

N° 447

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} juillet 1982.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi sur les prix et les revenus. (Urgence déclarée.)

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 Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, 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.) : 962, 966 et in-8° 193.

Sénat : 441.

Politique économique et sociale. — Bâtiment et travaux publics - Baux - Dividendes - Entreprises - Inflation - Loyers - Politique contractuelle - Prix - Revenus - Salaires - Sécurité sociale - S.M.I.C. - Sociétés civiles et commerciales - Tarifs - Travailleurs indépendants (rémunérations).

SOMMAIRE

	Pages
I. — Le projet de loi dans le contexte économique de l'heure	4
1° La conjoncture internationale assainie reste déprimée	4
2° La relance française avortée	5
II. — Le choix d'un mauvais cap	6
1° Les effets d'une relance par la consommation	6
2° La sanction monétaire	7
III. — Les conditions du redressement sont-elles réunies ?	8
1° Les mesures d'accompagnement du réajustement monétaire	9
2° L'adaptation des mesures aux objectifs poursuivis	11
EXAMEN DES ARTICLES :	
Article premier : Blocage des prix, honoraires et commissions	14
Article 2 : Blocage des loyers	17
Article 3 : Blocage des distributions de dividendes	20
Article 4 : Blocage des rémunérations	26
Article 5 : Suspension de certaines dispositions relatives aux marchés publics ou privés de travaux	32
Article 6 : Augmentation du S.M.I.C. Compensation partielle des charges	33

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Finances étant saisie pour avis du projet de loi sur les prix et les revenus, votre rapporteur général s'est attaché à répondre aux questions que ce texte ne manque pas de susciter.

Pourquoi les pouvoirs publics ont-ils été conduits à présenter un tel texte devant le Parlement ? Nous constaterons que sa nécessité est née de l'aggravation de la situation financière et économique de notre pays dans un environnement international maussade mais en voie d'assainissement.

Pourquoi la situation s'est-elle à ce point et si rapidement dégradée ? Les craintes exprimées devant le choix d'une politique de relance par la consommation, mise à la seule charge des entreprises, prennent aujourd'hui un relief singulier.

On peut enfin se demander si les ajustements monétaires récemment pratiqués et les mesures d'accompagnement préconisées pour lutter contre l'inflation en agissant sur les prix et les revenus permettront d'atteindre les objectifs que s'est fixé le Gouvernement.

I. — LE PROJET DE LOI DANS LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE DE L'HEURE

1. — *La conjoncture internationale assainie reste déprimée*

La stagnation quasi générale de l'activité internationale domine la période actuelle sans que la reprise, toujours espérée, soit véritablement en vue.

a) **La croissance économique, insuffisamment soutenue** par une faible production industrielle et des échanges mondiaux réduits, n'a pas permis d'enrayer la montée générale du chômage. D'ici la fin de l'année, l'O.C.D.E. risque de compter 28,5 millions de personnes à la recherche d'un emploi.

En revanche, elle a favorisé le rééquilibrage des comptes extérieurs des pays de la zone, dont la balance des paiements de l'année 1982 pourrait retrouver une position excédentaire.

b) **Le recul de l'inflation** a été général grâce à la détente sur les marchés des produits de base et à la modération des pressions inflationnistes internes.

La plupart des pays occidentaux ont poursuivi à cet égard leur effort en vue de comprimer leurs déficits budgétaires, tant il est vrai que des « déficits élevés et persistants ne peuvent qu'avoir, à la longue, des effets pernicieux sur l'économie ».

Cependant, il apparaît vain d'attendre une reprise durable tant que les taux d'intérêt demeureront à des niveaux élevés et que les politiques budgétaires ne pourront pas permettre de relancer les investissements et l'activité sur des bases totalement assainies.

2. — *La relance française avortée*

Le Gouvernement issu du scrutin de mai 1981 a cru pouvoir, à l'opposé de tous nos partenaires et sans risques graves, s'engager dans la voie d'une relance de la consommation intérieure et du déficit des finances publiques pour soutenir l'activité économique.

a) **Une progression modeste de l'activité**, consécutive à l'augmentation du pouvoir d'achat, a été enregistrée jusqu'à la fin de 1981 mais celle-ci a déjà fléchi depuis le début de l'année 1982.

En témoigne l'évolution de la **production industrielle** depuis la fin de 1981 : l'indice, mis en trimestres mobiles sur trois mois de façon à écarter les aléas mensuels, s'établit à 128 pour février-mars-avril 1982 contre 131 en septembre-octobre-novembre 1981.

Dans le même temps, le retard pris par la France en matière **d'investissement productif** s'accroissait encore, les difficultés financières des entreprises se traduisant par une régression de leurs revenus disponibles bruts sous l'effet notamment de l'aggravation des coûts salariaux dans des proportions très supérieures à celles de nos partenaires.

Ainsi la relance n'a pas suffi pour inverser la tendance à la **montée du chômage** qui atteint plus de 8 % de la population active. Tout juste un ralentissement du rythme de progression des demandes d'emploi et un redressement des offres d'emploi ont-ils pu être observés, compensés toutefois par l'allongement de la durée moyenne du chômage et la forte augmentation du nombre de chômeurs indemnisés.

b) **Les déséquilibres se sont accentués à tous égards.**

La balance commerciale française est devenue lourdement déficitaire :

— du fait de l'accélération des importations entraînée par l'augmentation des produits intermédiaires consommés par les entreprises à raison de la reprise de la production industrielle jusqu'à la fin de l'année dernière, du niveau élevé en valeur des importations énergétiques et malgré une chute importante des cours des matières premières importées ;

— du fait aussi des conséquences négatives sur nos exportations de la récession ou de la stagnation enregistrée chez nos partenaires étrangers ainsi que du fléchissement de la compétitivité des entreprises.

Les déficits budgétaires et sociaux se sont creusés.

Alors que depuis 1976, le déficit budgétaire s'était stabilisé autour d'une moyenne de 1,3 % du PIB, les dépenses supplémentaires engagées par les différents collectifs adoptés en 1981 l'ont porté à 2,62 % du PIB et le budget de 1982, comportant une augmentation des dépenses publiques de 27,5 %, risque de se solder par un résultat négatif voisin de 3 % du PIB.

L'U.N.E.D.I.C., malgré le recours à différentes sources nouvelles de financement, aura à couvrir d'ici à la fin de 1982 des besoins supplémentaires estimés à 12 milliards de francs et, pour sa part, le plan de financement de la sécurité sociale mis en place en novembre 1981 est d'ores et déjà très compromis.

c) **Le différentiel d'inflation** par rapport à nos partenaires et concurrents s'est alourdi. En effet, si l'on compare la variation du rythme de hausse des prix sur douze mois enregistrée fin avril 1982 par rapport à la fin avril 1981, on constate chez ceux-ci une très nette décélération :

— Etats-Unis	6,6 %	contre	10 %
— Japon	2,9 %	contre	5 %
— Allemagne	5,1 %	contre	5,3 %
— Grande-Bretagne	8,9 %	contre	12,3 %
— Italie	16,2 %	contre	20,4 %

Simultanément, l'inflation en France s'aggrave : 13,9 % fin avril 1982 contre 12,7 % fin avril 1981 et c'est ainsi que le différentiel d'inflation, qui avait rarement dépassé 3 points depuis 1973, atteignait 6,3 points en avril dernier.

II. — LE CHOIX D'UN MAUVAIS CAP

Dès le mois de novembre 1981, votre rapporteur général s'inquiétait des conséquences d'une politique économique qui risquait de faire connaître à notre pays un douloureux réveil.

1. — *Les effets d'une relance par la consommation*

Ainsi que nous l'écrivions il y a peu, les buts que le Gouvernement s'était fixé en matière économique et sociale voici plus d'un an sont loin d'être atteints.

Cet échec ne doit pas étonner. Une nation ouverte sur le monde ne peut pas faire cavalier seul. Certes, la situation des entreprises françaises, face à la concurrence étrangère, était en voie de dégradation bien avant mai 1981. Et c'est précisément cette évolution qu'il aurait fallu s'attacher à changer. Or, les charges des entreprises, déjà trop lourdes,

se sont nettement aggravées depuis un an avec, pour conséquences, le déclin de leur compétitivité, de nouveaux reculs sur leur propre marché, une nouvelle chute de l'investissement.

