finalité.

En raison du relâchement possible dans le contrôle de l'utilisation des sommes ainsi garanties — que cet article, dans son libellé actuel peut laisser craindre, — votre Commission des Finances, à la majorité de ses membres, n'a pas cru devoir donner un avis favorable à son adoption.

Article 27

**Garantie accordée à la Banque française du commerce extérieur
au titre des opérations de consolidation conclues
avec des Etats étrangers**

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée Nationale**

Le ministre de l'économie et des finances est autorisé à garantir les prêts consentis par la banque française du commerce extérieur aux Etats étrangers dans le cadre d'accords de consolidation signés avec ces Etats.

**Texte proposé
par votre commission**

Non adopté (sous le bénéfice des observations ci-dessous).

Commentaires. — La France participe à divers organismes internationaux, plus ou moins informels, qui, tels le « Club de Paris » présidé par la France et le « Consortium » réuni sous l'égide de la Banque Mondiale (1), consentent des prêts à certains Etats se trouvant dans une situation commerciale et financière délicate.

Ces prêts sont accordés pour une durée limitée, mais il arrive fréquemment qu'ils soient consolidés par de nouveaux prêts, au financement desquels la France est tenue de participer en tant qu'Etat prêteur.

Jusqu'à présent, ces opérations de consolidation étaient intégralement regroupées dans un Compte Spécial du Trésor intitulé « Consolidation des dettes commerciales avec les pays étrangers ». Ce compte indique le découvert autorisé et fait ressortir la charge nette correspondant à la différence entre les versements de la France et les remboursements des Etats étrangers. La charge nette s'est élevée à 953 millions de francs en 1980 et à 199 millions de francs en 1981.

Cependant, en 1981, le Gouvernement a décidé de débudgétiser cette procédure. Depuis lors, en effet, le financement des prêts de con-

(1) Les accords multilatéraux conclus dans le cadre de ces deux organismes sont suivis d'accords bilatéraux identiques conclus avec chacun des pays créanciers. Ainsi la France a conclu les accords bilatéraux avec le Pérou, la Sierra Leone, le Soudan, le Togo, la Turquie, le Zaïre et le Pakistan. Des accords multilatéraux, non encore concrétisés par des accords bilatéraux, ont été conclus à propos de la Turquie, du Pakistan, de Madagascar et de la R.C.A.

solidation est assuré non plus par le Trésor mais par la Banque Française du Commerce Extérieur (B.F.C.E.).

C'est donc le marché financier, sur lequel la B.F.C.E. se procure ses ressources, et non plus les finances publiques, qui fournit désormais les fonds nécessaires (1).

Cependant, la B.F.C.E. a besoin de la garantie de l'Etat pour faciliter ses emprunts sur le marché financier et pour faire face aux aléas des remboursements des Etats débiteurs. C'est cette garantie qu'il est proposé, par le présent article, d'autoriser l'Etat à accorder.

En l'absence, dans la rédaction actuelle de l'article, d'une procédure permettant l'information préalable du Parlement sur les opérations de consolidation qu'il s'agit de garantir, votre Commission des Finances, à la majorité de ses membres, n'a pas cru devoir le retenir.

(1) Le Compte Spécial du Trésor ne retrace plus que les opérations effectuées avant 1981 et va donc se trouver progressivement vidé de son contenu. Déjà, la charge nette a sensiblement baissé en 1981.

Article 28

**Reconduction en 1982 des dispositions
concernant la participation des employeurs
à l'effort de la construction et au financement
de la formation professionnelle continue.**

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée Nationale**

Les dispositions des articles 3 et 4 (I et II)
de la loi de finances rectificative n° 78-653
du 22 juin 1978 sont reconduites en 1982.

Les dispositions de l'article 4 (I et II)
ainsi reconduites s'appliquent aux investis-
sements qui doivent être réalisés en 1982 à
raison des salaires payés au cours de
l'année 1981.

**Texte proposé
par votre commission**

Conforme.

Commentaires. — Cet article a pour objet de reconduire en 1982 les dispositions des articles 3 et 4 (I et II) de la loi de finances rectificative n° 78-653 du 22 juin 1978 qui comportait les mesures afférentes au financement du deuxième pacte pour l'emploi des jeunes.

Il permet d'assurer une partie du financement des mesures décidées en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, lors du Conseil des Ministres du 17 juin dernier, dont le coût s'élève à près de 2 milliards de francs en 1981 (période allant du 1^{er} juillet au 31 décembre) et à plus de 5 milliards de francs en 1982.

1°) L'article 3 de la loi de finances rectificative du 22 juin 1978 prévoit une majoration de la participation des employeurs au *financement de la formation professionnelle continue* (de 1 % à 1,1 % de la *masse salariale*), ainsi que l'obligation, pour ces mêmes employeurs, de verser 0,2 % de cette participation directement auprès du Trésor public, avant le 15 septembre de l'année considérée.

Aux termes de l'article L. 950-1 du Code du travail, tout employeur occupant au minimum dix salariés, à l'exception de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère

administratif, doit concourir au développement de la formation professionnelle continue.

Il peut s'agir d'actions de formation en faveur de leur personnel ou de demandeurs d'emploi, de versement à un fonds d'assurance formation, ou à des organismes agréés.

Les articles 33 de la loi de finances pour 1979 et 21 de la loi de finances pour 1980 ont reconduit ce dispositif pour 1979, 1980 et 1981.

Pour 1982, la reconduction de cette mesure devrait rapporter au minimum 1.600 millions de francs.

2°) L'article 4 de la loi de finances rectificative du 22 juin 1978 prévoit pour les années 1978 et 1979 que le taux de *la participation des employeurs à l'effort de construction* est ramené de 1 % à 0,9 %. Cette disposition s'applique aux investissements réalisés en 1978 et 1979 à raison des salaires payés au cours des deux années précédentes respectives.

Sur ce pourcentage de 0,9 %, 0,1 % est réservé à la construction de logements en faveur des travailleurs immigrés (contre 0,2 % antérieurement à 1978) et le 0,8 % restant à la construction de logements sociaux ainsi qu'à la rénovation de logements anciens.

Fin 1980, les ressources attendues au titre de la fraction réservée au logement des immigrés s'élevait en solde cumulé à 4 milliards face à 3,8 milliards d'engagements.

La reconduction de cette disposition est proposée pour l'année 1982. Elle permet, dans la conjoncture économique difficile que nous connaissons actuellement de ne pas accroître les charges pesant sur les entreprises.

Votre Commission des Finances vous propose de voter le présent article.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR VOTRE COMMISSION

Article premier bis (nouveau)

Amendement : supprimer cet article.

Article 1 ter (nouveau)

Amendement : supprimer cet article.

Article 6

Amendement : supprimer cet article.

Article 7

Amendement : supprimer cet article.

Article 11

Amendement : supprimer cet article.