

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1966-1967

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 mai 1967.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission spéciale (1) chargée d'examiner le projet de loi, CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre économique et social,*

Par M. Jean FILIPPI,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Roger Menu, président ; Alex Roubert, Marc Pauzet, vice-présidents ; Marcel Champeix, secrétaire ; Jean Filippi, rapporteur ; Hubert d'Andigné, André Armengaud, Raymond Bossus, Louis Courroy, Etienne Dailly, André Dulin, André Fosset, Lucien Grand, René Jager, Marcel Lambert, Georges Lamousse, Pierre Marcihacy, Jacques Masteau, Léon Messaud, Geoffroy de Montalembert, Lucien De Montigny, André Plait, Robert Schmitt, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (3<sup>e</sup> législ.) : 174, 182 et in-8° 17.

Sénat : 254 (1966-1967).

## SOMMAIRE

	Pages.
<b>Introduction</b> .....	3
<b>PREMIÈRE PARTIE. — Le contexte</b> .....	19
<b>A. — Les résultats de la gestion</b> .....	19
1° L'état d'exécution du V <sup>e</sup> Plan .....	19
2° La conjoncture économique .....	23
3° Les investissements .....	27
4° Comparaison avec plusieurs pays voisins .....	33
<b>B. — Les méthodes de Gouvernement</b> .....	39
<b>C. — Problèmes actuels</b> .....	45
1° Le budget et la politique de prestige .....	45
2° Les finances locales .....	51
3° La taxe à la valeur ajoutée .....	56
4° La situation des entreprises publiques .....	59
5° L'emploi .....	64
6° La Sécurité sociale .....	78
7° Le logement .....	89
<b>DEUXIÈME PARTIE. — Le texte en discussion</b> .....	92
<b>A. — L'emploi</b> .....	92
<b>B. — La participation des travailleurs aux fruits de l'expansion</b> .....	94
<b>C. — La Sécurité sociale</b> .....	96
<b>D. — La formation professionnelle</b> .....	101
<b>E. — Adaptation. — Modernisation. — Reconversion et Marché commun</b> .....	106
<b>TROISIÈME PARTIE. — L'examen du texte en Commission</b> .....	117
<b>QUATRIÈME PARTIE. — Conclusions et texte du projet de loi</b> .....	130

### Annexes.

<b>I. — Questions posées au Gouvernement par les membres de la Commission spéciale et réponses</b> .....	135
<b>II. — Les pouvoirs spéciaux sous les III<sup>e</sup>, IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> Républiques</b> .....	144
1° Tableau récapitulatif des lois de pleins pouvoirs sous les III <sup>e</sup> , IV <sup>e</sup> et V <sup>e</sup> Républiques .....	144
2° Tableau récapitulatif des principales lois d'habilitation sous les III <sup>e</sup> et IV <sup>e</sup> Républiques .....	150
3° Texte des sept lois d'habilitation votées depuis 1959 .....	158
<b>III. — Exemples d'individualisation de la fiscalité</b> .....	166

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Nous sommes saisis du projet de loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre économique et social, déposé sur le Bureau de l'Assemblée Nationale le 5 mai dernier avec déclaration d'urgence.

Après avoir confié l'examen de ce texte à une commission spéciale, l'Assemblée Nationale en a discuté au cours de ses séances des 18, 19 et 20 mai 1967. Des questions préalables ayant été présentées, le Gouvernement a engagé, dès le 18 mai 1967, conformément à l'article 49 de la Constitution, sa responsabilité sur le vote du projet, modifié par l'amendement de MM. Paquet et Sabatier tendant, s'agissant de la date limite des pouvoirs, à substituer dans l'article premier aux mots : « jusqu'au 31 octobre 1967 », les mots : « jusqu'à la date d'ouverture de la discussion de la loi de finances pour 1968 devant l'Assemblée Nationale et, au plus tard, le 31 octobre 1967 ».

Une motion de censure a été déposée le 19 mai 1967 par 49 députés. Le vote sur cette motion de censure a eu lieu dans la soirée du 20 mai 1967. La majorité requise pour l'adoption de cette motion était de 244 voix. La motion n'ayant recueilli que 236 voix, le texte a été considéré comme adopté, en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

C'est la huitième fois qu'un gouvernement de la V<sup>e</sup> République demande au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnance, en application de l'article 38 de la Constitution, des mesures relevant du domaine de la loi.

De quoi s'agissait-il ?

En premier lieu, de mesures relevant de la situation en Algérie le 4 février 1960 ou, plus récemment, le 22 décembre 1966, en Côte française des Somalis.

Puis, les 8 août 1962, 4 décembre 1964 et 6 juillet 1966, des mesures nécessaires à l'application du traité de Rome soit aux fins de mise en œuvre de la politique agricole commune, soit en vue de la réalisation progressive de la liberté d'établissement et des prestations de service à l'intérieur de la Communauté européenne. Je vois dans ces pouvoirs spéciaux de véritables lois-cadres, les décisions ou directives de Bruxelles en formant le cadre supranational.

A des lois-cadres s'apparentent, plus nettement encore, deux lois autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures relatives dans un cas (30 juillet 1960) à la lutte contre certains fléaux sociaux et dans l'autre (26 décembre 1961) à la réinstallation des Français d'Outre-Mer.

Mais pour la demande actuelle de pouvoirs spéciaux la forme de loi-cadre n'aurait pu être qu'une circonstance atténuante. Car dessaisir de son rôle législatif une Assemblée élue depuis moins de deux mois et en fonction depuis un mois lors du dépôt du projet de loi de dessaisissement, c'est nier le fondement même de la démocratie en demandant un blanc-seing aux députés, alors qu'ils n'avaient voté le 5 mai 1967 que huit lois d'importance très relative, dont quatre en seconde lecture.

Le *Times* du 28 avril 1967 s'exprime à cet égard dans les termes suivants :

« Ce qui étonne l'observateur britannique est, à tout le moins, la relative modération des réactions devant une action qui, dans le contexte de notre vie politique serait l'équivalent d'un *coup d'Etat*.

« La seule explication est que neuf années de régime gaulliste ont atténué les susceptibilités politiques face aux méthodes du pouvoir personnel et démolit l'opinion publique. »

Le problème constitutionnel de la délégation du pouvoir législatif est la conséquence même de l'existence d'une constitution rigide. En Grande-Bretagne, l'omnipotence du Parlement lui permet de transférer au Gouvernement toutes les compétences utiles. En revanche, dans les pays qui ont une constitution formelle, le Parlement détient la puissance législative en vertu de la Constitution et, apparemment, ne peut déléguer cette compétence sans violer l'esprit de la Constitution.



Sous la III<sup>e</sup> République, le fondement constitutionnel de la délégation de pouvoirs a été recherché dans trois voies :

- rien n'empêchait le Parlement d' « habilitier » l'exécutif à régir certaines matières par décret, sans pour autant déléguer le pouvoir législatif au sens propre du terme ;
- le Parlement pouvait « délégaliser » une matière et, par conséquent, la faire régler par décret ;
- enfin, la chaîne (1) des précédents avait créé une coutume constitutionnelle.

Il n'en reste pas moins que le fait de conférer au Gouvernement soit le droit de prendre certaines mesures nonobstant toutes dispositions législatives contraires, soit même le droit de modifier ou d'abroger la loi aboutit, en fait, à lui conférer le pouvoir législatif.

Le sentiment que la pratique des « décrets-lois » était inconstitutionnelle a prévalu lors de l'élaboration de la Constitution de 1946. C'est pourquoi l'article 13 de cette Constitution, après avoir conféré le pouvoir législatif à l'Assemblée Nationale, ajoutait : « Elle ne peut déléguer ce droit ».

Cependant, dès 1948, la nécessité de pleins pouvoirs apparaît au Ministère André Marie, dans lequel M. Paul Reynaud était Ministre des Finances. D'où le vote de la loi du 17 août 1948 qui, d'une part, attribue certains pouvoirs au Gouvernement d'une manière exceptionnelle et temporaire et, d'autre part, « délégalise » de façon permanente un certain nombre de matières attribuées en partage au pouvoir réglementaire.

Ce dernier procédé pouvait paraître conforme à la Constitution, dans la mesure où l'inclusion d'une matière dans le domaine législatif résultait simplement du fait qu'une loi était intervenue pour la régler. Or, ce qu'une loi a fait, une autre loi peut le défaire. Encore faudrait-il alors que ce soit le législateur qui abroge lui-même la loi et ne donne pas mandat de le faire au Gouvernement.

Aussi, par une sorte de création spontanée, a-t-on eu recours à un procédé qui, sans être pour autant prévu par la Constitution, ne semblait pas aller à l'encontre de ses dispositions : c'est le

---

(1) Voir en annexes le tableau des délégations de pouvoirs sous les III<sup>e</sup>, IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> Républiques.

système de la loi-cadre, par laquelle le Parlement pose des principes et donne au Gouvernement de larges pouvoirs pour leur application.

Tirant les conclusions de l'expérience antérieure, la Constitution de 1958 constate la nécessité des délégations de pouvoirs et autorise, en conséquence, par son article 38, le Parlement à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance et pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Dans son deuxième alinéa, cet article précise que les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Il en résulte qu'une ratification expresse n'est pas indispensable : seul le dépôt du projet de loi de ratification est nécessaire. Il s'agit là d'une règle qui remonte à la III<sup>e</sup> République et l'expérience prouve qu'en fait il a été très rarement procédé à une ratification expresse.

De même, remonte à la III<sup>e</sup> République la règle posée par le troisième alinéa de l'article 38 selon laquelle, une fois expirée la période d'habilitation, les dispositions d'ordre législatif contenues dans les ordonnances ne peuvent être modifiés que par une loi.

Il convient de noter également qu'en matière de voies de recours contre les actes accomplis dans le domaine législatif par le pouvoir réglementaire en vertu d'une délégation, la jurisprudence n'a pratiquement pas varié depuis la III<sup>e</sup> République. Ces actes sont considérés — tant qu'ils n'ont pas été ratifiés — comme des actes administratifs ordinaires pouvant faire l'objet, en particulier, d'une exception d'illégalité devant les tribunaux répressifs, ou d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, lorsqu'ils sont contraires à la Constitution ou à la loi et, en particulier, lorsqu'ils sortent du domaine prévu par la loi d'habilitation.

En revanche, est entièrement nouvelle la règle posée par l'article 41 de la Constitution de 1958 selon laquelle :

« S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité. »

Il pose un problème d'interprétation qui paraît ne pas avoir encore soulevé de difficultés en pratique, ni avoir été aperçu par la doctrine.

La thèse la plus généralement admise est que le Parlement est dessaisi de la capacité législative dans les matières qui sont du domaine de la délégation de pouvoirs et pendant la durée de celle-ci.

Une autre thèse est également défendable.

S'agissant d'une exception au principe général du vote de la loi par le Parlement, il est permis de penser qu'une interprétation restrictive serait plus conforme à la lettre comme à l'esprit de la Constitution.

En effet, l'article 41 de la Constitution utilise deux membres de phrase qui méritent des commentaires :

- a) « ... le Gouvernement *peut* opposer l'irrecevabilité » ;
- b) « ... *contraire* à une délégation accordée... ».

Si le Gouvernement « peut » opposer l'irrecevabilité, c'est qu'il est libre de ne pas l'opposer, ce qui suppose qu'un débat sur un texte législatif entrant dans le champ d'application de la délégation est susceptible d'avoir lieu et que le Gouvernement est maître de l'opportunité qu'il y a de laisser ou non la procédure législative se dérouler jusqu'à son terme.

Le Gouvernement est libre d'opposer l'irrecevabilité lorsqu'une proposition ou un amendement est « contraire » à la délégation accordée. Ceci ne doit pas signifier, comme semblent l'admettre la plupart des auteurs, que le Gouvernement peut s'opposer d'une manière générale et non sélective à toute proposition ou amendement entrant dans le champ du pouvoir délégué. Les mots « contraire à une délégation » ne peuvent pas signifier « compris dans les matières couvertes par la délégation ».

A notre sens, c'est l'orientation donnée au Gouvernement dans les domaines faisant l'objet de la délégation qui doit être retenue comme critère d'une éventuelle irrecevabilité.

Il n'a pas paru nécessaire à votre Commission de s'appesantir sur un autre problème constitutionnel posé par le membre de phrase : « le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme », encore que, selon certains auteurs, cette disposition

impliquerait que le Gouvernement dut avoir fait approuver ce programme par l'Assemblée Nationale conformément au premier alinéa de l'article 49 de la Constitution, ce qu'avait fait M. Debré, mais n'a pas fait M. Pompidou.

Il paraît cependant indispensable d'examiner en détail la question de la délimitation, au sein des ordonnances, des matières législatives et réglementaires.

En principe, les ordonnances prises par le Gouvernement ne peuvent intervenir que dans les matières de nature législative énumérées à l'article 34. Toutefois, de même qu'il subsiste presque toujours dans les lois votées par le Parlement des dispositions de nature réglementaire, de même, dans les ordonnances prises en application de l'article 38, il est probable qu'il subsistera aussi de telles dispositions (dans le cas présent le Gouvernement l'a expressément annoncé). Cela est d'autant plus vraisemblable que le contrôle exercé au cours de la procédure législative normale par le Conseil constitutionnel, en vue d'empêcher le législateur d'empiéter sur le domaine réglementaire, n'aura pas à jouer lors de la rédaction des ordonnances, le Gouvernement restant seul maître du contenu de celles-ci.

Sans doute, ordonnances et décrets participent-ils, du point de vue formel, d'une même nature d'actes du pouvoir exécutif, et, tant qu'on se trouve dans la période d'habilitation, la différence entre ces deux catégories de textes n'a-t-elle qu'une portée purement verbale, leur modification pouvant être opérée par le Gouvernement dans les mêmes conditions.

Mais, à compter de l'expiration de cette période, des problèmes délicats se posent, surtout si le projet de loi de ratification n'est pas examiné, les ordonnances ne faisant donc pas l'objet d'une ratification expresse par le Parlement.

En effet, il est bien évident que si cette ratification intervient, les ordonnances acquerront une nature législative et ne pourront plus être modifiées que par une loi ou, dans leurs dispositions qui auraient un caractère réglementaire, par un décret, pris après constatation de cette nature réglementaire par le Conseil constitutionnel, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution.

Quant aux ordonnances n'ayant pas fait l'objet d'une ratification expresse elles n'ont un caractère législatif que dans la mesure où leurs dispositions entrent dans le cadre de

l'article 34 de la Constitution. Celles de leurs dispositions qui auraient un caractère réglementaire peuvent, en revanche, être modifiées par décret sans même que le Conseil constitutionnel soit appelé à donner son avis (1).

On voit que le Parlement est, à cet égard, moins bien traité que le Gouvernement !

Sans doute, les ordonnances non ratifiées tiennent-elles de leur nature d'actes de l'exécutif de pouvoir être déférées au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir, tant pour violation de la loi d'habilitation que pour manquement à la Constitution ou aux principes généraux du droit, et de risquer de faire l'objet de l'exception d'illégalité devant les tribunaux judiciaires répressifs. Ce contrôle permet d'éviter les irrégularités les plus graves, telles que celle qui consisterait pour le Gouvernement à sous-déléguer par ordonnances les principes mêmes qui constituent l'objet de la loi d'habilitation (Conseil d'Etat, assemblée du 24 novembre 1961. Fédération nationale des Syndicats de Police de France et d'Outre-Mer).

Il n'en reste pas moins vrai que, pour des matières dont la nature législative ou réglementaire prête à contestation, il sera tentant pour le Gouvernement de trancher lui-même le litige en faveur de la nature réglementaire et de modifier ainsi par décret le texte d'une ordonnance.

\*

\* \*

Une demande de pouvoirs spéciaux en matière économique, financière et sociale peut se fonder en France sur des précédents nombreux et divers. Dans le cas présent, ses auteurs peuvent même faire valoir que de tels pouvoirs ont dû, cette année même, être accordés aux gouvernements de l'Allemagne fédérale et de la Belgique.

Sur les raisons économiques ou politiques du dépôt de la loi qui vous est soumise, tout a été dit. C'est pourquoi nous aurons fréquemment recours à la citation.

---

(1) Conseil d'Etat, 15 juillet 1959, Société sucrière de Fontaine-le-Puy.

Ainsi M. Debré a déclaré dans une interview publiée dans le numéro de *Paris-Match* du 13 mai, intéressant anniversaire :

« Je vous dis : aucun Ministre de l'Economie et des Finances n'aurait pu présenter le budget, défendre l'économie française dans la concurrence internationale, encourager l'épargne si, en trois ou quatre mois, un certain nombre de problèmes pendants n'étaient pas tranchés, et tranchés à temps. Nous n'allons pas faire comme les gouvernements des mauvaises époques, contraints d'attendre que le déficit soit accablant, que les capitaux s'en aillent, que les prix augmentent plus que les salaires, bref que les choses pourrissent. Nos institutions nous permettent d'agir à temps, et comme il convient. Voilà pourquoi ce Gouvernement, sans tenir compte des ragots, entend prévenir les difficultés. On le remerciera après. »

Cette hâte, au lendemain d'une campagne électorale au cours de laquelle les trompettes de la renommée, je veux dire la télévision, avaient loué les mérites exceptionnels et les réussites spectaculaires de la politique économique, financière et sociale de la V<sup>e</sup> République, pouvait paraître inquiétante ou suspecte. Aussi bien pour éviter une contradiction trop flagrante, M. le Premier Ministre avait-il déclaré le 27 avril devant le groupe parlementaire de la V<sup>e</sup> République :

« Nous ne sommes pas pris à la gorge, la situation n'est pas mauvaise au point que nous soyons obligés d'agir en catastrophe. »

Le malaise n'a pas été dissipé pour autant dans les rangs de la majorité. Dans une interview publiée par le *Courrier du Parlement* du 11 mai, M. Peretti, Vice-Président de l'Assemblée Nationale s'exprimait en ces termes :

« S'il est exact que la préparation à la compétition européenne rende nécessaire l'adoption urgente de certaines mesures, il aurait peut-être été possible d'y songer un peu plus tôt. A plus forte raison pourra-t-on signaler que le problème de l'intéressement des travailleurs fut le cheval de bataille du R. P. F... en 1947. »

Quelques jours avant, M. Poniatowski, Secrétaire général de la Fédération des Républicains indépendants, écrivait dans *L'Essor du Val-d'Oise* :

« Et puis, les justifications données à ces pleins pouvoirs sont bien ambiguës et douteuses. L'argument européen tenant à la

mise en vigueur du Marché Commun est spécieux. Le Gouvernement ne prépare-t-il pas cette entrée dans le Marché Commun depuis dix ans ? En réclamant l'urgence et en réclamant les pleins pouvoirs, à ce titre, il se décerne un brevet d'imprévoyance. Quel autre pays membre du Marché Commun recourt à une telle procédure ? Aucun. Alors y aurait-il eu incompétence ? Faute gouvernementale ? Ce serait la seule justification vraie des pleins pouvoirs et elle serait regrettable. »

Nous nous laisserons volontiers convaincre par nos collègues de la majorité et c'est dans les paroles de M. le Président de la République lui-même que nous rechercherons les raisons politiques de cette demande de pouvoirs spéciaux.

Au cours de sa conférence de presse du 16 mai, autre anniversaire intéressant, le Général de Gaulle a dit :

« Ici, la V<sup>e</sup> République trouve une Assemblée Nationale où, semble-t-il, il existe une majorité positive, mais où, dans tous les cas, il ne pourrait s'y former aucune autre qui le soit.

« Dans ces conditions, toute entreprise qui à l'intérieur de cette majorité tendrait à l'affaiblir en la divisant, alors qu'elle vient d'être élue tout entière sous une seule et même étiquette et par des électeurs convaincus qu'elle s'était rassemblée pour soutenir une seule et même action, une telle entreprise, dis-je, serait évidemment contraire à la moralité politique et à l'intérêt public. »

M. Capitant le 5 mai, dans *Notre République*, avait été encore plus explicite :

« Aujourd'hui, au début de la troisième législature, le Gouvernement de la V<sup>e</sup> République propose à l'Assemblée Nationale de revenir à cette pratique, à laquelle il n'a pas eu besoin de recourir pendant la législature précédente. La raison de cette démarche est claire : elle est dans la faiblesse de la nouvelle majorité. Ce que la majorité massive et cohérente d'hier pouvait faire, la majorité réduite et divisée d'aujourd'hui n'en est plus capable. Condamnée à la procédure législative normale, elle serait dans l'impossibilité de réaliser avec la rapidité souhaitable les réformes économiques et sociales que le pays attend d'elle et que les circonstances lui imposent d'ailleurs de faire sans tarder.

« On comprend dans ces conditions que l'opposition éclate en clameurs, qui expriment sa déception autant que sa colère. Sans le recours à l'article 38, la majorité était, en effet, vouée à l'enlèvement et à l'échec. L'opposition avait toute facilité pour mettre ses bâtons dans les roues et tout loisir pour attendre le moment favorable à l'estocade. »

Il s'agit donc, dans une très large mesure, selon une expression souvent employée à l'occasion, des pouvoirs spéciaux, de reprise en mains de la majorité, et M. Pisani, ancien Ministre, a parlé d'« épreuve de force à l'intérieur de la majorité ».

Au sein de l'U. N. R. - U. D. T. d'abord, et je reprends ici l'interview de M. Peretti, déjà citée :

« J'ai, en réalité, commencé par dire mon accord avec mes collègues de Lipkowski et Chalandon, qui, tour à tour, avaient fait connaître leurs soucis, leurs scrupules — et le premier, même son drame de conscience — devant les mesures envisagées.

« Puis j'ai déclaré que la nécessaire discipline ne devait en aucun cas nous interdire d'exprimer notre libre opinion. J'ai fait remarquer que si la majorité, et plus particulièrement l'U. N. R. - U. D. T., avait été d'une fidélité totale envers le Gouvernement, celui-ci n'avait pas toujours su le reconnaître et lui en savoir entièrement gré ».

.....

« Les observations que j'ai effectivement présentées portaient sur la forme adoptée et sur le fond. Sur la forme, car j'estimais et estime encore que la majorité doit être étroitement associée à l'action du Gouvernement. Je sais bien — comme on n'a pas manqué de le souligner — qu'un secret partagé par dix personnes n'en est plus un. Mais j'aurais bien vu le Premier Ministre, chef de la majorité, réunissant les députés U. D. T.-V<sup>e</sup> République et Républicains indépendants et les informant des raisons qui le conduisaient à demander l'application de l'article 38. »

Vis-à-vis des républicains indépendants, ensuite. Ne fallait-il pas vider de toute signification le « mais » qui accompagnait leur « oui » ?

Nous avons vu ce que pensait des pouvoirs spéciaux le secrétaire général de leur fédération. Certains d'entre nous ont entendu ce qu'en disait à la tribune de l'Assemblée leur président. Chacun sait comment ils ont voté.



Je me permettrai ici de citer encore notre ancien collègue Pisani qui, dans une récente interview donnée à *Paris-Match*, déclarait :

« Il n'est pas douteux que devant une assemblée incertaine, face à une majorité que l'on veut contraindre à se déclarer, le recours aux pouvoirs spéciaux a un aspect tactique. Mais j'ai peur que, habitué au dialogue avec une majorité très confortable et très facile à convaincre, le Gouvernement ne soit pas disposé à engager le dialogue plus difficile qu'appelle une majorité plus restreinte et, à certains égards, plus exigeante. »

Ne pas faire confiance à sa majorité, c'est peut-être prudent ; affirmer cette défiance aussi ouvertement, moins de deux mois après les élections législatives, quelques jours après l'ouverture de la session, n'y-a-t-il pas là de quoi inquiéter ?

Ne s'agit-il pas, après les élections législatives qui n'apportaient au premier tour que 38 % des voix aux candidats de la V<sup>e</sup> République, d'en appeler, au moins implicitement, aux 55 % d'électeurs qui au second tour des présidentielles ont apporté leur suffrage au général de Gaulle ?

C'est ce que laisse entendre M. Capitant dans un article, déjà cité, de « *Notre République* », où il écrit :

« Président et majorité parlementaire ne sont pas élus par le peuple pour que chacun fasse sa politique indépendamment de l'autre mais pour que tous deux collaborent à une seule et même politique, qui est la politique nationale voulue par la majorité du corps électoral. A cette fin, l'article 38 met à leur disposition une forme de collaboration plus dynamique, qu'ils sont libres de substituer à la forme normale, lorsque le besoin s'en fait sentir. Ils le font librement, mais sans échapper jamais à leur responsabilité devant le suffrage universel. »

Un des objectifs de la demande de pouvoirs spéciaux ne serait-il pas de démontrer que, dans les circonstances difficiles, le Parlement doit s'effacer et qu'en définitive démocratie et efficacité sont difficilement conciliables ?

Cependant, M. le Président de la République, dans sa conférence de presse du 16 mai, a pris quelque hauteur vis-à-vis des pouvoirs spéciaux :

« ... Conformément à ses propres responsabilités, a-t-il dit, le Premier Ministre a choisi pour obtenir l'accord du Parlement,

momentanément et sur un objet bien déterminé, pour des mesures indispensables et urgentes, une procédure rapide et répondant à la situation parlementaire assez incertaine du moment. Comme cette procédure est entièrement conforme à la Constitution, dans son esprit comme dans sa lettre, je l'ai entièrement approuvée. »

« Approuver » n'a évidemment pas la même signification que « imposer ».

\*  
\* \*

En ce qui nous concerne, ce projet de loi nous paraît inutile et, dans la plupart de ses paragraphes, dangereux. Nous y reviendrons lors de l'examen du texte.

Mais, sans même l'examiner en détail, l'opinion française et même étrangère l'a déjà jugé (cf. le *Times* du 28 avril 1967, cité p. 4).

S'il apparaîtrait conforme à la lettre de la Constitution, il nous semble contraire à son esprit et en totale opposition avec la notion même de régime parlementaire et aussi de démocratie.

Nous ne pouvons qu'approuver totalement ce que nous a écrit le 20 mai dernier — et, désormais, nous ne nous bornerons plus à citer seulement des membres du Gouvernement ou de la majorité — le Président de la Confédération des Cadres, M. Malterre :

« Les Assemblées constitutionnelles : Assemblée Nationale, Sénat, Conseil Economique et Social, doivent jouer efficacement le rôle que leur définissent la Constitution et les lois organiques et exercer les pouvoirs qu'elles reçoivent de cette Constitution et de la confiance que la Nation a accordée à leurs membres, notamment lors des récentes élections législatives. »

De même, ce qu'a écrit M. Georges Vedel, ancien doyen de la Faculté de Droit de Paris, dans le *Figaro* du 16 mai :

« Tout d'abord, il (le recours aux ordonnances) est injustifiable tant du point de vue de la majorité que du point de vue de l'opposition. En ce qui concerne l'opposition, c'est évident : un Gouvernement doit, dans son intérêt et dans celui de la Nation, accepter le dialogue avec la minorité parlementaire.

« Quant à la majorité : la sommer de souscrire des blancs-seings, c'est en dénier l'existence même.

« En second lieu, le recours à l'article 38 est une redoutable régression.

« On enseigne aujourd'hui que les lois sont choses trop sérieuses pour être abandonnées au législateur. »

M. Pisani dans la même interview accordée à *Paris-Match* a déclaré :

« Le principe de la séparation des pouvoirs, celui de la responsabilité parlementaire, la règle du dialogue, en quoi consiste la vie démocratique moderne, étaient mis en cause par les pouvoirs spéciaux : je me suis retiré. »

et ce qu'il a écrit dans le *Monde* du même jour :

« ... pour que jamais, demain, ne soit contesté le principe essentiel au gré duquel le Président de la République et le Gouvernement conduisent la politique de la France, il aurait fallu ne jamais mettre en cause le principe suivant lequel (sauf circonstances exceptionnelles ou impuissance parlementaire avérée) ce sont les élus du peuple qui légifèrent. »

Circonstance aggravante déjà mentionnée, mais nous y revenons, cette demande de pouvoirs spéciaux est déposée moins de deux mois après les élections législatives et après neuf ans d'exercice du pouvoir.

Le verdict du 12 mars 1967 signifie que le Gouvernement n'est pas contraint de se retirer, mais qu'il est invité à gouverner non plus seul, mais avec des « incommodes » dans sa majorité et en face d'une opposition au bord de la majorité, elle-même conviée à l'union par les électeurs eux-mêmes.

Moins de sept semaines après, le Premier Ministre annonce sa demande de pouvoirs spéciaux et voudrait obtenir un blanc-seing des députés élus sous l'étiquette V<sup>e</sup> République.

Et cependant, depuis neuf ans le régime avait bénéficié des pleins pouvoirs de fait : maîtrise de l'inscription à l'ordre du jour, abus du vote bloqué, majorité inconditionnelle.

Son attitude montre, si elle ne révèle pas, un mépris des élus qu'ont vivement ressentis ceux-là mêmes qui siègent sur les bancs de la majorité.

Je citerai ici encore l'interview de M. Peretti :

« Nul doute que l'accord qui a été donné *a posteriori* dans les circonstances que l'on sait, n'eût été obtenu plus aisément *a priori*.

Une telle façon de faire aurait eu le mérite de donner plus de poids aux parlementaires auprès de l'opinion publique et les aurait grandis à leurs propres yeux. »

Aussi bien les Français de cette seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle ont-ils soif d'information contradictoire, même s'ils sont largement abreuvés de nouvelles. Et les débats parlementaires auraient donné à des lois ce que n'apporteront pas à des ordonnances les technocrates — dont la technique a souvent été en défaut au cours de ces dernières années et dont la psychologie est presque toujours contestable — le sens de l'humain et du possible.

Citons encore M. Poniatowski (1) :

« ... sans dramatiser, l'on ne peut que souligner le caractère anormal d'une procédure qui dessaisit sans nécessité une Assemblée à peine élue d'une partie de ses tâches normales, pour les confier en réalité à de hauts fonctionnaires dont le rôle n'est pas de réaliser la synthèse du technique et du politique. Est-ce en supprimant le dialogue, la discussion, la représentation des intérêts et des préoccupations des citoyens que l'on promulguera de meilleures lois et que l'action du Gouvernement sera plus efficace ? »

et M. Pisani (2) :

« Le Parlement est, pour les Ministres, une institution incommode. C'est précisément pour cela qu'il a été inventé, car cette incommodité seule peut compenser les risques de démesure, les déformations que le pouvoir inflige toujours à l'humaine réalité des choses. Et le ministre républicain est celui qui n'esquive pas cette incommodité, mais la recherche pour tout ce qu'elle peut lui apporter.

« C'est ignorer les cheminements de l'esprit que de négliger la prodigieuse transformation que subit la pensée au moment où, pour éclairer une assemblée, pour la séduire, pour la convaincre, le responsable construit son discours. A la différence des techniciens qui lui ont préparé des notes, il sent bien, lui, parce qu'il doit s'expliquer, que certains arguments ne passent pas, que certaines visions sont inopportunes, que certaines constructions mentales sont inhumaines. Le sent-il lorsqu'il n'a pas à s'expliquer publiquement devant des hommes qui ne sont pas des techniciens mais les représentants de la collectivité nationale, qui est d'abord collectivité humaine ? »

---

(1) Article de *L'Essor du Val-d'Oise* déjà cité.

(2) Article du *Monde* du 13 mai.

Pour que les réformes que le Gouvernement veut édicter soient vraiment efficaces, pour qu'elles aient vraiment prise sur la réalité, il faudrait qu'elles aient le soutien de l'opinion publique. Elles ne pourraient l'avoir que si, grâce à une information contradictoire — je ne crains pas de le répéter — et après de larges débats au Parlement, elles avaient été, sinon même acceptées, du moins comprises.

Tel ne sera pas le cas et dès lors le Gouvernement se trouve exposé à inscrire ses ordonnances sur du sable.

Il va peut-être s'efforcer de dialoguer.

Avec les syndicats ouvriers et patronaux, c'est souhaitable, mais cela sent le corporatisme. Cela relève, en l'espèce, de la recherche d'interlocuteurs purement consultatifs, d'une fuite devant le vote.

Avec les membres de sa majorité, qui le souhaitent, qui l'ont même réclamé. Et nous les comprenons, puisque le Gouvernement de leur choix leur demande pour le moment une approbation silencieuse, une confiance par abstention et dans l'ignorance. Ce serait cependant une méthode dangereuse que celle d'un tel dialogue. Elle aboutirait à créer deux catégories de parlementaires et l'expression de « Parlement croupion » pourrait alors surgir du passé.

Si les pouvoirs spéciaux sont votés, quel sera le sort des ordonnances ?

Le Gouvernement les fera-t-il ratifier ?

Certains parlementaires de la majorité lui ont demandé d'en prendre l'engagement. Je ne pense pas qu'il y souscrive, fort des précédents de trois Républiques successives.

Les ordonnances ayant ainsi manqué ce que j'appellerai leur sortie technique, comment se présentera leur sortie politique ?

La crainte a été exprimée que l'emploi de l'article 38, à l'aube de la nouvelle législature, n'ait pour but d'accréditer l'idée que le Parlement est incapable de légiférer sur les grands problèmes, ou au moins sur les questions difficiles.

Peut-être même l'utilisation de l'article 38 serait-elle destinée à ouvrir la voie à l'article 16 ?

M. Poniatowski, plusieurs fois cité, paraît inquiet (1) : « ... le plus grave serait que cette décision ouvrît la porte à une méthode de gouvernement et que les pleins pouvoirs fussent érigés en système de gestion de l'Etat. Injuste soupçon ? L'avenir seul le dira ».

M. Pisani aussi (2) :

« Il est plus facile d'entrer dans l'ère des pouvoirs spéciaux que d'en sortir. On peut appréhender bien des difficultés pour l'automne, où le débat budgétaire donnera à l'opposition l'occasion de votes-surprises sur les articles ou des chapitres ajustés par le Gouvernement en conséquence des décisions prises par ordonnances. Il faudra bien alors entériner l'aspect financier des efforts entrepris en vue du redressement national. Et le Parlement jugera par morceaux les éléments d'une politique qu'on aura refusé de discuter globalement avec lui. La majorité sera mal à l'aise. Une crise peut fort bien être ouverte. »

Cette inquiétude devrait être aggravée parmi les membres de la majorité par le contexte économique, financier et social dans lequel sont intervenus, ou vont intervenir, les votes sur les pouvoirs spéciaux.

---

(1) Article déjà cité de *L'Essor du Val-d'Oise*.

(2) Article déjà cité de *Paris-Match*.

## PREMIERE PARTIE

### LE CONTEXTE

Dans quel contexte, notamment économique, la demande de pouvoirs spéciaux se situe-t-elle ?

#### A. — Les résultats de la gestion.

Les résultats de la gestion de la V<sup>e</sup> République peuvent être appréciés grâce à une étude, certes trop rapide, mais le rapporteur a été pressé par le temps, de l'état d'exécution du V<sup>e</sup> Plan, de la conjoncture économique, du niveau des investissements et de la place de la France parmi les grandes puissances industrielles et, notamment, par rapport à ses voisins du Marché commun.