La tendance qui a consisté, depuis 1974, à faire porter par l'appareil de production, et à peu près lui seul, le poids de la crise s'est trouvée ainsi confirmée.

Grave également a été la mise en cause des grands équilibres qui avaient été sauvegardés au cours des années 1970. Alors que le Gouvernement bénéficiait de la situation financière exceptionnellement saine que lui avait léguée son prédécesseur, il a laissé fondre les réserves de la France. Et la hausse des prix, très supérieure à celle de nos concurrents, a fait sentir très rapidement ses effets sur notre balance commerciale, mettant hors de portée la reconquête du marché intérieur, cette légitime ambition si souvent proclamée.

Enfin, la montée irrésistible des coûts et déficits de fonctionnement a rendu plus improbable encore la solution du problème essentiel du financement de la croissance.

Finalement, la détérioration des données objectives qui caractérisent notre situation économique, c'est-à-dire :

- le déficit du budget et de la balance commerciale,
- l'accroissement de la dette publique intérieure et extérieure,
- l'essoufflement de la production,
- le différentiel d'inflation avec nos principaux partenaires,

n'a pas manqué d'entraîner celle de notre monnaie qui vient de connaître sa deuxième dévaluation à neuf mois d'intervalle.

2. — *La sanction monétaire*

Avant que soient prises les décisions entérinant la dégradation de la situation française, notre pays a épuisé une partie de ses réserves à tenter de soutenir sa monnaie.

L'évolution des réserves (abstraction faite des révisions semestrielles en fonction du cours de l'or et des devises) peut se résumer ainsi :

— fin décembre 1969 à fin février 1981	+ 69 Mds Frs
— fin février à fin avril 1981	— 8 Mds Frs
— fin avril à fin septembre 1981	— 48 Mds Frs
— fin septembre à fin décembre 1981	+ 16 Mds Frs
— fin décembre 1981 à fin mai 1982	— 31 Mds Frs

Au total, de mai 1981 à fin mai 1982, les réserves ont ainsi baissé de 63 milliards de francs revenant à 285 milliards de francs dont 194 d'or.

C'est pour freiner cette hémorragie que le Gouvernement a été acculé à demander à ses partenaires européens la dévaluation du franc en septembre 1981 puis à nouveau le 12 juin 1982. Ce jour-là, les feux du sommet de Versailles à peine éteints, le franc français a été dévalué de 5,75 % et la lire de 2,75 % tandis que le mark et le florin étaient réévalués de 4,25 %.

L'appréciation de ces mouvements par rapport aux tendances passées peut se faire de plusieurs façons, soit en examinant le cours en francs de telle ou telle monnaie, soit en utilisant un « panier » de monnaies définissant une « monnaie mondiale ».

Depuis la fin de 1969, l'I.N.S.E.E. publie un indice d'écart du franc par rapport à la monnaie mondiale. Après diverses fluctuations en hausse ou en baisse, cet indice était revenu légèrement au-dessous de 100 au premier semestre 1980. Puis il est tombé à 88 fin avril 1981 (— 10 % par rapport à août 1980). Ensuite, malgré un léger mieux en septembre 1981, l'indice n'a cessé de chuter pour atteindre 82 en mai 1982 puis 77,7 le 16 juin 1982 (— 12 % par rapport à fin avril 1981).

Si on se concentre sur le mark et le dollar, on peut remonter l'analyse plus loin :

	Cours à Paris		Variation du franc par rapport au	
	dollar	mark	dollar	mark
— 1959	4,90	1,18		
— Mai 1969	4,97	1,24	- 1,4	- 5,1
— Mai 1974	4,84	1,94	+ 2,6	- 36,
— Juillet 1976	4,84	1,94	=	=
— Mai 1981	5,50	2,36	- 12,	- 18,
— Juin 1982	6,90	2,77	- 20,	- 15,

Ainsi le franc qui avait perdu la moitié de sa valeur par rapport au mark de 1959 à 1981 a encore chuté de 15 % en un an.

III. — LES CONDITIONS DU REDRESSEMENT SONT-ELLES RÉUNIES ?

Le changement de parité effectué en octobre 1981 ne s'était pas accompagné — et nous l'avions vivement regretté — de mesures de redressement significatives des finances publiques et de la politique

économique. Le Gouvernement avait seulement mis en œuvre un dispositif en quatre points comportant :

- un blocage de certains prix et services,
- une tentative de modération par la négociation des hausses de salaires,
- un gel de 15 milliards de francs de dépenses publiques,
- une limitation de la progression de la masse monétaire à un niveau inférieur à celle du produit intérieur brut en valeur.

Il en va autrement après le réajustement opéré le 12 juin dernier : nous examinerons le contenu des mesures arrêtées par le Gouvernement, notamment celles figurant dans le présent projet de loi, et nous nous efforcerons d'apprécier si elles seront de nature à permettre d'atteindre les objectifs annoncés.

1. — *Les mesures d'accompagnement du réajustement monétaire*

Arrêtées au cours du Conseil des ministres du 16 juin dernier, ces mesures s'inscrivent « dans le cadre de la deuxième phase du programme d'action » du Gouvernement. « Il s'agit tout à la fois de poursuivre la lutte prioritaire contre le chômage, d'approfondir la mise en œuvre des réformes de structures entreprises depuis un an et d'obtenir une réduction rapide et forte du taux d'inflation » qui doit être ramené à un niveau inférieur à 10 %.

Elles reposent essentiellement d'une part sur le blocage, pour quatre mois, de l'ensemble des prix et revenus — ce à quoi tend le projet de loi qui nous est soumis —, d'autre part sur la maîtrise des budgets publics et sociaux.

a) *Le blocage des prix*

L'ensemble des prix, à la production comme à la distribution, sont bloqués jusqu'au 31 octobre 1982 sur la base des niveaux atteints le 11 juin. Ce blocage temporaire s'applique également à tous les produits qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'ordonnance de 1945, à savoir les loyers (article 2), les prix de l'eau et de l'assainissement, ceux des transports routiers de marchandises ainsi qu'à certains tarifs comme ceux de certaines professions libérales... (article 1^{er}).

Trois exceptions sont prévues : elles concernent les prix agricoles à la production, les produits alimentaires frais et les produits énergétiques.

La négociation avec les professionnels d'accords de régulation fixera les conditions de la sortie du blocage des prix. Ces accords porteront en priorité sur les prix industriels et une norme moyenne de hausse de 3 % pour le second semestre 1982 servira de référence pour leur conclusion.

b) *La modération de l'évolution nominale des revenus*

Les clauses conventionnelles en matière de hausse des salaires (article 4) et d'indexation en ce qui concerne les revenus non salariaux sont suspendues jusqu'au 31 octobre 1982. Les marges commerciales et les distributions de dividendes (article 3) sont gelées.

Le blocage des salaires, qui intéresse l'ensemble des salariés, soit environ 17 millions de personnes, comporte une exception : le SMIC sera relevé, conformément à la loi, de 3,2 % au 1^{er} juillet 1982. Les entreprises se verront accorder une compensation portant sur 50 % de l'augmentation de leurs coûts (salaires plus charges sociales) (article 6).

Les partenaires sociaux seront invités à négocier de nouvelles conventions salariales pour la fin de 1982 et l'année 1983.

Enfin, sont également suspendues certaines dispositions relatives aux marchés publics ou privés de travaux (article 5).

c) *La maîtrise des finances publiques*

Pour 1982, le déficit du budget devrait être limité en exécution à 3 % du PIB, de même que celui de 1983. Il s'élèverait donc alors à 120 milliards de francs, y compris une réserve de 20 milliards prévue pour financer un éventuel collectif en cours d'année.

d) *L'équilibre des régimes sociaux*

En ce qui concerne l'UNEDIC, la concertation entre les partenaires sociaux devrait permettre d'élaborer un plan de financement équilibré pour 1982 et 1983.