#### 1° L'ÉTAT D'EXÉCUTION DU V<sup>e</sup> PLAN

Au milieu de la deuxième année du V<sup>e</sup> Plan et compte tenu des prévisions rectifiées qui viennent d'être communiquées pour l'année en cours par la Commission des Comptes de la Nation, à quel stade en est l'exécution de ce plan quinquennal ?

Evolution des ressources et emplois de biens et services.

(En pourcentage.)

	REALISATION IV <sup>e</sup> Plan.	PREVISION V <sup>e</sup> Plan.	RESULTATS 1966.	1 9 6 7	
				Prévisions initiales (sept. 1966).	Prévisions rectifiées (mai 1967).
<i>Ressources.</i>					
Production intérieure brute .....	5,5	5	5	5,3	4,7
Importations totales .....	10,9	8,8	12,2	11,1	8
Total des ressources et des emplois.	6,2	5,5	5,8	6	5,1
<i>Principaux emplois.</i>					
Consommation des ménages .....	5,5	4,5	4,6	4,8	4,3
Consommation des administrations ....	8,1	6,9	4,5	5,3	5,7
Formation brute de capital fixe .....	8,1	5,2	5,8	7,2	7,2
dont :					
Investissements productifs .....	5,8	5,8	6,7	7,3	8,3
Logements .....	12,4	2,7	1,7	4,4	2,2
Administrations .....	11	8,2	14,3	11,3	10
Exportations et solde des utilisations de services .....	6,8	8,9	7,2	8,8	4,7

On observe que le *taux de croissance de la production intérieure brute* qui a été conforme en 1966 à la tendance moyenne du V<sup>e</sup> Plan, à savoir 5 % par an, n'augmentera en 1967 que de 4,7 % selon les prévisions rectifiées qui ont été présentées le 24 et le 25 mai 1967 à la Commission des Comptes de la Nation. Les comptes nationaux ont été en effet amenés à reviser *en baisse* leurs prévisions établies en septembre 1966 pour 1967 au niveau de 5,3 %, compte tenu d'une régression de la demande extérieure. En dépit de cet accroissement plus modéré en 1967, la progression enregistrée par la production intérieure brute, au titre des deux premières années d'exécution du Plan, correspondrait cependant à un taux moyen de 4,9 % par an, très proche de l'objectif de 5 % retenu pour l'ensemble de la période quinquennale.



Quant à la *formation brute de capital fixe*, elle a déjà connu, en 1966, une progression plus rapide que les prévisions : 5,8 % au lieu de 5,2. Et cette accélération doit se poursuivre en 1967, puisque les prévisions rectifiées établissent à 7,2 % le taux de croissance de ce secteur.

*Les investissements productifs* devraient poursuivre leur développement à un taux de 8,3 %, enregistrant ainsi une nouvelle accélération après celle de l'an dernier (taux de 7,1 %). Les investissements productifs des entreprises publiques progresseraient de 7,9 % en 1967 contre 8,5 % en 1966 et ceux des entreprises privées de 7,6 % en 1967 contre 6,3 % en 1966.

Quant aux *investissements des administrations* qui se sont accrus de 14,3 % en 1966, leur augmentation doit se situer à 10 % en 1967, soit à un niveau supérieur à la fois aux prévisions du V<sup>e</sup> Plan (8,2 %) et surtout au taux de croissance de la production intérieure brute.

Par contre, s'agissant du *logement* dont le taux de croissance avait été très élevé tout au long du IV<sup>e</sup> Plan (12,4 % en moyenne par an), on observe un « plafonnement » à la fois pour des raisons conjoncturelles de solvabilité de la demande en fonction des prix pratiqués et en raison du niveau élevé d'activité atteint auparavant. La progression réalisée en 1966 (1,7 %) et celle qui est prévue en 1967 (2,2 %) sont inférieures à la prévision du V<sup>e</sup> Plan (2,7 % en moyenne par an).

Mais c'est en ce qui concerne *les échanges extérieurs* que les réalisations s'écartent le plus des prévisions du V<sup>e</sup> Plan. Celui-ci prévoyait, en effet, un taux de croissance annuel sensiblement égal, 8,8 % pour les importations et 8,9 % pour les exportations. Une divergence profonde est déjà apparue en 1966, puisque les importations se sont accrues de 12,2 % et les exportations de 7,2 %. Quant aux prévisions rectifiées pour 1967, elles situent la croissance des importations à 8 % et celle des exportations à 4,7 %. De ce fait, la balance commerciale de la France devrait enregistrer, en 1967, un déficit non négligeable en dépit d'une progression plus modérée des importations : 8 % en 1967 contre 12,2 % en 1966, la progression des exportations étant elle-même ramenée de 7,2 % en 1966 à 4,7 % en 1967. On doit voir notamment dans cette situation les incidences de la croissance économique très ralentie de nos principaux partenaires européens, et notamment de l'Allemagne de l'Ouest.

De légères divergences apparaissent également en ce qui concerne la consommation, l'évolution du coût de la vie et les principaux revenus.

*La consommation des ménages* a atteint, en 1964, 4,6 %. Par contre, pour 1967, elle doit lui être légèrement inférieure et se situer à 4,3 % dans les prévisions rectifiées du 24 mai 1967 (les prévisions initiales de septembre 1966 avaient, par contre, déterminé un taux de croissance de 4,8 %).

Quant à *la consommation des administrations*, qui s'est établie à 4,5 % en 1966 et doit atteindre 5,7 % en 1967, elle reste toujours sensiblement inférieure au taux de 6,9 % prévu par le V<sup>e</sup> Plan.

En ce qui concerne *les prix*, la hausse au niveau du commerce de détail devrait toujours se situer entre 2,5 et 3 %, c'est-à-dire rester supérieure à l'augmentation annuelle de 1,5 % prévue par le V<sup>e</sup> Plan.

Quant à *la masse salariale*, elle devrait également augmenter à un rythme voisin de celui de 1966 : 7,8 %.

Il apparaît donc, en résumé, que l'un des points les plus préoccupants de l'exécution du V<sup>e</sup> Plan est constitué par le déficit de la balance commerciale dû à un rythme de croissance des exportations qui devrait s'établir, en 1967, à un niveau inférieur de 50 % à celui prévu par le V<sup>e</sup> Plan.

Par ailleurs, l'investissement dans le secteur du logement est, pour la seconde année consécutive, très inférieur aux prévisions cependant modérées du V<sup>e</sup> Plan, tandis que les investissements productifs, stimulés sans doute par les incitations fiscales votées l'an dernier, se relèvent sensiblement.

L'expansion équilibrée prévue par le V<sup>e</sup> Plan n'est donc atteinte que partiellement au point de vue global et, si l'on examine les divers secteurs industriels, on observe qu'ils contribuent inégalement à la croissance générale de l'économie.

En définitive, « l'examen de conscience » auquel a procédé la Commission des comptes de la nation, les 24 et 25 mai 1967, a abouti à une révision en baisse de la plupart des taux d'accroissement pour 1967 par rapport aux prévisions qui avaient été établies en septembre 1966 par cette commission.

Et cependant on peut se demander, malgré ces rectifications en baisse, si les prévisions pour 1967 ne sont pas encore trop optimistes. Pour que la production intérieure brute croisse de 4,7 % en 1967, il faudrait en effet, à la fois une reprise très forte de la production industrielle au deuxième semestre, voisine d'un rythme de croissance annuel de 10 %, et de bons résultats en agriculture.

Si, en matière agricole, les perspectives sont assez favorables, l'activité industrielle, elle, demeure freinée par la médiocrité de la demande étrangère. Même si une reprise s'amorce dès la fin de l'année, en Allemagne en particulier, ses effets ne se feront probablement sentir que lentement. Par ailleurs, on peut également se demander si le taux de 4,3 % retenu pour la croissance de la consommation des ménages n'est pas trop fort, compte tenu à la fois des enquêtes de conjoncture menées en la matière par l'Institut national de la Statistique et des Etudes économiques et de la faible augmentation du pouvoir d'achat des salariés : 2,5 % environ en termes réels.

Sans doute l'importance des investissements publics et la publication de la réforme des taxes sur le chiffre d'affaires qui, en réglant le problème des stocks doit entraîner la reprise des achats, constituent-ils des facteurs d'expansion ; mais ces éléments contribueront-ils à faire croître la production industrielle, à partir du mois de septembre, au rythme de 10 % qui seraient nécessaires pour assurer une progression de la production nationale de 4,7 p. 100 en 1967 ? On peut en douter et se demander si, en fait, la progression de la production intérieure brute ne sera pas plus proche de 4 % que de 5 % ?

## 2° LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE

Comment se présente la situation économique au moment où le Gouvernement réclame au Parlement des pouvoirs spéciaux ?

L'énumération des nombreux chefs de compétence pour lesquels le pouvoir exécutif demande cette délégation démontre que la situation économique n'est pas celle qui nous était exposée à la fin de l'année 1966. Brusquement, l'horizon s'est assombri, la prudence, et même l'inquiétude, succèdent à l'optimisme.

« En cette seconde partie de l'année 1966 — déclare le rapport économique et financier qui accompagnait le projet de loi de finances pour 1967 — au moment où le Gouvernement demande au Parlement de voter le budget de la Nation pour l'année 1967, la situation économique de la France se présente sous des auspices dans l'ensemble favorables. »

Hormis les prix et les investissements industriels sur l'évolution desquels des réserves sont présentées, l'ensemble du rapport économique et financier est construit sur le mode optimiste. « ... La production intérieure connaît une expansion régulière et modérée... La croissance des revenus est également continue... »

Rien ne laisse prévoir, en cette fin d'année 1966, le recours à une quelconque procédure exceptionnelle. Même la solution de problèmes jugés actuellement préoccupants, le budget de plusieurs entreprises publiques et celui de la Sécurité sociale, était alors envisagée avec sérénité. « L'année 1967 devra donc — affirmait le Rapport économique et financier en ces domaines — poursuivre un effort de redressement indispensable à la poursuite de l'expansion. Mais l'état de notre économie doit permettre de réaliser cet effort ».

A propos des structures, le document précité poursuivait : « L'adaptation des structures et des mécanismes économiques et financiers aux conditions de la concurrence internationale se poursuit... Sous réserve des incertitudes qui affectent l'évolution de la conjoncture internationale, l'économie française ne devrait pas s'écarter, en 1967, de la voie ouverte par la reprise de l'expansion ».

« Le développement conjugué de la consommation et de l'investissement devrait, en effet, permettre d'assurer une progression de la production intérieure brute, légèrement supérieure à la moyenne prévue par le V<sup>e</sup> Plan », qui est, rappelons-le, de 5 %.

L'optimisme ainsi affiché par le Pouvoir n'aurait-il été qu'un optimisme de circonstance ? Le pessimisme dont fait montre actuellement le Gouvernement n'est-il pas, lui aussi, pessimisme de circonstance ?

Il est évident que la conjoncture économique ne correspond pas aux espoirs affichés par le Gouvernement.

Le rythme annuel d'augmentation des prix se maintient entre 2,5 et 3 %. Par contre, l'écart entre le rythme annuel de croissance des prix à la consommation en France et le rythme

correspondant observé chez nos principaux partenaires commerciaux (1) tend à se combler par suite d'un ralentissement de la hausse des prix dans ces pays étrangers.

Le taux de couverture de nos importations par nos exportations tend également à diminuer, en sorte que le déficit de notre commerce extérieur en termes de Comptabilité Nationale s'est élevé à 3,6 milliards de francs en 1966 contre 0,5 milliard en 1965.

Durant les quatre premiers mois de l'année 1967, cette dégradation du commerce extérieur français avec les pays hors zone franc s'est poursuivie dans les conditions suivantes :

	JANVIER	FEVRIER	MARS	AVRIL
	(En millions de francs.)			
Importations .....	4.583	4.498	5.075	4.510
Exportations .....	3.769	3.812	4.191	4.115
Solde .....	— 814	— 686	— 884	— 395
Pourcentage de couverture .....	82 %	85 %	83 %	91 %

De son côté le rythme de croissance de la production industrielle est passée de 7,5 % en avril 1966 à 4,2 % en février 1967.

Quant à la situation de l'emploi, elle indique une augmentation très sensible du nombre de demandes non satisfaites qui passent de 142.100 en avril 1966 à 171.900 en mars 1967.

L'évolution dans les douze derniers mois des « indicateurs d'alerte » élaborés en application du V<sup>e</sup> Plan constitue un élément d'appréciation indiscutable de la conjoncture économique.

---

(1) Etats-Unis, Royaume-Uni, République fédérale d'Allemagne, Union belgo-luxembourgeoise, Italie et Pays-Bas.

Niveaux récents des indicateurs d'alerte mensuels.

OBJET	SEUIL D'ALERTE	1 9 6 6									1 9 6 7		
		Avril.	Mai.	Juin.	Juillet.	Août.	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Janvier.	Février.	Mars.
1. Rythme annuel de croissance du niveau général des prix.	Ecart avec les six principaux partenaires commerciaux de la France supérieur à + 1 %, 3 mois consécutifs.....	-1,4 %	-1,1 %	-2,4 %	-0,7 %	-0,6 %	-0,4 %	-0,6 %	-0,5 %	-0,3 %	-0,1 %	-0,1 %	...
2. Equilibre des échanges extérieurs.	Taux de couverture des importations par les exportations (étranger + zone franc) calculé sur les 12 derniers mois, inférieur à 90 %, 3 mois consécutifs .....	96,7 %	96,1 %	95,7 %	95,5 %	95,3 %	94,0 %	93,2 %	92,4 %	91,8 %	91,4 %	90,9 %	90,1 %
3. Croissance de la production industrielle.	Taux de progression calculé sur 12 mois par ajustement des moindres carrés, inférieur à 2 %, 3 mois consécutifs.	7,5 %	5,9 %	6,0 %	6,9 %	7,2 %	6,8 %	6,2 %	6,1 %	6,7 %	5,0 %	4,2 %	...
4. Situation de l'emploi.	Demandes d'emploi non satisfaites, en fin de mois, corrigées des variations saisonnières supérieures à 280.000, 3 mois consécutifs.....	142.100	143.100	144.500	148.300	149.200	151.000	152.000	156.600	157.000	162.500	165.500	171.900

On trouve confirmation dans ce document publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques (1) des observations présentées par le Rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat, M. Marcel Pellenc, sur le ralentissement progressif de l'expansion depuis le milieu de l'année 1966, confirmé — pour l'essentiel — par les perspectives qui se dégagent des consultations périodiques des chefs d'entreprises.

Ce fléchissement acquis ou menaçant résulte, d'une part, d'une demande extérieure en diminution en raison des difficultés économiques de nos principaux partenaires et, d'autre part, d'une demande intérieure modérée, et en particulier de la situation du marché immobilier.

La conjoncture économique française est donc loin d'être satisfaisante mais, compte tenu de la situation qui se développe dans certains pays du Marché commun, *la position française n'est pas particulièrement inquiétante*. D'ailleurs, quelle que soit la situation de la conjoncture, le Gouvernement dispose en permanence de pouvoirs étendus, en matière d'action sur les prix, d'action sur les salaires, de promotion des exportations, de politique monétaire et de politique du crédit — qu'il s'agisse de pouvoirs d'origine réglementaire ou de dispositions législatives votées au cours des années antérieures.

Il apparaît donc que, sur le plan de la conjoncture, le Gouvernement dispose à la fois d'un arsenal législatif déjà bien différencié, de son pouvoir réglementaire permanent et du pouvoir de fait qu'il exerce sur différents mécanismes économiques. Si des mesures législatives complémentaires apparaissaient nécessaires, en tout état de cause elles ne présenteraient pas le caractère d'urgence qui, seul, justifie l'octroi des pouvoirs spéciaux.

### 3° LES INVESTISSEMENTS

#### I. — *L'insuffisance des investissements en France.*

Depuis 1962, l'insuffisance alarmante des investissements, qui sont un élément primordial de la croissance économique et de la compétition internationale, constitue un très grave sujet de préoccupation. En 1965, les dépenses d'investissement des entreprises privées étaient inférieures de 2 % à celles engagées en 1964.

---

(1) *Bulletin mensuel de statistiques* d'avril 1967.

Différentes mesures prises par le Gouvernement soit en 1965, soit en 1966, devaient tenter de provoquer une relance générale des investissements :

— Loi du 12 juillet 1965 attribuant aux actionnaires un crédit d'impôt égal à la moitié des dividendes distribués ;

— Loi du 18 mai 1966 portant déduction pour investissements destiné à encourager par la voie fiscale, de façon sélective et pour une période limitée, les achats de biens d'équipement ;

— Accélération importante des engagements des investissements publics.

Une certaine reprise s'est manifestée au printemps de 1966.

Voici d'ailleurs un tableau de l'évolution des investissements depuis 1960.

	VARIATIONS DU VOLUME EN POURCENTAGE						
	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Investissements productifs.	+ 8,6	+ 11,6	+ 7,6	+ 5,1	+ 7,0	+ 2,5	+ 7,2
Investissements des administrations .....	+ 3,7	+ 12,4	+ 12,9	+ 9,3	+ 10,5	+ 10,6	+ 10,2
Logement :							
— Investissements particuliers .....	+ 5,0	+ 5,3	+ 2,5	+ 7,0	+ 21,0	+ 18,5	— 2,4
— Investissements entreprises .....	+ 7,3	+ 10,3	+ 10,9	+ 17,6	+ 10,2	+ 10,9	»

Sources : Comptes de la nation.

Ce tableau permet certes de noter dans le domaine des investissements non directement productifs une progression assez rapide, due au rythme élevé des investissements collectifs (qui permet à la France d'être placée dans un rang moyen au sein des pays de la C. E. E.) et à la forte augmentation des investissements des particuliers pour se loger eux-mêmes (ces investissements étant les plus élevés des pays occidentaux par rapport au produit national brut pour 1964) ; cependant, l'effort de notre pays dans ce domaine reste inférieur à celui qui est accompli par d'autres pays européens, tels que les Pays-Bas, où le taux d'investissement est de 24,5 %, et l'Allemagne de l'Ouest où il est de 26,4 % pour 1964.



En ce qui concerne les investissements productifs, la progression est faible, malgré la croissance des investissements des entreprises publiques, insuffisante pour compenser le ralentissement du rythme de progression des investissements du secteur privé, observé pendant la durée du IV<sup>e</sup> Plan (7,4 % au lieu de 7,8 %) et depuis la mise en œuvre du V<sup>e</sup>. La stagnation et même la régression des investissements privés, au cours de l'année 1965, a affecté la presque totalité des secteurs industriels, et notamment ceux des industries de transformation et de production des métaux. Or, c'est précisément dans ces secteurs que l'effort d'investissement aurait dû être le plus marqué pour permettre à notre économie d'affronter avec succès la concurrence étrangère. Les difficultés de financement ne l'ont pas permis.

En cette matière, les solutions apportées varient selon la nature des investissements :

— la réalisation des investissements collectifs a nécessité des ponctions importantes sur les ressources des collectivités locales et la poursuite de la débudgétisation, notamment depuis la mise en œuvre du plan de stabilisation.

Le résultat est net : un alourdissement des impôts locaux et un endettement accru des collectivités locales.

Ainsi se pose, avec une actualité aiguë, le problème de la réforme des finances locales.

— la construction de logements par les particuliers a nécessité, surtout pendant les années 1963 à 1965, des sacrifices financiers importants de la part des intéressés : en effet, alors que leurs revenus n'ont, pendant la période considérée, augmenté que de 4,2 % par an, leurs investissements de logement ont progressé de 20 % en moyenne ;

— les investissements des administrations et des entreprises publiques ont été eux-mêmes limités en raison notamment de l'insuffisance de l'épargne. Il faut noter cependant qu'un nombre non négligeable d'opérations a été effectué par elles avec des ressources prélevées sur le marché financier, ce qui a diminué d'autant les possibilités de financement offertes aux investissements privés ;

— les investissements productifs privés ont été de plus en plus difficiles à réaliser, en raison principalement de l'étroitesse des marges bénéficiaires des entreprises.

Certes, le taux d'autofinancement s'est relevé en 1965 (70 % contre 57 % l'année précédente), mais cette amélioration ne doit pas faire illusion ; elle traduit en fait la moindre croissance des investissements et l'importance du déstockage.

En réalité, l'épargne des entreprises privées est en baisse et leur situation financière risque d'être, au cours des prochains mois, obérée par les charges des emprunts souscrits en 1962 et en 1963.

Par ailleurs, le financement par appel direct au marché financier a diminué en importance pour les entreprises, passant de 16,3 % en 1961 à 11,6 % en 1964. Parallèlement, l'épargne nouvelle drainée par les caisses d'épargne a un peu diminué en raison d'une préférence accrue pour la liquidité constatée parmi les ménages.

En raison de la marge étroite d'autofinancement dont disposent les entreprises et de la difficulté de trouver sur le marché financier un concours suffisant, il est peu probable que la croissance des investissements atteigne un rythme suffisant pour que l'équipement de l'économie française s'effectue dans la mesure nécessaire pour rattraper les retards accumulés.

## II. — Les investissements étrangers en France.

Face à cette situation, les investissements étrangers en France se présentent comme suit :

	INVESTISSEMENTS ETRANGERS EN FRANCE (1)				
	1960	1961	1962	1963	1964
<i>Montants globaux.</i>	(En millions de francs.)				
Investissements directs .....	739,2	1.080,8	1.519,6	1.513,1	2.090,6
Investissements de portefeuille ..	984,8	1.560,0	1.787,2	1.449,2	1.261,9
Autres investissements .....	»	»	0,1	0,1	»
<b>Totaux .....</b>	<b>1.724,0</b>	<b>2.640,8</b>	<b>3.306,9</b>	<b>2.962,4</b>	<b>3.352,5</b>

(1) Nous avons volontairement négligé les prêts de plus d'un an.

Ils restent donc assez faibles, représentant moins de 1,5 % du revenu national, et 5 à 5,5 % de la formation brute de capital fixe (ou 6,6 % si l'on exclut les investissements publics et collectifs). Par ailleurs, après une vive croissance en 1962 (+ 41,2 %) ils sont en diminution, le montant total des capitaux étant passé de 1,02 milliard de francs en 1965 à 0,95 milliard de francs, soit une diminution de 7 %.

Quant à leur origine, ces capitaux provenaient :

— de la C. E. E. ....	26,8 %
— des Etats-Unis .....	23 %
— du Canada .....	1,9 %
— de l'O. C. D. E. (sauf pays précités) .....	44 %

Les secteurs économiques intéressés étaient en 1964 :

— pour l'industrie :	
— les industries des métaux.....	20 % du total général
— les industries chimiques .....	8 % du total général
— les industries alimentaires .....	4 % du total général
— les industries textiles .....	2 % du total général
— pour les services .....	17 à 21 % du total général
— pour les opérations immobilières.....	26 % du total général
— pour l'énergie .....	5 % du total général
— pour l'agriculture .....	moins de 1 % du total général

Le tableau ci-après indique le pourcentage de contrôle juridique étranger sur les principaux secteurs de l'économie française.

SECTEURS (1)	Allemagne.	Belgique et Luxem- bourg.	Italie.	Pays-Bas.	Etats-Unis.	Grande- Bretagne.	Suisse.	Total Marché commun.	Total tous pays.
10. Pétroles et carburants .....	0,40	0,07	»	8,82	20,20	6,27	0,16	9,29	36,05
14. Extraction de matériaux de construction et d'autres produits de carrière .....	0,15	1,70	»	0,04	0,06	»	3,13	1,89	5,47
16. Sidérurgie .....	3,04	»	»	»	»	»	»	3,04	3,04
18. Métallurgie générale .....	3,40	»	»	»	»	»	»	3,40	3,40
19. Première transformation des métaux .....	0,02	4,09	»	»	0,53	0,04	0,44	4,11	5,78
20. Fonderie, grosse chaudronnerie, moteurs méca- niques et pompes .....	0,67	1,32	0,01	»	2,67	0,36	1,88	2,00	7,61
21. Construction de machines et de matériel méca- nique pour l'agriculture, l'industrie, les trans- ports ferroviaires .....	1,88	0,92	0,05	»	13,42	0,98	12,23	2,85	32,26
25. Constructions navales .....	»	»	»	0,43	»	»	»	0,43	0,43
26. Automobiles et cycles .....	0,16	»	1,30	0,01	10,65	1,25	1,34	1,47	15,88
27. Construction aéronautique .....	0,13	0,04	»	»	0,29	0,23	4,08	0,17	4,87
28. Construction électrique et électronique .....	0,25	0,55	0,07	6,94	3,82	0,43	3,31	7,81	17,04
29. Précision, horlogerie et optique .....	0,43	1,61	»	0,17	23,77	2,10	1,10	2,21	34,41
30. Industrie du verre .....	0,01	»	»	»	5,25	»	»	0,01	5,26
32. Matériaux de construction .....	0,82	2,61	»	0,18	»	0,68	0,52	3,61	5,03
33-34. Bâtiment et travaux publics .....	0,27	1,12	0,20	0,11	0,16	0,25	0,18	1,70	2,56
35-36. Industries chimiques .....	0,32	7,43	0,08	0,99	6,48	0,50	2,96	8,82	21,23
37. Caoutchouc et amiante .....	1,37	1,63	1,86	»	17,49	5,73	2,05	4,86	32,95
39. Industrie des corps gras .....	»	0,02	»	38,92	2,20	»	»	38,94	42,25
42. Sucrierie, distillerie, fabrication de boissons ...	0,01	1,54	0,04	0,08	0,44	0,37	0,43	1,67	3,62
43. Industrie du lait .....	»	»	0,07	0,27	1,57	»	31,27	0,34	33,19
44. Conserverie .....	0,54	0,36	»	0,83	0,23	»	»	1,73	3,66
46. Industrie du froid .....	»	»	0,18	»	»	9,14	»	0,18	9,39
47. Industrie textile .....	»	0,28	»	0,05	0,33	2,21	0,41	0,33	3,36
53. Industrie du bois et de l'ameublement .....	0,40	1,20	»	»	0,04	1,87	0,28	1,60	6,89
54. Industrie du papier et du carton .....	0,04	1,51	0,01	0,13	0,28	0,58	7,03	1,69	9,72
55. Industries polygraphiques, presse, édition.....	0,08	0,15	0,03	0,03	1,05	1,52	0,06	0,29	3,29
57. Jeux, jouets et articles de sport et de puéri- culture .....	»	»	»	»	1,29	19,08	»	»	20,37
58. Instruments de musique .....	2,97	0,01	»	17,51	0,25	28,28	4,70	20,49	53,75
61. Transformation des matières plastiques .....	0,39	0,06	0,32	0,08	2,89	1,50	1,16	0,85	6,70
62. Entreprises de transports publics routiers ....	0,01	0,19	»	»	0,24	0,04	0,16	0,20	0,67
65. Transports maritimes .....	»	0,97	»	5,12	0,63	0,38	0,28	6,09	7,73
66. Transports aériens .....	»	»	»	»	»	0,02	»	»	0,20
69-70. Commerces agricoles et alimentaires .....	0,14	0,13	0,02	0,38	0,94	0,55	0,65	0,67	2,88
77. Hôtellerie .....	0,02	0,06	0,50	»	0,51	0,30	0,22	0,58	1,80
83. Etablissements financiers, banques, bourses de valeurs :									
1° Banques enregistrées auprès du Conseil national du crédit .....	0,14	0,10	1,11	0,21	0,48	0,96	0,71	1,56	6,70
2° Etablissements financiers enregistrés au- près du Conseil national du crédit ....	0,01	0,52	0,13	0,13	1,39	0,03	2,80	0,79	5,12
84. Assurances :									
1° Compagnie d'assurances .....	0,04	»	2,23	»	0,20	1,13	1,37	2,27	5,15
2° Intermédiaires .....	0,46	0,01	»	»	0,24	1,62	0,23	0,47	2,82
87. Production cinématographique .....	1,52	2,12	0,02	»	12,85	1,17	1,00	3,66	28,00

(1) Nomenclature à deux chiffres de l'I. N. S. E. E.

Afin de conjurer l'insuffisance des investissements qui affecte notre pays, une politique de crédit à long terme ou à moyen terme, qui permettrait de drainer une épargne productive doit être menée avec le concours de toutes les forces vives du pays. Elle ne peut l'être avec fruit qu'en associant le Parlement, notamment sur le plan budgétaire, à l'élaboration des mesures que requiert la situation.

#### 4° COMPARAISON AVEC PLUSIEURS PAYS ÉTRANGERS

La situation économique étant ainsi appréciée tant sur le plan structurel que sur le plan conjoncturel, comment la France se situe-t-elle par rapport à d'autres grandes puissances industrielles ?

Avant de répondre à cette question, il importe de présenter *une observation préliminaire* sur la date de référence choisie.

Depuis 1965, en effet, le Gouvernement prend comme base de référence de l'évolution économique sous la V<sup>e</sup> République l'année 1960, alors qu'auparavant l'année de départ était 1958, comme dans les instances internationales. Ce changement d'année de référence permet d'annuler ce qui s'est passé au début de la V<sup>e</sup> République et a fait l'objet de vives controverses, notamment lors du débat qui a opposé M. Debré et M. Mendès-France durant la campagne présidentielle (1).

Votre Rapporteur a effectué une double comparaison, la première en prenant pour année de base 1958, la seconde en se référant à 1959.

---

(1) Cf. « Debré-Mendès-France : *Le Grand débat* », pages 84 à 90. Texte des trois émissions d'Europe N° 1 des 22 et 29 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 1965 :

M. Michel Debré. « — . . . . . »

« Je crois, comme M. le Ministre des Finances l'a expliqué l'autre jour, qu'il est sage de partir de l'année 1960 pour mesurer l'évolution de la production industrielle étant donné le caractère excessif en sens divers, des années 1958 et 1959. »

M. Pierre Mendès-France. « — Ce n'est pas en sens divers, mais toujours dans le même sens... »

M. Michel Debré. « — Pas du tout. 1958, c'était une année de crise, tandis que 1959 était une année de réaction après la crise. On peut éliminer ces années et partir de 1960. On voit alors que les cinq années qui viennent de s'écouler ont marqué pour la France une évolution industrielle comparable à celle de ses voisins. Ne revenons pas sur ces questions. »

M. Pierre Mendès-France. « — . . . . . »

« J'ai dit, au cours du précédent débat — et depuis on en a beaucoup discuté à l'extérieur — que de 1958 à 1965, la production française avait progressé moins vite que dans l'ensemble des pays du Marché Commun. Je le répète fermement et sur ce point, je ne crois pas qu'il y ait de démenti. Par contre, vous objectez qu'on ne devrait pas partir de 1958, mais de 1960. Il faut bien que je considère la période qui est celle de la V<sup>e</sup> République, exactement comme vous êtes en droit, et vous n'y manquez jamais, de considérer la période qui a précédé.

« . . . . . »

« Il n'a été contesté par personne que pendant les sept ans, et bientôt huit ans de la V<sup>e</sup> République, le progrès a été, en France, beaucoup moins rapide que celui des autres pays qui nous entourent et spécialement des pays du Marché Commun. »

Le tableau suivant retrace l'évolution, depuis 1958, d'un certain nombre de données économiques de base au sein des différents pays du Marché commun (abstraction faite du Luxembourg), des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne.

Croissance comparée (base 100 en 1958).

Situation en 1966 (1).

	INDICE DE VOLUME du produit national brut aux prix du marché. (en 1965)	INDICE GENERAL de la production industrielle (sans bâtiment).	PRIX à la consommation.	INDICE GENERAL des prix de gros (2).	INDICE des salaires horaires bruts. Industrie.	INDICE DU COURS des actions.	INDICE DU VOLUME des exportations.	INDICE DU VOLUME des importations.
France .....	142	151	136	123	174	144	203	214
Allemagne .....	147	163	122	108	193	188	213	250
Italie .....	148	207	132	113	187 (1965)	173	336	275
Pays-Bas .....	146	181	133	117	190	150	195	214
Belgique .....	138	153	120	112	159	107	214 (1965)	204 (1965)
U. S. A.....	137	172	112	105	129	184	152 (1965)	160 (1965)
Grande-Bretagne .....	129	133	126	»	144	183	134	146

(1) Source C. E. E. (Bulletin général de statistiques 1966 n° 7-8, 1967 n° 4 et Statistiques de base de la Communauté).

(2) Indices de prix de matières premières sélectionnées.

Sur la base 100 en 1958, au sein de la Communauté économique européenne, la France se classe, abstraction faite du Luxembourg, c'est-à-dire sur cinq pays :

- au quatrième rang pour la croissance du produit national ;
- au cinquième rang pour la croissance de la production industrielle ;
- au premier rang pour la croissance des prix de gros ;
- au premier rang pour la croissance des prix à la consommation ;
- au quatrième rang pour la croissance des salaires horaires bruts de l'industrie ;
- au quatrième rang pour la croissance du cours des actions ;
- au quatrième rang pour la croissance du volume des exportations ;
- au troisième rang pour la croissance du volume des importations (*ex-æquo* avec les Pays-Bas).

Par contre, si l'on prend comme référence l'année 1959, l'évolution est déjà plus favorable à la France ainsi qu'en témoigne une étude récente faite par le Centre d'observation économique de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris sur la période 1959-1965 (1).

Dans ce cadre on peut faire les observations suivantes :

a) Le taux annuel moyen d'expansion du produit national brut de la France, de l'Allemagne fédérale et de l'Italie apparaît très voisin, se situant entre 5,3 et 5,5 %, l'expansion observée tant au Royaume-Uni (3,7 %) qu'aux Etats-Unis (4,3 %) étant inférieure à ces taux.

b) La production industrielle (sans le bâtiment ni les travaux publics) s'est accrue en moyenne, de 1959 à 1965, dans les conditions suivantes :

Italie .....	8,8 %
Allemagne .....	6,9 %
France .....	5,9 %
Etats-Unis .....	5,5 %
Royaume-Uni .....	3,9 %

La discordance que l'on observe entre la croissance du produit national brut et de la production industrielle pour la France tient au développement plus rapide qu'à l'étranger des industries de la construction, au cours de la période considérée (7,6 % pour la France au lieu de 5,3 % pour l'Allemagne et 3,1 % pour l'Italie).

c) En ce qui concerne la formation brute de capital fixe, c'est-à-dire les investissements, les progressions moyennes annuelles ont été les suivantes, de 1959 à 1965 :

France et Allemagne.....	8 % (environ)
Royaume-Uni .....	6,5 %
Etats-Unis et Italie.....	4 % (environ)

Soulignons cependant que cette position favorable de la France est due à la très forte expansion de l'investissement immobilier au cours de la période (10 % l'an pour les locaux d'habitation).

Par contre, la position française est sensiblement moins favorable pour l'investissement en machines et matériels. Cette divergence est particulièrement sensible par rapport à l'Allemagne,

---

(1) Lettre mensuelle de conjoncture d'avril 1967.

qui a connu un accroissement de 10 % l'an en ce domaine de 1959 à 1965. La progression française, également importante, quoique plus faible jusqu'en 1964, a été stoppée en 1965 ; en sorte que, pour cette dernière année, l'investissement en machines et matériels (à l'exclusion des matériels de transport) en France n'a représenté que la moitié de l'investissement allemand correspondant, comme déjà en 1959. Pour l'investissement en matériels de transport, l'avance allemande sur la France est de 20 % environ.

d) Quant au commerce extérieur, apprécié en volume, il a évolué ainsi qu'il suit de 1959 à 1965 en progression moyenne annuelle :

	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS
	—	—
Italie .....	14,2 %	13,6 %
France (1).....	8,6 %	10 %
U. S. A.....	7,8 %	4,7 %
Allemagne .....	6,4 %	11,5 %
Royaume-Uni .....	4,1 %	4,3 %

e) Si l'on examine maintenant l'évolution récente, on observe que les taux d'expansion les plus élevés en 1966, dans les pays qui nous intéressent, se situent aux Etats-Unis et en Italie avec 5,4 % d'accroissement du produit national. La progression française a atteint, de son côté, en terme de produit national, 4,5 % (5 % en terme de production intérieure brute). Pour l'Allemagne, la progression aura été de 2,5 % et pour la Grande-Bretagne de 1 %. La faiblesse de la conjoncture de ces deux pays s'est répercutée assez largement sur l'évolution des pays voisins.

Pour 1967, la perspective est celle d'un affaiblissement de la conjoncture dans la plupart des pays, sauf en Italie, tandis que l'expansion resterait modérée en France. Quant au Royaume-Uni et à l'Allemagne, ils connaîtraient une quasi-stagnation de leur produit national (entre 0 et 1 %). Pour l'Allemagne, cette prévision tient compte d'un recul sensible dans la formation de capital (spécialement en matériels), mais du maintien d'un assez bon courant d'exportations.

En ce qui concerne la production industrielle (bâtiment exclu), les progressions antérieures sont nettement freinées depuis plusieurs mois ; ce freinage est sensible en France depuis l'automne,



et même en Italie. La production industrielle a également reculé dès le quatrième trimestre au Royaume-Uni et la baisse amorcée depuis l'été dernier se poursuit en Allemagne. Le facteur déterminant des disparités conjoncturelles a été l'investissement en machines qui avait marqué de très forts progrès en Italie durant l'année écoulée (10 %) et, à un moindre titre, en France (7 %), mais il a légèrement fléchi en Allemagne fédérale (— 1 %).

Par ailleurs, en ce qui concerne l'emploi, il faut souligner que le chômage s'est amplifié dans de notables proportions au cours de l'hiver dernier dans un grand nombre de pays européens, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous établi pour le mois de mars 1967 :

	CHOMAGE	POPULATION
	(En milliers.)	active totale (1965). (En millions.)
France .....	188,9 (1)	20,1
Allemagne .....	576	27,2
Royaume-Uni .....	611	25,7
Italie .....	878 (2)	20,4
Belgique .....	86 (2)	3,7
Pays-Bas .....	87	4,5
U. S. A.....	2.776	77

(1) Demandes d'emploi non satisfaites (ce chiffre sous-estime la population en chômage, mais dans une proportion qui reste incertaine).

(2) Chiffre de janvier pour l'Italie et de février pour la Belgique.

De leur côté, les prix et les salaires ont évolué comme suit au cours des douze derniers mois précédant le mois de février 1967, par comparaison au taux moyen annuel de hausse de 1960 à 1966 :

#### Evolution des prix.

	DOUZE DERNIERS MOIS	1966/1960
	antérieurs à février 1967.	
Royaume-Uni .....	3,7 %	3,7 %
U. S. A.....	3,0 %	1,6 %
Belgique (mars).....	2,9 %	2,8 %
France .....	2,8 %	3,6 %
Pays-Bas .....	2,4 %	3,4 %
Italie .....	2,4 %	4,5 %
Allemagne .....	2,2 %	2,9 %

**Evolution des salaires horaires nominaux.**

	DOUZE derniers mois connus.	1966/1960 (1).
	Belgique (décembre).....	8,8 %
Pays-Bas (janvier).....	6,5 %	9,9 %
Allemagne (octobre).....	6,2 %	7,8 %
France (janvier).....	5,8 %	7,2 % (1)
Italie (février).....	4,9 %	9,2 %
Royaume-Uni (février).....	4,2 %	4,7 %
U. S. A. (février).....	4,2 %	3,1 %

(1) Cette évolution ne tient pas compte notamment des changements dans la structure des emplois (importance relative des effectifs de diverses qualifications), ni de l'augmentation de la part indirecte des salaires (cotisations sociales); elle n'est donc pas significative de l'évolution des rémunérations moyennes versées, ni de la charge totale des salaires et des charges sociales pour les entreprises.

Enfin, en ce qui concerne la balance du commerce extérieur, elle s'est améliorée dans les pays où la conjoncture s'est dégradée (Royaume-Uni, Allemagne) et détériorée dans les pays où l'expansion s'est poursuivie (Italie, France, Etats-Unis).

**Exportations.**

(En valeur.)

	1966/1965.	1967/1966. (Attendu.)
	Allemagne .....	+ 13
Royaume-Uni .....	+ 7	+ 5 à 6
Italie .....	+ 12	+ 8
France .....	+ 8,5	+ 5 à 7
U. S. A.....	+ 11	+ 10 à 12

Si l'on prend comme année de référence l'année 1959, le classement de la France par rapport à ses voisins est bien meilleur que si l'on choisit comme base de départ l'année 1958. Mais il apparaît surtout que *l'économie la plus dynamique de l'Europe depuis 1953 est l'économie italienne*. Sans doute, si l'Italie a réussi à combiner pendant une décennie une croissance rapide avec la stabilité des prix et une balance des paiements satisfaisante, son économie a connu, à l'automne 1963, un retournement brutal, mais elle a su surmonter ces difficultés, en sorte que l'on a pu

parler du « second miracle italien ». Sur le plan économique, l'initiative privée et le capitalisme d'Etat ont joué un rôle primordial dans le développement économique de l'Italie et il faut souligner que cette mutation remarquable a été accomplie avec un environnement politique difficile, compte tenu de la régression du parti jusque-là majoritaire et dans le fonctionnement normal du régime parlementaire, comportant une assez grande diversité des partis politiques.

## B. — Les méthodes de Gouvernement.

Ces résultats que l'on peut considérer comme moyens pour les récentes années, ces perspectives médiocres pour la période présente, avec quelles méthodes sont-ils obtenus et que faut-il penser de ces méthodes ?

Examinons d'abord ce que pensaient du V<sup>e</sup> Plan MM. Debré et Edgar Faure alors qu'ils siégeaient respectivement sur les bancs de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

« Le taux d'expansion, disait M. Debré, ancien Premier Ministre et futur Ministre de l'Economie et des Finances, a été fixé à un peu moins de 5 % par an, taux raisonnable par rapport à ce que nous savons, mais taux modeste par rapport à ce que nous voulons. Si ce taux n'est pas respecté, si nous n'arrivons pas à promouvoir cette augmentation régulière de la production, ce n'est pas seulement le V<sup>e</sup> Plan, c'est tout l'effort de planification qui sera de ce fait compromis. »

De son côté, le sénateur Edgar Faure n'hésitait pas à dire au Gouvernement : « Votre plan ne donne pas l'impression d'être un plan social. Je ne dis pas qu'il soit un plan anti-social ; on pourrait le qualifier de plan asocial... Je peux donc dire qu'il y a un phénomène discutable ou alors un manque d'explications qui risque de vous priver du concours qui vous est nécessaire de la classe ouvrière, de la classe agricole, des travailleurs en général. »

Pour notre part, nous avons noté dans notre rapport sur les principales options qui commandent la préparation du V<sup>e</sup> Plan (1) « une prudence excessive dans la fixation des objectifs et la mise en œuvre des moyens » et nous ne dissimulions pas notre inquié-

---

(1) Rapport n° 56, Sénat, session 1964-1965.

tude devant « l'état d'esprit du Gouvernement vis-à-vis de la notion même de plan » et devant « la tendance à la déplanification » que l'on pouvait percevoir.

Depuis lors cette transformation du Plan n'a cessé de s'accroître comme l'a d'ailleurs souligné notre collègue M. Longchambon, lors du dernier débat budgétaire à l'occasion de l'examen des crédits du Commissariat général du Plan : « Le quinquennat du nouveau Plan restera-t-il comme « le temps des comités », la politique économique de la France étant le fait de quelques conseillers privés ou secrets dont les travaux soigneusement confidentiels se traduiront par des décisions définitives et sans appel, marquées du sceau du prince ? » Sans doute, cette nouvelle orientation du Commissariat général du Plan vers une activité secrète pourrait ne pas être dépourvue d'efficacité. Mais on est loin de la conception de M. Jean Monnet d'association de tous les intéressés au développement économique de la nation. Ne s'oriente-t-on pas vers une sorte de « superconcertation » qui risque de porter atteinte aux résultats favorables de l'économie concertée, le mieux ou tout au moins son apparence pouvant être l'ennemi du bien. « Le Pouvoir serait bien inspiré en donnant une publicité de bon aloi aux travaux des experts qu'il a rassemblés dans ses comités et en fournissant au Parlement les justifications de sa politique. L'ardente obligation du Plan ne peut résulter des seuls travaux d'experts dès discrets, réunis en cellules. » (1)

Parmi les méthodes de l'action gouvernementale de la V<sup>e</sup> République, on doit faire une place particulière à une technique étonnante : la politique du « secret » et du « coup par coup » qui ramène notre droit au niveau des législations les moins évoluées.

On sait que la loi des XII tables, qui se trouve à l'origine du droit romain et, par son intermédiaire, de notre système juridique actuel, a été conçue sur la demande des plébéiens pour rendre les règles juridiques publiques et égales pour tous.

C'est cette conception romaine du droit, abandonnée après les grandes invasions au profit du système germanique de la personnalité du droit, puis au profit d'une multiplicité de coutumes variables dans le temps et dans l'espace, qui s'est imposée de nouveau dans notre pays à partir de la révolution de 1789.

Elle est seule démocratique, dans la mesure où chacun peut connaître ses droits, et où ces droits sont les mêmes pour tous les citoyens.

---

(1) Cf. Avis n° 27, session 1966-1967, tome 12.

Nous avons retrouvé, dans les écrits de Charles de Gaulle, quelques lignes sur le « mystère », qui préfigurent l'attitude du Président de la République :

« ... Et (1), tout d'abord, le prestige ne peut aller sans mystère, car on révère peu ce que l'on connaît trop bien. Tous les cultes ont leurs tabernacles et il n'y a pas de grand homme pour ses domestiques. Il faut donc que dans les projets, la manière, les mouvements de l'esprit, un élément demeure que les autres ne puissent saisir et qui les intrigue, les émeuve, les tienne en haleine. Non, certes, qu'on doive s'enfermer dans une tour d'ivoire, ignorer les subordonnés, leur demeurer inaccessible. Bien au contraire, l'empire sur les âmes exige qu'on les observe et que chacune puisse croire qu'on l'a distinguée. Mais à la condition qu'on joigne à cette recherche un système de ne point livrer, un parti pris de garder par devers soi quelque secret de surprise qui risque à toute heure d'intervenir. La foi latente des masses fait le reste. Dès lors, jugeant le chef capable d'ajouter à l'efficacité des procédés connus tout le poids d'une vertu singulière, la confiance et l'espoir lui font obscurément crédit.

« ... Une pareille réserve de l'âme ne va point, d'ordinaire, sans celle des gestes et des mots. Apparences, peut-être, mais d'après quoi la multitude établit son opinion. Est-ce à tort, d'ailleurs, et n'y a-t-il pas un rapport entre la force intérieure et l'aspect des individus ? Aussi, l'expérience des guerriers n'a jamais méconnu l'importance de l'attitude. Et tandis que, parmi ceux qui commandent, les plus petits s'exercent tout bonnement à se bien tenir devant leur troupe, les plus grands ménagent avec soin leurs interventions. Ils en font un art que Flaubert a fort bien saisi quand il nous peint, dans *Salammbô*, l'effet produit sur les soldats hésitants par l'apparition calculée d'Amilcar. Chaque page des *Commentaires* nous montre de quelle façon César mesurait ses gestes publics. On connaît le souci qu'avait Napoléon de se montrer toujours dans des conditions telles que les esprits en fussent frappés.

« ... La sobriété du discours accentue le relief de l'attitude. Rien ne rehausse l'autorité mieux que le silence, splendeur des forts et refuge des faibles, pudeur des orgueilleux et fierté des humbles, prudence des sages et esprit des sots. Pour l'homme qui désire ou qui tremble, le mouvement naturel est de chercher dans les mots un dérivatif à l'angoisse. S'il y cède, c'est qu'il compose avec sa passion ou sa peur. Parler, d'ailleurs, c'est délayer sa pensée, épancher son ardeur, bref se disperser quand l'action exige qu'on se concentre. Enfin, il y a, du silence à l'ordre, comme une correspondance nécessaire. « Garde à vous ! » crie-t-on d'abord à la troupe que l'on veut mettre en œuvre. Et, comme tout ce qui vient du chef est au plus haut point contagieux, il crée le calme et l'attention pourvu qu'il se taise. Aussi, l'instinct des hommes désapprouve le maître qui prodigue les phrases. *Imperatoria brevitatis*, disaient les Romains. Les règlements ont toujours prescrit la concision des ordres, et nous voyons trop bien aujourd'hui comment l'autorité se ronge elle-même par la vague des papiers et le flot des discours. »

La rapidité des décisions conçues dans le secret est sûrement, pour les chefs militaires, un atout dans les combats. Mais nous sommes, au contraire, persuadés que cette attitude est critiquable en matière économique. Et poussant un peu le paradoxe, nous nous demandons si une médiocre politique économique connue à l'avance n'est pas préférable pour les entreprises, qui ont la possibilité et le temps de s'adapter, à une bonne politique qui se traduit pour elles par des décisions les frappant, comme le tonnerre, de façon imprévisible et brutale.

---

(1) « Le Fil de l'épée », Du Prestige, page 78, collection 10-18.

A la méthode du « coup par coup », dont un exemple peut être donné par l'individualisation de la fiscalité par voie d'agrément (1), instaurant dans notre législation une fiscalité empirique, s'ajoute aujourd'hui ce que nous appellerons le « sur mesure clandestin », c'est-à-dire par exemple l'accord avec la sidérurgie ou celui qui a trait à l'informatique ou encore ces contrats de programme, qui sont conclus avec un certain nombre de groupements professionnels et grâce auxquels les entreprises concernées échappent au blocage des prix et bénéficient d'avantages qui demeurent sinon secrets du moins discrets.

Ce système dans lequel l'Etat s'engage nous paraît très critiquable dans la mesure où il conduit nécessairement à l'arbitraire, dans la mesure aussi où il s'éloigne sans cesse davantage de la conception romaine du droit et substitue à la règle applicable à chaque citoyen des mesures d'exception qui sont « le fait du Prince ».

Contrairement à l'état d'esprit du Gouvernement et aux vertus qu'il paraît attacher au secret, nous pensons pour notre part que la garantie la meilleure de la démocratie réside dans la connaissance des intentions et dans la publicité des décisions. Seule une telle méthode ouverte et publique peut emporter l'adhésion de tous, qui est aujourd'hui la première condition du succès d'une véritable politique concertée du développement économique et de progrès social.

En présence de ce « sur mesure clandestin » et du « secret », est-il meilleur défenseur des droits du Parlement que M. Michel Debré, alors Député ? Écoutons-le dans le débat sur les options du V<sup>e</sup> Plan (1) :

« On parle volontiers — la locution est maintenant familière — du « crépuscule des parlements ». Mais ce crépuscule des parlements, nous pouvons l'éviter en prenant claire conscience de l'importance nouvelle des tâches qui attendent le législateur dans la seconde partie du xx<sup>e</sup> siècle. »

Il poursuit :

« Dans quelle mesure serons-nous capables de faire face à ces exigences, beaucoup plus lourdes que celles auxquelles avaient à faire face les députés d'il y a cent ou cinquante ans ? On dit

---

(1) Voir en annexe des exemples d'individualisation de la fiscalité par voie d'agrément.

(1) *Journal officiel*, Débats Assemblée Nationale, 1<sup>re</sup> séance du 25 novembre 1964, page 5595, 2<sup>e</sup> colonne.

volontiers : cette tâche est si difficile que la démocratie cédera la place à la technocratie. Pour faire mentir cette prophétie et pour faire en sorte que les jeunes technocrates qui sont sévères pour deux raisons, parce qu'ils sont jeunes et parce qu'ils savent beaucoup de choses, puissent reprendre confiance dans les mécanismes traditionnels des pouvoirs publics, il importe d'abord que ceux qui, comme nous, en ont pour partie la charge, répondent à ce qui est leur mission.

« Or quelle est notre mission, que ne peuvent pas remplir les techniciens ? C'est de choisir, de décider et de rester fidèles aux engagements pris par un vote. (*Vifs applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T. et du groupe des républicains indépendants*). »

\*  
\* \*

Le Gouvernement n'a pas seulement des méthodes ; il a des principes. Cependant, ces principes sont quelquefois abandonnés en cours de route comme, par exemple, l'excellente règle mise en avant par les instances économiques internationales et selon laquelle les masses budgétaires ne doivent pas progresser plus vite que la production intérieure brute. Ce principe avait été énoncé avec beaucoup de solennité et avec un ton de commisération pour les Gouvernements de la IV<sup>e</sup> République par le prédécesseur de M. Debré. Cette règle d'or ne fut malheureusement pas longue à être transgressée ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

	DEPENSES	PRODUCTION intérieure brute (en volume).	PRODUCTION intérieure brute (en valeur).
1965-1964 (résultats) .....	+ 7 %	+ 3,5 %	+ 6 %
1966-1965 .....	+ 7 %	+ 5 %	+ 7,5 %
1967-1966 (prévisions) .....	+ 10,1 %	+ 4,7 %	+ 7 %

Il semble en être de même avec la notion de l'équilibre budgétaire tel qu'il apparaîtra ci-après.

\*  
\* \*

La théorie du « secteur réservé » est par ailleurs l'un des exemples les plus caractéristiques de l'infléchissement des institutions de la V<sup>e</sup> République.

Selon la lettre de la Constitution de 1958, le Président de la République apparaît comme un chef d'Etat du type traditionnel en régime parlementaire, dont, à l'exception de six (nomination du Premier ministre, recours au référendum, dissolution de l'Assemblée Nationale, saisie du Conseil Constitutionnel et nomination de trois membres de celui-ci, exercice des pouvoirs exceptionnels prévus par l'article 16), les pouvoirs s'exercent sous réserve du contreseing ministériel.

C'est du reste ce qui résulte nettement des travaux préparatoires :

(Intervention du général de Gaulle devant le C. C. C., 18 août 1958. — Travaux préparatoires de la Constitution, p. 118.)

« Le Premier Ministre est responsable devant le Parlement et non pas devant le Chef de l'Etat en ce qui concerne la conjoncture politique. Le Chef de l'Etat a pour rôle essentiel d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Il nomme donc le Premier Ministre, comme sous la Constitution de 1875, ce qui supprime l'investiture, sans exclure l'usage de la question de confiance. Le Premier Ministre forme alors son gouvernement et le Président de la République signe les décrets par lesquels sont nommés les ministres. Si le Premier Ministre demande la révocation d'un de ses ministres, le Président de la République signe les décrets, mais l'initiative de la décision n'est pas prise de son propre chef. S'il n'en était pas ainsi, l'équilibre serait compromis. Le Président de la République, j'y insiste, est essentiellement un arbitre qui a pour mission d'assurer, quoi qu'il arrive, le fonctionnement des pouvoirs publics. »

Cependant, dès le 15 novembre 1959, M. Chaban-Delmas, Président de l'Assemblée Nationale, distinguait deux secteurs : le secteur « présidentiel » (Algérie, Communauté, Affaires étrangères, Défense) et le secteur « ouvert ». « Dans le premier secteur, ajoute-t-il, le Gouvernement exécute, dans le second, il conçoit. »

Mais, dès 1962, cette théorie se trouve dépassée par les propos mêmes du général de Gaulle le 21 septembre 1962 : sans doute, le Premier Ministre détermine-t-il la politique et dirige-t-il l'administration, mais seulement sur la base tracée par le Président de la République.

La subordination du « secteur ouvert » au « secteur réservé » est encore plus nettement marquée dans la conférence de presse du général de Gaulle du 31 janvier 1964 :

« Il est normal chez nous que le Président de la République et le Premier Ministre ne soient pas un seul et même homme.



Certes, on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet. Mais, justement, il n'en est rien. En effet, le Président, qui, suivant notre Constitution, est l'homme de la nation, mis en place par elle-même pour répondre de son destin ; le Président, qui choisit le Premier Ministre, qui le nomme ainsi que les autres membres du Gouvernement, qui a la faculté de le changer, soit parce que se trouve accomplie la tâche qu'il lui destinait et qu'il veuille s'en faire une réserve en vue d'une phase ultérieure, soit parce qu'il ne l'approuverait plus ; le Président qui arrête les décisions prises dans les conseils, promulgue les lois, négocie et signe les traités, décrète ou non les mesures qui lui sont proposées, est le chef des armées, nomme aux emplois publics ; le Président qui, en cas de péril, doit prendre sur lui de faire tout ce qu'il faut ; le Président est évidemment seul à détenir et à déléguer l'autorité de l'Etat. Mais, précisément, la nature, l'étendue, la durée de sa tâche impliquent qu'il ne soit pas absorbé, sans relâche et sans limite, par la conjoncture politique, parlementaire, économique et administrative. Au contraire, c'est là le lot, aussi complexe et méritoire qu'essentiel, du Premier Ministre français. »

Cette insoutenable distorsion de la Constitution ne nous paraît pas favorable à une bonne gestion économique, financière et sociale.

### C. — Problèmes actuels.

#### 1. LE BUDGET ET LA POLITIQUE DE PRESTIGE

Le tableau ci-après retrace l'évolution du découvert budgétaire depuis 1961.

	PREVISIONS initiales.	PREVISIONS rectifiées.	RESULTATS (1)
(En millions de francs.)			
1961 .....	— 6.857	— 7.032	— 4.842
1962 .....	— 7.060	— 7.065	— 7.191
1963 .....	— 6.968	— 6.215	— 6.640
1964 .....	— 4.734	— 855	— 870
1965 .....	+ 12	— 975	— 253
1966 .....	+ 6	— 3.450	
1967 .....	+ 3		

(1) Les opérations avec le F.M.I. ont été exclues parce qu'elles ne se traduisent pas par des encaissements effectifs.

Il ressort des chiffres consignés dans ce tableau que l'année 1964, celle du premier budget du plan de stabilisation, marque un tournant dans la politique budgétaire du Gouvernement.

Avant 1964, l'impasse se situe régulièrement autour de 6 à 7 milliards de francs et par routine pourrait-on dire puisqu'il s'agit d'un montant fixé en janvier 1958 par nos partenaires étrangers comme condition d'octroi d'un prêt. Lorsqu'il y a des plus-values fiscales, elles ne sont pas utilisées pour réduire le découvert, mais affectées à des dépenses nouvelles.

Le plan de stabilisation est lancé en septembre 1963 et la loi de finances pour 1964 fixe un découvert d'un montant assez nettement inférieur (4,7 milliards) aux précédents. C'est encore trop et, en cours d'année, les recettes supplémentaires servent à ramener l'impasse au-dessous du milliard.

Dès 1964 une doctrine s'élabore selon laquelle, pour contre-battre l'inflation d'origine monétaire :

- le budget doit être équilibré, les prêts et avances nets de remboursements figurant au-dessous de la ligne — opérations à caractère temporaire — étant financés par l'excédent des recettes figurant au-dessus de la ligne — opérations à caractère définitif ;
- la dépense publique ne doit pas progresser plus vite que la production intérieure brute.

La position devient rapidement intenable et si des excédents apparaissent chaque année dans la loi de finances initiale, c'est à titre de symbole puisque, en cours d'année, on voit se former un découvert.

Malgré la diminution des charges du dessous de la ligne, par la débudgétisation d'opérations dont le financement est confié soit au marché, soit à la Caisse des Dépôts, soit à d'autres caisses publiques (1), l'excédent du dessus de la ligne tend à se réduire d'exercice

---

(1) Sont débudgétisés :

- certains prêts du F. D. E. S. : dotation 1964 = 2.970 millions ; dotation 1967 = 1.810 millions ;
- une part du F. N. A. F. U. en 1964 ;
- la consolidation des prêts spéciaux à la construction en 1964 ;
- les prêts I. L. N. en 1965 et les prêts H. L. M. en 1966.

en exercice jusqu'à ne plus pouvoir couvrir les dépenses nettes de caractère temporaire ; les chiffres ci-après en apportent la preuve :

1964 (résultats).....	+ 4.504 millions ;
1965 (résultats).....	+ 4.128 millions ;
1966 (prévisions).....	+ 2.894 millions ;
1967 (prévisions).....	+ 1.783 millions.

Bien que les recettes, et notamment les recettes fiscales, croissent rapidement, les dépenses progressent plus vite que les recettes.

Malgré toutes les déclarations relatives à l'équilibre du budget faites chaque année, au moment de la discussion de la loi de finances, nous constatons donc un découvert général important (notamment pour les années 1961 à 1963).

La loi de finances de cette année, bien que présentée en excédent, n'échappera pas à cette règle, et l'on en trouverait, si besoin était, la confirmation dans le lancement d'un emprunt d'Etat et le dépôt d'un prochain collectif budgétaire.

Il fut une époque où l'on voulait faire de l'équilibre une obligation légale, peut-être même constitutionnelle, ce qui aurait été une erreur manifeste étant donné le rôle anticyclique que peut jouer le budget ; les choses étant ce qu'elles sont devenues, une telle intention a dû être abandonnée.

\*

\* \*

Une des causes évidentes du déficit budgétaire réside dans la politique de prestige menée par le Pouvoir.

M. Cornut-Gentille aurait dit avec humour que la V<sup>e</sup> République avait des « ambitions américaines avec des moyens portugais ».

En effet le budget est établi, le plan construit à partir d'un noyau de dépenses de prestige considérées comme intangibles parce qu'elles sont la condition d'une politique étrangère qui bénéficie, de la part du Pouvoir, de la priorité des priorités : il faut, vis-à-vis de l'extérieur, que la France apparaisse forte grâce à des dépenses militaires, généreuse dans son aide spectaculaire aux pays en voie de développement, susceptible enfin de se passer de l'étranger par une recherche « solitaire » : recherche nucléaire, recherche spatiale et, plus récemment, plan calcul.

Alors qu'en bonne logique le volume des dépenses de l'espèce devrait être déterminé à partir du potentiel économique du pays, c'est l'inverse qui se produit actuellement chez nous.

Il convient toutefois, avant de recenser ces dépenses, de signaler qu'elles ne sont pas totalement improductives et qu'elles ne sauraient être rayées d'un trait de plume. Le pays a besoin d'une force armée capable de garantir ses frontières mais adaptée aux menaces extérieures qui peuvent peser sur lui. La recherche, même si elle est essentiellement militaire, peut provoquer des « retombées technologiques » mais seulement le jour où les découvertes ne seront plus préservées par le secret. Et de son côté, l'assistance internationale est à coup sûr génératrice de « retombées économiques » dans la mesure où elle nous procure des clients futurs.

Il est impossible de chiffrer la part des dépenses non rentables dans l'immédiat qui peuvent se révéler bénéfiques dans le long terme, mais nous considérons :

— que la dépense globale est trop élevée eu égard à des besoins intérieurs pour le moins aussi impérieux que l'accroissement d'un prestige international d'un genre particulier ;

— qu'elles peuvent être étalées dans le temps sans danger : une réduction de seulement 10 % du budget de prestige aboutirait à retarder les programmes de trente-six jours par an (certaines dépenses civiles ont subi des étalements bien plus rigoureux du fait de la politique de stabilisation !) et de dégager près de 300 milliards d'anciens francs utilisables aux louables fins définies dans le projet de loi qui nous est soumis.

\*

\* \*

Dans le tableau ci-après, extrait du rapport général établi par M. Pellenc à l'occasion de l'examen du projet de la loi de finances pour 1967, sont consignées les plus importantes dépenses de prestige. Selon son auteur « le recolement... n'est pas exhaustif car il existe dans nombre de budgets civils, dans les comptes de certains établissements publics et même, dit-on, dans ceux des

entreprises nationales, des dotations qui concourent au financement de la force de frappe » mais notre information n'est pas suffisante pour en établir le montant :

NATURE DES DEPENSES	LOI DE FINANCES pour 1967. (En millions de francs.)
<b>1° Dépenses militaires.</b>	
Dépenses ordinaires.....	11.336
Dépenses en capital.....	12.215
Total .....	<b>23.551</b>
<b>2° Aide aux pays en voie de développement.</b>	
Aide civile.....	2.220
Aide militaire.....	189,9
Prêts du F. D. E. S.....	70
Total .....	<b>2.479,9</b>
<b>3° La recherche « solitaire ».</b>	
<b>a) Energie atomique :</b>	
Budget des services généraux du Premier Ministre (chap. 62-00 et 62-01).....	1.990
Total .....	<b>1.990</b>
<b>b) Recherches spatiales :</b>	
Budget des services généraux du Premier Ministre (chap. 36-41 et 66-00).....	515,1
<b>c) Plan calcul.....</b>	<b>45</b>
Total général.....	<b>28.581</b>

Les dépenses ainsi recensées représentent le cinquième du budget.

Il est bon de signaler en outre que les autorisations de programme inscrites dans le budget des armées pour 1967 au titre des dépenses en capital, celles qui pèseront en crédits de paiement sur les budgets futurs, sont en progression par rapport à celles de 1966, de 17 % pour l'ensemble, d'un quart pour l'aviation et d'un tiers pour la marine.

\*  
\* \*

Les chiffres du tableau ci-dessus peuvent être utilement rapprochés des dotations budgétaires inscrites pour 1967 dans les domaines suivants :

	En millions de francs.
<b>1° Quelques budgets civils d'équipement (crédits de paiement) :</b>	
Education nationale.....	3.358
Santé publique.....	355
H. L. M. { subventions .....	1.939
{ prêts .....	930
P. T. T.....	1.072
Fonds spécial d'investissement routier.....	1.318
<b>2° Aide de l'Etat pour l'équipement des collectivités locales (autorisations de programme) (1) .....</b>	<b>3.962</b>
<b>3° Quelques budgets de recherche civile :</b>	
Budget du Premier ministre :	
— Fonds de la recherche scientifique (non compris le plan « calcul »).....	60
— Contrats pour le développement des résultats de la recherche.....	91
Education nationale :	
— Fonctionnement .....	525
— Equipement (crédits de paiement).....	120
Recherche médicale :	
— Fonctionnement .....	67
— Equipement (crédits de paiement).....	33

(1) Il n'est pas possible, à partir des documents budgétaires, de retrouver le montant des crédits de paiement, mais on est assuré qu'il sera inférieur au montant des autorisations de programme et pas tellement plus élevé que l'aide aux pays en voie de développement.

## 2. — LES FINANCES LOCALES

Au déficit budgétaire de l'Etat, bien réel donc malgré les affirmations gouvernementales contraires, s'ajoute, hélas, le déficit des finances de nos collectivités locales.

Ceci n'est pas une surprise pour la plupart d'entre nous qui avons, en tant qu'élus locaux, à nous soucier de ce problème ; notre attention avait été attirée par un discours d'un de nos anciens collègues, appelé depuis à des destinées ministérielles, M. Edgar Faure, qui déclarait dans des termes excellents à la tribune du Sénat, le 17 novembre 1965, lors de la discussion du V<sup>e</sup> Plan :

« Il n'y a plus de déficit dans le budget de l'Etat parce qu'il est reporté sur la Caisse des dépôts et consignations ; il n'y a plus de déficit à l'échelon parisien parce qu'il est décentralisé, reporté sur toutes les régions. C'est la décentralisation de l'impasse, la provincialisation du déficit. »

L'accroissement des charges provient de la débudgétisation d'un certain nombre d'investissements, dont les communes ressentent les conséquences, c'est-à-dire le transfert des charges de l'Etat aux collectivités locales.

Au cours de la discussion budgétaire, notre rapporteur général a pu donner des exemples précis de cette débudgétisation dont nous percevons les effets, quant à la participation de l'Etat aux dépenses concernant les établissements scolaires et universitaires ou les investissements hospitaliers.

Les charges de plus en plus lourdes qui pèsent sur nos collectivités locales sont la traduction des besoins en équipements collectifs dépendant pour la majeure partie des collectivités locales : pendant la période de réalisation du V<sup>e</sup> Plan, les collectivités locales seront appelées à assumer la charge d'environ 60 % des équipements collectifs du pays, ce qui représente un effort considérable, que les collectivités locales seraient prêtes à assumer si les moyens financiers correspondants leur étaient fournis.

Cet accroissement des charges postule en effet un accroissement des ressources permanentes, car les dépenses d'équipement collectif ne peuvent plus être considérées comme des dépenses exceptionnelles et les collectivités locales ne sont que partiellement maîtresses de leurs recettes.

Pour faire face à l'ensemble des obligations mises à leur charge, départements et communes possèdent deux moyens de financement : la fiscalité et les emprunts.

### 1° La fiscalité.

On constate depuis une douzaine d'années une majoration très importante de la fiscalité locale directe. De 1954 à 1964 (dernière année pour laquelle sont parues des statistiques complètes), le rendement des impôts directs locaux a évolué de la manière suivante :

	1954	1959	1964
	(En millions nouveaux de francs.)		
Contribution foncière.....	595	1.071	2.113
Contribution mobilière.....	328	661	1.464
Patente .....	853	1.604	3.387
Taxe d'habitation.....	11	24	49
Total .....	1.787	3.360	7.013

soit en dix ans une augmentation de 292 %, alors que pendant la même période le produit des impôts directs de l'Etat a seulement augmenté de 210 %.

Les administrateurs locaux ont donc été amenés, pour faire face à l'accroissement de leurs charges, à relever dans une proportion très importante, les « centimes ».

### 2° Les emprunts.

Outre la fiscalité, la part essentielle des ressources des collectivités locales est constituée par les emprunts, puisque de 1958 à 1962, 55 % des investissements des communes ont été ainsi financés.

On assiste à un accroissement continu du volume global des emprunts émis par les départements et les communes, d'où un alourdissement corrélatif de leurs charges financières. A titre d'exemple, pour l'année 1964, les intérêts des emprunts ont représenté 9,5 % du budget de fonctionnement des communes, et les remboursements 12 % du budget d'équipement.



Le recours à l'emprunt est donc une nécessité absolue pour les collectivités locales qui ne peuvent financer leurs équipements d'aucune autre façon et ne peuvent les programmer efficacement que si elles disposent de prévisions sérieuses de financement.

Par ailleurs, l'octroi de ces emprunts est actuellement subordonné à l'obtention préalable de la subvention de l'Etat.

Or, cette programmation peut être compromise, non seulement par les aléas du marché financier, mais aussi par l'ampleur et la diversité des tâches qui incombent à la Caisse des dépôts et consignations, le prêteur le plus important, et de loin. La caisse ne peut couvrir la totalité des besoins d'emprunts des collectivités, et les interventions du Crédit foncier et de la Caisse nationale de Crédit agricole sont moins fréquentes que par le passé. Les collectivités sont donc amenées à solliciter des prêts des compagnies d'assurances, des mutuelles et de divers organismes de crédit privé, dont les taux sont élevés.