Il est vraisemblable que ce plan se traduira par une augmentation des cotisations et par une contribution des fonctionnaires de façon à couvrir le déficit estimé à 37 milliards de francs d'ici à la fin de 1983.

Des économies, évaluées à quelque 8 milliards de francs, permettraient à la sécurité sociale de maintenir son équilibre.

2. — *L'adaptation des mesures aux objectifs poursuivis*

Nous apprécierons l'opportunité des décisions arrêtées par le Gouvernement à l'aune des résultats qu'il se propose d'obtenir et des conditions indispensables qu'il a lui-même définies pour les atteindre.

a) *La lutte contre le chômage*

L'activité économique s'essouffle et les prévisions pour 1982, déjà révisées à la baisse, ne permettent guère d'espérer un taux de croissance supérieur à 2 %.

Certes, des mesures spécifiques pour lutter contre le chômage ont été annoncées dans le communiqué faisant suite au Conseil des ministres du 16 juin : « la réalisation des programmes d'investissements des entreprises nationales et la relance, notamment par la création d'un Fonds des grands travaux, du secteur du bâtiment et des travaux publics, contribueront au soutien de la croissance et de l'investissement ».

Par ailleurs, des mesures en faveur de l'épargne productive seront mises au point d'ici à la fin du mois de juillet.

Toutefois, en l'absence de reprise économique chez nos partenaires, l'effet attendu de la dévaluation sur nos exportations risque d'être fortement atténué.

De même, la demande intérieure sera inévitablement modérée, non seulement par le blocage des salaires, mais aussi par la majoration des cotisations d'assurance chômage.

Ainsi se trouvera freinée la consommation, sur laquelle précisément étaient fondés les espoirs de relance ; le ralentissement de l'activité, que ne soutiendra certes pas le relais des investissements, ne pourra qu'aggraver le chômage.

b) *La stimulation de l'investissement*

La faiblesse de l'activité économique et la croissance des coûts salariaux (+ 13 % en valeur), supérieure de deux points à l'augmentation de la valeur ajoutée des entreprises, ont provoqué en 1981, selon les comptes de la Nation, une contraction de l'excédent brut d'exploitation, revenu de 23 % à 22,2 % en un an.

Simultanément, le taux d'épargne des entreprises est passé de 9,8 % en 1980 à 7,7 % en 1981, pour une grande partie en raison de la forte progression de la charge des intérêts. Cette baisse de l'épargne a contribué grandement à la dégradation de la situation financière des entreprises, et par voie de conséquence à la chute de l'investissement.

Or, la situation dans laquelle vont se trouver les entreprises ne pourra que s'aggraver : prises en tenailles entre d'une part une mesure de blocage des prix qui aura pour effet de réduire encore un peu plus leurs marges et, d'autre part le renchérissement des importations obligées et de l'énergie, ainsi que le relèvement de la T.V.A. et des cotisations chômage, il est vain d'attendre de leur part un effort d'équipement nouveau. Seule exception, les entreprises nationalisées comme nous venons de le voir, mais au prix de quel effort budgétaire ?

c) *La réduction du différentiel d'inflation*

Nous avons vu plus haut que le taux d'inflation en France s'accroît (+ 13,9 % sur un an à fin avril 1982) tandis qu'il régresse chez nos principaux partenaires (+ 10,4 % pour la C.E.E. et + 8,4 % pour l'O.C.D.E.).

Or la lutte contre l'inflation, si elle passe par la baisse des coûts salariaux, implique aussi de limiter les déficits des secteurs publics et l'expansion des liquidités monétaires.

Si une réduction des dépenses est envisagée pour rétablir l'équilibre de la sécurité sociale, nul effort sérieux d'économies budgétaires n'est prévu pour 1982, hormis la limitation à 3 % du PIB du déficit du budget en 1982 et 1983.

Ce chiffre mythique, nous l'avons déjà dit, n'a aucune signification en soi. Il faudrait en réalité assurer un financement non inflationniste du déficit, ce qu'interdit l'étroitesse du marché financier français.

Loin de juguler l'inflation, les mesures prises risquent, par leur insuffisance, de la nourrir et de l'entretenir.

Si l'on s'en tient aux principaux objectifs affichés par le Gouvernement pour accompagner son projet de loi sur les prix et les revenus, force est de constater que le souci de cohérence entre les conditions de réalisation de ces objectifs et l'action entreprise n'apparaît pas évident, aussi bien pour soutenir l'activité, stimuler les investissements et assainir les finances publiques.

Ainsi, devant tant d'incertitudes et d'inconnues, devant le caractère plus artificiel que profond du mécanisme mis en place, un avis négatif ne peut qu'être émis sur ces dispositions.

Dès lors, votre Commission des finances, dans sa majorité, ne peut que vous recommander le **rejet** du présent projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article Premier

Blocage des prix, honoraires et commissions

TEXTE. — Les dispositions des ordonnances nos 45-1483 et 45-1484 modifiées du 30 juin 1945 relatives aux prix sont applicables jusqu'au 31 décembre 1983 aux prix de l'eau et de l'assainissement, aux taux des commissions des représentants placiers et aux prix des transports routiers de marchandises lorsque leurs prix ne sont pas fixés dans le cadre de la tarification routière obligatoire. Ces dispositions sont applicables, également, jusqu'au 31 décembre 1983 aux rémunérations versées sous forme d'honoraires ou assimilés, dès lors qu'elles ne sont pas déjà soumises aux ordonnances précitées ou à des dispositions particulières permettant la fixation de ces rémunérations par voie réglementaire.

COMMENTAIRES. — Cet article concerne le blocage de certains prix, honoraires et commissions. Avant d'en étudier les dispositions, il nous paraît utile de rappeler brièvement l'évolution de la politique des prix depuis 1945.

1. — *La politique des prix*

L'essentiel de la législation française en matière de prix est constitué par les deux ordonnances du 30 janvier 1945.

La première ordonnance prévoit :

— le blocage des prix à leur niveau de 1939 (éventuellement modifié entre 1939 et 1945),

— les conditions dans lesquelles l'administration peut fixer les prix par dérogation à ce principe,

— diverses mesures d'accompagnement.

La seconde ordonnance prévoit le dispositif de constatation des infractions et de sanctions.

Les ordonnances ont été appliquées strictement jusqu'en 1957. Ensuite ont alterné des périodes de retour progressif à la liberté et des retours généralement plus brutaux à des blocages des prix partiels ou totaux (notamment en 1963, 1968, 1971, 1974, 1976).

La politique de libération progressive de la totalité des prix entreprise en 1978 et quasiment achevée en mai 1981, l'avait été en maintenant le cadre des ordonnances.

L'arsenal répressif restait donc en place. Il a ainsi été utilisé dès octobre 1981 pour procéder au blocage de certaines catégories de prix (principalement les services) et pour inviter les autres professions à signer des accords de modération.

Toutefois, un certain nombre de secteurs échappent aux ordonnances de 1945, soit dès l'origine (loyer, produits faisant l'objet d'un monopole, tarifs ferroviaires...), soit du fait de l'intervention de lois ultérieures (eau, une partie des transports routiers).

Le blocage des prix décidé par le Gouvernement peut donc s'appliquer par la voie réglementaire aux produits entrant dans le champ des ordonnances de 1945, mais il faut un texte législatif pour les secteurs qui y échappent. Il en avait d'ailleurs été de même en 1976 où la loi de finances rectificative pour 1976 (du 30 octobre) prévoyait des mesures de blocage au dernier trimestre de 1976 et une limitation des hausses en 1977 pour les loyers, l'eau et les transports (ainsi que les hautes rémunérations). Une loi du 29 décembre 1977 aménageait le retour progressif à la liberté en 1978 dans les mêmes secteurs.

2. — *Les dispositions de l'article*

Pour les produits et services entrant dans le champ d'application des ordonnances de 1945, c'est-à-dire la grosse majorité d'entre eux, le blocage des prix a été assuré par des arrêtés ministériels, en application desdites ordonnances. Dans quelques autres secteurs, des dispositions législatives permettent également le blocage des prix par la voie régle-

mentaire : c'est le cas par exemple des banques, des assurances et des transports routiers de voyageurs, mais aussi des émoluments des officiers ministériels.