L'affectation d'une fraction de plus en plus importante des ressources de la Caisse des dépôts à d'autres emplois, et notamment au financement de la construction, tend à réduire la part relative des collectivités locales dans ces placements.

C'est ainsi que le concours financier de la Caisse à l'équipement des collectivités locales a atteint, en 1965, 4.233 millions de francs, en augmentation certes sur l'année précédente, mais dans une mesure très insuffisante en regard de l'accroissement des besoins.

Voici à titre indicatif la répartition par objet des aides accordées :

Travaux d'infrastructure rurale :	(Millions de francs.)
Travaux d'adduction d'eau.....	513
Stockage et transformation des produits agricoles .....	145
Voirie .....	199
Grands aménagements régionaux.....	46
Défense contre l'incendie et les inondations...	39
Electrification .....	35
Aménagement de villages.....	19
	<hr/>
	996

Travaux d'infrastructure urbaine :	(Millions de francs.)
Opérations d'urbanisme.....	926
Travaux d'assainissement.....	389
Voirie .....	293
Equipements du département de la Seine....	220
Travaux d'adduction d'eau.....	192
Réseaux divers.....	53
Equipements de la ville de Paris.....	20
Défense contre les inondations.....	15
	<hr/>
	2.108
	<hr/> <hr/>
 Equipement scolaire, sportif, culturel :	
Constructions scolaires.....	520
Equipements sportifs.....	112
Tourisme et loisirs.....	111
	<hr/>
	743
	<hr/> <hr/>
Equipements sanitaires.....	222
	<hr/> <hr/>
 Equipements divers :	
Bâtiments et services publics.....	142
Autres équipements.....	9
Souscriptions à des sociétés d'équipement....	3
Alliance française.....	3
Diminution des opérations de préfinancement.	29
	<hr/>
	186
	<hr/> <hr/>
Souscriptions aux emprunts unifiés des collecti- vités locales.....	96

On est donc loin, et la situation n'a pas évolué plus favorablement depuis, de pouvoir financer l'intégralité des opérations que les collectivités locales devraient mener à bien. Sans doute un nouvel organisme de prêt aux collectivités locales a-t-il été créé, la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales ; cette caisse, outre la prise en charge de l'émission des emprunts unifiés, peut accorder des prêts à court terme et à long terme ; mais dans le domaine des opérations à long terme, qui intéresse le

plus les communes, son action se trouve limitée par le manque de ressources, celles-ci étant constituées, jusqu'ici, par le produit d'emprunts régionalisés. Quatre de ces emprunts ont été émis en 1966 pour un total de 140 millions de francs.

### 3° *Les subventions.*

Certes, les communes bénéficient d'une subvention d'intérêt général ; mais cette subvention n'a représenté globalement en 1966 que 0,35 % des budgets communaux.

Quant aux subventions d'équipement, la variation de leurs taux, toujours en baisse jusqu'ici, ne permet pas aux collectivités locales d'avoir une politique, même à moyen terme, dans ce domaine.

En tout état de cause, l'aide de l'Etat aux collectivités locales s'élève en 1967 à 3.962.570.000 F, contre 3.649.155.000 F pour 1966 et 3.321.110.000 F pour 1965, alors que les nécessités reconnues par le V<sup>e</sup> Plan dicteraient une augmentation beaucoup plus considérable. Le niveau élevé de croissance retenu et les besoins d'équipement de nos collectivités seront générateurs de tensions au niveau des départements et des communes.

En définitive, les collectivités locales qui, face à des charges croissantes, ne disposent en matière de fiscalité directe que d'un instrument désuet, seront obligées de recourir de plus en plus largement à l'emprunt, mais d'une part, les possibilités ne sont pas à la hauteur des besoins, d'autre part le poids sans cesse croissant des annuités risque de devenir rapidement insupportable pour les budgets locaux.

Sans doute la réforme de la fiscalité locale indirecte, réalisée dans le cadre de l'extension de la T. V. A., devrait mettre pour l'avenir à la disposition des départements et des communes pris respectivement dans leur ensemble des ressources supérieures à celles procurées à l'heure actuelle par la taxe locale, mais il est douteux que ce supplément de recettes soit suffisant. Les collectivités locales risquent donc de connaître dans les prochaines années de très graves difficultés.

Nous sommes loin de l'autonomie financière des collectivités locales, condition de leurs libertés. Maires et conseillers généraux sont prêts à assumer leurs responsabilités. Encore faut-il que l'Etat leur donne les moyens de couvrir les charges qu'il transfère aux départements et aux communes.

### 3. — LA TAXE A LA VALEUR AJOUTÉE

#### 1° *La réforme de la T. V. A.*

La réforme de la T. V. A. répond à un souci de simplification et de mise en œuvre d'un régime fiscal plus favorable à l'expansion économique.

Cet effort de simplification aboutit à :

- la suppression de 13 taxes et droits indirects ;
- une réforme de la fiscalité locale pour compenser les pertes de ressources fiscales des collectivités locales, estimées pour 1967 à 6 milliards de francs ; une part du versement forfaitaire sur les salaires leur sera affectée, le critère de répartition entre les collectivités de la taxe sur les salaires étant le niveau des impôts assis sur les ménages au titre de leur habitation et de leurs propriétés bâties.
- la mise en œuvre d'un nouveau régime fiscal :
  - extension du champ d'application de la T. V. A. au secteur commercial de gros et détail et à toutes opérations relevant de l'exercice d'une profession non commerciale, mais dont la rémunération constitue généralement un élément du prix de revient industriel.
  - suppression de nombreuses exonérations de la T. V. A. dont les inconvénients et les dangers provoquaient des distorsions de concurrence.
  - extension des possibilités d'option en vue d'assurer la neutralité fiscale des agents économiques exonérés en les autorisant à se placer volontairement dans la position d'assujettis à la T. V. A.
- la réduction du nombre des taux (4 au lieu de 7) :
  - taux minimum : 6 % ;
  - taux intermédiaire : 12 % ;
  - taux normal : 16 2/3 % ;
  - taux majoré : 20 %,s'accompagnant d'une classification plus rationnelle des produits auxquels ils s'appliquent.

- la rationalisation du régime des forfaits en vue de permettre l'unification des forfaits conclus en matière de bénéfices et de taxes sur le chiffre d'affaires, et de réduire les sujétions fiscales des petites et moyennes entreprises.

La mise en œuvre de ce régime fiscal tendant à l'expansion économique se traduit par :

- une réduction du coût des investissements de l'ordre de 7 % par le jeu des déductions, ce qui correspond à un gain de plus de 5,5 milliards de francs ;
- la suppression du reste de la charge fiscale de 1,3 % qui pèse encore sur les exportations ;
- le rétablissement de la neutralité concurrentielle dans les circuits de commercialisation ;
- la disparition du « mur fiscal » que constituait pour les entreprises artisanales le passage du paiement de la taxe locale à celui de la T. V. A.

Mais cette réforme, si elle supprime un certain nombre d'impôts indirects, en laisse subsister une trentaine d'autres. Par ailleurs, cet impôt n'est pas étendu à l'ensemble des opérations industrielles et commerciales, et le mécanisme même du système est faussé par la règle du butoir.

Enfin, la simplification n'est pas évidente ou, en tout cas, pas totale, pour les contribuables, puisque certains, avec quatre taux différents, seront amenés à tenir quatre comptabilités.

## 2° *Le coût de la réforme de la T. V. A.*

Le coût de la réforme de la T. V. A. s'apprécie en fonction de ses répercussions financières et économiques.

Sur le plan financier, l'incidence porte à la fois sur les budgets locaux et sur celui de l'Etat.

La perte de 6 milliards de francs résultant de la suppression de taxes et droits indirects perçus au profit des collectivités locales est compensée notamment par l'affectation de la taxe sur les salaires, se substituant à la taxe locale; cette ressource procurera aux départements et communes, dès 1968, une majoration de 400 millions de francs.

D'autre part, les taxes incluses dans les stocks détenus au 1<sup>er</sup> janvier 1968 devraient représenter une somme de l'ordre de 6 à 7 milliards de francs. L'assurance ayant été donnée aux commerçants, artisans et prestataires de services que la totalité des taxes dont il s'agit serait déduite dans un délai raisonnable, on peut estimer que la moitié environ du crédit total accordé à ces nouveaux assujettis sera honorée, dès les premiers mois de 1968, et l'autre moitié répartie sur cinq ans.

Cela se traduira pour le Trésor, pour 1968, par une perte de 3 à 3,5 milliards de francs et, de 1969 à 1973, par une perte de 0,6 milliard de francs par an environ.

L'abandon des mesures d'exclusion prises antérieurement et qui ne répondaient qu'à des préoccupations budgétaires, en ce qui concerne les véhicules utilitaires, les aménagements commerciaux, les dépenses de publicité et même les achats de boissons destinées à la consommation sur place, entraînent une perte de recettes de 1,3 milliard de francs. Mais celle-ci devrait être compensée par l'adoption, dans le cadre de la loi de finances pour 1968, des trois mesures suivantes qui seront proposées au Parlement :

- majoration du taux intermédiaire de la T. V. A. qui passerait de 12 à 13 % ;
- réintégration dans le taux normal de 16,66 % des boissons à consommer sur place ;
- majoration sensible des droits indirects perçus sur les spiritueux.

Sur le plan économique, les dangers d'une hausse des prix ont constitué une des préoccupations du Parlement. La réforme de la T. V. A. ne devrait pas susciter une élévation « mécanique » et générale des prix, certains baisseront tandis que d'autres augmenteront ; les variations devront être, semble-t-il, de faible amplitude. Ainsi, pour les prix de détail :

- + 0,90 % pour l'habillement et la lingerie ;
- + 0,50 % pour l'habitation ;
- + 0,45 % pour les aliments et boissons ;
- + 0,20 % pour les distractions ;
- 0,30 % pour les dépenses d'hygiène et de soins.

Quant aux prix des produits industriels, ils varieront selon les taux de marge pratiqués : les prix restant stables pour les entreprises pratiquant un taux de marge de 30 % ; pour celles prati-

quant des taux inférieurs, des baisses seront possibles ; enfin des hausses sont attendues pour les entreprises qui pratiquent des taux supérieurs.

En ce qui concerne les investissements, la réforme de la T. V. A. devrait entraîner leur développement. En effet, certaines entreprises qui échappaient jusqu'ici à cette taxe seront désormais assujetties à la T. V. A. et l'impôt frappant leurs investissements sera déductible. Le montant des investissements ainsi déduits pourrait être de l'ordre de 19 milliards de francs. Il en résultera une diminution de charges de 3 milliards de francs pour les entreprises, qui seront ainsi incitées à développer leurs achats de biens d'équipement. Dans le cas où cette incitation serait effective, l'effet multiplicateur de l'investissement complémentaire ainsi réalisé fournirait au budget de l'Etat des ressources supplémentaires relativement importantes.

Au plan général, la réforme des taxes sur le chiffre d'affaires devrait, selon le Ministère des Finances, entraîner un allègement fiscal estimé à 3 milliards de francs pour 1968.

#### 4. — LA SITUATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES

La publication récente du rapport de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques a mis à nouveau en lumière le problème, posé lors de l'élaboration du budget pour 1967 et avant la campagne électorale, mais non tranché, du déficit des entreprises nationales, voisin du double de celui de la sécurité sociale.

En un an, le déséquilibre entre dépenses et recettes aura augmenté de 15 %, sa progression en six ans étant de 160 %. La mauvaise santé financière des entreprises s'explique par l'augmentation de leurs charges plus rapide que celle de leurs recettes.

Les subventions d'exploitation les plus importantes prévues pour 1967 pour les principales entreprises publiques s'élèvent à :

- Charbonnages de France : 1.059 millions de francs ;
- S. N. C. F. : 4.082 millions de francs ;
- R. A. T. P. : 508 millions de francs ;
- Compagnies de navigation maritime : 115 millions de francs.

Il convient de remarquer que ces subventions d'exploitation revêtent trois caractères différents. Ce sont :

- soit des subventions d'équilibre destinées à compenser les insuffisances du compte d'exploitation des entreprises ;
- soit des subventions destinées à rémunérer l'exécution de service d'intérêt général ;
- soit, enfin, des subventions constituant une aide temporaire pour permettre aux entreprises de faire face à certaines difficultés exceptionnelles.

Dans la première catégorie figurent, par exemple, les subventions versées à la S. N. C. F., en application des articles 18 et 25 de la convention du 31 août 1937 pour couvrir son déficit d'exploitation, ou la prise en charge par l'Etat, en application de l'article 19 de la même convention, d'une fraction des dépenses d'entretien et d'infrastructure du chemin de fer, prise en charge qui constitue, en fait, une véritable subvention d'exploitation.

Doivent, par contre, être rangées parmi les subventions couvrant les charges exceptionnelles de services d'intérêt général, les contributions versées par l'Etat à la Compagnie des Messageries maritimes ou à la Compagnie générale transatlantique en contrepartie de l'exploitation de certaines lignes dont la desserte, non rentable, est jugée nécessaire au titre de service public.

Il en est de même pour le remboursement des pertes de recettes résultant pour la S. N. C. F. et pour la R. A. T. P. de l'application, à la demande des pouvoirs publics, de tarifs réduits pour certains transports de voyageurs ou de marchandises.

Enfin, doivent être considérées comme des subventions de la troisième catégorie, celles que verse l'Etat à la S. N. C. F. pour compenser les charges résultant d'un déséquilibre de la Caisse de retraites par suite de la réduction importante des effectifs du personnel actif. La subvention attribuée aux Houillères nationales a eu, à l'origine, le même caractère, car elle avait pour objet de faire face aux difficultés exceptionnelles résultant de l'exécution du plan de reconversion. Le temps passant et le déficit des Houillères continuant à s'accroître, la subvention risque de se transformer purement et simplement en subvention de fonctionnement.



## Charbonnages de France.

Le déficit du compte d'exploitation de l'exercice 1966 a dépassé 1.100 millions de francs, la subvention de l'Etat a été de 772 millions. Pour 1967, le déficit prévisible était évalué en début d'année à 1.320 millions et la subvention de l'Etat ouverte au budget est de 1.159 millions, ce qui laisse par conséquent un déficit résiduel de l'ordre de 160 millions de francs.

Les raisons de la situation déficitaire des Houillères sont les suivantes :

- une production excédentaire de plus en plus difficile à placer sur un marché soumis à la concurrence des autres sources d'énergie ;
- des stocks qui s'accroissent rapidement ;
- un prix de revient qui subit le poids des charges financières et surtout celui des hausses de salaires, qui augmentent plus vite que le rendement ;
- un prix de vente qui a tendance à baisser constamment.

Les remèdes sont difficiles. Dans les autres pays du Marché Commun, les charbonnages connaissent (notamment en Belgique) des difficultés analogues. On peut envisager des opérations de reconversion, des fermetures d'exploitations déficitaires, un certain développement des centrales thermiques et de la carbochimie. En revanche, une hausse des prix de vente est techniquement exclue.

En tout état de cause, il ne peut s'agir que de mesures à longue échéance, et dont aucune ne présente, en principe, de caractère législatif.

## S. N. C. F.

La situation financière de la S. N. C. F. pour 1966 fait apparaître un déséquilibre de l'ordre de 1.500 millions de francs, auquel s'ajoutent les autres contributions de l'Etat : indemnités compensatrices, contribution conventionnelle, etc.

Au total, les contributions publiques de la S. N. C. F. s'élèvent, pour 1966, à environ 4.250 millions de francs. Dans l'état actuel des choses, ce chiffre sera dépassé en 1967.

Il s'agit d'une entreprise de services dont les dépenses d'exploitation sont constituées pour 57 % par des charges de personnel, charges qui augmentent régulièrement en même temps que les salaires. Les progrès de la productivité y sont relativement lents. Ils ne seraient susceptibles de produire leur plein effet que dans la mesure où le trafic de la S. N. C. F. connaîtrait une rapide expansion, ce qui n'est pas le cas.

Tant en voyageurs qu'en marchandises, cette expansion du trafic est considérablement ralentie par la concurrence croissante d'autres modes de transport : avions et voitures individuelles pour les voyageurs, camions pour les marchandises. En pratique, le trafic marchandises du chemin de fer est stable, alors que le trafic des moyens concurrents se développe.

Les remèdes sont difficiles. L'augmentation des tarifs ne peut être que limitée. Toute hausse importante entraînerait une fuite de trafic telle qu'il en résulterait sans doute une perte de recettes par rapport à la situation actuelle. Des économies de gestion peuvent être recherchées (fermeture de lignes, de gares, simplification de la gestion administrative, etc.), mais il s'agit là d'une multitude de mesures de détail depuis longtemps préconisées, mais qui ne peuvent produire leur effet qu'à longue échéance. En principe, aucune de ces mesures n'est d'ordre législatif, à l'exception toutefois d'une éventuelle suppression de certains tarifs réduits prévus par la loi, suppression difficile à envisager en pratique.

### R. A. T. P.

Le déficit de la R. A. T. P. atteint près de la moitié des dépenses d'exploitation. Cette situation tient aux faits suivants :

Il s'agit d'une entreprise de main-d'œuvre dont les deux tiers des charges sont constitués par des dépenses de personnel et augmentent régulièrement en fonction des relèvements de salaires.

Les progrès de la productivité sont extrêmement lents. En ce qui concerne le réseau routier, il y a même une régression tenant aux embarras croissants de la circulation dans Paris.

Les tarifs sont anormalement bas. Le remède essentiel serait un relèvement des tarifs, techniquement possible, mais qui entraînerait évidemment des répercussions psychologiques.

## **Compagnies de navigation subventionnées.**

Le déficit a pour cause essentielle l'exécution de certains services d'intérêt général.

### **E. D. F. et G. D. F.**

Ces entreprises n'ont pas bénéficié de subventions de fonctionnement mais seulement d'une aide indirecte par des allègements de frais financiers.

Les investissements retenus cette année pour Electricité de France s'élèveront à 4.810 millions de francs, et posent des problèmes difficiles, puisqu'ils correspondent à plus de la moitié du chiffre d'affaires de l'entreprise, les sources de financement étant constituées par une dotation en capital à raison de 22 %, les ressources propres d'E. D. F. à raison de 25 %, et des emprunts à long terme à raison de 53 %.

Ce pourcentage attendu du crédit ne pourra être maintenu, en raison d'une part, de la difficulté d'obtenir des sommes aussi importantes du marché financier, et d'autre part, en raison des charges qui en résulteraient.

Les investissements de Gaz de France sont d'un montant de 970 millions pour cette année ; ils concernent la distribution, à raison de 50 %, le transport à raison de 30 %, la production et la transformation à raison de 20 %, la détermination des moyens de financement de l'équipement se révélant de plus en plus malaisée.

\*  
\* \*

L'évolution actuelle traduit une nette détérioration de la situation financière du secteur public et, devant l'ampleur du déficit, l'urgence des décisions à prendre n'est pas contestable. Le Gouvernement va devoir accorder prêts et subventions et se prononcer sur des hausses de tarif. Va-t-il procurer aux entreprises nationales les moyens financiers d'une gestion équilibrée en autorisant de fortes hausses ou, par contre, s'inspirer de préoccupations sociales qui épargneraient le consommateur ? Il se trouve maintenant devant un choix inéluctable, dont l'importance n'a pas besoin

d'être soulignée puisque les entreprises publiques emploient un ouvrier sur dix et 5,4 % de la population active (1.060.000 salariés), assurent 30 milliards de francs de valeur ajoutée par an et réalisent 18 milliards d'investissements annuels, leur part dans les investissements productifs étant de 30 %.

Les décisions semblent proches. Soulignons ici qu'elles sont du domaine réglementaire et ne nécessitent aucunement des pouvoirs spéciaux.

## 5. — L'EMPLOI

La situation de ce qu'il est convenu d'appeler le marché de l'emploi est certainement l'un des « points noirs » de l'économie française depuis le milieu de l'année 1966. A la télévision, cet hiver, M. le Premier Ministre reconnaissait que c'était l'une des deux déconvenues les plus sérieuses de son Gouvernement. La création, au sein du nouveau Ministère, d'un Secrétariat d'Etat à l'Emploi a été la traduction de cet aveu.

Nous avons déjà connu, en 1953 par exemple, une situation critique. La moyenne mensuelle s'établissait à 180.000 demandes d'emploi non satisfaites. Mais les années de plein emploi qui s'étaient ensuite succédé, sur un rythme très provisoirement contrarié par l'insertion finalement aisée dans notre économie de l'énorme apport des rapatriés d'Algérie, nous avaient accoutumés à une certaine sérénité. Certains experts craignaient même la « surchauffe » et il nous semble bien que le V<sup>e</sup> Plan — dont l'un des objectifs était le plein emploi — a été conçu dans cette optique. Mais déjà au Sénat en décembre 1964 certains — notes discordantes dans un concert optimiste — avaient souligné l'apparition d'un fléchissement de la tendance. Plusieurs membres de la Commission des Affaires sociales avaient alors manifesté leur crainte de voir le plein emploi de plus en plus difficilement réalisé, étant donné les difficultés que rencontraient, dans certaines régions pour trouver du travail, les libérés du service militaire, appartenant pourtant encore aux classes creuses. Les données sur lesquelles se fondaient les options du V<sup>e</sup> Plan paraissaient par trop optimistes et nos collègues demandaient que soit menée une étude plus approfondie du marché de l'emploi par région, les statistiques du Ministère du Travail ne leur paraissant pas correspondre partout à la réalité.

Enfin, ils estimaient nécessaire de prendre en considération le fait que notre jeunesse n'a plus les débouchés que lui offrait la France d'outre-mer et se trouve pratiquement réduite à s'employer à l'intérieur de l' « hexagone ».

De même, il est hasardeux d'évaluer le comportement d'une fraction marginale de la main-d'œuvre, comportement qui peut varier en fonction directe ou parfois inverse des possibilités qui lui sont offertes et de facteurs circonstanciels tels par exemple l'évolution de la durée du travail et l'aménagement des horaires.

Il s'agit donc d'une matière essentiellement mouvante et l'objectif du plein emploi nécessite des ajustements fréquents. C'est l'un des domaines où devront intervenir à coup sûr la technique dite des « clignotants ». La politique générale d'introduction en France de la main-d'œuvre étrangère doit s'adapter plus étroitement à la situation globale comme aux situations particulières de chaque secteur. Il faut donc qu'elle soit plus sélective.

Les migrations de la main-d'œuvre française à l'intérieur du pays sont intimement liées à la politique d'aménagement du territoire et à la politique agricole.

Nous voudrions à ce propos rappeler que différentes formes d'aide à la reconversion ont été récemment mises en place :

Le Fonds national

de l'emploi (F. N. E.) prévoit l'octroi :

- d'allocations de reconversion pour les travailleurs privés d'emploi qui suivent un stage de formation professionnelle ;
- de primes de transfert et de déménagement ;
- d'allocations dégressives servies aux travailleurs occupés dans des emplois entraînant un déclassement professionnel ;
- d'allocations spéciales en faveur de travailleurs âgés de plus de soixante ans, en attendant leur mise à la retraite.

Le Fonds d'action

sociale pour l'aménagement des structures agricoles (F. A. S. A. S. A.) exerce son action par le moyen :

- d'indemnités viagères de départ servies aux vieux agriculteurs cédant leur exploitation à de jeunes exploitants ;
- d'allocations de frais de formation, de primes de départ et d'installation, de remboursement de frais de transport et de déménagement servies aux jeunes agriculteurs pour leur faciliter une mutation vers d'autres professions.

La création de ces deux fonds est trop récente pour qu'on puisse apprécier leur efficacité. Ils ont le mérite d'exister : nous souhaitons les voir dotés des moyens suffisants pour faire face sans difficultés aux mutations professionnelles que le progrès des techniques rendra de plus en plus nombreuses.

Les transferts de main-d'œuvre ne doivent pas se transformer en « déclassements », comme cela est trop souvent le cas. Il serait souhaitable que le Gouvernement mette en place les instruments qui permettraient de profiter des reconversions pour assurer la promotion sociale des salariés.

Nous nous demandons si ceux qui envisageaient avec sérénité — ou même comme élément indispensable d'une certaine politique — les migrations internes de main-d'œuvre (exode rural qui ira évidemment en diminuant, reconversions industrielles) ont bien présent à l'esprit le coût de ces migrations pour la collectivité. Une famille qui se déplace est génératrice de dépenses élevées — on les chiffre à plusieurs millions d'anciens francs. Il faut, en effet, la loger, généralement dans une commune en expansion, scolariser les enfants, accroître d'autant certains équipements collectifs (voirie, crèches, dispensaires, hôpitaux), souvent l'assister et l'aider à se réadapter.

L'accueil de la main-d'œuvre étrangère représente elle aussi — à un degré certes moindre — des dépenses importantes.

Il nous paraît indispensable que ces constatations ne soient pas perdues de vue lorsque l'on définit une politique de la main-d'œuvre. Il est nécessaire, dans toute la mesure du possible, de rapprocher le travail des individus plutôt que se résigner à rapprocher les salariés et leurs familles des emplois existants.

La mise en jeu de « clignotants » sectoriels nous paraît souhaitable et infiniment préférable à l'attente de l'apparition du chômage.

\*

\* \*

L'une des difficultés — la plus grave — qui apparaît lorsque l'on veut analyser le marché de l'emploi réside dans le manque d'informations réelles. Les statistiques officielles nous offrent des chiffres récents, mais ils ne se rapportent qu'aux demandes d'emploi et aux offres d'emploi non satisfaites et enregistrées dans les services de main-d'œuvre. Les renseignements fournis par l'U. N. E. D. I. C. ne concernent que les bénéficiaires des aides de cette institution : or les catégories de ces bénéficiaires sont loin de constituer l'ensemble des travailleurs français.

Très nombreux sont — en toute certitude — les travailleurs qui ne sont pas inscrits comme demandeurs d'emploi ou qui sont sous-employés. Sur leur nombre, les appréciations les plus diverses ont été portées.

Le dernier bulletin des statistiques du travail et de la sécurité sociale, daté de mars 1967 et publié ces jours-ci par le Ministère des Affaires sociales, fait ressortir que le rapprochement de toutes les données statistiques du marché du travail avec celles du mois correspondant de l'année précédente indique :

- une augmentation de 15 % des demandes nouvelles (92.000 en février 1967 contre 78.000 en février 1966) ;
- une augmentation de 16 % du nombre des demandes d'emploi non satisfaites (194.300 au 1<sup>er</sup> mars 1967 contre 167.300 au 1<sup>er</sup> mars 1966) ;
- une légère diminution des offres nouvelles (60.000 en février 1967 contre 61.000 en février 1966) ;
- une diminution de 10,5 % du nombre des offres non satisfaites (31.200 au 1<sup>er</sup> mars 1967 contre 34.900 au 1<sup>er</sup> mars 1966) ;
- une diminution de 15 % du volume des placements (31.200 en février 1967 contre 36.500 en février 1966) ;
- une augmentation de 17 % du nombre des chômeurs secourus (46.200 au 1<sup>er</sup> mars 1967 contre 39.400 au 1<sup>er</sup> mars 1966).

Au cours du mois de janvier, le chômage partiel a nettement progressé dans les industries textiles (72.000 journées indemnisées en janvier contre 49.000 en décembre), a légèrement augmenté dans l'habillement (28.000 journées indemnisées en janvier contre 22.000 en décembre), mais a régressé sensiblement dans l'industrie de la chaussure (14.000 journées indemnisées en janvier contre 35.000 en décembre).

La diminution de la demande de main-d'œuvre étrangère s'est accentuée : au cours du mois de février 1967, le nombre de travailleurs étrangers placés est inférieur de 28 % à celui de février 1966 (7.800 en février 1967 contre 10.900 en février 1966).

Les bénéficiaires, en fin de mois (saisonniers compris) des aides de l'U.N.E.D.I.C., d'après le bulletin de liaison U.N.E.D.I.C. supplément avril 1967, se chiffrent à :

Mars 1966.....	57.271
Février 1967.....	66.935
Mars 1967.....	70.447 (dont 16.074 dans les secteurs du bâtiment et des travaux publics).

Et le total des allocations spéciales et des allocations de formation versées par l'U. N. E. D. I. C. au cours du premier trimestre 1967 se monte à 80.813.000 francs (contre 63.289.000 pour la même période de 1966).

Enfin l'I. N. S. E. E. a publié récemment la mise à jour des *indicateurs d'alerte* retenus au Plan. Rappelons que les indicateurs en matière d'emploi concernent le nombre de personnes à la recherche d'un emploi — dans la définition du recensement et compte tenu des structures actuelles de l'emploi — égal ou supérieur à 2,5 % de la population active, et que l'indicateur retenu est celui des demandes d'emploi non satisfaites déposées dans les bureaux de main-d'œuvre, corrigé des variations saisonnières.

La notion de « nombre de personnes à la recherche d'un emploi au sens du recensement » étant plus large que celle de « demandes d'emploi non satisfaites », l'effectif de 2,5 % de la population active est corrigé, avant que lui soit comparé le nombre des demandes d'emplois non satisfaites, du rapport entre les deux grandeurs calculé chaque année, compte tenu de leur évolution observée à l'occasion des recensements et des enquêtes sur l'emploi.



D'après les statistiques, les niveaux récents des indicateurs d'alerte mensuels s'établissent, pour l'emploi, à :

Demandes d'emploi non satisfaites, en fin de mois, corrigées des variations saisonnières supérieures à 260.000, 3 mois consécutifs.	1966					
	Avril.	Mai.	Juin.	Juillet.	Août.	Sept.
	142.100	143.100	144.500	148.300	149.200	151.000
	1966			1967		
	Octobre.	Nov.	Déc.	Janvier.	Février.	Mars.
	152.000	156.600	157.000	162.500	165.500	171.900

Il est bien évident que ces divers chiffres ne font pas apparaître quantité de demandeurs potentiels (personnes d'un certain âge — cadres — femmes et travailleurs sous-employés) ni de demandeurs d'emploi réels tels par exemple les jeunes qui n'ont encore jamais travaillé et qui, de ce fait, ne peuvent s'inscrire auprès des fonds de chômage. Nous savons que ces derniers sont très nombreux, en particulier dans les départements du Nord, du Pas-de-Calais et en Lorraine et que ce fait pose à la conscience nationale un douloureux problème psychologique et économique.

\*  
\* \*

*Pour apprécier la situation du marché de l'emploi il conviendrait de déterminer la masse et la répartition de la population active.*

Le niveau de la population active et les caractéristiques de sa répartition constituent l'un des éléments essentiels qui permettent de jauger une puissance économique. La simple notion de population est insuffisante à cet égard ; l'Inde par exemple est très peuplée, mais peu puissante, parce que 90 % de sa population est inemployée ou sous-employée dans des secteurs à faible production comme l'agriculture.

Pourtant il est utile de connaître le niveau total de la population et sa structure par âges. On peut observer qu'en France, de 1965 à 1970 :

- la population totale passera vraisemblablement de 48.950.000 à 51.290.000 personnes ;
- la proportion des personnes âgées de plus de soixante ans passera de 17,5 % à 18 % ;
- le groupe de vingt à cinquante-neuf ans passera de 48,6 % à 49,2 % de la population active. Dans le même temps la proportion des inactifs augmentera.

Ainsi 100 personnes actives devront subvenir aux besoins de 254 personnes (y compris elles-mêmes) contre 251 en 1965. Le rapport entre les actifs et les inactifs est de plus en plus défavorable, malgré le redressement démographique : la population active, qui comprend les personnes ayant une activité professionnelle ou désirant en avoir une, grandit, relativement moins vite que la population totale.

Pour qu'il n'y ait ni chômage ni sous-emploi, il faut que les disponibilités en population active soient égales aux besoins.

La population active disponible comprend les personnes qui travaillent ou qui désirent travailler, déduction faite des militaires hors métropole et du contingent. Peu de données sont aussi difficiles à connaître, et surtout à prévoir. Le niveau de la population disponible dépend de facteurs subjectifs ou volontaires tels que :

- l'âge où l'on décide de quitter le travail ;
- la prolongation spontanée des études ;
- la recherche d'un emploi pour les femmes.

De plus, les sources statistiques sont insuffisantes et ont sans cesse besoin d'être affinées.

On retiendra les chiffres de la Commission de la main-d'œuvre, plus récents et qui tiennent compte de plus d'informations. Quelles que soient les sources, on prévoit une augmentation de 500.000 personnes de 1965 à 1970. On pourrait trouver ce chiffre faible, si l'on songe que pendant la même période la population de quinze à cinquante-neuf ans augmentera d'envi-

ron 1.350.000 personnes. C'est que le chiffre de la population active disponible dépend aussi du niveau de l'activité, selon l'âge et selon le sexe.

Pour apprécier l'activité selon l'âge on ne doit naturellement pas compter la population scolaire comme population active disponible. Par conséquent, il faut retrancher de la population recensée les jeunes astreints à la scolarité obligatoire et ceux qui prolongent volontairement leur scolarité.

On a évalué que l'incidence de la prolongation de la scolarité représenterait une baisse de 793.000 personnes actives disponibles. L'éventuelle mise en œuvre de la scolarité obligatoire jusqu'à seize ans, au cours du V<sup>e</sup> Plan, alors qu'elle n'était prévue par la Commission de la Main-d'œuvre que pour 1972, aura pour effet de diminuer sensiblement la population active disponible.

Les personnes âgées ont évidemment un taux d'activité inférieur à celui des personnes plus jeunes. Ce taux a baissé considérablement de 1954 à 1962, et la commission de la main-d'œuvre a prévu que cette tendance s'accentuerait.

L'ajustement prévu conduit à soustraire de la population active disponible au 1<sup>er</sup> janvier 1971 le chiffre considérable de 350.000 personnes.

L'activité varie selon le sexe. Le taux d'activité des femmes est inférieur à celui des hommes (ce qui ne veut évidemment pas dire que « les femmes au foyer » n'aient pas d'utilité sociale, mais, dans l'état actuel des statistiques, leur apport à la collectivité ne peut être évalué en termes monétaires ; elles ne font pas partie de la population active).

De 1954 à 1962, on a constaté que le taux d'activité des femmes (proportion des femmes travaillant par rapport à l'ensemble de la population féminine) a eu tendance à s'élever pour celles qui sont âgées de vingt à trente-quatre ans, à se stabiliser ensuite, à baisser par contre assez sensiblement pour celles qui ont de quarante à cinquante-neuf ans. Cette évolution a donc amené la Commission de la main-d'œuvre à réduire de 120.000 personnes les chiffres prévus pour la population féminine active en 1971.

Essai de prévision du taux d'activité en 1971.

	HOMMES	FEMMES
	(En pourcentage.)	
14 ans.....	7,3	3,9
15-19 ans.....	48,7	39
20-24 ans.....	88,7	62,1
25-29 ans.....	96,1	48,1
30-34 ans.....	97,3	41,1
35-39 ans.....	97,1	39,4
40-44 ans.....	96,7	40,9
45-49 ans.....	95,2	41,8
50-54 ans.....	92,7	41,1
55-59 ans.....	85,5	39
60-64 ans.....	65,5	30,2
65-69 ans.....	19	7
70-74 ans.....	8	3
75 et plus.....	4	1

L'importance des variations, dues à des facteurs aussi difficiles à évaluer que le taux d'activité des personnes âgées ou des femmes, conduit à une grande incertitude des prévisions.

Dans la population active disponible, on compte naturellement l'apport de l'immigration étrangère, qui constitue encore un facteur de régulation important. De 1965 à 1970, cet apport est évalué à 350.000 travailleurs.

Si la population disponible est évaluée à 20.553.000 personnes en 1970, la population occupée sera de 20.140.000 personnes. La différence (413.000 personnes) ne représente pas pour autant des chômeurs car un écart de 120.000 personnes est dû à l'hétérogénéité des sources statistiques. Dans ces conditions les perspectives ont été évaluées par certains à 293.000 personnes, peu différentes des réalités actuelles. On peut penser cependant que les prévisions sont relativement optimistes, si l'on tient compte de deux facteurs :

la productivité et la durée du travail. Par ailleurs, il n'est pas évident que les déséquilibres au niveau des secteurs, des régions et des professions se résorberont facilement.

La durée du travail dans l'industrie devrait baisser de une heure trente en moyenne par semaine au cours du V<sup>e</sup> Plan. Cette diminution fait certes partie des revendications permanentes des syndicats. Mais il semble bien qu'il y ait malentendu à ce sujet : les ouvriers souhaitent une diminution de la durée du travail avec maintien du salaire antérieur, alors que ni le planificateur ni le patron ne marquent des dispositions d'esprit de cet ordre. Si la réduction de la durée hebdomadaire du travail doit se traduire par une diminution des revenus, la plupart des travailleurs y sont en réalité opposés et l'on constate en définitive une pression assez faible, dans les entreprises, en faveur de la réduction de la durée du travail. Celle-ci est restée en 1966 très voisine de ce qu'elle était en 1965.

La productivité horaire, dans l'industrie, devrait passer, selon la Commission de la main-d'œuvre, d'un rythme d'accroissement de 4,8 % par an à un rythme de 4,4 % ; cette diminution est plutôt souhaitée que réellement prévue, puisque destinée « à obtenir une souplesse accrue dans l'utilisation des facteurs de production ». On peut se demander au contraire si l'ouverture des frontières, la concurrence plus vive, les concentrations ne vont pas conduire les entreprises à rechercher systématiquement des gains de productivité.

En ce qui concerne les déséquilibres par secteurs, régions et professions, les faits n'incitent pas à l'optimisme :

Le secteur agricole aura naturellement un excédent de population active, qui devra trouver un emploi dans d'autres secteurs. Les travaux de la Commission de la main-d'œuvre ont permis de dégager deux variantes de départ en ce qui concerne l'exode rural :

- la première, qui était une projection de la tendance antérieure, correspondait à 95.000 départs par an ;
- la seconde, qui tenait compte d'une accélération des mutations agricoles correspondait à un rythme annuel de départ du secteur agricole de 144.000 personnes par an.

Finalement, c'est à une hypothèse moyenne que s'est ralliée la Commission, soit une diminution d'agriculteurs de 115.000 par an.

Ces différentes hypothèses sont données ici seulement pour montrer le degré d'incertitude où l'on se trouve pour évaluer un phénomène aussi important que l'exode rural. C'est surtout le secteur des services et non l'industrie, qui bénéficiera de cet apport de population active.

L'équilibre entre secteurs peut se résumer ainsi :

	1962	1965	1970
	—	—	—
Secteur primaire.....	19,2 %	17,3 %	14 %
Secteur secondaire.....	38,4 %	39,1 %	39,8 %
Secteur tertiaire.....	41,7 %	43,6 %	46,2 %

Les déséquilibres régionaux posent des problèmes bien connus et je ne parlerai ici ni de la Corse, ni des départements d'outre-mer, ni par conséquent des problèmes posés par l'insularité :

— diminution de l'importance de la France de l'Ouest alors qu'elle comprend le plus grand surpeuplement agricole : le V<sup>e</sup> Plan prévoit que 35 à 40 % des emplois industriels nouveaux doivent bénéficier à la France de l'Ouest ;

— le Nord - Pas-de-Calais et la Lorraine connaissent de graves difficultés. Dans ces régions le problème de l'emploi est lié à la fois — ce qui fait beaucoup à la fois — à l'évolution de la conjoncture, aux modifications de structure et à la conversion d'activités qui assureraient traditionnellement leur richesse ;

— le Languedoc et le Midi - Pyrénées ont un degré nettement insuffisant d'industrialisation.

Finalement, l'équilibre entre régions s'établirait ainsi :

	1962	1970	1962-1970 (variations).
	—	—	—
Région parisienne .....	20,9 %	22,7 %	+ 15,6 %
France de l'Est.....	42,4 %	42,9 %	+ 7,8 %
France de l'Ouest.....	36,7 %	34,4 %	— 0,4 %

L'équilibre par professions et niveau de qualification est particulièrement difficile à prévoir. Il faut tenir compte des effets du progrès technique, des modifications de structures entre secteurs

et à l'intérieur des secteurs. A chaque profession on attribue un niveau de formation désirable, réparti entre six niveaux. Le tableau suivant donne la synthèse des résultats :

	1962-1970	1962-1978
Diplômés de l'enseignement supérieur.....	10 %	10 %
Diplômés des instituts techniques.....	10 %	11 %
Baccalauréat complet et brevet de technicien...	12 %	13 %
Diplômés du niveau C. A. P. et B. E. P. C.....	45 %	43 %
Fin de scolarité obligatoire .....	23 %	23 %

C'est évidemment aux niveaux supérieurs que l'effort à fournir, pour maintenir l'équilibre de la population active, est le plus important.

Pour conclure, on a l'impression que l'équilibre de la population active, pour 1970, a été établi avec, à l'arrière-plan, la crainte des tensions inflationnistes qui avaient provoqué le plan de stabilisation. Ces tensions dues, pour une grande part, à un facteur accidentel, le retour des rapatriés, ont pesé certainement plus lourd que l'augmentation des effectifs due au renouveau démographique.

La pire des erreurs serait de croire qu'il y a trop de population active. La comparaison avec nos voisins doit au contraire inciter à la modestie et à l'effort.

En 1962, par exemple, la population active était de :

- 24.600.000 personnes en Grande-Bretagne ;
- 25.700.000 personnes en Allemagne fédérale ;
- 18.800.000 personnes en France.

Sur cette population, l'Allemagne employait 12 millions de personnes dans l'industrie contre 7 millions en France. Ces chiffres montrent l'effort qu'il convient de faire pour atteindre le simple niveau européen de population active.

\*

\* \*

Pour assurer l'emploi optimum de la main-d'œuvre, il ne suffit pas de développer la formation professionnelle en multipliant le nombre de centres et en accroissant leur capacité d'accueil. Préalablement, il faut avoir une connaissance permanente des réalités de l'emploi. Or, nos statistiques en la matière sont douteuses. Il

faudrait non seulement que les offres et les demandes d'emploi — qui, pour l'essentiel, passent par les petites annonces de presse — retrouvent le chemin des services publics adéquats, mais aussi que des enquêtes fussent conduites pour déceler le potentiel de main-d'œuvre disponible : surnombre, sous-emploi, mauvais emploi. Il faudrait aussi que des études prospectives soient conduites par les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs afin de mieux analyser les grandes caractéristiques des métiers de demain. A ce propos, nos classifications professionnelles sont trop rigides dans leur définition. On ne peut non plus sous-estimer la faiblesse de nos services de l'emploi par rapport à deux des autres pays européens, dans une conjoncture où les perspectives et les actions dans le domaine de l'emploi sont à apprécier d'ores et déjà à un niveau communautaire.

L'effort financier consenti à cet égard dans le budget du Ministère du Travail de 1966 n'a été que dérisoire. S'il a un peu plus que triplé cette année, la somme des crédits alloués reste néanmoins insuffisante pour réaliser les objectifs pourtant modestes de rénovation des services de l'emploi. Il reste que cette politique du « coup par coup » est fort éloignée des intentions du Plan et de la politique active de l'emploi que nous préconisons.

\*

\* \*

En conclusion de cette courte étude, nous croyons pouvoir affirmer que le sous-emploi est l'un des rares domaines dans lequel le Gouvernement est en avance sur les prévisions du V<sup>e</sup> Plan. Une psychose de crise s'est, en cette matière, installée dans le pays. Le nombre de 370.000 est fréquemment cité comme étant, pour le moment, celui des personnes à la recherche d'un emploi. La crainte de perdre l'emploi existe en filigrane dans la conscience des travailleurs de toutes les régions, celles où règne encore le plein emploi, mais surtout celles où les mutations posent un problème aigu. Nous noterons à ce sujet que l'établissement de prévisions régionales est insuffisant, car la situation est essentiellement variable d'une sous-région à l'autre.

Le problème du plein emploi exige une action cohérente, d'une ampleur dont on a le sentiment qu'elle n'est pas toujours bien perçue. Les corollaires indispensables du plein emploi sont la



sécurité, la meilleure utilisation des potentiels et de l'acquit en matière de formation professionnelle, une juste rémunération sans fortes disparités locales ou régionales et de meilleures conditions de travail. La politique à suivre peut osciller entre deux formules : ou bien créer des emplois dans les régions où la main-d'œuvre est nombreuse, ou bien inciter cette main-d'œuvre à se rendre dans les régions où les emplois existent. Mais cette deuxième formule suppose que soient préparées les structures d'accueil sur le plan des équipements collectifs, en particulier du logement. En tout cas, il est nécessaire d'adapter constamment l'offre à la demande en mettant en œuvre plus efficacement la formation professionnelle, le recyclage et la promotion sociale.

L'information des travailleurs intéressés devrait être mieux assurée et les comités d'entreprise mis à même d'y participer.

On nous a beaucoup parlé depuis trois ans de la création d'un corps de « prospecteurs-placiers ». Nous ne savons encore rien de leur action... et nous nous demandons même si sont terminées les tractations ministérielles sur leur statut et les indices de traitement qui doivent leur être attribués.

L'emploi des jeunes est tout particulièrement préoccupant. Il se condamne, le régime qui n'a à offrir à ses jeunes que la désespérance ou la difficile inscription à un éventuel fonds de chômage ! Il se condamne, le régime qui n'a pas su prévoir qu'auraient vingt ans en 1966 les très nombreux enfants nés après la guerre et qu'à cet âge il leur faudrait travail et logement ! Il se condamne, le régime qui refuse l'abaissement de l'âge de la retraite, mais qui n'est pas en mesure d'offrir un emploi à ceux qui, au-delà de 60 ans, sont rejetés par notre économie ! Il se condamne, le régime qui, pour l'essentiel de sa politique d'aide financière aux travailleurs privés d'emploi, s'en remet à une organisation privée — la paritaire Unédic — dont nous aimerions être assurés qu'elle conservera son autonomie et la liberté de sa gestion !

Nous ne pouvons nous résigner à accepter le chômage comme un mal nécessaire, un volant de sécurité ou de régularisation pour une économie en mutation dans laquelle serait ainsi interdite toute revendication ouvrière sur les fruits de l'expansion.

## 6. — LA SÉCURITÉ SOCIALE

Depuis deux ans l'évolution — prévisible — des dépenses de la sécurité sociale fait apparaître un déficit qui a pris rapidement un caractère alarmant. Depuis longtemps, un certain nombre de régimes spéciaux ne pouvaient subsister que grâce à des subventions de l'Etat ou — fait anormal en soi — du régime général de la sécurité sociale des travailleurs de l'industrie et du commerce.

Quant à ce régime général, il a pu, jusqu'à la fin de 1965 — et ce, malgré les informations périodiquement lancées sur son prétendu déficit — faire face par lui-même à ses dépenses normales et aux très importantes dépenses indûment mises à sa charge alors qu'elles auraient dû relever de la solidarité nationale.

Sans vouloir nous prononcer plus longuement aujourd'hui sur la justification de certaines de ces imputations, force est de constater que l'équilibre du régime général serait plus facilement réalisable si le budget de l'Etat prenait à son compte les dépenses qu'il appartient à l'ensemble de la collectivité nationale d'assumer.

Il nous paraît nécessaire d'indiquer ici la ventilation (1) et le montant de ces charges indues pour les années 1964 et 1965.

---

(1) Source : F. N. O. S. S.

OBJET DE LA MESURE	MONTANT POUR L'ANNEE	
	1964	1965
	(En millions de francs.)	
<i>Assurances sociales.</i>		
Prise en charge de l'allocation supplémentaire servie aux ressortissants du régime général (art. 19 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958) . . . . .	742	720
Prise en charge du déficit des assurances sociales agricoles (art. 9 de la loi n° 62-1529 du 22 décembre 1962) . . . . .	441	503
Allocation viagère aux salariés rapatriés (art. 14 de la loi de finances n° 63-628 du 12 juillet 1963) . . . . .	7	32
Allocation aux vieux travailleurs salariés agricoles n'ayant pas cotisé (décret n° 46-691 du 17 mai 1949). (1) 103	(1) 103	(1) 100
Compensation avec le régime minier pour le risque vieillesse . . . . .	240	256
	<b>1.533</b>	<b>1.611</b>
<i>Accidents du travail.</i>		
Compensation avec le régime minier . . . . .	108	197
	108	197
<i>Allocations familiales.</i>		
Surcompensation supplémentaire au profit des prestations familiales agricoles (art. 16 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958) . . . . .	80	80
Prise en charge du déficit des prestations familiales agricoles (art. 9 de la loi n° 62-1529 du 22 décembre 1962) . . . . .	439	470
Participation supplémentaire aux dépenses d'action sociale dans les D. O. M. (art. 19 de la loi de finances n° 63-778 du 31 juillet 1963 et arrêté du 14 août 1963 pris pour son application) . . . . . (1) 50	(1) 50	(1) 50
Allocation d'éducation spécialisée (loi du 31 juillet 1963) . . . . .	»	9
	569	609
Frais de fonctionnement des services administratifs (direction générale de la Sécurité sociale, directions régionales (art. 34 du R. A. P. du 8 juin 1946). 46	46	48
<b>Total général . . . . .</b>	<b>2.256</b>	<b>2.465</b>

(1) Evaluation.

Aux résultats du tableau précédent, il convient d'ajouter la participation du régime général au déficit du régime Etudiants et du régime des Grands Invalides et Veuves de Guerre.

Les déficits cumulés depuis l'origine de ces deux régimes sont de 8,03 millions pour les Invalides et Veuves de Guerre et 67,18 millions pour les Etudiants.

Enfin, il faut tenir compte de la charge supportée par les comptes Risques de l'assurance-maladie, à propos des investissements hospitaliers publics, depuis l'inclusion dans les prix de journée d'un pourcentage destiné à l'amortissement.

Or, on considère que ce pourcentage est en moyenne égal à 6 % du prix de journée hospitalier.

Dans ces conditions, on peut estimer que, pour 1965, la charge supportée à ce titre a été de 149,39 millions pour le régime général proprement dit, ainsi que celui des fonctionnaires.

Il convient aussi de relever, en insistant sur le caractère véritablement très élevé de leur montant, tel qu'il peut être analysé grâce au tableau suivant, les dépenses d'équipement sanitaire de la sécurité sociale (subventions et avances des caisses primaires, régionales et nationale) au cours des dernières années.

1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
(En milliers de nouveaux francs.)						
131.571,20	132.258 »	140.588,16	186.026,41	259.292,16	247.853,56	275.603,30

soit, au total, pour les années 1959 à 1965 : 137.319.279.000 F.

A titre d'indication et pour permettre d'apprécier l'importance très grande de ces sommes, nous donnerons, pour les mêmes années, le montant des crédits budgétaires affectés par le titre VI du budget de la santé publique et de la population aux subventions d'investissements accordées par l'Etat.

Ce titre comprend les chapitres :

- 66-10. — Subventions d'équipement aux établissements hospitaliers et de bienfaisance et aux écoles d'infirmières ;
- 66-12. — Subventions d'équipement aux organismes d'hygiène sociale ;

66-20. — Subventions d'équipement aux organismes de protection de l'enfance, aux établissements d'aide sociale aux adultes et aux organismes d'intérêt familial et de formation de travailleurs sociaux ;

66-30. — Recherche scientifique et médicale.

**Subventions d'investissements accordées par l'Etat.**

(Titre VI du budget de la Santé publique et de la Population.)

1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
(En francs.)						
81.198.583,79	77.917.658,41	80.000.979,53	93.026.545,66	107.605.905,66	139.929.182,91	264.072.285,79

soit, au total, pour les années 1959 à 1965 : 843.751.141,75 F.

Il faut toutefois préciser qu'il n'est guère possible de procéder à une lecture comparée littérale de ces deux tableaux, qui recouvrent des opérations qui ne sont comparables qu'en partie seulement, la Sécurité sociale et l'Etat menant l'un et l'autre un certain nombre d'actions spécifiques et le budget de la santé publique assurant dans certains de ses autres titres le financement d'un assez grand nombre d'opérations qui devraient être rattachées, si la ventilation en était possible, aux « dépenses d'action sanitaire » telles qu'elles sont comprises dans le tableau retraçant les dépenses de la Sécurité sociale.

\*  
\* \*

Au cours de l'année 1965, des cris d'alarme ont été lancés de maints côtés. Les membres du Sénat ont, dès ce moment, interrogé avec insistance le Gouvernement sur ses intentions. Mais, si le problème était déjà posé, l'optimisme semblait encore régner.

Nous n'en voulons pour preuves qu'un certain nombre de déclarations qui ont été faites devant la Commission sénatoriale des Affaires sociales.

## a) Déclaration de M. Grandval, Ministre du Travail et de la Sécurité sociale, le 20 novembre 1965.

M. LE MINISTRE. — Pour 1965, le déficit de la Sécurité sociale sera de l'ordre de 700 millions de francs. Pour 1966, il sera sûrement supérieur au milliard et avoisinera peut-être le chiffre de 1.300 ou 1.400 millions.

Je suis très prudent à l'égard de ces chiffres car, jusqu'à maintenant, nos prévisions ont toujours été placées sous le signe du pessimisme, la situation étant finalement moins grave que prévue.

Pour 1965, nous ne sommes pas pris à la gorge, car nous avons pris des mesures concernant le raccourcissement des circuits de trésorerie, ce qui a permis de libérer des moyens de trésorerie et, par conséquent, ni à la fin de l'année ni au début de 1966, nous ne sommes inquiets pour le paiement des prestations. Au demeurant, s'il y avait une inquiétude, il faudrait que le Trésor intervint, car il n'est pas question que nous cessions le paiement des prestations.

Le Gouvernement attend d'être en possession des rapports des commissions présidées par le Professeur Canivez et M. Friedel et d'être en présence des conclusions définitives de la Commission des transferts sociaux présidée par M. Bordaz.

De toute façon, ce n'est pas la perspective de certaines échéances d'ici à la fin de l'année qui ferait hésiter le Gouvernement, mais nous ne saurions accepter qu'en 1966 il y ait une diminution du taux de remboursement, autrement dit une augmentation du taux du ticket modérateur.

Cependant, tout cela est du domaine législatif et le Gouvernement devra consulter le Parlement, d'abord parce qu'il ne peut pas faire autrement et aussi par un devoir évident d'information.

Notre inquiétude est très grande en ce qui concerne l'évolution du coût de l'assurance maladie car, s'il y a peut-être un certain fléchissement en 1965 par rapport à 1964, auparavant, l'augmentation du coût était de 20 % par an. Si cela continuait, cela finirait par poser des problèmes économiques et financiers de grande ampleur.

C'est pourquoi le Gouvernement a créé ces commissions, dont les deux premières citées devaient rendre leurs rapports à la fin de juin dernier. Elles ne l'ont pas fait et ne donneront pas leurs conclusions avant le 1<sup>er</sup> janvier 1966.

C'est donc au cours du premier semestre de 1966 que, munis de ces documents, nous aurons à prendre contact avec tous les organismes consultatifs qui existent, la commission supérieure des Allocations familiales, le conseil supérieur de la Sécurité sociale, etc.

Mais rien ne sera fait à la sauvette ni en cachette.

Sur un budget général de 40 milliards de nouveaux francs en 1965, qui sera de 45 milliards en 1966, un trou de 1 ou 1,3 milliard peut paraître énorme en chiffre absolu, mais ne représente pas un chiffre exagéré par rapport à ce budget de l'ensemble des régimes français de Sécurité sociale. »

b) Déclaration de M. Jean-Marcel Jeanneney, Ministre des Affaires sociales, le 4 mai 1966.

M. LE MINISTRE. — Le régime général de la sécurité sociale supporte, par un système de compensation, une partie du déficit des autres régimes. Ce régime, au cours de l'année 1965, était en déficit d'environ un milliard de francs. Le déficit a été couvert grâce, d'une part, à certaines disponibilités de trésorerie, notamment sous la forme de bons du Trésor et, d'autre part, par un raccourcissement des circuits de trésorerie qui a permis de dégager des fonds de roulement qui, jusque-là, étaient immobilisés dans les circuits longs.

Au cours de l'année 1965, la Sécurité sociale n'a pas eu de difficultés de paiements. En 1966, jusqu'ici, elle a réussi à les assurer. Mais je tiens à préciser qu'elle a pu le faire parce que l'Etat lui doit des sommes non négligeables au titre du Ministère des Anciens Combattants pour sa participation à la prise en charge par la Sécurité sociale de l'assurance maladie de certaines catégories d'anciens combattants. Il lui doit encore des sommes au titre de sa contribution à l'assurance maladie des fonctionnaires. Il lui a versé cette participation par anticipation.

Les basses eaux de la Sécurité sociale se situent toujours entre le 15 et le 20 du premier mois de chaque trimestre, compte tenu du calendrier des encaissements et des décaissements. Cela est dû, notamment, au fait que les pensions de vieillesse sont payées trimestriellement et qu'une partie des versements des cotisations ont lieu également à chaque trimestre.

Nous avons passé les basses eaux de janvier et d'avril. Nous sommes donc tranquilles. Mais j'ai l'obligation de dire qu'il n'est pas certain que le régime général de sécurité sociale pourra passer le cap du début de juillet avec ses seules ressources. Le Trésor sera probablement amené à faire des avances à ce régime.

Le déficit de l'ensemble du régime général, accident du travail, prestations familiales, a été de plus de 1.100 millions en 1965. Quel sera-t-il en 1966 ? On ne peut le prévoir. Cela dépend, en particulier, de ce que seront la hausse des salaires et le volume de l'emploi.

Ce déficit de 1.100 millions de francs est très important en chiffres absolus mais pas très élevé en valeur relative puisqu'aussi bien l'ensemble des dépenses de la sécurité sociale sont de l'ordre de 40 milliards de nouveaux francs. Le déficit dont il s'agit se situe donc aux environs de 3 %. Des variations assez faibles en pourcentage, des recettes de la sécurité sociale, liées à des variations plus ou moins grandes de la masse des salaires peuvent suffire à accroître de 50 % ou de réduire de moitié le déficit prévisionnel.

Les appréciations les plus diverses ont d'ailleurs été avancées — et le sont encore — quant aux chiffres probables du déficit du régime général. Ainsi, en dehors des sommes indiquées ci-dessus et invoquées par les Ministres, les chiffres suivants ont été cités (en millions de francs).

Année 1965.

Budget social (annexé à la loi de finances pour 1967): excédent de 405,52.

Rapport de M. le député Herman à l'occasion du projet de loi de finances pour 1967 : déficit de 1.141.

Année 1966.

Budget social de la Nation (annexé à la loi de finances pour 1967) : déficit de 2.277,39.

Rapport de M. le député Herman à l'occasion du projet de loi de finances pour 1967 : déficit de 1.475.

Avances du Trésor ratifiées par la loi de finances rectificative pour 1966 du 22 décembre 1966 : 2.035.

Déficit réel pour 1966, d'après les statistiques du Ministère des Affaires sociales : 2.125.

Année 1967.

Budget social de la Nation (annexé à la loi de finances pour 1967) : déficit de 2.187,45.

Rapport de M. le député Herman à l'occasion du projet de loi de finances pour 1967 : déficit de 1.205.

Déficit actuellement prévu par les services du Ministère des Affaires sociales : 2.900.

(Déclaration de M. le Premier Ministre à l'Assemblée Nationale le 18 mai 1967 : « Certes ce déficit pose un problème budgétaire puisqu'il approchera, en 1967, 3 milliards de francs. ».)



Quant au déficit des régimes spéciaux, M. le Premier Ministre a indiqué, le 18 mai 1967 à l'Assemblée Nationale, qu'il dépasse déjà annuellement 6 milliards de francs.

M. le Ministre des Affaires Sociales a indiqué à votre Commission au cours de son audition et en réponse partielle à la question n° 19 de M. Lucien Grand, que la ventilation de ce déficit, régime par régime, pouvait s'établir ainsi :

a) Régime des exploitants agricoles.....	1.500
b) Régime minier (vieillesse).....	580
c) Régime de la S. N. C. F.....	800
d) Régime des marins.....	320
e) Régime des prestations familiales (Fonds de sur- compensation) .....	370
f) Régimes de vieillesse des non-salariés (au titre du F. N. S.).....	1.320
g) Fonds de retraites des ouvriers de l'Etat.....	390
	<hr/>
Total .....	5.280
Auquel on peut ajouter les taxes affectées au B. A. P. S. A. (à l'exclusion des taxes sur les produits agricoles) .....	1.650
	<hr/>
Total général.....	6.930

\*

\* \*

Il est à l'évidence que le budget de l'Etat ne peut supporter une surcharge de 10 milliards de nouveaux francs sans qu'une solution soit recherchée d'urgence. Ceci, d'autant plus que la progression, pour les années à venir, des dépenses de cet ordre s'inscrit comme une certitude.

Le tableau ci-après fait apparaître par secteurs la décomposition de ces variations :

**Récapitulation des prestations versées au titre des assurances maladie et vieillesse  
au cours des années 1965 et 1966.**

(Régime général [1]).

	ANNEE 1965		ANNEE 1966	
	Millions de francs.	Pourcentage d'augmentation 1965-1964.	Millions de francs.	Pourcentage d'augmentation 1966-1965.
<i>Prestations maladie.</i>				
Consultations .....	523,85	7,3	604,98	15,5
Visites .....	370,80	10,2	443,48	19,6
Pratique médicale courante.....	38,10	— 4,6	40,94	7,5
Soins d'auxiliaires .....	299,63	22,3	373,67	24,7
Frais de déplacement .....	46,57	11,9	52,59	12,9
Honoraires hôpitaux publics.....	214,31	11,4	244,02	13,9
<b>Total des frais médicaux...</b>	<b>1.493,26</b>	<b>11,1</b>	<b>1.759,68</b>	<b>17,8</b>
Frais de chirurgie.....	456,81	11,7	525,23	15,0
Electro-radiologie .....	302,28	12,3	347,11	14,8
Electrothérapie .....	5,54	2,2	5,76	4,0
Soins et prothèse dentaires.....	680,92	9,6	633,21	— 7,0
Pharmacie .....	2.049,41	17,8	2.397,61	17,0
Analyses et examens de laboratoire.	255,41	21,9	305,08	19,4
Lunettes et orthopédie.....	143,52	7,5	153,82	7,2
Frais d'hospitalisation .....	3.727,85	12,5	4.197,78	12,8
Cures thermales .....	41,39	17,6	48,74	17,8
Rééducation professionnelle .....	18,16	12,7	20,32	11,9
Divers .....	13,73	39,8	20,28	47,7
<b>Total des prestations en nature.</b>	<b>9.188,28</b>	<b>13,3</b>	<b>10.414,62</b>	<b>13,3</b>
Indemnités journalières .....	2.361,62	11,3	2.609,28	10,5
<b>Total maladie (2) .....</b>	<b>11.549,90</b>	<b>12,9</b>	<b>13.023,90</b>	<b>12,8</b>
<i>Dénombrements.</i>				
	Milliers.		Milliers.	
Consultations .....	54.051	5,2	57.383	6,2
Visites .....	29.674	7,1	30.917	4,2
<b>Nombre total de consultations et de visites .....</b>	<b>83.725</b>	<b>5,9</b>	<b>88.300</b>	<b>5,4</b>
Indemnités journalières .....	235.642	5,0	241.104	2,3
Journées d'hospitalisation .....	84.404	3,9	89.393	5,9
<i>Prestations vieillesse.</i>				
	Millions de francs.		Millions de francs.	
Pensions .....	4.305,21	20,9	5.675,65	18,1
Allocations aux vieux travailleurs salariés .....	541,50	4,5	545,82	0,8
Allocations supplémentaires .....	686,45	— 3,1	703,57	2,5
Divers .....	177,80	35,8	249,84	40,5
<b>Total vieillesse .....</b>	<b>6.210,96</b>	<b>16,5</b>	<b>7.174,88</b>	<b>15,5</b>

(1) A l'exclusion des régimes « fonctionnaires », « étudiants », « grands invalides de guerre ».

(2) Non compris les participations forfaitaires à divers services départementaux et les prestations supplémentaires du régime local des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

Le budget social de la Nation qui vient d'être remis au Parlement nous indique que la progression des dépenses pour l'ensemble des régimes s'établit à :

	Base 100 en 1960.
— prestations maladie et assimilées .....	300,9 en 1967 ;
— prestations familiales .....	167,9 en 1967 ;
— prestations vieillesse .....	269,2 en 1967.

Si l'on considère le seul régime général, la comparaison des résultats des années 1965 et 1966 fait ressortir que le taux de croissance annuel a été sensiblement le même en assurance maladie (12,9 % en 1965 et 12,8 % en 1966) et que le pourcentage d'augmentation enregistré en assurance vieillesse a été inférieur d'un point en 1966 (15,5 % contre 16,5 %) (1).

Il est à noter que cette évolution des dépenses des prestations sociales varie selon que l'on se situe dans une branche où le Gouvernement est maître de la variation des taux (prestations familiales — prestations vieillesse) ou bien dans une branche où les bénéficiaires et les médecins sont pratiquement les seuls ordonnateurs, ordonnateurs sur lesquels en régime libéral il est pratiquement impossible d'agir (prestations d'assurance maladie — prestations d'accidents du travail). Il faut souligner que l'évolution du volume de l'ensemble des prestations familiales (branche dont les excédents ont, depuis de longues années, permis de compenser le déficit de l'assurance maladie) traduit une très sensible diminution de leur importance par rapport à l'ensemble de la masse salariale.

Encore, convient-il de remarquer qu'il est une prestation familiale qui échappe, en réalité, au contrôle de la puissance publique, nous voulons parler de l'allocation logement. Le président de notre commission spéciale, M. Roger Menu, dans l'avis qu'il avait présenté sur le projet de loi portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du V<sup>e</sup> Plan (Sénat, session 1964-1965, n<sup>o</sup> 57) écrivait : « En résumé, le rythme moyen de la croissance de l'allocation logement est celui d'un doublement en trois ans ; à prix constants, le doublement se fait en quatre ans. Une constatation s'impose : l'allocation logement n'a pas et n'a plus sa place parmi les prestations fami-

---

(1) Ce ralentissement est certainement dû au freinage des revalorisations des prestations vieillesse résultant de la réforme des méthodes de calcul des coefficients opérée par les décrets n<sup>os</sup> 65-342 du 26 avril 1965 et 65-343 du 28 avril 1965.

liales. C'est une prestation dévorante qui, si on la laisse se développer dans le cadre financier, en théorie autonome, des prestations familiales, englutira au moins partiellement les autres prestations. Le salaire différé ne doit plus servir à financer les conséquences de la politique de la construction et les répercussions de la cherté du taux de l'argent en France ».

En ce qui concerne les prestations vieillesse, on a pu dire, en 1965, que leur masse — justifiée par l'augmentation périodique des prestations et par un accroissement annuel de 1,1 % de la population âgée de plus de soixante-cinq ans — bénéficiait d'une progression de 40 % supérieure à celle des salaires. Mais, nous avons vu plus haut que les chiffres récents prouvent que ce mouvement est ralenti.

\*  
\* \*

C'est donc au niveau de l'assurance maladie que se pose le problème le plus grave et le plus urgent. Notre assemblée l'avait bien senti. Le rapport de M. le Président Menu (cité *infra*) déclarait :

« C'est donc avec force que nous affirmerons qu'il ne nous est pas possible de donner notre accord aux options du V<sup>e</sup> Plan qui concernent l'évolution des prestations sociales. L'indice de départ de 145 nous paraît pêcher beaucoup plus par modération que par excès. La mise à l'étude de l'indice 138-140 nous paraît procéder d'une volonté de freinage. Il ne serait pas concevable que l'on revienne sur ce qui est acquis et il n'est pas possible que l'on freine le simple développement de la législation existante. Personne ne peut raisonnablement y croire. D'ailleurs ce calcul, s'il était fait, pourrait se retourner et se traduire par des conséquences infiniment plus graves : poussés par les revendications pressantes de ceux d'entre eux qui sont plus lourdement chargés de famille et de ceux qui supportent la charge des malades les salariés ne risqueraient-ils pas de peser victorieusement sur l'évolution des salaires au profit cette fois-ci de tous ? Qu'y gagnerait l'économie ? Nous ne pouvons oublier que la politique sociale a essentiellement pour but d'atténuer les disparités de revenus et cet impératif ne peut être perdu de vue.

« Nul ne conteste que des ajustements soient nécessaires. Mais nous nous élevons contre la volonté de freinage en la qualifiant à la fois de non-réaliste, d'injuste et de dangereuse.

« Nous savons qu'une telle attitude implique un choix différent. C'est là que nous apparaissent funestes les conséquences des « choix préalables et intangibles » qui grèvent les possibilités de redistribution. Il n'est pas possible que notre pays opte pour une coûteuse formule de défense nationale techniquement aléatoire sans que nous désirions évoquer ici son aspect plus strictement politique, et pour une aide aux pays sous-développés indexés sur le taux de croissance de notre économie, alors que pour l'évolution des salaires et des prestations sociales on renoncerait à la simple projection dans le proche avenir des avantages acquis.

« Si les salariés et les catégories défavorisées devaient payer la réalisation du V<sup>e</sup> Plan à ce prix, craignons pour son devenir et pour l'existence même des suivants. »

## 7. — LE LOGEMENT

Bien que le Premier Ministre ait tenu à affirmer (*Journal officiel*, Débats A. N., page 1201) que la politique du logement n'entre pas « pour l'essentiel » dans le cadre de la demande de pouvoirs spéciaux, le logement n'en tient pas moins une place de choix dans la longue liste des problèmes actuels non résolus ou mal résolus. De l'aveu même du Gouvernement — M. Pompidou l'a rappelé dans son intervention — l'effort accompli en matière de construction ne le satisfait pas. Il est vrai que les résultats acquis ne sont pas particulièrement encourageants : 336.200 logements achevés en 1963, 368.000 en 1964, 411.600 en 1965 et 414.400 en 1966. Il est probable que les achèvements de 1967 ne seront pas sensiblement supérieurs, en nombre, à ceux de 1966 si l'on se réfère aux évaluations du nombre total de logements financés chaque année depuis cinq ans : 340.000 en 1963, 417.700 en 1964, 430.000 en 1965, 430.000 en 1966, 425.000 en 1967 (Cf. avis de M. Royer au nom de la Production et des Echanges sur l'Équipement — logement — loi de finances pour 1967, page 11, n° 2053, tome VIII).