C'est pour les quelques secteurs qui échappent actuellement à toute législation qu'est prévu le présent article (ainsi que le suivant qui concerne les loyers). La procédure adoptée consiste à faire rentrer ces secteurs dans le champ des ordonnances de 1945 pour la période allant jusqu'au 31 décembre 1983. Deux remarques doivent être faites :

— lors de l'adoption de mesures semblables en 1976 et 1977, notre regretté collègue Lionel de Tinguy, avait indiqué qu'à son avis les ordonnances de 1945 ne pourraient pas être prises dans le cadre de la Constitution de 1958 et qu'il convenait donc de faire des réserves sur la constitutionnalité de dispositions législatives étendant le champ de telles ordonnances ;

— la période pendant laquelle ces secteurs entrent dans le champ de ces ordonnances (jusqu'au 31 décembre 1983) dépasse très largement la période de blocage prévue initialement par le Gouvernement (jusqu'au 31 octobre 1982). Cela donne toute latitude au Gouvernement, soit pour prolonger le blocage, soit pour prévoir des mesures de transition, comme par exemple des limitations des hausses à tel ou tel pourcentage. C'est dire que le Gouvernement n'envisage pas un assainissement de la situation économique permettant le retour à la liberté complète des prix avant la fin de 1983.

Les secteurs concernés par le présent article sont les suivants :

— **l'eau et l'assainissement**, réputés exclus du champ des ordonnances de 1945 par des jurisprudences du Conseil d'Etat. Pour l'eau, cela résulte de la loi de 1970 qui avait déjà justifié des mesures particulières en 1976 et 1977 ;

— **les transports routiers de marchandises**, au moins pour les transports d'une charge inférieure à 3,5 tonnes et sur une distance inférieure à 200 kilomètres. Les autres transports peuvent être réglementés dans le cadre d'un décret de 1949. Comme pour l'eau, des dispositions semblables avaient été prises en 1976 et 1977 ;

— **les commissions et honoraires**. La plupart sont soumis aux ordonnances, sauf pour un certain nombre de professions, pour lesquelles des dispositions législatives prévoient la libre négociation des rémunérations entre le professionnel et son client. Il en est ainsi par exemple, des géomètres-experts et des avocats.

*

* *

L'examen de cet article a fait l'objet d'une longue discussion devant votre Commission.

M. Fourcade s'est interrogé sur la constitutionnalité d'un texte qui vise à étendre les dispositions de l'ordonnance de 1945 à des domaines pour lesquels, selon la Constitution de 1958, il eût fallu prévoir le dépôt d'un projet de loi spécial.

M. Raybaud s'est inquiété des conséquences du blocage du prix de l'eau sur la perception, par les régies municipales, de la taxe d'assainissement correspondant à l'amortissement des emprunts destinés à la réalisation des réseaux. Or, le montant de cette taxe, prise en compte dans l'élaboration des budgets primitifs, devait augmenter au deuxième semestre 1982.

M. Ballayer s'est également préoccupé du problème que rencontreront les communes rurales ayant installé des réseaux d'assainissement sans que le montant de la taxe correspondante n'ait encore été fixé. Il s'est en outre inquiété de la répercussion dans l'opinion publique du dispositif qui porte atteinte à des contrats signés et à des promesses certifiées.

MM. Vallin et Perrein ont estimé que les prix de l'eau et de l'assainissement, lorsqu'ils ont été fixés au début de l'année 1982, soit antérieurement au 11 juin 1982, devraient échapper au blocage.

Votre Commission des Finances vous demande de rejeter cet article.

Art. 2

Blocage des loyers

TEXTE. — I. — Nonobstant toutes dispositions législatives et réglementaires ou stipulations contractuelles contraires, les montants des loyers, des redevances ou indemnités d'occupation dus pendant la période du 11 juin 1982 au 31 octobre 1982 ne peuvent être supérieurs à ceux en vigueur pour le même local ou immeuble à la date du 11 juin 1982.

Cette disposition s'applique aux loyers, redevances et indemnités d'occupation afférents aux locaux ou immeubles à usage d'habitation, aux locaux ou immeubles à usage professionnel, commercial, industriel, artisanal ou administratif, qu'ils comportent ou non une partie affectée à l'habitation, aux garages, places de stationnement, jardins et locaux accessoires.

II. — Les majorations de loyer devant intervenir entre le 11 juin et le 31 octobre 1982 au titre de la révision du loyer ou lors de la conclusion ou du renouvellement du contrat de location ne prennent effet qu'à compter du 1^{er} novembre 1982, dans les limites fixées par les lois et règlements en vigueur ou résultant d'accords ou d'engagements de modération. La période de référence prise en compte pour déterminer ces majorations est celle qui aurait été retenue en l'absence des dispositions du présent article.

La révision ou la fixation du loyer intervenant au titre de la période postérieure au 31 octobre 1982 ne pourra être effectuée que sur la base du loyer résultant de l'alinéa précédent.

Constitue une pratique de prix illicite qui est constatée, poursuivie et réprimée dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945 modifiée, le fait pour un bailleur ou son mandataire d'exiger ou de percevoir un loyer, une redevance, ou une indemnité d'occupation dont le montant excède celui qui résulte de l'application du présent article.

COMMENTAIRES. — Cet article a pour objet d'interdire toute hausse de loyer entre le 11 juin et le 31 octobre 1982.

1. — *Champ d'application de la mesure*

Le blocage des loyers sera **général**. Aucune exception n'est prévue ; tous les locaux sont concernés (1)

— quelle que soit leur affectation : locaux d'habitation, locaux professionnels, locaux administratifs ou locaux mixtes, combinant ces diverses catégories (2) ;

(1) A l'exception, semble-t-il, des locaux meublés loués par des professionnels.

(2) Par amendement, le Gouvernement a étendu le champ d'application de l'article à l'ensemble des locaux à usage mixte.

— quel que soit leur statut : H.L.M., locaux acquis avec l'aide de l'Etat, locaux soumis à la loi de 1948, etc. ;

— quelle que soit leur nature : locaux d'habitation, garages, jardins, etc.

Il résulte de la généralité de la mesure que le passage d'un local d'un régime juridique à un autre (par exemple, logement sortant de la réglementation de la loi de 1948) ou d'une affectation à une autre ou encore d'un locataire à un autre est sans effet sur le blocage du loyer.

2. — *Effets de la mesure*

Toutes les augmentations de loyer qui auraient dû intervenir entre le 11 juin et le 31 octobre 1982 ne pourront avoir lieu **qu'à compter du 1^{er} novembre 1982.**

Le rattrapage du manque à gagner subi par le propriétaire du fait du retard avec lequel ces hausses seront réalisées est **interdit**. Les majorations de loyer qui pourront intervenir à partir du 1^{er} novembre ne pourront donc être supérieures à ce qui était normalement prévu. Par exemple, un loyer qui viendra à échéance le 1^{er} juillet 1982 ne pourra être relevé avant le 1^{er} novembre, et il ne pourra l'être à cette date que dans l'exacte limite de l'augmentation qui aurait dû intervenir le 1^{er} juillet ; ainsi, en supposant un loyer révisé le 1^{er} juillet en fonction de l'augmentation du coût de la construction de l'année précédente, la hausse à intervenir à partir du 1^{er} novembre ne pourra prendre d'autre période de référence que l'année 1981.

En d'autres termes, les quatre mois et demi s'écoulant entre le 11 juin et le 31 octobre sont mis entre parenthèses et le manque à gagner sera supporté dans ce laps de temps par le propriétaire.

3. — *Sanction des infractions*

Toute augmentation contrevenant aux règles de blocage rappelées ci-dessus constitue une pratique de prix illicite tombant sous le coup des sanctions prévues par l'article 39 de la seconde ordonnance du 30 juin 1945 (emprisonnement de 2 mois à 5 ans et amende, ou l'une ou l'autre de ces deux peines).

4. — *Sortie du blocage*

Comme on l'a indiqué, les augmentations de loyer à intervenir en 1982 à compter du 1^{er} novembre seront identiques à celles qui auraient dû avoir lieu en l'absence de blocage, sans rattrapage possible. Par ailleurs, les dispositions prévues par l'article 74 de la loi Quilliot s'appliqueront normalement : des accords de modération de loyer pourront être conclus pour la période restant à courir jusqu'à la fin de l'année 1982 entre les organisations de propriétaires et les organisations de locataires.

Pour 1983, les règles seront les mêmes : les hausses de loyer s'effectueront sur la base du loyer 1982, sans majoration possible, et dans le cadre du titre IV de la loi Quilliot (contrats de modération ou, à défaut, augmentation limitée à la variation de l'indice du coût de la construction).

Votre Commission des Finances vous demande de **rejeter** cet article.

Art. 3

Blocage des distributions de dividendes

TEXTE. — I. — La somme des bénéfices par titre distribuée par les sociétés en 1982 et 1983 ne pourra excéder celle constituée par le bénéfice de référence défini ci-après et ce bénéfice majoré de 8 %.

Le bénéfice de référence est le montant du plus élevé des bénéfices distribués au cours de l'une des années 1979, 1980 et 1981 majoré de 8 %. Si aucun bénéfice n'a été distribué au cours des années 1979, 1980 et 1981, le bénéfice de référence est fixé à 5,4 % de la valeur nominale des titres.

II. — Les sociétés qui ont décidé, avant le 11 juin 1982, la mise en distribution de bénéfices qui excèdent le plafond fixé au paragraphe I ci-dessus ne pourront procéder à aucune distribution de bénéfices en 1983.

III. — Par dérogation aux paragraphes I et II ci-dessus, la limitation prévue auxdits paragraphes porte sur la masse totale des bénéfices

distribués lorsqu'une augmentation de capital par incorporation de réserves a donné lieu à une distribution d'actions gratuites depuis la fin de l'exercice choisi comme base de référence.

IV. — Les dispositions des paragraphes I et II ne sont pas applicables aux sociétés qui auront procédé depuis le 1^{er} janvier 1982 ou procéderont à une augmentation de capital en numéraire d'un montant égal ou supérieur à 10 % du capital.

Elles ne sont pas applicables non plus aux sociétés immobilières d'investissement, aux sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie et aux sociétés d'investissement à capital variable, qui sont assujetties à des obligations de distribution.

Elles ne sont pas applicables non plus aux sociétés dont 95 % au moins du capital est détenu directement ou indirectement par une autre société ou par l'Etat.

COMMENTAIRES. — Le présent article tend à fixer un plafond à la progression des dividendes, pour 1982 et 1983, de 8 % pour chacune des années.

I. — PAR SES JUSTIFICATIONS ET SES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE, LA MESURE EST ÉGALITAIRE

A. — Justifications

Les dividendes constituent un coût de production pour l'entreprise qui met en œuvre le capital financier dont ils constituent la rémunération et un revenu pour les actionnaires. De ce double point de vue il est difficile de mesurer la contribution des dividendes à l'accélération du processus d'inflation. Une étude publiée par la revue Bourse fait ressortir une croissance moyenne des dividendes payés en 1982, évaluée à 4,4 %.

Il ressort des statistiques I.N.S.E.E. que le taux de rendement des valeurs à revenu variable, compte tenu du crédit d'impôt, était de 5,76 % en 1979, 6,26 % en 1980 et 8,09 % en 1981 (moyenne mensuelle).

Le rapport de la Commission des opérations de bourse fait observer que, depuis 4 ans, la masse des dividendes distribués par les sociétés françaises cotées a crû plus vite que l'inflation : 13,4 % en 1978, 14,5 % en 1979, 22,4 % en 1980 et 17,9 % en 1981.

Cependant, la justification avancée de la mesure n'est pas économique mais de portée plus générale comme l'indique l'exposé des motifs. Par delà ses aspects conjoncturels, « il s'agit de mettre sur un pied d'égalité les différents revenus afin de créer une solidarité dans la désinflation » dans une perspective dirigiste et socialiste.

B. — Caractère extra-conjoncturel

Alors que les salaires et les prix sont bloqués pour quatre mois et demi, la progression des dividendes est limitée en tout sur deux ans (1982 et 1983). L'explication de la durée de la limitation réside dans le fait qu'aujourd'hui, près de la moitié des assemblées générales ont fixé le montant des dividendes pour 1982. Afin de ne pas rompre le principe d'égalité de traitement des entreprises qui ont déjà décidé la distribution des bénéfices et les autres, le Gouvernement « rétablit l'équilibre » en fixant un plafond de progression sur deux ans. Le risque encouru est que cette limitation détourne durablement de la bourse nombre d'investisseurs, au moment où d'autres mesures structurelles prises, (nationalisations), ou envisagées (suppression de l'avoir fiscal) ont un effet d'incitation négative.

C. — Modalités de mise en œuvre

1. — *Pourcentage de majoration autorisé*

a) *Montant maximum du bénéfice distribué*

Le plafond de la majoration des dividendes pour deux ans est celui qui aura résulté d'une augmentation de 8 % en 1982 à laquelle s'ajoutera une augmentation de 8 % en 1983 qui se conjuguera avec la première. A supposer que 100 soit le bénéfice le plus élevé des années 1979, 1980 et 1981, le montant total des bénéfices pouvant être distribués en 1982 et 1983 est $108 \text{ (bénéfice de référence)} + 116,6 = 224,6$.

**b) Cas particulier des entreprises
ayant décidé une distribution de bénéfices supérieurs au plafond**

Toute distribution en 1983 leur est interdite. Cette disposition pénalise les entreprises à forte rentabilité qui ont déjà procédé à la fixation du montant du dividende pour 1982. Sachant qu'en 1983 le montant du coupon sera nul il est peu probable que les investisseurs se porteront sur les titres. Sans doute assistera-t-on, même paradoxalement, à une baisse significative de leurs cours en bourse pour des raisons totalement exogènes à leurs règles de gestion.

2. — Bénéfice de référence

a) Cas général

Le bénéfice de référence est le montant le plus élevé des bénéfices distribués au cours de l'une des années 1979, 1980 et 1981. Bien que le texte soit imprécis à cet égard, il s'agit, par analogie avec le bénéfice bloqué, (voir infra 3) du bénéfice par titre.

**b) Cas particulier des entreprises
n'ayant pas distribué de bénéfices en 1979, 1980, 1981**

Le texte sur lequel le Gouvernement engage sa responsabilité comporte un amendement d'origine gouvernementale qui fixe le bénéfice de référence à 5,4 % de la valeur nominale des titres. Ce chiffre résulte de l'application de la majoration de 8 % au 5 % du nominal habituellement retenu pour les dividendes statutaires.

3. — Bénéfice bloqué

a) Cas général

Le bénéfice auquel s'applique le blocage est le bénéfice par titre et non le montant total des bénéfices distribués, ceci afin de ne pas pénaliser les actionnaires de sociétés qui ont procédé à des augmentations de capital par appel à l'épargne.

b) Cas particulier évoqué par le paragraphe III

La limitation s'applique à la masse totale des bénéfices distribués lorsque la société a augmenté ces bénéfices par incorporation de réserves et procédé à la distribution d'actions gratuites depuis la fin de l'exercice choisi comme base de référence.

Le Gouvernement entend ainsi éviter que le plafond de bénéfice distribué évolue en raison du nombre d'actions émises.

**II. — LE CHAMP D'APPLICATION DE LA MESURE FAIT
PLACE A DES DÉROGATIONS
QUI NE PRENNENT PAS EN COMPTE CERTAINS CAS
PARTICULIERS**

A. — Les dérogations

1° Pour les sociétés ayant procédé à un appel significatif à l'épargne en 1982, un amendement n° 4 du Gouvernement au texte initialement déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale exonère de la limitation les sociétés qui en 1982 procèdent à une augmentation de capital en numéraire de plus de 10 % du capital.

Ces dispositions favorisent les sociétés qui renforcent leurs fonds propres par appel à l'épargne. L'exigence de l'apport en numéraire est destiné à écarter du bénéfice de la disposition les sociétés qui ont augmenté leur capital par apports d'actifs, qui pourraient n'être que fictifs.