La situation est plus préoccupante encore si l'on envisage les perspectives de la politique du logement à l'aide de l'évolution du nombre de permis de construire accordés chaque année : on constate, en premier lieu, que l'écart existant entre le nombre de logements autorisés et celui des logements achevés n'a fait que croître entre 1959 (7 %) et 1965 (44 %) et qu'en second lieu, le nombre des permis de construire est en diminution d'une année sur l'autre : 510.000 en 1966 contre 597.800 en 1965. Ce fléchissement paraît se confirmer en 1967 puisque le nombre des autorisations de construire pour les mois de janvier et février 1967 est en régression de 9 % sur celui des permis de construire accordés en 1966 pour les deux mois correspondants.

Il est permis de penser que l'objectif de 480.000 logements prévu pour la dernière année du V<sup>e</sup> Plan est, d'ores et déjà, compromis : compte tenu des délais de construction des logements (trois années environ), ce n'est pas avec 425.000 logements financés en 1967 que l'on atteindra les 480.000 achèvements de 1970 !

La régression de notre effort de construction est d'autant plus inquiétante que les objectifs du V<sup>e</sup> Plan se caractérisaient, déjà, par leur insuffisance en face des besoins, évalués par la Commission de l'Habitat du V<sup>e</sup> Plan à 10 millions en 20 ans.

Ajoutons enfin que dans la programmation totale des 480.000 logements de 1970, seule la réalisation de 260.000 logements — dits logements économiques — a valeur d'objectif et sera impérieusement défendue alors que la réalisation des 220.000 autres logements non aidés est considérée par le Plan comme une « prévision » dans la mesure où elle dépend du seul vouloir des particuliers.

Ainsi, les résultats acquis sont en retrait sur les normes du Plan alors que les normes du Plan étaient elles-mêmes en retrait sur les besoins recensés.

\*  
\* \*

Les modalités de financement de la construction de logements prévues par le V<sup>e</sup> Plan paraissent également être remises en cause. La mise en œuvre de certaines institutions telles que l'épargne-logement, le marché hypothécaire devaient assurer la mobilisation de l'épargne privée au service de la construction et contribuer ainsi au financement d'une partie importante des programmes annuels de logements. L'impossibilité de mobiliser avant plusieurs années les capitaux accumulés dans les caisses d'épargne au titre de l'épargne-logement et la lenteur de la mise en application du marché hypothécaire rendent très aléatoire la relève partielle du financement public par le financement privé. Le financement des 80.000 logements non aidés pour 1967 paraît compromis. N'a-t-on pas assisté, d'ailleurs, au cours des trois premiers mois de 1967, à une chute de 13 % du nombre des mises en chantier des logements de ce type ?

Il est incontestable que les mesures décidées en 1963, tendant à la suppression du secteur des « logecos » et à la définition de conditions restrictives en matière d'attribution des prêts du Crédit Foncier se font particulièrement ressentir. On a supprimé certaines procédures publiques sans avoir installé au préalable les procédures tendant à la mobilisation de l'épargne privée. Durant quelques années, on a eu l'illusion que la relève du financement public par le financement privé se réalisait sans à-coup puisque le nombre des logements achevés non aidés était en augmentation. En fait, la « prétendue » relance du financement privé de la construction a été

alimenté d'abord plus souvent par les achats des rapatriés et ensuite par la trésorerie des promoteurs et des constructeurs que par l'épargne des ménages.

La situation actuelle du marché du logement est donc particulièrement grave : un nombre important de logements — ne correspondant, le plus souvent, ni aux besoins ni aux goûts encore moins aux moyens des demandeurs — restent invendus ; les mécanismes de mobilisation de l'épargne ne sont pas encore en mesure d'apporter une aide substantielle au financement de la construction ; notre appareil de production de logements est menacé par l'épuisement de sa trésorerie et la présence d'un stock important « d'invendus ». Conscients des perturbations qu'avait engendré sur la politique de construction la réduction des prêts du Crédit Foncier, les pouvoirs publics se sont efforcés de revenir partiellement sur leur décision en créant les « prêts différés ». Mais il était difficile de compenser par un tel mécanisme de financement les inconvénients suscités par la suppression du secteur « logecos » et l'attribution personnalisée des prêts du Crédit Foncier.

La crise actuelle du logement en France tient essentiellement au prix trop élevé du mètre carré construit. Selon les comparaisons faites dans le Marché Commun (Cf. *Les Clés du Marché Commun*, Havas-Conseil 1966), un appartement de standing moyen, 3 pièces, cuisine, salle de bains, d'une superficie de 60 mètres carrés, dans un quartier moyen, coûte à l'achat : 150.000 F à Paris, 100.000 F à Rome-Milan, 70.000 F à Hambourg-Dusseldorf, 60.000 à Bruxelles et à Amsterdam.

Selon une étude parue récemment dans l'hebdomadaire *Die Zeit*, les frais de construction d'un 3 pièces (80 mètres carrés), doté d'un confort moyen, s'élèvent à : 42.000 F à Toronto, 62.000 F à Anvers, 72.000 F en Californie, 82.000 F à Londres, 128.000 F à Cologne et 217.000 F à Paris.

Quelles que soient les discordances qui apparaissent entre ces deux séries de chiffres, elles soulignent, l'une et l'autre, la cherté des prix français. Ces différences résultent de toute une série de facteurs parmi lesquels les plus importants sont le prix des terrains et la fiscalité : dans la mesure où ils seront durables, la crise du logement consolidera son caractère structurel.

## DEUXIEME PARTIE

### LE TEXTE EN DISCUSSION

#### A. — L'emploi.

La délégation de pouvoirs est demandée au Parlement pour autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes mesures tendant à :

1° Mieux assurer le plein emploi et la reconversion des travailleurs, à améliorer les conditions du travail, à améliorer ou étendre les garanties dont bénéficient les travailleurs privés de leur emploi ou susceptibles d'en être privés, grâce notamment à une meilleure coordination des régimes publics et privés de garantie contre le chômage, à faciliter la formation des jeunes et des adultes en vue de permettre leur adaptation à l'évolution de l'économie. »

Des intentions du Gouvernement, nous savons fort peu de choses.

M. le Premier Ministre a déclaré le 18 mai 1967 à l'Assemblée Nationale :

« Et tout d'abord l'emploi. Dans une économie en perpétuel changement où le développement de la productivité, les migrations, la démographie, la transformation de la condition des femmes conjuguent leurs efforts pour augmenter le nombre des demandeurs d'emploi et perturber les offres, il est fatal que l'emploi devienne un souci permanent.

« Il est frappant de constater, au vu d'enquêtes récentes, que cette préoccupation est aussi vive dans des régions où règne encore le suremploi que dans celles où les mutations industrielles ou agricoles en font, d'ores et déjà, un problème immédiat. Le Gouvernement a conscience de ses responsabilités en ce domaine. La création du fonds national de l'emploi, de la bourse de l'emploi, la loi-programme sur la formation professionnelle ont montré, depuis longtemps déjà, que nous n'étions pas inactifs.

« L'accélération des événements nous incite à promouvoir une politique globale et active dont nous voulons nous donner rapidement les moyens sans pour autant remettre en cause le rôle légitime et nécessaire qui doit être en l'espèce celui des employeurs et des salariés, par les conventions collectives, les accords d'entreprises et, plus généralement, par le développement des relations contractuelles.

« Pour sa part, l'Etat entend construire ce que j'appellerai d'un terme un peu barbare « une infrastructure de l'adaptation » propre à pallier les conséquences sociales de l'évolution.

« Il s'agit tout d'abord de mettre sur pied une organisation du marché du travail, comprenant d'abord un appareil de placement, d'orientation et de conseils, développé, efficace et ouvert, ce qui suppose une refonte des services et des méthodes actuellement pratiquées dans ce domaine, ensuite un appareil de formation étendu, souple et facile d'accès s'adressant aux jeunes, mais comportant aussi les moyens



d'éducation permanente et de recyclage des adultes notamment des cadres, enfin des procédures simples d'aide à la reconversion et à la mobilité professionnelle et géographique.

Il s'agit ensuite d'étendre et d'améliorer les garanties sociales dont bénéficient les travailleurs appelés à changer d'emploi, notamment dans le cadre des conversions ou des concentrations.

La coordination des régimes publics et privés de prévoyance et de garantie contre le chômage devrait enfin s'accompagner de l'extension de leur champ d'application à l'ensemble des travailleurs du commerce et de l'industrie, quel que soit le lieu de leur activité. »

Lors de son audition devant votre Commission spéciale, M. le Ministre de l'Economie et des Finances a reconnu le caractère préoccupant du marché de l'emploi, depuis le deuxième semestre 1966. La variation, en forte augmentation, des demandeurs d'emploi s'expliquerait par les effets conjugués :

- du ralentissement de la conjoncture ;
- du fait que, depuis une dizaine d'années, l'économie française est de plus en plus associée aux économies étrangères voisines, lesquelles (à l'exception de l'Italie) traversent une période inflationniste ;
- de la mutation de notre économie, due à l'abaissement des droits de douane, qui oblige les entreprises à progresser dans le sens de la productivité.

M. le Ministre des Affaires sociales a indiqué à votre Commission spéciale que l'objectif du Gouvernement était double :

- améliorer le marché de l'emploi en tentant d'en avoir une meilleure connaissance, en facilitant la mobilité des travailleurs, ceci afin de limiter au maximum le chômage ;
- mettre en place des mécanismes qui rendraient plus supportable leur sort aux chômeurs, par exemple en améliorant les modalités d'attribution et le taux des indemnités de chômage.

Nos collègues conviendront facilement que ces orientations sont aussi vagues que sympathiques. Mais il s'agit là de mesures qui nous paraissent exclusivement relever du domaine réglementaire ou des incitations que la puissance publique peut directement donner.

En résumé, dans le domaine de l'emploi, la demande de pleins pouvoirs ne nous paraît pas pouvoir être acceptée, les orientations nous semblant trop vagues et la nécessité d'ordonnances pratiquement inexistante puisque la matière entre essentiellement dans le domaine réglementaire.

## B. — La participation des travailleurs aux fruits de l'expansion.

En retard de plus d'une année sur la date — le 1<sup>er</sup> mai 1966 — à laquelle aurait dû être déposé « un projet de loi définissant les modalités selon lesquelles seront reconnus et garantis les droits des salariés sur l'accroissement des valeurs d'actif des entreprises dû à l'autofinancement », le Gouvernement n'a pas hésité cependant, en faisant appel à une procédure d'urgence, à inscrire le problème de l'intéressement des travailleurs parmi ceux exigeant une délégation du pouvoir législatif. Ce qui n'a pu être réglé en une année doit maintenant l'être en quelques semaines !

Est-il besoin de rappeler que le difficile problème de l'intéressement des travailleurs aux fruits de l'expansion a été associé, jusqu'à la parution du projet de loi que nous examinons, au quatrième alinéa de l'article 33 de la loi du 12 juillet 1965, plus connu sous le nom d'« amendement Vallon » ? Alors que l'amendement Vallon pose le principe d'un droit des salariés sur l'autofinancement des entreprises, les dispositions du paragraphe 2<sup>o</sup> du projet de loi que nous examinons se réfèrent à la notion de « participation des travailleurs aux fruits de l'expansion des entreprises tout en favorisant la formation d'une épargne nouvelle et le développement des investissements ».

Malgré l'imprécision du texte, la formule de l'intéressement proposée par le Gouvernement semble avoir nettement évolué par rapport à celle inscrite dans la loi du 12 juillet 1965. Doit-on conclure que le Gouvernement a été sensible aux critiques qui, de tous côtés, se sont abattues sur l'amendement Vallon et qu'il a jugé préférable, dans les quelques lignes du texte qui servent de support à ses intentions, de supprimer toute liaison automatique et obligatoire entre autofinancement et intéressement des salariés ? La nouvelle formule, particulièrement sibylline, essaie de concilier la participation des travailleurs aux fruits de l'expansion, la formation d'une épargne nouvelle et le développement des investissements...

Il reste à savoir, compte tenu de la coexistence des deux textes — l'article 33 de la loi de 1965 et le paragraphe 2 du projet que nous examinons — celui des deux qui prime sur l'autre ? La délégation de pouvoir réclamée par le Gouvernement à propos de l'intéressement n'implique-t-elle pas dès lors qu'il considère comme nulles et non avenues les dispositions de l'amendement Vallon ?

Quoi qu'il en soit s'il est un problème qui, par sa complexité et les intérêts qu'il met en jeu, exige réflexion, dialogue, confrontation, c'est bien celui de l'intéressement des salariés. Nul ne peut croire que le Gouvernement ait la possibilité d'apporter par ordonnance, avant l'automne, une solution heureuse au problème que lui ont posé M. le Président de la République et M. Vallon. Chacun s'accorde à reconnaître que dans un monde économique en expansion, la main-d'œuvre ne peut plus être considérée comme un facteur de production passif et subordonné et qu'il n'est pas permis d'exclure du bénéfice de l'expansion ceux qui contribuent à développer la production. Déjà un certain nombre d'expériences fort intéressantes ont été entreprises en France et à l'étranger. Au cours de l'année 1966, le Gouvernement a chargé une commission, présidée par M. Mathey, d'instruire le « dossier de l'intéressement ». Chacun pensait que le fruit de ses travaux fournirait matière à un vaste débat au sein du Parlement. Pourquoi exclure systématiquement la représentation populaire d'une confrontation indispensable à la solution d'un tel problème et priver la Nation du bénéfice des fruits d'une telle discussion ?

En matière d'intéressement, on prête au Gouvernement l'intention de revenir, en le modifiant, au système institué par l'ordonnance n° 59-126 du 7 janvier 1959 tendant à favoriser l'association ou l'intéressement des travailleurs à l'entreprise et ainsi à vouloir réussir là où il a échoué il y a huit ans. On ne peut que s'interroger sur les intentions gouvernementales. Comment sera aménagé le mécanisme de l'intéressement ? Quelles seront les entreprises qui y seront assujetties : s'agira-t-il des entreprises les plus importantes ou de l'ensemble des entreprises, qu'elles soient industrielles, commerciales ou agricoles ? Va-t-on créer un système d'intéressement facultatif reposant sur des incitations fiscales ou un système obligatoire ? Aurons-nous affaire, au contraire, à un système facultatif dans l'immédiat, qui deviendrait obligatoire à plus ou moins long terme ? Comment sera assurée la gestion des fonds obtenus au titre de l'intéressement : en d'autres termes, quels seront les droits des salariés sur le produit des fruits de l'expansion ? S'agira-t-il d'un salaire différé ou, au contraire, d'une épargne d'un type nouveau réinvestie dans l'entreprise ?

Telles sont quelques-unes des multiples questions qui se posent à propos d'un problème qui aurait dû trouver sa solution — ou un commencement de solution — dans le cadre de la procédure

normale d'élaboration de la loi. La procédure exceptionnelle qui est adoptée par le Gouvernement aura peut-être pour seul résultat de différer pour longtemps la solution d'un problème complexe car n'est-ce pas dans le cadre d'une ordonnance... inappliquée qu'on a déjà tenté de le résoudre ?

### C. — La Sécurité sociale.

La gravité de la situation et les inquiétudes qu'elle faisait naître ont amené de très nombreux parlementaires à interroger le Gouvernement avec une insistance chaque fois accrue.

C'est notre collègue M. Roger Lagrange qui, dans son avis (Sénat, session 1966-1967, n° 29) sur le projet de loi de finances pour 1967, soulignait :

« Votre Commission des Affaires sociales regrette une fois de plus que le Gouvernement ait différé l'ouverture de ce grand débat sur la Sécurité sociale. Elle est inquiète des conclusions des travaux de la Commission des Prestations sociales du V<sup>e</sup> Plan. Sans vouloir revenir sur les orientations arrêtées en ce qui concerne l'évolution du volume des prestations sociales et leur limitation à l'indice 138 ou 140, elle doit néanmoins souligner que, pour atteindre l'un ou l'autre de ces objectifs, il faudra nécessairement freiner l'évolution actuelle qui, à législation constante, aboutirait à l'indice 142. Or, par suite de l'inertie du Gouvernement, aucune mesure importante n'aura été prise en ce sens en 1966. Rien d'efficace ne pourra être fait en 1967 puisque la nouvelle Assemblée Nationale devra en discuter au préalable. A supposer que des mesures soient décidées au cours de l'an prochain, elles devront s'appliquer alors sur les trois derniers exercices 1968, 1969 et 1970 et leur brutalité sera d'autant plus grande qu'on aura hésité plus longtemps à les prendre.

Interrogé sur ce point devant notre Commission, M. Jeanneney a déclaré que l'actuel Gouvernement avait décidé de laisser à la prochaine Assemblée Nationale le soin de procéder à la nécessaire réforme de la Sécurité sociale. Nous regrettons profondément cette attitude. »

A toutes ces inquiétudes le Gouvernement répondait imperperturbablement que le problème était à l'étude, que plusieurs commissions spécialisées s'en préoccupaient et que le Parlement aurait à en connaître dès le début de la législature au printemps 1967. On pourrait donner une très longue liste de ces réponses. Nous n'en retiendrons que quatre :

1° Déclaration de M. Jean-Marcel Jeanneney, Ministre des Affaires sociales, devant l'Assemblée Nationale, le 27 mai 1966 (*Journal officiel*, Assemblée Nationale, p. 1577) lors de la discussion des

## questions orales de MM. Robert Fabre et Dupont, sur la réforme de la Sécurité sociale :

« Certaines mesures sont à prendre, dont plusieurs seront peut-être, comme on le dit, impopulaires. Mais je suis convaincu qu'en ce domaine comme en beaucoup d'autres, il faudra avant tout donner des explications à l'opinion publique. Si on expose, en effet, au pays les raisons de la politique que l'on devra mener, il les acceptera, car dans ses profondeurs il est sage.

« Ainsi que je vous l'ai indiqué, le Gouvernement vient de recevoir le rapport de la Commission des prestations sociales et il attend incessamment le dépôt des autres rapports. En raison de l'extrême complexité du problème, je ne suis pas en mesure aujourd'hui de vous préciser dans quelle direction le Gouvernement agira ni même, ainsi que vous l'auriez légitimement souhaité, à quelle date exacte il précisera ses intentions devant l'Assemblée, car il est évident qu'un débat parlementaire devra s'instaurer sur ce point. »

### 2° Déclaration faite devant la Commission des Affaires sociales du Sénat (première séance du mercredi 26 octobre 1966) par M. Jeannefey, Ministre des Affaires sociales.

« Reste le problème de l'équilibre de la sécurité sociale. Après les élections, il appartiendra au Parlement et au Gouvernement d'alors de prendre ses responsabilités. Il n'est pas inutile de rappeler que, pour 1967, les prévisions de dépenses dans le seul domaine de la maladie sont de 16.500 millions. Les prévisions de dépenses pour hospitalisation s'élèvent à 5 milliards, les dépenses dues aux honoraires médicaux et chirurgicaux à 3.400 millions et pour la pharmacie à 3.900 millions.

« Je rappelle aussi que pour le seul régime général, l'ensemble des dépenses pour 1967 est évalué à 50 milliards, presque la moitié du budget de l'Etat. »

### 3° Déclaration de M. Jean de Broglie, Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, devant le Sénat (séance du 18 novembre 1966, *Journal officiel*, Sénat, p. 1736) au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 1967 (Affaires sociales).

« Mais chacun voit que le débat sur la réforme d'une institution (la Sécurité sociale) dont le budget dépasse de très loin celui que nous discutons aujourd'hui, ne peut pas s'insérer dans la discussion actuelle et que la réforme profonde, à laquelle le prochain Gouvernement et la prochaine Assemblée Nationale devront inévitablement s'attacher, ne saurait être abordée à la fin de la présente législature. Elle devra faire l'objet d'un débat parlementaire devant la prochaine Assemblée. Il n'est d'ailleurs pas sûr que certaines causes ne viennent pas jouer dès 1967 dans le sens d'une baisse des déficits constatés ou prévus. »

### 4° Déclaration de M. Yvon Bourges, Secrétaire d'Etat à l'Information, devant le Sénat (séance du 13 décembre 1966, *Journal officiel*, Sénat, p. 2402), lors de la discussion des questions orales de MM. Lagrange et Dutoit sur les projets de réforme de la Sécurité sociale.

« Il deviendra donc nécessaire pour l'avenir d'éviter une progression des dépenses qui ne sont pas inévitables, sans exclure la réalisation d'éventuelles recettes nouvelles. A une réforme d'une telle ampleur, le Gouvernement confirme que le Parlement ne saurait être étranger. Cependant, le Gouvernement considère qu'elle

ne peut être abordée utilement dans l'immédiat. Je réitère au Sénat la promesse qui a été faite par M. le Premier Ministre qu'un débat parlementaire, le moment venu, en éclairera les données et en examinera les moyens. »

De ces promesses, qu'advient-il aujourd'hui ? Une demande de pouvoirs spéciaux qui nous enlève nos dernières illusions. La seule « garantie » qui nous soit offerte, nous la trouvons dans la déclaration de M. Pompidou, Premier Ministre, devant l'Assemblée Nationale le 18 mai 1967 (*Journal officiel*, Assemblée Nationale, p. 1066) au cours du débat sur le projet de pouvoirs spéciaux :

« Mais il n'est nullement question de remettre en cause les conquêtes fondamentales apportées par l'institution de la Sécurité sociale en 1945. Le Gouvernement souhaite, au contraire, parachever l'œuvre entreprise à cette époque et poursuivie depuis, de telle sorte que la totalité de la population en bénéficie dans les conditions les plus équitables, c'est-à-dire d'abord à l'avantage des plus modestes. »

Et l'on nous dit, pour tenter de justifier cette procédure exceptionnelle, que la définition en la matière des domaines respectifs de la loi et du règlement est difficile à donner et qu'elle a évolué considérablement depuis 1958.

Votre Commission spéciale ne peut accepter ni le procédé, ni le vague de la promesse, ni l'explication.

Ces pleins pouvoirs nous sont demandés pour permettre au Gouvernement de prendre toutes mesures tendant :

« ... 3° A modifier ou unifier le champ d'application des divers régimes et institutions de sécurité sociale, de prévoyance et d'assistance, à en adapter les structures et à en assurer l'équilibre financier... »

Or, le Gouvernement ne nous a rien dit de ses intentions sinon :

— que des trois formules utilisables pour rétablir l'équilibre financier des régimes (augmentation des cotisations, diminution des prestations, institutionnalisation, sous une quelconque forme, d'une aide du budget général), aucune, selon M. le Ministre des Affaires sociales, n'était exclue... mais que celle qui sera finalement retenue devrait être essentiellement fondée sur les exigences de la justice sociale et sur le souci du développement de notre économie, dans laquelle il est impossible d'accabler les entreprises que l'on souhaite rendre concurrentielles ;

- qu'il ne sera pas porté atteinte au régime social particulier de l'Alsace-Lorraine (déclaration de M. le Premier Ministre à l'Assemblée Nationale le 20 mai 1967, *Journal officiel*, Assemblée Nationale, p. 1201). Mais devant votre Commission spéciale M. le Ministre des Affaires sociales a été moins affirmatif ;
- que les bénéficiaires des régimes de retraite des professions libérales n'avaient, vraisemblablement, aucune raison d'être inquiets quant au devenir de leurs caisses (déclaration de M. Jeanneney devant votre Commission spéciale) ;
- qu'il importe d'apporter plus de clarté dans les structures de ces régimes et dans leurs méthodes de gestion, afin que la puissance publique et chaque citoyen puissent localiser l'endroit sociologique et géographique où se situent les responsabilités du déséquilibre financier.

Nous ne savons rien de plus, et en particulier aucune idée ne nous a été donnée du sens dans lequel se ferait l'unification du champ d'application des divers régimes.

Il ne nous a rien été dit non plus quant à ce qu'il adviendrait de l'autonomie de gestion de certains régimes. Nous songeons — mais on pourrait multiplier les exemples — au régime minier et au régime agricole.

En effet le législateur de 1945, les Parlements et les Gouvernements successifs ont reconnu la nécessité pour l'agriculture, en particulier, d'un régime spécifique de protection sociale.

Trois idées directrices ont conduit à cette conclusion :

- l'économie agricole et ses sujétions entraînent des règles particulières de financement de la protection sociale ;
- la démographie de la profession fait ressortir notamment un vieillissement plus accentué résultant essentiellement de l'exode rural qui se traduit par le départ annuel de 100.000 jeunes ;
- les besoins des agriculteurs, géographiquement dispersés et quelquefois moralement isolés, sont différents de ceux des populations urbaines.

C'est ainsi que :

- sur le plan du financement, le B. A. P. S. A. voté chaque année par le Parlement répond aux nécessités économiques, en apportant aux agriculteurs l'aide justifiée de la collectivité nationale ;

— sur le plan de l'organisation, la gestion décentralisée de la Mutualité sociale agricole a permis à la fois de connaître les besoins de la profession et de faire mieux pénétrer la législation sociale dans les campagnes. Il convient, à ce sujet, de souligner que la composition des conseils d'administration et leur mode d'élection, que les responsabilités qui leur sont données ont conduit à une association plus grande des intéressés à la gestion et, par là même, à une moralisation notamment par la création quasi généralisée d'échelons locaux.

Les agriculteurs ont eux-mêmes marqué tout l'intérêt qu'ils portaient à une telle formule.

C'est pourquoi, il nous paraît indispensable de réaffirmer notre désir du maintien de l'autonomie du régime agricole de protection sociale.

La formule actuelle répond d'ailleurs par avance aux buts que le Gouvernement s'est fixés dans les pouvoirs spéciaux et que le Premier Ministre et le Ministre des Finances ont rappelés à la tribune de l'Assemblée Nationale.

- elle permet d'accroître la responsabilité des mandataires gestionnaires ;
- elle permet la vérité comptable par le B. A. P. S. A.

Une amélioration serait apportée sur ce plan financier si, comme nous l'avons déjà demandé à plusieurs reprises, l'article 9 de la loi de finances de 1963 était supprimé, en ce qui concerne la technique comptable qu'il a instaurée, et si le financement de la protection sociale des salariés agricoles était réintroduit dans le B. A. P. S. A. Il faut souligner, en effet, que si les prestations concernent les salariés agricoles, les cotisations concernent aussi les employeurs et comme telles ne peuvent être distinguées de l'économie agricole en général, économie qui, comme nous l'avons dit plus haut, présente des caractères particuliers.

Lors de son audition par la commission spéciale, le Ministre de l'Economie et des Finances a déclaré, parlant de l'A. M. E. X. A., « qu'à l'origine les dépenses prévues étaient de l'ordre de quelques milliards d'anciens francs..., que l'année qui a suivi la mise en place du régime (1962 ?) les dépenses ont été de 240 millions de nouveaux francs et que quatre ans plus tard cette dépense avait presque décuplé... ».



Les assertions du Ministre ne correspondent absolument pas aux chiffres réels tels qu'ils apparaissent dans le B. A. P. S. A.

Entre 1961 et 1967, soit en six ans, la dépense est passée de 480 à 1.430 millions, c'est-à-dire qu'elle a presque triplé alors que le Ministre a parlé de décuplement.

Erreur fortuite ou volonté de dramatiser le problème ?

\*  
\* \*

Le fonctionnement des régimes de sécurité sociale est trop sensible à l'ensemble de la population française (qui est directement concernée à 98 %) et trop grave dans ses répercussions pour que nous acceptions d'être dessaisis de l'examen des projets de réforme. C'est commettre une faute que de se priver du concours du Parlement et d'agir en secret, alors que des mesures délicates sont sûrement à prendre. Le pays, qui redoute le pire, n'acceptera que si on l'informe loyalement et s'il a le sentiment que rien d'autre ne pouvait être fait — ce qui ne peut ressortir que d'une discussion menée au grand jour.

Votre Commission tient, avec gravité, à manifester sa stupéfaction de voir le Parlement éliminé de l'élaboration de textes essentiels pour l'avenir de la Nation. Ayant par le passé prouvé à maintes reprises qu'il était prêt à participer avec efficacité et réalisme à la mise en œuvre des textes qui lui étaient soumis, le Sénat, nous en sommes persuadés, s'élèvera avec vigueur contre cette procédure qui traduit la méfiance du Gouvernement à l'égard du Parlement dans un secteur qui, certes, requiert des solutions urgentes, mais qui est essentiellement du domaine législatif.

#### **D. — La Formation professionnelle.**

Le 29 septembre 1966, le Gouvernement déposait sur le bureau de l'Assemblée Nationale un projet de loi d'orientation et de programme sur la formation professionnelle. Ce texte fut voté en première lecture à l'Assemblée Nationale les 5 et 6 octobre et par le Sénat le 27 octobre 1966. Il devint définitif le 18 novembre 1966 et parut au *Journal Officiel* du 4 décembre 1966 (Loi n° 66-892 du 3 décembre 1966).

Cinq mois après, le 5 mai 1967, le Gouvernement demande au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnance des mesures tendant à mieux assurer le plein emploi et la reconversion des travailleurs..., à faciliter la formation des jeunes et des adultes en vue de permettre leur adaptation à l'évolution de l'économie, tous objectifs concernant très directement la formation professionnelle, qui a fait l'objet de la loi d'orientation et de programme du 3 décembre 1966.

Votre Commission a sur ce point marqué sa très grande surprise, car il est légitime de se demander quelles sont les raisons qui, cinq mois après la promulgation de cette loi, justifient l'autorisation demandée par le Gouvernement.

Il est, en effet, évident — le vote de la loi d'orientation et de programme l'a prouvé — que le Gouvernement pourrait modifier par la voie normale et dans des délais raisonnables la loi du 3 décembre 1966 s'il la jugeait encore imparfaite. Il serait normal que, sur ce point particulier et en présentant sa demande de délégation, le Gouvernement dresse un bilan très complet et très détaillé de l'état d'avancement des travaux qui lui incombent à la suite du vote de la loi d'orientation et de programme (textes d'application, établissement de conventions types, etc.).

Nous devons attirer l'attention du Sénat sur un point d'importance capitale, déjà traité dans les rapports présentés à notre Assemblée sur le projet de loi d'orientation et de programme (1) ; cela concerne les rapports entre les notions de scolarité obligatoire — matière qui ressort du domaine législatif — et celle de formation professionnelle. Il serait regrettable, en effet, qu'en utilisant les pouvoirs accordés par le Parlement, le Gouvernement accentuât la tendance manifestée par la circulaire du 7 février 1967 et celles du 8 mai 1967.

Le problème peut s'énoncer de la façon suivante : l'obligation scolaire exclut-elle formellement ou permet-elle d'inclure une formation professionnelle ?

L'obligation scolaire jusqu'à 16 ans a été imposée par l'ordonnance n° 59-45 du 6 janvier 1959 pour les enfants qui ont atteint l'âge de 6 ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1959. Malgré l'insuffisance des équipements et des moyens en personnel, le Gouvernement, par sa circulaire du 7 février 1967, a décidé de rendre effective

---

(1) Cf. Spécialement l'avis de la Commission des Affaires culturelles.

l'obligation scolaire jusqu'à 16 ans, mesure édictée par l'ordonnance du 6 janvier 1959 pour les enfants qui ont atteint ou atteindront l'âge de 14 ans entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 15 septembre 1967 (1).

La nature de l'instruction donnée est définie par l'article 2 de l'ordonnance du 6 janvier 1959 : « L'instruction obligatoire a pour objet l'éducation et les connaissances de base, les éléments de la culture générale et, selon les choix, la formation professionnelle et technique ». La réponse donnée par le Gouvernement à la question posée est donc nette : la formation professionnelle et technique peut être incluse dans l'obligation scolaire. Une restriction importante résulte cependant des mots « selon les choix ». Il est bien évident que dans la mesure où, comme le reconnaît le Gouvernement, des insuffisances en matière d'équipement et de personnel subsistent, la liberté de choix est théorique et que, par conséquent, les dispositions de l'ordonnance du 6 janvier 1959 ne peuvent s'appliquer avec la même force.

Le décret du 6 janvier 1959 a tiré les conclusions des dispositions de l'ordonnance précitée en précisant, dans son article 31 : « La formation professionnelle... peut achever la scolarité obligatoire ». Dans son article 30, il mettait cette formation en parallèle avec l'enseignement du cycle terminal. « L'enseignement professionnel assure : 1° La formation professionnelle susceptible d'achever la scolarité obligatoire, au même titre que l'enseignement du cycle terminal prévu à l'article 5 ».

Le parallélisme ou même la similitude est précisé par la circulaire du 8 mai selon laquelle « les préoccupations de cette éducation professionnelle sont très proches de celles qu'inspirent les classes pratiques du premier cycle, puisqu'il s'agit d'épanouir la personnalité des adolescents à l'aide d'une pédagogie basée sur des activités concrètes ». En réalité, il y a une différence essentielle entre des activités concrètes et une formation professionnelle, mais ce n'est pas le lieu, ici, de s'étendre sur ce problème où la confusion est grande (2).

---

(1) Il est à penser que la deuxième de ces dates ne fixe pas une limite et que dorénavant tous les enfants nés après le 1<sup>er</sup> janvier 1953 sont soumis à l'obligation scolaire jusqu'à 16 ans.

(2) On trouverait sur ce point des indications précises dans l'avis dont il a été fait état précédemment, ainsi que dans le rapport de la Commission de Contrôle désignée par le Sénat sur les problèmes de la réforme de l'enseignement. — Voir les n<sup>os</sup> 16 et 297 (année 1965-1966), Sénat.

La deuxième question qui se pose est celle de savoir à quel moment la formation professionnelle peut être donnée. Les auteurs du décret du 6 janvier 1959 (article 5) s'expriment de la façon suivante : « La formation professionnelle définie à l'article 31 ci-après est ouverte aux élèves qui ont accompli leur scolarité, soit jusqu'à la fin de la quatrième année après le cycle élémentaire, soit jusqu'à l'âge de 16 ans ».

Deux interprétations peuvent être données à l'expression « jusqu'à la fin de la quatrième année après le cycle élémentaire » ; une interprétation stricte : il s'agit de 4 années effectivement passées par l'élève dans quelque classe que ce soit (transition ou pratique terminale), même s'il y a eu redoublement et même si l'élève n'a pas obtenu, comme il était prévu à l'article 5, troisième alinéa, le « diplôme de fin d'études obligatoires ».

Selon une interprétation plus logique, conforme à l'esprit de la réforme de l'enseignement et plus généreuse à l'égard des enfants, plus conforme aussi à une saine interprétation du principe de l'obligation scolaire, la formation professionnelle ne peut être donnée que lorsque l'élève a obtenu le diplôme de fin d'études obligatoires ou, s'il n'a pu l'obtenir, lorsqu'il a atteint l'âge de 16 ans.