2° Une dérogation est également prévue pour les sociétés « transparentes » dont la plus grande part des bénéfices est obligatoirement redistribuée. Il s'agit :

- a) des sociétés immobilières d'investissement (S.I.I.)
- b) des sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie (S.I.C.O.M.I.).

Pour ces deux types de sociétés leur statut prévoit qu'elles sont obligées de distribuer 85 % de leurs bénéfices. Ajoutons que le blocage ne joue en aucun cas pour les S.I.I. puisqu'une clause de leur statut prévoit qu'en cas de blocage, leur loyer étant indexé, c'est l'Etat qui met la différence.

c) les sociétés d'investissement à capital variable (SICAV) sont également exclues de la mesure. Mais leurs dividendes sont évidemment fonction du taux de rendement des valeurs boursières qu'elles détiennent en portefeuille. Les sociétés d'investissement à capital fixe de la loi du 2 novembre 1945 ne sont pas mentionnées et sont donc soumises à la limitation.

3° Une troisième dérogation introduite par amendement gouvernemental concerne les sociétés filiales à 95 % au moins d'une autre société.

Dans le projet initial le rôle des sociétés holding était handicapé par la limitation. En effet elles font office de régulateur entre les filiales performantes et celles qui le sont moins grâce aux dividendes des premières qu'elles prêtent aux secondes. La nouvelle rédaction sur laquelle le Gouvernement engage sa responsabilité reconnaît ce cas particulier d'autant qu'il intéresse spécialement le secteur nationalisé et l'Etat.

4° L'Etat n'entend pas limiter par la loi les dividendes qu'il prévoit de retirer des sociétés du secteur public. Les sociétés nationalisées à plus de 95 % sont donc exclues du champ d'application de l'article 3 par le même amendement.

B. — Les cas particuliers omis

1° Le texte ne prend pas en compte les sociétés d'investissement dites fermées. Il s'agit des sociétés d'investissement créées par le titre II de la loi du 2 novembre 1945, qui sont soumises à une obligation de distribution (article 9). Il en subsiste à ce jour que les SICAV beaucoup plus souples n'ont pas fait disparaître. Il serait souhaitable qu'un deuxième alinéa au paragraphe IV précise que les dispositions ne sont pas applicables aux sociétés d'investissement créées par le titre II de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

2° Le cas des sociétés récemment introduites en bourse ou qui vont être admises à la cote devait bénéficier d'un traitement spécifique. Au moment où la bourse des valeurs voit son volume de transactions diminuer du fait des nationalisations, un regain d'activité était attendu des introductions de valeurs nouvelles.

Le blocage des distributions de dividende compromet ces efforts de revitalisation de l'institution, préconisés par le rapport sur le déve-

loppement et la protection de l'épargne élaboré sous la présidence de M. David Dautresne.

Le blocage des dividendes est une mesure visant à égaliser les conditions de rémunération du capital et du travail. Il présente les avantages et les inconvénients de mesures égalitaires qui cherchent à niveler les produits de situations différentes.

Les effets pervers d'un tel système sont bien connus : les capitaux ne se porteront pas sur les sociétés les plus performantes pendant la période de limitation mais vers les autres placements considérés comme plus rémunérateurs du fait que la réglementation rend les autres placements artificiellement moins rémunérateurs. Dans cette perspective, le blocage des dividendes favorise le marché obligataire en général et les fonds d'Etat en particulier. Le point de vue des finances publiques (dont les contours précis n'épousent pas exactement ceux plus flous de l'intérêt général) est ici favorisé.

Votre Commission des Finances vous demande de rejeter cet article.

Art. 4

Blocage des rémunérations

TEXTE. — I. — Nonobstant toutes dispositions législatives, réglementaires, statutaires ou stipulations contractuelles contraires, la rémunération brute de l'ensemble des salariés, du secteur public et du secteur privé, quel que soit leur statut juridique, leur lieu d'emploi et la qualité de leurs employeurs ne peut, sous réserve des dispositions qui suivent, faire l'objet d'une majoration durant la période allant du 1^{er} juin au 31 octobre 1982.

Cette disposition s'applique notamment aux personnels civils et militaires, titulaires ou non, de toutes les collectivités publiques ainsi que des établissements publics.

II. — Les dispositions du paragraphe I ci-dessus ne sont applicables :

1° ni aux augmentations afférentes à la rémunération du mois de

juin 1982 et qui résultent soit d'une convention ou d'un accord signé avant le 11 juin, soit d'une décision portée à la connaissance des intéressés avant la même date ;

2° ni aux augmentations du salaire minimum de croissance susceptibles d'intervenir, en application des articles L. 143-3 et L. 141-4 du code du travail, au cours de la période définie au paragraphe I ci-dessus.

III. — La rémunération brute mentionnée aux paragraphes I et II comprend la rémunération proprement dite ainsi que l'ensemble des éléments qui, quelle qu'en soit la nature ou la forme, s'ajoutent à celle-ci et ont le caractère d'accessoires du salaire, même s'ils ne sont pas soumis à cotisation sociale, à l'exception du montant des remboursements des frais professionnels réellement exposés.

IV. — Les règles posées aux paragraphes I, II et III concernent aussi bien les hausses collectives applicables à l'ensemble du personnel ou à certaines catégories professionnelles que les augmentations individuelles, à l'exception de celles qui résultent d'une promotion comportant changement effectif et durable de qualification ou de poste, ou de l'application de clauses ou règles d'ancienneté établies comme il est dit au 1° du paragraphe II.

Elles concernent également tout versement à titre de rémunération d'une somme quelconque qui ne résulte pas d'un usage constant, d'une convention ou d'un accord conclu avant le 11 juin 1982.

V. — Les stipulations contractuelles qui prévoyaient des augmentations de rémunération contraires aux dispositions des paragraphes I à IV sont de nul effet en tant qu'elles concernent la période visée à l'alinéa premier du paragraphe I et au 1° du paragraphe II.

Les parties intéressées peuvent procéder, dès maintenant, à des négociations en vue d'arrêter les stipulations applicables à l'issue de cette période.

Toutefois, aucun rappel ou complément de rémunération ne pourra, postérieurement au 31 octobre 1982, être alloué, sous forme collective ou individuelle, au titre de la période visée au paragraphe I.

VI. — La fin de la période visée à l'alinéa premier du paragraphe I pourra, par décret, être avancée au 30 septembre 1982, pour des branches, des entreprises, des collectivités ou des catégories spéciales

de travailleurs, en tenant compte, d'une part, des niveaux de rémunération des salariés concernés, d'autre part, des résultats des négociations, notamment en ce qui concerne les modalités de détermination des rémunérations, enfin du contenu des accords tendant à réguler les prix, dans les branches, entreprises et collectivités intéressées.

VII. — Tout employeur ayant commis une infraction aux dispositions des paragraphes I à V ci-dessus sera puni d'une amende de 600 à 1 200 F qui sera appliquée autant de fois qu'il y aura de salariés concernés et pour chaque mois de la période visée au présent article pour lequel ces augmentations auront été maintenues.

Les infractions seront constatées dans les conditions fixées par l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945 modifiée.

COMMENTAIRES. — Le présent article met en œuvre le dispositif de blocage de l'ensemble des rémunérations publiques et privées dont nous allons analyser les principaux éléments.

1. — *Quelles sont les personnes concernées ?*

Le texte s'applique à l'ensemble des salariés,

— qu'ils travaillent en France ou à l'étranger,

— qu'ils soient soumis à un statut législatif ou réglementaire (fonctionnaires et agents de l'Etat, des collectivités locales ; employés des établissements publics, des « entreprises à statuts » : Air France, S.N.C.F., R.A.T.P., Messageries maritimes, Charbonnages, EDF-GDF, Banque de France, etc.), qu'ils appartiennent à une entreprise régie par une convention collective ou qu'ils soient titulaires d'un simple contrat de travail individuel.

2. — *Quelles sont les rémunérations visées ?*

Le texte intéresse l'ensemble des rémunérations brutes définies comme englobant :

— la rémunération proprement dite,

— tous les accessoires de cette rémunération, même s'ils ne sont pas soumis à cotisation sociale : primes, indemnités, avantages divers... etc., à l'exception des remboursements de frais professionnels réellement engagés.

Deux exceptions sont prévues :

— les majorations accordées au titre de l'**ancienneté** dans la mesure où elles étaient prévues avant le 11 juin 1982.

— les augmentations liées à une **promotion** réelle consécutive à un changement effectif et durable de qualification ou de poste.

Par ailleurs, les entreprises qui ont coutume de verser tout ou partie du treizième mois durant l'été, devraient pouvoir continuer à le faire.

3. — *Sur quelle période s'étend le blocage ?*

L'ensemble des rémunérations visées par le présent texte ne peut, sous réserve des exceptions énumérées limitativement que nous examinerons plus avant, faire l'objet d'aucune majoration **durant la période allant du 1^{er} juin au 31 octobre 1982.**

Cette disposition **rétroactive** comporte **trois exceptions** qui sont les suivantes :

— les augmentations intéressant les **rémunérations du mois de juin 1982** restent applicables dans la mesure où elles ont été décidées (accord ou convention) ou portées à la connaissance des salariés avant le 11 juin 1982 ;

— les majorations du **S.M.I.C.** qui interviendront normalement. La dernière est intervenue le 1^{er} juillet 1982 (+ 3,2 %) ;

— enfin, pour certaines branches, entreprises ou catégories de travailleurs, la période de blocage pourra être ramenée par décret à trois mois en tenant compte de plusieurs paramètres : niveau de rémunération des salariés concernés, résultats des négociations sur les modalités d'évolution des rémunérations à l'issue de la période de blocage, contenu des accords de régulation des prix.

Cette rédaction qui manque de clarté devra faire l'objet de précision de la part des pouvoirs publics. Cela signifie-t-il, comme la presse l'a indiqué, que les salaires des branches ou secteurs défavorisés (bas salaires ou traitements faiblement majorés depuis le début de l'année) pourraient être débloqués avant le 31 octobre si un nouvel accord est intervenu ? et dans cette hypothèse, à partir de quel seuil un secteur sera-t-il considéré comme défavorisé ?

L'exposé des motifs se borne à indiquer que : « **les accords conclus** pourraient prévoir un effort particulier en faveur des plus basses rémunérations et des salaires dont la dernière révalorisation remonte à plusieurs mois »

4) Cela nous amène à envisager **les modalités de sortie** de la période de blocage. Sur ce point le texte est net : **aucun rappel ou complément de rémunération ne pourra être alloué** au titre de la période de blocage, ni à titre individuel ni à titre collectif, sous réserve des observations qui précèdent.

5) Les entreprises qui contreviendront à ces dispositions se verront infliger **des sanctions financières** allant de 600 à 1 200 francs par salarié et par mois.

Ces mesures soulèvent des réactions négatives de la part des organisations syndicales. Il s'agit en effet **d'une remise en cause de la loi du 11 février 1950** sur les conventions collectives **qui a consacré la liberté de négociations en matière de salaires**, mettant ainsi fin à une longue période de fixation autoritaire par la puissance publique.

On se rappellera en effet qu'après la période d'économie libérale du XIX^e siècle où les salaires étaient déterminés suivant la loi de l'offre et de la demande avec toutes les conséquences défavorables que cela pouvait entraîner pour les salariés, **l'intervention étatique s'est développée en plusieurs étapes :**

— **la loi du 10 juillet 1915** qui instituait un régime protecteur pour les travailleurs à domicile,

— **la loi du 24 juin 1936** qui prescrivait aux partenaires sociaux d'inclure dans les conventions collectives susceptibles d'extension une clause sur le salaire minimum, dont le taux était déterminé par les intéressés. Toutefois, si la convention collective était signée par les organisations syndicales les plus représentatives, elle pouvait être étendue par arrêté à toute la profession. De cette façon, le salaire minimum choisi par les partenaires devenait général par intervention de la puissance publique,

— **les décrets-lois du 10 novembre 1939 et du 1^{er} juin 1940** : le régime autoritaire de fixation des salaires mis en place avec la deuxième guerre mondiale devait durer dix ans.

L'Etat opéra en premier lieu un blocage des rémunérations au niveau où elles se trouvaient en septembre 1939. Après la Libération il

fixa par arrêté les salaires minima de base auxquels étaient appliqués des coefficients suivant les catégories professionnelles. La négociation contractuelle n'était pas autorisée.

C'est la loi du 11 février 1950 qui mit fin à cette période d'interventionnisme croissant dont le développement avait coïncidé avec les situations exceptionnelles créées par les deux guerres mondiales.

Ce texte consacrait le retour à la libre discussion des salaires avec un tempérament : l'établissement d'un salaire minimum interprofessionnel garanti (S.M.I.G.). Trente deux ans après, l'essentiel de son contenu s'applique, malgré quelques modifications postérieures (Loi du 26 juin 1957 sur l'indexation du SMIG ; loi du 2 janvier 1970 instaurant le salaire minimum interprofessionnel de croissance ; loi du 23 décembre 1972 reconnaissant la mensualisation du SMIC).

Au-delà de cette remise en cause de la liberté contractuelle dans une matière aussi importante que le droit du travail, le texte qui nous est soumis ne manque pas de soulever un certain nombre de **difficultés** quant à son **application**.

On peut citer le cas des salariés dont la rémunération comporte pour partie un intéressement aux bénéfices réalisés par l'entreprise, celui des rémunérations au rendement qui revêtent des formes très variées, etc.

On doit également s'interroger sur les accords récemment intervenus ou en cours de négociation dans des entreprises ayant fait l'objet de conflits collectifs de travail souvent très durs.

Reste enfin le fait que **la mesure de blocage**, dont nous venons d'examiner les principales modalités, **n'aura pas des conséquences identiques pour tous les salariés**. Un certain nombre, de par le mode de fixation des rémunérations adopté dans le secteur d'activité dont ils relèvent, seront pénalisés.

Ce sera le cas de tous ceux qui devaient bénéficier d'une augmentation de salaire au 1^{er} juillet, dans la mesure où celle-ci était destinée à compenser la hausse des prix intervenue les mois précédents. Pour les intéressés, la mesure de blocage ne durera pas quatre mois mais bien davantage.

Telle est la situation dans laquelle se trouvent **les agents de la fonction publique** au regard desquels le blocage durera sept mois.

En effet, les modalités de l'accord salarial intervenu le 10 mars 1982 étaient les suivantes :

— pendant le premier semestre, les ajustements trimestriels tenaient compte de la hausse cumulée des prix depuis le début de l'année (dernier indice connu + 1 point) par rapport à celle des salaires :

- 1^{er} avril : + 2,8 % (hausse des prix de janvier et février 1982 + 1 point) ;

- 1^{er} juillet : une augmentation égale à la différence entre d'une part la hausse des prix de janvier à mai + 1 point, et, d'autre part les 2,8 % déjà accordés ;

— pour le deuxième semestre, devait entrer en application un système d'anticipation des salaires sur les prix :

- 1^{er} septembre : + 2,5 points à la majoration déjà intervenue depuis le 1^{er} janvier 1982 ;

- 1^{er} décembre : + 2,4 points à la majoration déjà intervenue depuis le 1^{er} janvier 1982.

On peut ainsi mesurer la gravité de la disposition contenue dans l'article 4 du projet de loi, qui porte atteinte à la fois à la liberté contractuelle et au pouvoir d'achat de l'ensemble des salariés.

Votre Commission des Finances vous demande de **rejeter** cet article.

Art. 5

Suspension de certaines dispositions relatives aux marchés publics ou privés de travaux

TEXTE. — L'application de l'avant-dernier alinéa de l'article 21 ainsi que de l'article 23 de la loi n° 57-908 du 7 août 1957 est suspendue à compter de la promulgation de la présente loi et jusqu'au 31 décembre 1983.