Cette dernière interprétation est d'ailleurs celle que retient la circulaire du 7 février 1967 qui, au chapitre 2, paragraphe B, précise : « 1° Les nouvelles structures définies par la réforme prévoient l'accueil de tous les enfants de 14 à 16 ans dans les divers types de classes de 4° et de 3° des établissements de premier cycle ; il va de soi que, dans la limite convenablement utilisée de tous les moyens disponibles, les enfants, dont les parents le souhaitent, doivent être accueillis dans de telles classes : en particulier, il convient d'ouvrir, si besoin est, dans les nouveaux C. E. G. et C. E. S. les classes de 4° et de 3° pratiques nécessaires ». Ainsi le droit commun est bien l'enseignement donné dans l'une des sections du C. E. S. et, en particulier, dans les classes de transition de 4° et de 3° pratiques terminales.

Les auteurs de la circulaire déduisent de ce principe que les sections d'éducation professionnelle instituées par la circulaire du 7 février ont un caractère transitoire, elles tendent à remédier aux insuffisances « dans le domaine des équipements... (et) dans celui de la formation du personnel ». C'est le sens précis de ce texte.

La troisième question est de savoir comment peut être réalisée parfaitement « en un premier temps » l'instruction professionnelle. Ici, encore, les auteurs de la circulaire du 7 février 1967 proposent d'abord une interprétation logique et acceptable puisqu'ils envisagent le retour « à titre provisoire » aux sections « de C. E. T. en trois ans » et même à de nouvelles sections de ce type préparant au C. A. P. Ce n'est qu'en second lieu qu'ils font état de la création des sections d'éducation professionnelle.

Dans l'avis déposé en annexe au procès-verbal de la séance du 29 octobre 1966, M. Louis Gros estimait que la formation des enfants pouvait « évoluer de deux façons bien différentes : l'augmentation du taux de scolarisation, l'extension de la formation professionnelle ».

Il affirmait que :

« La Commission des Affaires culturelles estime qu'en toute hypothèse l'augmentation du taux de scolarisation doit être recherchée de préférence à celle des effectifs de jeunes bénéficiant des actions de formation professionnelle mais que, bien entendu, celles-ci doivent être développées avec énergie pour la fraction restante de la population jeune et au-delà de 16 ans pour tous ceux qui ne poursuivent pas des études théoriques dites longues. »

La mise en place des sections d'éducation professionnelle ne présage pas une évolution favorable, il suffit de constater que 12 heures hebdomadaires seulement seront consacrées à l'enseignement en milieu scolaire et 28 heures à une formation pratique dans une entreprise, pour se persuader que la notion de formation professionnelle l'emporte nettement sur celle d'enseignement général. Sur ce point encore, et en même temps que la demande de pouvoirs en matière législative, le Gouvernement devrait présenter un bilan de son effort en vue de la mise en place des classes pratiques terminales, des recherches sur la pédagogie concrète, des effectifs d'élèves qui les fréquentent, de la qualification des maîtres et, d'une façon générale, sur toutes les questions qui les concernent.

La Commission de Contrôle du Sénat s'est formé une opinion favorable sur cette 4<sup>e</sup> section des C. E. S. à condition toutefois qu'on ne confonde jamais pédagogie concrète et formation professionnelle, c'est-à-dire, en définitive, assujettissement à un ou même à plusieurs métiers.

Le Gouvernement devrait également présenter un bilan complet et détaillé de l'action du Ministère de l'Éducation nationale en matière d'enseignement technique, spécialement sur la mise en place de la réforme du deuxième cycle dans le cadre de la loi d'orientation et de programme.

C'est au vu de ces bilans que le Parlement pourrait alors accorder ou non sa confiance au Gouvernement pour réaliser un programme de formation professionnelle qui s'intégrerait à sa place dans le système de formation de l'homme, qui doit être celui d'une société hautement civilisée, programme dont il serait bien avisé, conformément aux dispositions de l'article 38 de la Constitution, de tracer les grandes lignes.

La « section d'éducation professionnelle », qui ne préjuge en rien de la formation professionnelle qui sera donnée après 16 ans, semble, dans l'esprit du Gouvernement, être une solution provisoire valable tant que la mise en place des classes pratiques n'est pas terminée. C'est à cette condition fondamentale qu'elle est acceptable. Elle permettra aux enfants qui ont terminé leur cycle de transition d'avoir une formation un peu déséquilibrée sans doute mais comportant cependant une formation générale en attendant que la réforme de l'enseignement produise sur ce point de plus heureux effets.

En résumé, dans le domaine de la formation permettant aux jeunes et aux adultes de s'adapter à l'évolution de l'économie, la demande de pouvoirs spéciaux ne nous paraît pas fondée, la matière entrant essentiellement dans le domaine réglementaire — à l'exception bien sûr des principes fondamentaux de l'enseignement — et aucun fait nouveau ne s'étant semble-t-il produit depuis le vote de la loi du 3 décembre 1966.

#### **E. — Adaptation, modernisation ou reconversion et Marché commun.**

S'il est un domaine où l'intervention de la loi est, en tout état de cause, limitée, c'est bien celui de l'adaptation, de la modernisation ou de la reconversion des entreprises. En ce domaine jouent, en premier lieu, l'esprit d'entreprise et l'initiative privée. Aussi lorsque le Pouvoir intervient, c'est plus en utilisant l'arrêté, le décret ou le règlement que la loi.

Le Premier Ministre a justifié, en ce domaine comme en bien d'autres, la nécessité de la délégation de pouvoirs par la difficulté de délimiter le domaine législatif et réglementaire (conformément

aux articles 34 et 37 de la Constitution) et parce que, dans un certain nombre de cas, domaine législatif et mesures réglementaires constituent un tout étroitement imbriqué.

Certes, le caractère artificiel des frontières peut aboutir ici à « vider » des projets de loi de leur contenu essentiel. Cela a été maintes fois souligné devant le Parlement. Mais un expédient temporaire n'est pas une solution. Le remède consiste à modifier les articles 34 et 37 de la Constitution qui, après 8 ans de fonctionnement, se sont révélés inadaptés.

Sans nous attarder davantage sur cette difficulté constitutionnelle permanente, soulignons que les dispositions des paragraphes 4° et 5° de l'article premier du projet de loi sont suffisamment générales pour permettre, en fait, au Gouvernement de faire n'importe quoi. Si elles sont adoptées, le Gouvernement sera, en effet, autorisé à prendre, par ordonnances, toutes mesures tendant :

- à favoriser l'adaptation des entreprises aux conditions de concurrence résultant de la mise en œuvre du Marché commun et, notamment, de la suppression, le 1<sup>er</sup> juillet 1968, des droits de douane entre le Etats membres ;
- à faciliter la modernisation ou la reconversion des activités des secteurs ou des régions dont les structures économiques sont inadaptées.

### 1° L'ALIBI DU MARCHÉ COMMUN

En ce qui concerne la suppression des barrières douanières entre les Six, on peut s'étonner que le Gouvernement ait attendu la fin du mois d'avril 1967 pour mesurer les conséquences d'un processus engagé depuis neuf ans et qui a entraîné progressivement, à la fois, une accentuation de la concurrence entre les Six et un développement de leurs échanges commerciaux.

La demande du Gouvernement, qui avait lui-même accepté, il y a un an, la réalisation du désarmement douanier en 1968 au lieu de 1970, est-elle justifiée ?

Pour répondre à cette question, il convient d'examiner l'importance des obligations et des contraintes auxquelles l'économie française aura à faire face le 1<sup>er</sup> juillet 1968. S'agit-il d'obligations nouvelles à la charge de notre pays ou de la poursuite d'un processus déjà engagé ?

Le 1<sup>er</sup> juillet 1968 sera parachevée une « union douanière » déjà en grande partie réalisée. Cette union, caractérisée par la suppression des droits de douane entre les membres de la Communauté et par l'instauration d'un tarif commun vis-à-vis des pays tiers, a été inaugurée en 1958 ; sa réalisation a été poursuivie, depuis lors, à un rythme accéléré puisque la période transitoire, au cours de laquelle l'union douanière devait être mise en œuvre, a été réduite de dix-huit mois par rapport au calendrier du Traité de Rome.

Dans l'optique des arguments invoqués par le Gouvernement pour justifier la délégation de pouvoirs demandée au Parlement, envisageons successivement comment se pose le problème de la suppression des droits de douane intracommunautaires et comment se présente la mise en application définitive du tarif extérieur commun.

Rappelons, en premier lieu, qu'actuellement les droits de douane sur les produits industriels sont réduits, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1966, de 80 % par rapport aux droits existant en 1957 ; que les droits de douane sur les produits agricoles non libérés ont été réduits de 65 % et ceux affectant les produits agricoles libérés de 60 %.

Ainsi, pour les seuls produits industriels, le droit de douane applicable actuellement dans les échanges entre les six partenaires du Marché commun est égal à 20 % du droit de base.

Quel chemin reste-t-il à accomplir pour que la démobilisation douanière intracommunautaire soit totale ?

Jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1968, deux réductions de droits sont prévues : l'une de 5 %, au 1<sup>er</sup> juillet 1967 ; la dernière, de 15 %, le 1<sup>er</sup> juillet 1968 ; à cette date, les barrières douanières seront abolies entre les six partenaires du Marché commun.

Afin de mieux préciser « l'impact » de la réduction intracommunautaire du 1<sup>er</sup> juillet 1968 sur notre tarification douanière, prenons quatre exemples :

En 1957, un Français qui achetait une voiture automobile dans l'un des cinq pays membres de la Communauté économique européenne payait un droit de douane de 30 % (*ad valorem*). Compte tenu des diverses réductions déjà opérées, ce droit ne représente plus, depuis le mois de janvier 1966, que 6 %.



Ce droit de douane affectant l'importation d'une voiture automobile en provenance de l'un de nos cinq partenaires sera réduit à 4,5 % le 1<sup>er</sup> juillet 1967 et disparaîtra le 1<sup>er</sup> juillet 1968.

Pour un appareil photographique, notre tarif national était fixé, en 1957, à 25 %. Il n'est plus que de 5 % actuellement. Il sera abaissé à 3,75 % le 1<sup>er</sup> juillet 1967 : c'est sur ce taux de 3,75 % que portera la dernière réduction douanière intracommunautaire du 1<sup>er</sup> juillet 1968.

En ce qui concerne les importations d'appareils de télévision, nous constatons que le droit français atteignait 24 % *ad valorem* en 1957. Il n'est plus que de 4,8 % actuellement ; il sera fixé à 3,6 % le 1<sup>er</sup> juillet 1967 et à 0 % le 1<sup>er</sup> juillet 1968.

Pour les appareils ménagers le droit de douane intracommunautaire fixé à 15 % *ad valorem* en 1957 n'est plus que de 3 % actuellement ; il va passer à 2,25 % le 1<sup>er</sup> juillet prochain et disparaîtra définitivement le 1<sup>er</sup> juillet 1968.

Ainsi, alors que les droits de douane initiaux étaient fixés à 30 %, 25 %, 24 % et 15 % en 1957, la dernière suppression du 1<sup>er</sup> juillet 1968 portera sur des droits fixés respectivement à 4,50, 3,75, 3,60 et 2,25 %.

**Droits intracommunautaires.**

	DROIT EN 1957	TAUX DU DROIT		
		En janvier 1966.	Le 1 <sup>er</sup> juillet 1967.	Le 1 <sup>er</sup> juillet 1968.
		(En pourcentage.)		
Voitures automobiles de tourisme.....	30	6	4,5	0
Appareils photographiques .....	25	5	3,75	0
Télévision .....	24	4,8	3,6	0
Appareils ménagers, réfrigérateurs .....	15	3	2,25	0

En ce qui concerne les Pays tiers, le Traité de Rome a prévu qu'un tarif extérieur commun, résultant de la moyenne arithmétique des droits appliqués pour chaque produit en vertu des quatre

tarifs (France, Italie, Benelux, Allemagne) en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1957, serait progressivement mis en œuvre au cours de la période transitoire.

L'application progressive du tarif extérieur commun a bénéficié, elle aussi, des mesures d'accélération décidées par le Conseil des Ministres de la C. E. E. de mai 1966.

Un premier rapprochement des droits nationaux vers ce tarif a été effectué le 31 décembre 1960 (soit un an plus tôt que prévu) sur la base du tarif commun réduit de 20 %.

En prévision des futures négociations tarifaires multilatérales, les Six ont décidé alors que ce rapprochement des droits s'effectuerait sur la base du T. E. C. réduit de 20 %. En outre, lorsque les droits nationaux ne s'écartaient pas de plus de 15 % du T. E. C., l'alignement était immédiat. Dans les autres cas, l'écart entre tarifs nationaux et tarif douanier commun était réduit de 30 %.

Le 1<sup>er</sup> juillet 1963, un nouveau rapprochement des tarifs nationaux avec le T. E. C. est intervenu. L'écart entre ces tarifs nationaux et le tarif commun (toujours réduit de 20 %) se trouve de ce fait réduit de 60 %.

L'échéance du 1<sup>er</sup> juillet 1968 comporte la dernière opération de rapprochement des droits nationaux vers le T. E. C. Elle se traduira par une réduction de l'écart de 40 %.

Le tableau ci-dessous permet d'apprécier l'évolution des taux des droits de douane en 1957, 1966 et 1968.

**Tarif extérieur commun.**

	DROIT de base 1957.	TARIF EXTERIEUR COMMUN	
		En janvier 1966.	En juillet 1968.
		(En pourcentage.)	
Voitures automobiles de tourisme...	30	25,2	22
Appareils photographiques.....	25	18,6	18
Télévision .....	24	22	(1) 22
Appareils ménagers.....	15	12	10

(1) La différence entre le droit national et le tarif extérieur commun étant inférieure à 15 %, le droit français a été aligné sur le tarif extérieur commun dès la première mesure de rapprochement.

Le 1<sup>er</sup> juillet 1968, les droits de douane entre les Six, d'ores et déjà très faibles, auront disparu. Les conditions de concurrence seront-elles aggravées de ce fait dans les échanges intracommunautaires, alors que subsistent encore les disparités fiscales et les réglementations techniques nationales ? On peut en douter, mais en tout état de cause, la suppression d'une aussi faible protection douanière ne peut être considérée comme l'un des fondements essentiels d'un projet de loi de délégation de pouvoirs. Quant aux effets du « Kennedy Round », ils s'étaleront sur cinq ans à partir de 1968. Là encore, le recours aux pleins pouvoirs ne se justifie pas.

## 2° L'ADAPTATION ET LA RECONVERSION DES ACTIVITÉS DES SECTEURS OU DES RÉGIONS

Le paragraphe 5° de l'article premier est destiné à faciliter l'adaptation, la modernisation ou la reconversion des activités des secteurs ou des régions dont les structures économiques sont inadaptées. Mais ce texte participe plus de l'exposé des motifs que du véritable dispositif d'une loi puisqu'il n'exprime que des intentions, ce qui peut permettre au Pouvoir de faire n'importe quoi dans n'importe quel sens.

Sur le plan général, on peut observer que l'action de modernisation et de reconversion, tant sectorielle que régionale, a été entreprise en France depuis plus d'une douzaine d'années et, à première vue, on peut se demander quel intérêt a le Gouvernement de disposer de pouvoirs aussi vastes, alors que ses intentions, dans la mesure où elles sont claires, ne semblent manifester la nécessité d'avoir recours à l'appareil législatif que dans des cas peu nombreux. Sans doute, le Gouvernement a d'ores et déjà indiqué à l'Assemblée Nationale que la délégation de pouvoirs ne s'appliquerait pas à un certain nombre de domaines tels que l'agriculture, le logement « pour l'essentiel », la ratification de traités...

Mais, sur le plan des principes, il apparaît irrationnel et dangereux de consentir à un gouvernement des pouvoirs spéciaux très larges dans leur formulation, même s'ils étaient en fait limités par des déclarations gouvernementales répondant à des questions posées soit par des parlementaires, soit par des organisations syndicales. Au-delà de cette observation de principe, il faut souligner

que la rédaction très générale des paragraphes 4° et 5° de l'article premier permet l'élaboration d'ordonnances s'appliquant tant aux entreprises du secteur public qu'à celles du secteur privé.

### *Entreprises publiques.*

Le statut de ces entreprises peut paraître inadapté après vingt ans ou plus d'application et dans une atmosphère de concurrence toute différente de celle qui régnait à l'époque où il a été élaboré.

Leur réforme a été évoquée récemment, à la fois au sein du Comité des entreprises publiques (plus connu du nom de son Rapporteur général, M. Simon Nora) et dans le rapport de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques, paru le 28 avril 1967.

L'ensemble des mesures contenues dans le rapport Nora, non communiqué au Parlement, tendrait à doter d'un cadre plus strict les missions des services publics qui incombent notamment aux entreprises publiques du secteur de l'énergie (Charbonnages de France, Electricité de France, Gaz de France, Compagnie nationale du Rhône) et à celles du secteur des transports (S. N. C. F., R. A. T. P., Air France, Aéroport de Paris). On est soucieux, en effet, d'amener ces firmes à se gérer comme des entreprises privées, dont la préoccupation fondamentale doit être la rentabilité ; ce qui nécessite une grande rapidité de décision et, en conséquence, la suppression de contrôles *a priori* trop lourds.

Quant à la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques, elle souligne notamment : « L'évolution des formes d'action des entreprises publiques, surtout pour celles qui exercent une activité concurrentielle, doit entraîner de nouvelles modalités de gestion. Ces transformations conduiront aussi à une nouvelle définition du rôle des autorités de tutelle qui ne doivent pas seulement suivre les modifications et les extensions et en tenir à jour le recensement, mais en apprécier le bien-fondé afin de conserver et d'exercer effectivement sur la politique économique des établissements industriels du secteur public leur pouvoir d'orientation... » (1). « Devant la nécessité de comparer et de relier

---

(1) Cf. 10<sup>e</sup> Rapport d'ensemble de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques (*Journal officiel*, Document administratif du 28 avril 1967, p. 74.)

entre elles des activités dont la diversité, l'étendue et les liens avec le développement général de l'économie continueront à croître, il importe d'unifier ou du moins d'harmoniser l'exercice des pouvoirs de tutelle pour éviter que l'autorité et l'intérêt de l'Etat ne soit mis en échec par la constitution de groupements d'apparence féodale ou par l'action autonome de puissances habiles à jouer entre les Ministères concurrents. » (1)

Une réforme du statut des entreprises publiques apparaît donc comme nécessaire, mais il ne semble pas que le Gouvernement soit disposé à profiter de la délégation de pouvoirs pour réaliser cette réforme dont l'ampleur est d'ailleurs considérable, le Comité Nora n'ayant pas totalement mis au point les aspects législatifs ou techniques des réformes qu'il préconise.

Il semble, cependant, qu'une exception pourrait être apportée à cette règle en ce qui concerne la séparation des activités charbonnières et chimiques des charbonnages ; ceux-ci ont déjà entrepris de présenter des comptabilités séparées en ce qui concerne ces deux ordres d'activités et la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques considère également que « le développement éventuel des activités chimiques du groupe des charbonnages devra s'insérer dans un programme concernant cette industrie nationale tout entière. »

On peut donc concevoir que le groupement des activités chimiques des houillères au sein d'une nouvelle société nationale soit réalisé dans le cadre de la délégation de pouvoirs. Un tel regroupement modifierait la loi de nationalisation de 1946, puisque celle-ci avait prévu la nationalisation non seulement de l'extraction du charbon, mais des activités annexes (production de coke et d'électricité, industrie chimique) exercées par les anciennes compagnies minières.

Mais qui n'aperçoit que cette réforme, en gestation depuis de longs mois, ne présente pas le caractère d'urgence justifiant l'intervention d'ordonnances ? A moins qu'une fois pour toutes, le Gouvernement estime que toute modification importante des structures économiques de notre pays dans le domaine public ou dans le secteur privé doive être réalisée *sans l'accord ou même sans l'avis du Parlement* ? Par ailleurs, si le problème du relèvement des tarifs publics est fondamental pour la réalisation de

---

(1) Cf. 10<sup>e</sup> Rapport d'ensemble de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques (*Journal officiel*, Document administratif du 28 avril 1967, p. 75.)

l'équilibre financier des entreprises nationales, il faut souligner que ce relèvement n'appartient pas au domaine législatif. L'opération, trop longuement différée pour des raisons électorales, ne nécessite donc pas le recours à l'ordonnance mais au décret ou à l'arrêté.

### *Entreprise privée.*

Bien plus encore que pour l'entreprise publique, la prospérité de l'entreprise privée, sa modernisation, sa « mutation » dépendent de l'initiative privée et de « l'esprit d'entreprise » dont parlait le Général de Gaulle dans sa dernière conférence de presse.

A ce propos, il faut souligner combien l'allègement des structures des entreprises est une condition de leur compétitivité. Il faut procéder, selon le vocable d'Octave Gelinier (1) à des opérations de « dégraissage des structures » : remodelage de l'organigramme et de la structure industrielle, réduction d'effectifs ou changement d'affectations, modifications apportées aux méthodes d'organisation, au contrôle de gestion, au système d'évaluation et d'intéressement des cadres et du personnel...

Sans doute, tout au moins en matière de conversion et de décentralisation industrielle, un ensemble de mesures a été progressivement mis au point depuis 1955 pour aboutir à tout un système de primes de développement et d'adaptation industrielle, d'allègements fiscaux (patente, droit de mutation, amortissement exceptionnel), d'indemnités de décentralisation et d'aides en faveur de la main-d'œuvre. Mais ces mesures ne concernent qu'un aspect de l'évolution industrielle de la France et, à l'exception des allègements fiscaux, elles ont toujours fait l'objet de décrets (2).

On peut évidemment concevoir que le Gouvernement intervienne par ordonnance à la fois sur le plan fiscal et en ce qui concerne la législation économique générale.

En matière fiscale, on aurait pu penser, dans un premier temps, d'après les déclarations qui avaient été faites par M. Michel Debré, Ministre de l'Économie et des Finances, à la fois devant la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale et à un journaliste de « Paris-Match » (3), qu'aucune disposition modifiant la fiscalité

---

(1) Cf. « Hommes et Techniques » de janvier 1967.

(2) Cf. les décrets du 21 mai 1964.

(3) Cf. « Paris-Match » du 13 mai 1967.

en vigueur ne serait prise dans le cadre de la délégation de pouvoirs. Mais, devant la Commission spéciale de l'Assemblée Nationale, le Gouvernement a paru se réserver le droit de prendre des mesures fiscales d'incitation.

En définitive, sur cette question qui lui avait été posée par M. Mendès-France, le Gouvernement n'a pas répondu avec précision. M. Pompidou, en effet, dans sa première intervention, s'en est remis à M. le Ministre de l'Economie et des Finances du soin d'apporter à l'Assemblée Nationale des précisions supplémentaires concernant l'adaptation et la conversion des entreprises (1).

Or, en ce domaine, M. Michel Debré a été très discret. Il n'a aucunement évoqué la question des incitations fiscales (2) ; il a cependant précisé que, dans le cadre de l'aide à la reconversion, il faudrait élaborer des règles juridiques exorbitantes du droit commun en matière de liquidation judiciaire et de faillite afin d'assurer la survie d'une entreprise utile à l'économie ou pour des motifs d'intérêt social.

M. Debré a également envisagé, à côté des bureaux industriels et des sociétés de développement régional, la création d'organismes neufs ayant la forme de « sociétés d'économie mixte à régime spécial, aptes à prendre pour un temps limité des responsabilités particulières au titre de la reconversion ». Enfin, en ce qui concerne l'amélioration des structures, afin de développer les moyennes entreprises, le Gouvernement souhaite créer « des sociétés d'intérêt commun groupant des entreprises pour un objet précis, technique ou commercial, et permettant de combiner, au moins pendant un temps, les dimensions traditionnelles de certaines entreprises et l'effort technique ou commercial nécessaire ». M. Debré a estimé que l'effort accompli depuis plusieurs années de développement et d'orientation de l'épargne devait être poursuivi et surtout que cette épargne devait être orientée vers les investissements (3).

Indépendamment de ces orientations générales somme toute assez imprécises, la délégation de pouvoirs permettrait au Gouvernement d'intervenir dans d'autres domaines, et notamment dans le cadre de la législation économique générale. C'est ainsi que la

---

(1) Cf. Débats Assemblée Nationale du 19 mai, p. 1066, 2<sup>e</sup> colonne.

(2) Cf. cependant les réponses faites par le Gouvernement aux questions de MM. Filippi, Alex Roubert, Masteau et Pauzet, p. ...

(3) Cf. l'intervention de M. le Ministre de l'Economie et des Finances à l'Assemblée Nationale au cours de la deuxième séance du 19 mai 1967 (*Journal officiel*, Assemblée Nationale, du 20 mai, p. 1122, 1<sup>re</sup> colonne).

promulgation d'un nouveau statut des brevets d'invention pourrait être réalisée par ordonnance ; mais on peut se demander en quoi ce nouveau statut présente un tel caractère d'urgence qu'il faille le promulguer avant l'automne ? De même, la législation sur les ententes industrielles et les positions dominantes, qui a fait l'objet en dernier lieu d'une loi du 2 juillet 1963, pourrait être complétée par une ordonnance définissant mieux le concept de « positions dominantes » qui fausse la concurrence. Une ordonnance pourrait préciser, dit-on, ce qui est interdit et ce qui devient licite, conformément à la doctrine élaborée à l'échelon européen, en application des articles 85 et 86 du Traité de Rome. Mais, dans ce domaine également, où les mesures ne portent leurs fruits que progressivement, on aperçoit mal les raisons pour lesquelles cette législation doit être modifiée par ordonnances.

Ainsi, pour les entreprises publiques comme pour les entreprises privées, on n'aperçoit pas les cas bien déterminés où des mesures législatives doivent être prises de toute urgence.



## TROISIEME PARTIE

### L'EXAMEN DU TEXTE EN COMMISSION

Le Sénat ayant décidé de confier l'examen du projet de loi à une commission spéciale, les membres de celle-ci ont été élus le *mardi 23 mai*. La Commission s'est immédiatement réunie, sous la présidence de M. André Plait, président d'âge, pour se constituer.

Ont été désignés à l'unanimité :

<i>Président</i> .....	M. Roger Menu.
<i>Vice-présidents</i> .....	MM. Alex Roubert ; Marc Pauzet.
<i>Secrétaire</i> .....	M. Marcel Champeix.
<i>Rapporteur</i> .....	M. Jean Filippi.

M. le Président a demandé alors à la Commission si, comme il le supposait, elle désirait entendre le Premier Ministre.

Une discussion s'est instaurée au cours de laquelle sont notamment intervenus : MM. Marcilhacy, Dailly, Roubert, Lamousse, le président et le rapporteur. En conclusion, il a été décidé d'entendre le Premier Ministre, le Ministre de l'Economie et des Finances et le Ministre des Affaires sociales.

M. Roubert a demandé qu'un questionnaire soit établi et adressé au Premier Ministre avant son audition par la Commission.

M. Filippi, rapporteur, a proposé que la Commission spéciale se réunisse mercredi matin pour arrêter les questions à adresser au Premier Ministre ; au cours de cette réunion, il exposerait le plan de son rapport. Après les interventions, notamment de MM. Messaud, Dailly, Bossus, Lamousse, Roubert, Armengaud, d'Andigné, Marcilhacy, de Montalembert, ainsi que du président et du rapporteur, il en a été ainsi décidé.

Au début de la séance du 24 mai, le président a tout d'abord fait savoir qu'il lui avait été indiqué que le Premier Ministre ne viendrait pas devant la Commission. Il a communiqué à ses collègues le programme d'audition du Ministre de l'Economie et des Finances et du Ministre des Affaires sociales et a invité les membres de la Commission à lui transmettre le texte des questions qu'ils entendaient poser au Gouvernement.

Le rapporteur, M. Filippi, a alors exposé le projet du plan de travail qu'il se proposait de suivre si la Commission voulait bien en accepter les principes.

I. — *La procédure.* — 1. Les précédents sous les III<sup>e</sup>, IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> Républiques ;

2. Les raisons de demander les pouvoirs spéciaux, en corrélation avec la situation politique, économique et financière ;

3. Les raisons qu'il y aurait eu de s'abstenir de demander ces pouvoirs, le projet étant sans doute légal mais sa nécessité apparaissant mal établie, moins de trois mois après des élections législatives ; ainsi traduit-il le mépris dans lequel sont tenus, non seulement les élus, mais aussi les électeurs ;

4. L'utilisation des pouvoirs spéciaux :

— dialogue probable avec les syndicats ouvriers et patronaux, peut-être aussi avec les parlementaires de la « majorité », ce qui créerait l'intolérable notion selon laquelle il y aurait deux catégories de parlementaires ;

— y aura-t-il ratification des ordonnances ?

5. Comment « sortir » des pouvoirs spéciaux et quelle est la capacité législative du Parlement pendant la période d'exercice de ces pouvoirs ?

II. — *Le texte.* — 1. Observations générales : si le projet de loi semble constitutionnellement conforme à l'article 38, sa rédaction paraît si vague que les fins et les moyens y sont confondus.

D'autre part, pourquoi les textes ne seront-ils déposés aux fins de ratification que le 31 décembre 1967, alors qu'ils auront été pris avant le 31 octobre ?

2. Les problèmes soulevés par les cinq paragraphes de l'article premier :

- emploi ;
- participation aux fruits de l'expansion ;
- Sécurité sociale : pourquoi faut-il une délégation de pouvoirs puisque le Gouvernement a déclaré qu'il ne remettrait pas en cause les conquêtes fondamentales apportées par l'institution de la Sécurité sociale en 1945, qui appartiennent au domaine législatif ?
- adaptation aux conditions de la concurrence ;
- modernisation et reconversion des entreprises.

3. Les dangers du texte : caractère vague et imprécis de sa rédaction — le Gouvernement a déjà, depuis neuf ans, les pleins pouvoirs de fait par le jeu combiné des dispositions constitutionnelles et réglementaires et de l'existence d'une majorité homogène : qu'en a-t-il fait ?

III. — *Le fond.* — 1. Les résultats globaux de la gestion des gouvernements successifs depuis 1959.

2. Les méthodes de gouvernement :

- il n'y a pas de planification véritable ; encore, celle qui est pratiquée repose-t-elle sur des données et des méthodes statistiques contestables ;
- le « sur mesure clandestin » (accords passés avec la sidérurgie, l'informatique, etc.) qui marque l'abandon des bases traditionnelles et fondamentales du droit français ;
- le secret.

3. Les principes de l'action gouvernementale :

- le domaine réservé ;
- la politique de prestige.

4. Les problèmes actuels :

- l'état d'exécution du V<sup>e</sup> Plan ;
- l'insuffisance des investissements et le problème des investissements étrangers ;
- le déficit budgétaire ;
- les finances locales ;
- la T. V. A. et son coût ;
- le déficit des services et entreprises nationalisées ;
- la Sécurité sociale ;
- le logement.

Après que le président eut très chaleureusement félicité M. Filippi pour son exposé, la Commission a procédé à un échange de vues d'ordre général.

M. Marcilhacy a tout d'abord exprimé l'opinion que la Commission ne pouvait pas ne pas protester très énergiquement contre l'attitude du Premier Ministre si, comme cela semblait devoir se produire, il ne répondait pas à l'invitation de la Commission qui avait manifesté le désir de l'entendre sur le projet.

M. Marcilhacy n'a eu qu'un reproche à adresser au projet de plan de M. Filippi : celui d'être trop complet et trop technique pour un projet qui a un caractère fondamentalement et exclusivement politique. Le Rapporteur a fait observer que, s'il entendait faire à la tribune du Sénat un exposé relativement court, il lui semblait nécessaire de faire un rapport écrit plus complet justifié par l'importance du problème, la gravité de la situation économique, sociale et financière, et l'utilisation faite à ce jour par les gouvernements de ces dernières années des pouvoirs de fait dont ils ont disposé.

M. Armengaud a insisté, lui aussi, sur la nécessité d'attirer l'attention sur la carence des gouvernements disposant, depuis plusieurs années, d'une majorité stable.

M. Roubert a manifesté son accord avec M. Marcilhacy sur la protestation qu'il estime nécessaire de formuler ; il a demandé que le Rapporteur déplore que le Gouvernement demande au Parlement un blanc-seing d'autant plus inacceptable qu'il refuse de donner à ce dernier les éléments d'information les plus fondamentaux et de définir avec précision les limites de l'action qu'il se propose de mener.

M. Marcilhacy a exprimé la conviction que le projet de loi manifeste beaucoup plus d'arrière-pensées politiques qu'une véritable nécessité économique, sociale, financière et souhaiterait que cela soit dit clairement.

M. Bossus ne croit pas possible d'améliorer un texte essentiellement mauvais ; c'est la raison pour laquelle il envisage le dépôt d'amendements tendant à la suppression des articles du projet de loi. Il a également manifesté son accord avec la déclaration faite au début de cet échange de vues par M. Marcilhacy, en ce qui concerne l'audition du Premier Ministre.

Avant de lever la séance, le président a donné connaissance à la Commission des questions que certains de ses membres avaient déjà préparées à l'intention du Gouvernement :

— MM. Marcilhacy, Filippi et Masteau, sur le caractère constitutionnel et juridique du projet, sur ses conséquences quant à la capacité juridique du Parlement et sur les conditions de la ratification des ordonnances ;

— M. Armengaud, sur la nature et la raison des inquiétudes que le Gouvernement semble éprouver devant la mise en œuvre complète du Marché commun au 1<sup>er</sup> juillet 1968 ;

— MM. Filippi, Roubert et Pauzet, sur les intentions du Gouvernement en matière de fiscalité ;

— MM. Roubert et Masteau, sur la traduction financière des mesures envisagées ;

— M. Pauzet, sur les répercussions possibles du projet sur la législation des ententes et positions dominantes, le statut des brevets et l'organisation du commerce ;

— MM. Roubert et Pauzet, sur les modifications qui peuvent être apportées aux statuts et à la situation financière des entreprises nationales (en particulier Houillères nationales et O. N. I. C.) ;

— M. Filippi, sur la mise en place des sociétés de reconversion et des sociétés d'intérêt commun ;

— M. Grand, sur la situation financière du régime général de la Sécurité sociale et des régimes spéciaux ;

— MM. Grand et d'Andigné, sur le maintien de l'autonomie de gestion des régimes de protection sociale agricole et minier ;

— M. Menu, sur l'orientation de la législation actuelle qui laisse aux régimes légaux de protection contre la maladie et la vieillesse le soin de verser des prestations de base rudimentaires, alors que les régimes complémentaires reçoivent mission de servir les prestations adaptées à l'évolution économique et aux salaires ;

— MM. Armengaud et Menu, sur l'emploi et les conditions de travail ;

— MM. Messaud et Armengaud, sur la coordination des régimes publics et privés de garantie contre le chômage et le rôle de l'U. N. E. D. I. C. et des A. S. S. E. D. I. C. ;

— M. Bossus, sur les droits des anciens combattants ;

— MM. Jager et Schmitt, sur la situation particulière des départements d'Alsace-Lorraine ;

— M. Schmitt, sur la situation des pharmaciens et le prix des médicaments ;

— MM. Menu et Lamousse, sur la nécessité d'une délégation de pouvoirs en matière de formation professionnelle après le vote récent de la loi du 3 décembre 1966 ;

— M. de Montigny, sur d'éventuelles modifications au régime juridique de la faillite et du concordat, problèmes sur lesquels il a été annoncé que le Parlement serait prochainement consulté par la voie de la procédure législative normale ;

— M. Masteau, sur les intentions du Gouvernement en ce qui concerne la réanimation des régions déprimées et sur le reclassement des cadres dans la fonction publique.