COMMENTAIRES. — Cet article a pour objet de **faire entrer dans le dispositif de blocage des prix les marchés de travaux, publics ou privés.**

En effet, l'arrêté de blocage du 14 juin 1982 n'est pas applicable, en l'état actuel des textes, à ces marchés. Ceci résulte des dispositions des articles 21 et 23 de la loi du 7 août 1957 tendant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs :

— En ce qui concerne les travaux publics, **l'article 21** de cette loi dispose que : « les clauses de révision des prix figurant dans les marchés de l'Etat, des collectivités et établissements publics, conclus postérieurement à la promulgation de la présente loi, s'appliquent notwithstanding toutes dispositions réglementaires de blocage ou autres postérieures à la date de conclusion des marchés ».

— En ce qui concerne les marchés privés, **l'article 23** de cette même loi prévoit qu' « il ne pourra, pour les contrats conclus postérieurement à la promulgation de la présente loi, être mis obstacle par voie réglementaire à l'application des clauses de contrats d'entreprises, relatives à la révision des prix ».

En conséquence, l'application de ces deux dispositions sera suspendue jusqu'au 31 décembre 1983 et les clauses de révision de prix prévues par les marchés de travaux ne pourront jouer jusqu'à cette date.

*
* * *

Lors de l'examen de cet article, **M. Fourcade** a souligné la gravité exceptionnelle de la situation dans laquelle se trouvent les entreprises qui ont passé des marchés comportant des clauses de révision des prix. Or, alors que l'article 4 ne prévoit le blocage des salaires que jusqu'au 31 octobre 1982, l'article 5 suspend les clauses de révision des marchés pendant une période de 18 mois. La plupart des entreprises travaillant dans ce cadre risquent donc d'être rapidement en état de cessation de paiement.

Votre Commission des Finances vous demande de **rejeter cet article.**

Art. 6

Augmentation du S.M.I.C. Compensation partielle des charges

TEXTE. — I. — Le taux des cotisations de sécurité sociale dues par les employeurs visés au quatrième alinéa de l'article premier de la

loi n° 79-575 du 10 juillet 1979 modifiée portant diverses mesures en faveur de l'emploi est uniformément réduit de 2,2 points pour les salariés dont la rémunération, entendue au sens de la réglementation relative au salaire minimum de croissance et rapportée à l'heure, n'excède pas, au cours du mois de juin 1982, 19,33 F en métropole, ou le montant correspondant qui sera fixé par décret pour chacun des départements d'outre-mer. Cette disposition prend effet à compter des rémunérations acquises au titre du mois de juillet 1982.

Cette réduction s'applique également aux salariés embauchés à compter du 1^{er} juillet 1982 et percevant une rémunération qui, rapportée à l'heure, est égale au salaire minimum de croissance.

La réduction prévue aux alinéas ci-dessus est accordée aussi longtemps que la rémunération des intéressés ne dépasse pas le plafond horaire prévu par l'article 23 de la loi de finances rectificative (n° 81-734 du 3 août 1981). La perte de recettes résultant pour lmes organismes de sécurité sociale de la réduction ci-dessus prévue est prise en charge par l'Etat.

II. — L'Etat rembourse aux maîtres d'apprentissage définis à l'article L. 118-6 du code du travail et à l'article 2 de la loi précitée du 10 juillet 1979, la moitié de l'augmentation du salaire des apprentis qui résulte du relèvement au 1^{er} juillet 1982 du salaire minimum de croissance.

Ce remboursement est maintenu aussi longtemps que ces salaires ne dépassent pas les plafonds définis au troisième alinéa du paragraphe I ci-dessus.

III. — Les dispositions ci-dessus ne font pas obstacle à l'application de celles qui résultent de l'article 23 de la loi n° 81-734 du 3 août 1981 précitée. Dans ce cas, toutefois, la réduction totale de cotisations patronales ne peut excéder 8 points et demi.

COMMENTAIRES. — En analysant les dispositions de l'article 4 du présent projet, nous avons vu que le blocage des rémunérations ne concerne pas les majorations du salaire minimum interprofessionnel de croissance (S.M.I.C.).

La prochaine mesure de relèvement interviendra donc normalement le 1^{er} juillet, faisant passer le taux horaire de 19,03 F à 19,64 F, soit une progression de + 3,2 %.

Afin de compenser la charge supplémentaire que ladite mesure ne manquera pas de faire peser une nouvelle fois sur les coûts de production des entreprises — pénalisant celles qui emploient le plus de main-d'œuvre —, les pouvoirs publics se proposent, comme ils l'avaient déjà fait en 1981 (loi de finances rectificative n° 81-734 du 3 août 1981), de prendre à leur compte une partie des effets de cette majoration.

Le dispositif adopté est le suivant :

1° pour les salariés, sont concernés :

— **ceux dont les employeurs relèvent du régime des A.S.S.E.D.I.C.**, à l'exclusion des entreprises de travail temporaire, des employeurs de concierges et de personnel de maison, de ceux qui emploient des assistantes maternelles ;

— **ceux dont la rémunération horaire (dans le cadre de la réglementation du SMIC) n'aura pas été supérieure au cours du mois de juin 1982 à 19,33 F.**

Seront également concernés **les salariés embauchés à compter du 1^{er} juillet 1982 avec une rémunération égale au nouveau S.M.I.C.**

La mesure consiste à réduire de 2,2 points le taux des cotisations patronales de sécurité sociale, ce qui correspond à une compensation d'environ la moitié de l'augmentation des charges salariales (salaires + cotisations) induite par la mesure de relèvement du S.M.I.C.

Elle s'appliquera aux rémunérations acquises au titre du mois de juillet 1982, aussi longtemps que ces dernières n'auront pas dépassé 20,06 francs, plafond fixé par l'article 23 de la loi de finances rectificative pour 1981 précitée.

On soulignera que cette disposition s'ajoute au dégrèvement de même nature décidé en juin 1981 qui correspondait à une réduction de 6,5 points des cotisations patronales de sécurité sociale.

La nouvelle réduction de 2,2 points complète la précédente dans la limite de 8,5 points.

A partir de là, **trois cas** peuvent se présenter :

— **le salarié perçoit au mois de juin 1982, un salaire horaire inférieur à 19,33 F** : l'augmentation du SMIC qui interviendra au 1^{er} juillet

let entraînera pour son employeur une réduction de cotisations de 8,5 points, tant que le salaire précité restera inférieur à 20,06 francs,

— **le salarié embauché à compter du 1^{er} juillet 1982 qui perçoit le nouveau SMIC (19,64 F) :** son employeur bénéficie d'une réduction de cotisations égale aussi à 8,5 points, tant que sa rémunération horaire restera inférieure à 20,06 F,

— **les autres salariés dont la rémunération ne dépasse pas 20,06 F :** leurs employeurs ne bénéficieront que de l'ancienne réduction de 6,5 points.

Ainsi, seule une partie des salariés dont la rémunération est supérieure au SMIC en juin 1982 ouvre droit à la compensation partielle proposée par le texte qui nous est soumis.

2° Quant aux apprentis, sont visés ceux qui ouvrent droit à la prise en charge par l'Etat de la totalité des cotisations patronales de sécurité sociale dans le cadre du plan « avenir-jeunes ».

Sont également concernés les apprentis embauchés par des employeurs inscrits au répertoire des métiers ou employant dix salariés au plus qui ouvrent droit, aux termes de l'article L. 118-6 du Code du travail, à la prise en charge par l'Etat des cotisations sociales, patronales et ouvrières de toute nature.

Pour les intéressés, l'Etat remboursera aux maîtres d'apprentissage, la moitié de l'augmentation des salaires résultant du relèvement du SMIC intervenu au 1^{er} juillet, tant que ces derniers ne dépasseront pas le taux horaire de 20,06 F.

Le coût de la mesure s'élève à 400 millions de francs pour 1982. Son financement sera assuré avec les disponibilités existant au chapitre 44-78 du budget des Charges communes.

Ce dernier, créé par la loi de finances rectificative pour 1981, a été doté de 2 600 millions en 1981 et 2 000 millions en 1982. Ces montants ont été inscrits à partir d'évaluations qui se révèlent aujourd'hui un peu trop fortes.

Votre Commission des Finances vous demande de rejeter cet article.