Elle a mandaté son président pour qu'il confirme au Premier Ministre son très vif désir de l'entendre. Au cas où il ne serait pas répondu favorablement à cette invitation, la commission a décidé de rendre publique une protestation par laquelle elle s'élèverait contre le fait qu'un gouvernement demande au Parlement un véritable dessaisissement de son pouvoir législatif sans venir complètement s'expliquer ou se justifier par la voix du Premier Ministre, seul responsable en vertu de l'article 21 de la Constitution, et chargé par le Conseil des Ministres d'exposer les motifs et de soutenir la discussion du projet.

Au cours de la séance du vendredi 19 mai 1967, le président, après avoir remercié les Ministres de l'Economie et des Finances et des Affaires sociales de déférer par leur présence au souhait manifesté par la commission de les entendre, a donné lecture d'une lettre par laquelle le Premier Ministre l'informait qu'il ne pourrait se rendre devant la commission. Il a chargé les représentants du Gouvernement de bien vouloir faire connaître au Premier Ministre la protestation et les regrets de la commission.

M. Debré, Ministre de l'Economie et des Finances, a exposé les raisons qui, à son sens, justifiaient la demande de pouvoirs spéciaux formulée par le Gouvernement :

- nécessité de pouvoir préparer pour 1968, année de transition, un budget en équilibre dans ses divers éléments ;
- participation des travailleurs aux profits de l'expansion économique.

A ces considérations s'en sont ajoutées trois autres :

- la situation du marché de l'emploi en raison du ralentissement de la conjoncture et des mutations techniques et économiques en cours ;
- l'échéance du 1<sup>er</sup> juillet 1968 pour le Marché commun et les transformations qui doivent permettre à notre économie de l'aborder dans les meilleures conditions ;
- les perspectives ouvertes par le succès récent des négociations du G. A. T. T. à Genève.

On a reproché au Gouvernement d'avoir trop tardé à se préoccuper des problèmes qui font aujourd'hui l'objet de la demande de délégation de pouvoirs ; or, depuis longtemps déjà, pour la Sécurité sociale et les entreprises publiques, il avait annoncé que ces questions devraient être réglées au début de 1967 ; pour les autres, et notamment l'emploi, il s'agit de problèmes récents.

Quelles sont maintenant les intentions du Gouvernement ? Comme dans le passé, chaque fois que des gouvernements ont été amenés à demander des pouvoirs spéciaux, seules quelques grandes lignes peuvent être indiquées dès le départ, pour cette raison que les ordonnances sont le fruit de délibérations gouvernementales qui ne peuvent avoir lieu avant l'attribution de ces pouvoirs.

Le Ministre de l'Economie a donné quelques précisions sur l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi :

a) Sécurité sociale : la dominante en cette matière est la croissance des dépenses de l'assurance-maladie qui dépasse toutes les prévisions du Plan. C'est ainsi, a-t-il indiqué, que le coût total des prestations maladies atteint 20 milliards de francs, alors que le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques n'est que de 18 milliards.

Certes, le bénéfice humain de cet accroissement ne peut être contesté ; l'augmentation des dépenses n'en oblige pas moins à reconsidérer le problème sous l'angle économique et financier, et ce d'autant plus que certains secteurs, tels que l'aide au chômage, semblent justifier un effort nouveau.

b) Participation aux fruits de l'expansion : le moment semble venu de la faire entrer rapidement dans les faits.

c) Adaptation de l'économie française aux données internes et externes de 1967 : l'inadaptation de certaines situations et des

structures de certains secteurs en démontrent la nécessité. Il faut donner à l'Etat le moyen, dans l'intérêt général comme dans l'intérêt des entreprises, de provoquer les réformes nécessaires.

Le Ministre a exprimé le souhait que la commission prenne conscience du fait que le Gouvernement n'a, en demandant ces pouvoirs spéciaux, nulle mauvaise intention, d'une part, nulle inquiétude de l'autre. Les toutes récentes conclusions de la Commission des Comptes de la Nation sont la meilleure preuve sur ce dernier point.

Néanmoins, le problème de l'emploi, celui du logement, celui de certains secteurs de l'économie, de certains éléments de la situation budgétaire dans la mesure où elle dépend de la conjoncture des autres pays du Marché commun exigent des solutions rapides. Il était nécessaire de poser d'abord le principe de la compétition avec les pays voisins ; il faut maintenant mettre notre pays en état de l'aborder dans les meilleures conditions.

Sur le plan politique il faut se référer au passé ; il est constant, il est légitime qu'avec un certain caractère cyclique les gouvernements éprouvent la nécessité de demander des pouvoirs spéciaux ; ils le font parfois « à froid », parfois « à chaud » ; le présent gouvernement le fait dans la première de ces circonstances.

Après cet exposé d'ensemble, le Ministre a répondu à diverses questions qui lui ont été posées par le président, M. Filippi, rapporteur, et plusieurs commissaires.

Le rapporteur l'a interrogé sur l'évolution comparée de l'emploi en France et dans les pays voisins, sur la nature des mesures que le Gouvernement a l'intention de prendre en matière d'évolution des structures, sur l'aide à apporter aux régions insuffisamment équipées (en particulier la Corse) et sur l'évolution du commerce extérieur. M. Marcilhacy a demandé si les ordonnances qui seront prises en application de la délégation relèveront exclusivement du domaine réservé à la loi par l'article 34 de la Constitution ou comprendront également des dispositions relevant de l'article 37. M. Bossus a relevé une contradiction dans l'exposé du ministre entre l'optimisme manifesté par lui et le recours à la procédure de la délégation de pouvoirs ; il l'a interrogé en outre sur les conditions dans lesquelles seront élaborées les ordonnances. M. Alex Roubert a demandé à M. Debré, à propos de la participation des travailleurs aux fruits de l'expansion, si le lien créé



entre l'intéressement aux bénéfices de l'entreprise et la création d'une épargne ne risque pas de se traduire en définitive par une détérioration de la situation des travailleurs.

Après le départ du Ministre de l'Economie et des Finances, M. Jean-Marcel Jeanneney a fait, à son tour, un exposé d'ensemble des problèmes posés dans le secteur dont il a la charge.

Les problèmes faisant l'objet des paragraphes 1° et 3° de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi sont bien évidemment au centre de ses préoccupations :

- adaptation des structures du travail en vue de maintenir le plein emploi au plus haut niveau ;
- règlement du problème de la Sécurité sociale qui n'est techniquement difficile que dans la branche de l'assurance-maladie ; il est socialement et politiquement délicat dans les autres domaines. A ce propos, le ministre a mis l'accent sur les caractéristiques particulières de l'évolution des différentes branches : allocations familiales, vieillesse, accidents du travail et assurance contre la maladie. Si pour les trois premières le Gouvernement est maître de la dépense, il n'en va pas de même pour ce qui est de l'assurance-maladie où bénéficiaires et médecins sont les seuls ordonnateurs, ordonnateurs sur lesquels en régime libéral il est impossible d'agir. Les progrès et parallèlement les coûts de la médecine ont évolué de telle façon que la croissance des dépenses est plus importante que celle des ressources et même que les prévisions les plus sérieuses ne le laissaient supposer.

Il est bien évident que, pour régler ce problème, il est possible d'envisager trois formules :

- diminuer les prestations ;
- augmenter les cotisations ;
- demander à l'Etat, c'est-à-dire aux contribuables, un effort supplémentaire.

Aucune de ces trois solutions n'est *a priori* exclue par le Gouvernement. Mais c'est quand il s'agit de choisir entre elles ou d'équilibrer celles qui doivent être retenues que commencent les difficultés dans la mesure surtout où l'on cherche à concilier la justice sociale et les exigences économiques et financières.

Le Ministre des Affaires sociales a d'ailleurs le sentiment qu'en réalité le financement des régimes sociaux par des cotisations ou

par des fonds d'origine fiscale est un problème secondaire et qu'il importe surtout d'apporter de la clarté dans les structures de ces régimes et dans leurs méthodes de gestion afin que la puissance publique et chaque citoyen puissent localiser « l'endroit sociologique et géographique » où se situent les responsabilités du déséquilibre.

Une vingtaine d'années après la généralisation du système de protection sociale, le moment semble venu de procéder à un examen critique de l'état de choses actuel, en considérant tant la nécessité d'en accorder le bénéfice à certaines catégories défavorisées et malencontreusement restées à l'écart (handicapés majeurs, veuves d'assurés disparus prématurément, par exemple) que de limiter les abus.

En ce qui concerne le contenu des futures ordonnances, le Ministre de l'Economie et des Finances a exposé, au début de la séance, la difficulté d'en faire connaître le détail ; il a aussi indiqué que la nécessité de recourir aux pouvoirs spéciaux était d'autant plus évidente qu'il s'agit de modifier un état de choses et non d'en créer un nouveau.

Le Ministre a ensuite répondu longuement aux questions posées par :

— M. Armengaud, qui a regretté que le Gouvernement ait préféré la procédure des pouvoirs spéciaux à celle de la loi-cadre ;

— M. Filippi :

— sur la faible importance du chômage en France par rapport à l'Allemagne, l'Italie et la Grande-Bretagne ;

— sur la participation des travailleurs dans la nouvelle forme de société commerciale avec directoire et conseil de surveillance (le Ministre a indiqué que cette question ne se situait pas dans le cadre des pouvoirs spéciaux) ;

— sur les moyens de garantir l'emploi (le Gouvernement sera soucieux à la fois de protéger les travailleurs contre les vicissitudes économiques des entreprises et de ne pas compromettre leur prospérité) ;

— M. Dailly, sur le refus de communication au Parlement, par le Premier Ministre, du rapport Ortoli concernant l'emploi et sur le danger d'aboutir à de fréquentes demandes de délégation de pouvoir, en raison du motif invoqué, à savoir l'imbrication permanente du législatif et du réglementaire ;

— Le Président, sur la communication du rapport de la Commission des Comptes de la Nation et du rapport Nora ;

— M. Roubert, sur l'inadaptation des conditions de paiement des indemnités de chômage, sur la régionalisation de la Sécurité sociale et sur la modification de ses régimes spéciaux ;

— M. Jager, sur la suppression des abattements de zones de salaires ;

— M. Bossus, sur une éventuelle réduction des droits reconnus aux élus des caisses de Sécurité sociale et sur l'utilisation du fonds de la Sécurité sociale ;

— M. Messaud sur le troisième alinéa du projet de loi concernant notamment les caisses de prévoyance des professions libérales (à cette question, se sont associés MM. Alex Roubert, Marcilhacy et Masteau) ;

— M. Marcilhacy, sur les raisons qui ont amené le Gouvernement à utiliser la procédure des pleins pouvoirs, se privant du soutien parlementaire et inquiétant ainsi l'opinion publique ;

— MM. Schmitt et Jager, sur les régimes spéciaux d'Alsace-Lorraine ;

— M. Dailly, sur les raisons pour lesquelles le Gouvernement n'a pas eu recours à la procédure de la loi-programme.

Après une suspension de séance, la Commission a repris ses travaux dans l'après-midi en procédant à un nouvel échange de vues sur le projet de loi.

MM. Masteau, Messaud, Alex Roubert et Marcilhacy ont demandé que, dans son rapport, M. Filippi fasse état des réponses faites par les Ministres aux questions qu'ils ont posées sur les régimes de prévoyance et l'intéressement des travailleurs.

M. Jager a exprimé le souhait que le rapport contienne également une étude comparée, même brève, du régime allemand de la cogestion.

M. Dailly a marqué sa préférence personnelle pour le rejet pur et simple du texte.

M. Marcilhacy a formulé le vœu que le rapporteur amène le Gouvernement à confirmer expressément et officiellement les limites qu'il fixe à sa demande de délégation en des domaines aussi essentiels que la fiscalité.

M. Bossus a d'ores et déjà indiqué qu'il était favorable au rejet pur et simple du texte.

M. de Montalembert, se félicitant du climat de courtoisie dans lequel se déroulent les travaux de la Commission, a affirmé sa conviction que le projet de loi de délégation est constitutionnel, légitime et nécessaire, même si d'autres formes de procédure pouvaient être envisagées à l'origine ; c'est la raison pour laquelle il se prononcera pour son adoption.

M. Schmitt a manifesté son accord sur le fond avec M. de Montalembert.

Par contre, M. Armengaud a indiqué à quel point il se trouvait fondamentalement éloigné de cette thèse.

M. Fosset a exposé qu'il n'est pas, par principe, hostile à la notion de délégation de pouvoirs dans la mesure où celle-ci a un objet bien défini (comme ce fut le cas pour l'accueil des rapatriés) ou présente un caractère indéniable d'urgence (comme ce peut être le cas pour un gouvernement arrivant au pouvoir pendant ou après une période troublée ou difficile). Aucune de ces conditions ne se trouvant aujourd'hui réunie, il se prononcera pour le rejet pur et simple du projet.

M. Alex Roubert croit nécessaire d'attirer l'attention de ses collègues sur le fait que la discussion du projet de loi de finances pour 1968 comprendra nécessairement la sanction financière de mesures prises par ordonnances. L'adoption de certaines dispositions de cette loi de finances pourrait dès lors être considérée comme entraînant ratification implicite des ordonnances. Il votera, lui aussi, le rejet pur et simple du texte.

M. Marcihacy apportant quelques précisions sur le point soulevé par M. Alex Roubert se prononcera également pour le rejet du projet de loi.

M. Dailly a demandé à ses collègues d'analyser très attentivement l'article 41, 1<sup>er</sup> alinéa, de la Constitution relatif à l'exercice du pouvoir législatif pendant la période de délégation.

M. Masteau a rappelé que les représentants du Gouvernement avaient clairement indiqué que ce dernier avait eu à se prononcer entre plusieurs formules constitutionnelles possibles ; le Gouvernement en a choisi une contre laquelle il votera.

Le président a demandé au rapporteur de bien vouloir faire connaître les conclusions qu'il désirait voir soumettre à la Commission.

M. Filippi a indiqué qu'il se prononçait pour le rejet des articles et de l'ensemble du projet de loi, à l'exclusion de toute motion et de tout amendement.

A la suite d'un vote à main levée, les conclusions du rapport de M. Filippi ont été adoptées à une très forte majorité.

## QUATRIEME PARTIE

### CONCLUSION ET TEXTE DU PROJET DE LOI

**En conclusion, considérant qu'il appartient au Parlement de légiférer selon la procédure normale dans les différents domaines faisant l'objet de la présente demande de délégation de pouvoirs, votre Commission spéciale demande au Sénat de *rejeter* le projet de loi qui lui est soumis.**

## PROJET DE LOI

*(Texte considéré comme adopté par l'Assemblée Nationale.)*

### Article premier.

*Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, jusqu'à la date d'ouverture de la discussion de la loi de finances pour 1968 devant l'Assemblée Nationale et, au plus tard, le 31 octobre 1967, conformément aux dispositions de l'article 38 de la Constitution, toutes mesures tendant :*

*1° A mieux assurer le plein emploi et la reconversion des travailleurs, à aménager les conditions de travail, à améliorer ou étendre les garanties dont bénéficient les travailleurs privés de leur emploi ou susceptibles d'en être privés, grâce, notamment, à une meilleure coordination des régimes publics et privés de garantie contre le chômage, à faciliter la formation des jeunes et des adultes en vue de permettre leur adaptation à l'évolution de l'économie ;*

*2° A assurer la participation des travailleurs aux fruits de l'expansion des entreprises tout en favorisant la formation d'une épargne nouvelle et le développement des investissements ;*

*3° A modifier ou unifier le champ d'application des divers régimes et institutions de sécurité sociale, de prévoyance et d'assistance, à en adapter les structures et à en assurer l'équilibre financier ;*

*4° A favoriser l'adaptation des entreprises aux conditions de concurrence résultant de l'application du traité instituant une Communauté économique européenne et, notamment, de la suppression, le 1<sup>er</sup> juillet 1968, des droits de douane entre les Etats membres ;*

5° A faciliter la modernisation ou la reconversion des activités des secteurs ou des régions dont les structures économiques sont inadaptées.

Art. 2.

Les projets de loi portant ratification des ordonnances prises en vertu de l'article premier ci-dessus devront être déposés devant le Parlement au plus tard le 31 décembre 1967.



# ANNEXES



I. — QUESTIONS POSEES AU GOUVERNEMENT  
PAR LES MEMBRES DE LA COMMISSION SPECIALE  
ET REPONSES DU GOUVERNEMENT

*Question n° 1 posée par M. MARCILHACY :*

Les ordonnances qui seront prises en application de la délégation relèveront-elles exclusivement du domaine réservé à la loi par l'article 34 de la Constitution ?

*Réponse :* Oui ; mais cela n'exclut pas des textes réglementaires accompagnant éventuellement les ordonnances.

*Question n° 2 posée par M. FILIPPI :*

Le Gouvernement compte-t-il faire ratifier ses ordonnances ou se limiter à un débat non sanctionné par un vote ?

*Réponse :* Le Gouvernement se conformera aux dispositions constitutionnelles prévues par l'article 38.

*Question n° 3 posée par M. FILIPPI :*

Le Gouvernement consultera-t-il, avant de prendre ses ordonnances, les groupes de la majorité ?

*Réponse :* Cette question n'intéresse que le Gouvernement et la formation de sa majorité.

*Question n° 4 posée par M. MASTEAU :*

Pourquoi un délai aussi long est-il prévu pour le dépôt des projets de loi portant ratification des ordonnances, alors que la préparation matérielle de l'opération ne nécessite que très peu de temps ?

*Réponse :* Le délai prévu est limité à deux mois. Il correspond à l'usage (voir notamment lois du 11 juillet 1953, 14 août 1954, 4 février 1960, 26 décembre 1961).

*Question n° 5 posée par M. FILIPPI :*

Dans l'hypothèse où les pouvoirs spéciaux seraient accordés au Gouvernement, quelle serait la capacité législative du Parlement dans le cadre de l'article 41 de la Constitution :

1° Pendant la période couverte par les pouvoirs spéciaux ;

2° Pendant la période allant de la date d'expiration de ces pouvoirs à la date limite de dépôt pour ratification des ordonnances ?

*Réponse :* Conformément à la règle constitutionnelle, l'initiative parlementaire ne peut être contraire à la délégation pendant sa durée. A son expiration, c'est le régime de droit commun.

*Question n° 6 posée par M. ARMENGAUD :*

Quelle est la nature et quelles sont les raisons des inquiétudes du Gouvernement à l'égard de l'ouverture des frontières au sein du Marché Commun ?

Sont-elles dues au taux d'investissement insuffisant de l'industrie française, à l'insuffisance de la dimension financière des entreprises principales relevant des industries de base, à la minceur des profits des entreprises françaises importantes par comparaison à ceux des entreprises étrangères homologues, à l'étroitesse extrême du marché financier interdisant toute opération d'envergure susceptible d'attirer l'épargne privée vers les investissements productifs et les augmentations de capital qui la facilitent, à une différence sensible entre les charges de tous ordres imposées aux économies des pays membres et ce au détriment de la France ?

Et, dans ce cas, comment le Gouvernement pense-t-il, par voie d'ordonnances, remédier aux causes de ces inquiétudes de façon telle que les effets des mesures qu'il prendra en soient ressentis avant le 1<sup>er</sup> juillet 1968 ?

*Réponse :* La nature et les raisons des inquiétudes du Gouvernement à l'égard de l'ouverture des frontières au sein de la C. E. E. ont été exposées au Parlement dans le V<sup>e</sup> Plan approuvé par la loi n° 65-1001 du 30 novembre 1965. Ce document indiquait que l'objectif essentiel était « d'asseoir sur des bases solides la capacité concurrentielle de notre économie ».

Les indications fournies aux chapitres I (Objectifs généraux), II (Conditions de l'expansion) et III A (Industries), répondent largement aux préoccupations d'information souhaitées par l'honorable parlementaire.

Certes, des mesures importantes ont déjà été prises (déduction pour investissement, réforme des circuits financiers et monétaires) en 1966, et d'autres le seront prochainement par d'autres moyens (notamment T. V. A.), mais l'urgence de l'échéance et les faits nouveaux constitués par la conjoncture européenne, d'une part, le succès des négociations du G. A. T. T. d'autre part, justifient la demande du Gouvernement.

*Question n° 7 posée par M. ARMENGAUD :*

Dans quelle mesure le Gouvernement croit-il que le fait de charger par la voie des ordonnances ses seuls cabinets ministériels de proposer les réformes qu'il estime nécessaires pour permettre à la France d'affronter la suppression totale de la protection tarifaire au sein de la C. E. E. est efficace, étant donné que la toute puissance de sa majorité passée lui avait permis de faire siennes les propositions passées des mêmes cabinets dont il reconnaît aujourd'hui l'échec ?

Croit-il que ces cabinets, reconnaissant leurs erreurs ou leur insuffisance, sont capables de mieux faire ?

*Réponse :* La question est simplement polémique.

*Question n° 8 posée par M. FILIPPI :*

Le Gouvernement a-t-il l'intention :

- a) De toucher à la fiscalité ;
- b) De prescrire, pour assurer la compétitivité des entreprises, des mesures telles qu'un capital minimum ?

*Réponse :* La délégation de pouvoirs soumise au Sénat permet au Gouvernement de prendre éventuellement des mesures fiscales, par exemple d'incitation, dont l'objet direct correspond aux cinq objectifs explicitement visés dans le texte.

La délégation en matière fiscale est donc étroitement délimitée.

(Cf. réponse à la question n° 9.)

*Question n° 9 posée par M. Alex ROUBERT :*

Est-il envisagé d'apporter des changements à la fiscalité générale ou à celle des collectivités locales ?

*Réponse :* non.

*Question n° 10 posée par M. PAUZET :*

Le Gouvernement modifiera-t-il par ordonnance le régime fiscal ?

*Réponse :* Cf. réponses aux questions 8 et 9.

*Question n° 11 posée par M. Alex ROUBERT :*

Comment se fera la traduction financière des mesures d'ordre économique et social envisagées ?

*Réponse :* Dès le budget de 1968.

*Question n° 12 posée par M. MASTEAU :*

A-t-on une idée approximative du coût, pour l'Etat, des réformes envisagées ? Les dépenses seront-elles couvertes par des mesures fiscales nouvelles ?

*Réponse :* le chiffrage des mesures ne pourra être effectué qu'après arrêt définitif des réformes. En tout état de cause, les dépenses ne seront pas couvertes par des mesures fiscales nouvelles puisque la délégation limite strictement les pouvoirs en ce domaine, conformément aux intentions déclarées du Gouvernement.

*Question n° 13 posée par M. Alex ROUBERT :*

Les pouvoirs spéciaux affecteront-ils les moyens de financement des investissements publics et privés ?

*Réponse :* Ils seront utilisés afin de faciliter le financement des investissements publics et privés.

*Question n° 14 posée par M. PAUZET :*

Le Gouvernement envisage-t-il de modifier par ordonnance :

- la législation sur les ententes et positions dominantes ;
- le statut des brevets ;
- l'organisation du commerce ?

*Réponse :* La question est à l'étude.

*Question n° 15 posée par M. Alex ROUBERT :*

Les pouvoirs spéciaux affecteront-ils la situation financière des entreprises nationales ?

*Réponse :* Pas de façon spécifique.

*Question n° 16 posée par M. PAUZET :*

Le Gouvernement a-t-il l'intention de modifier par ordonnance le statut des entreprises publiques et notamment de créer une nouvelle Société Nationale constituée par regroupement des activités chimiques des houillères ?

*Réponse :* La question est à l'étude.

*Question n° 17 posée par M. PAUZET :*

L'entrée en vigueur, prévue pour le 1<sup>er</sup> juillet 1967, du règlement d'organisation du marché des céréales au stade du marché unique, impliquera des modifications de la législation française du marché des céréales et de l'O.N.I.C. Entre-t-il dans les intentions du Gouvernement de procéder à ces adaptations par voie d'ordonnances ?

*Réponse :* Réponse négative.

*Question n° 18 posée par M. FILIPPI.*

Serait-il possible d'avoir quelques indications sur la mise en place de sociétés de reconversion et de sociétés d'intérêt commun ?

*Réponse :* Pour ce qui concerne la reconversion, il ne s'agit pas seulement d'apporter une aide financière ; il faut aussi élaborer des règles juridiques exorbitantes du droit commun. Sur ce point, comme M. le Premier Ministre m'invitait hier à le faire, je vais vous donner l'exemple d'une orientation que nous devons prendre.

Il existe dans notre droit des procédés classiques de liquidation judiciaire et de faillite qui condamnent les industries à une impasse, car il faut attendre l'effondrement de l'entreprise pour pouvoir la reconvertir.

Les législations modernes établissent des procédures, d'ailleurs difficiles, qui, en garantissant les droits des créanciers, permettent, avant d'arriver au seuil fatal, d'assurer la survie d'une entreprise utile à l'économie, ou pour des motifs d'intérêt social, à condition qu'elle suive certaines recommandations. C'est là une disposition importante qu'il faudra prendre en fonction de l'idée fondamentale d'aide à la reconversion.

De même, il est utile d'envisager, pour une région entière à reconvertir, des procédés qui ne sont pas nouveaux, qui ont été expérimentés sous la forme de bureaux industriels ou de sociétés de développement régional, des types d'organismes neufs comme des sociétés d'économie mixte à régime spécial, aptes à prendre pour un temps limité des responsabilités particulières au titre de la reconversion.

Une autre partie de la tâche que cette délégation de pouvoirs nous permettra d'accomplir est celle qui intéresse — pour reprendre l'expression du Ministre allemand — Prométhée, c'est-à-dire la réanimation de l'économie. Dans cette perspective, le développement et l'orientation de l'épargne constituent des points importants.

C'est d'ailleurs, depuis des années et des années, notre grand problème. Tous les gouvernements — et pas seulement ceux de la V<sup>e</sup> République — ont compris que nos ambitions industrielles étaient difficilement soutenues par notre capacité financière. Tout l'effort qui a été accompli depuis quelques années, mais qu'il faut développer encore, porte précisément sur l'extension de cette capacité financière et sur l'orientation de l'épargne vers les investissements.

Voilà qui suppose encore quelques mesures, lesquelles ne sont pas toutes d'ordre réglementaire.

Il en est de même en ce qui concerne l'amélioration des structures. A ce sujet, il est vrai que nous avons encore des progrès à réaliser, notamment en raison du fait que nous ne souhaitons point mener une politique de concentration à tout prix et que nous désirons maintenir, voire développer, les moyennes entreprises.

Mais pour que ces moyennes entreprises se développent, il faut éviter qu'elles tombent sous la coupe de grandes entreprises étrangères. Il faut qu'elles s'associent ; nous souhaitons également créer, à l'image de certaines législations modernes, des sociétés d'intérêts communs groupant des entreprises pour un objet précis, technique ou commercial, et permettant de combiner, au moins pendant un temps, les dimensions traditionnelles de certaines entreprises et l'effort technique ou commercial nécessaires. (*Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V<sup>e</sup> République.*)

S'il le fallait, pour donner telle ou telle autre explication, je reprendrais la parole au cours de ce débat. Mais les propos que je viens de tenir, complétant ceux que vous avez entendus hier, doivent montrer à nos partisans comme à nos adversaires que derrière le texte qui vous est soumis figurent des orientations précises et qu'il nous est facile de les expliciter.

*Question n° 19 posée par M. Lucien GRAND :*

M. le Premier Ministre a déclaré à l'Assemblée Nationale, le 18 mai 1967 (*J. O.* page 1066) que :

« Le déficit du régime général de la sécurité sociale pose un problème budgétaire puisqu'il approchera, en 1967, 3 milliards de francs. Mais n'oublions pas que le déficit des régimes spéciaux, actuellement comblé par subvention budgétaire, dépasse déjà 6 milliards. »

Est-il possible d'obtenir, *régime par régime*, les composantes de ces deux chiffres et tout particulièrement du chiffre de 6 milliards.

En tout état de cause, il ne semble pas, malgré la concision de cette déclaration de M. le Premier Ministre, que ces deux chiffres soient cumulables.

Quelle est la part du déficit des régimes spéciaux qui a été, au titre de la surcompensation ou de tout autre processus, inclusé dans le chiffre de 3 milliards ?

*Réponse* : M. le Ministre des Affaires sociales estime avoir répondu oralement au cours de son audition devant la Commission spéciale à cette question.

*Question n° 20 posée par M. Lucien GRAND :*

Quelles assurances peut-on obtenir sur le maintien de l'autonomie de gestion des régimes de protection sociale agricole et minier ?

*Réponse* : M. le Ministre des Affaires sociales estime avoir répondu oralement au cours de son audition devant la Commission spéciale à cette question.

*Question n° 21 posée par M. D'ANDIGNE :*

M. d'Andigné demande à M. le Premier Ministre si les organisations professionnelles agricoles représentatives et plus particulièrement la Mutualité sociale agricole seront consultées sur les textes qui, éventuellement, réaliseront l'uniformisation de l'application des champs d'application des prestations sociales des différents régimes ?

*Réponse* : M. le Ministre des Affaires sociales estime avoir répondu oralement au cours de son audition devant la Commission spéciale à cette question.

*Question n° 22 posée par D'ANDIGNE :*

M. d'Andigné rappelle à M. le Premier Ministre que, lors des débats sur les Pouvoirs spéciaux devant l'Assemblée Nationale et à l'occasion de différentes déclarations, lui-même et les Ministres ont insisté sur le désir du Gouvernement de donner davantage de responsabilités aux conseils d'administration des organismes de Sécurité sociale ;

— que la Mutualité sociale agricole a toujours marqué l'importance de ces responsabilités et qu'elle a mené une action décentralisée pour moraliser les risques et associer le plus possible les adhérents à la gestion des Caisses ;

et lui demande si le Gouvernement entend mettre en cause l'autonomie de ce régime à l'occasion d'un problème d'équilibre financier, essentiellement de l'assurance maladie du régime général.

*Réponse* : M. le Ministre des Affaires sociales estime avoir répondu oralement au cours de son audition devant la Commission spéciale à cette question.

*Question n° 23 posée par M. D'ANDIGNE :*

M. d'Andigné demande au Gouvernement s'il entend utiliser les pouvoirs spéciaux pour abroger l'article 9 de la loi de finances de 1963 relatif à la prise en charge, par le régime général, de la gestion du régime de sécurité sociale des salariés agricoles, car ce texte a abouti, dans la pratique, à retarder la mise à la disposition des caisses de Mutualité agricole des fonds nécessaires au paiement des prestations, alors qu'il serait plus logique de verser directement au B. A. P. S. A. les subventions que le budget général est obligé de consentir à la Caisse nationale de Sécurité sociale.

*Réponse* : M. le Ministre des Affaires sociales estime avoir répondu oralement au cours de son audition devant la Commission spéciale à cette question.

*Question n° 24 posée par M. MENU :*

Envisage-t-on le retour à une sorte de néolibéralisme social qui, dans le prolongement des procédures utilisées depuis quelques années, laisserait aux régimes légaux obligatoires de prévoyance sociale contre la maladie et la vieillesse le soin de verser des prestations de base rudimentaires, presque d'assistance, alors que les régimes complémentaires recevraient mission de fournir les prestations adaptées à l'évolution économique et aux salaires ?

Ce système ne présente-t-il pas le double et grave inconvénient d'augmenter, en définitive, les frais de gestion qui se cumulent et de laisser à leur sort les catégories sociales à puissance contractuelle faible et à composition démographique coûteuse ?

*Réponse :* M. le Ministre des Affaires sociales estime avoir répondu oralement au cours de son audition devant la Commission spéciale à cette question.

*Question n° 25 posée par M. ARMENGAUD :*

Le Gouvernement pense-t-il que le fait de légiférer par ordonnances remédiera à la rigidité de la structure de l'emploi et aux réticences du personnel devant toute incitation à changer d'activité professionnelle surtout si le personnel bénéficie d'un statut privilégié dans son emploi actuel.

*Réponse :* Les ordonnances, comme les lois, agissent lentement sur les mœurs.

*Question n° 26 posée par M. MENU :*

Quels sont les aménagements des conditions de travail qui, justifiant le recours à des dispositions d'ordre législatif, s'avèrent nécessaires depuis le vote du V<sup>e</sup> Plan ?

L'abaissement de l'âge de la retraite pour certaines catégories ou dans certaines régions entre-t-il dans cette rubrique ?

*Réponse :* Le Gouvernement suit la recommandation du V<sup>e</sup> Plan.

*Question n° 27 posée par M. MESSAUD :*

Par les mots : « une meilleure coordination des régimes publics et privés de garantie contre le chômage » n'entend-on pas, par voie autoritaire, amener l'U.N.E.D.I.C. et les A.S.S.E.D.I.C. — organisations paritaires créées en dehors de la puissance publique — à contribuer plus largement encore à la politique de lutte contre le chômage, en leur faisant prendre le relais de l'aide qu'il appartient normalement à la puissance publique d'assurer.

*Réponse :* M. le Ministre des Affaires sociales estime avoir répondu oralement au cours de son audition devant la Commission spéciale à cette question.

*Question n° 28 posée par M. ARMENGAUD :*

Qu'entend le Gouvernement, du point de vue pratique, par meilleure coordination des régimes publics et privés de garantie contre le chômage ?

*Réponse :* C'est la question qui est à l'étude.

*Question n° 29 posée par M. ARMENGAUD :*

Que signifie l'expression « fruits de l'expansion des entreprises » au paragraphe 2<sup>e</sup> de l'article 1<sup>er</sup>.

*Réponse :* C'est un des objets de l'étude qu'impose le projet de participation.

*Question n° 30 posée par M. BOSSUS :*

Peut-on nous donner l'assurance qu'en aucun cas les droits des anciens combattants et victimes de guerre — notamment en ce qui concerne le droit à réparation dans toutes ses expressions et la Sécurité sociale — ne sauraient être atteints par les mesures envisagées avec l'application des pleins pouvoirs ?

*Réponse :* Le Gouvernement l'a dit.

*Question n° 31 posée par M. JAGER :*

Les départements de l'Est : Bas-Rhin, Haut-Rhin, Moselle, bénéficiant de certaines dispositions spéciales et avantageuses en matière de sécurité sociale, le Gouvernement entend-il mettre en cause ces dispositions à travers les pouvoirs spéciaux, alors que tous les gouvernements qui se sont succédé ont reconnu ces dispositions en quelque sorte comme des droits acquis.

*Réponse :* Le Premier Ministre s'est exprimé là-dessus dans sa réponse à l'Assemblée Nationale.

*Question n° 32 posée par M. Robert SCHMITT :*

Le Gouvernement entend-il, dans le cadre des pouvoirs spéciaux, en général, et plus spécialement dans le domaine de la Sécurité sociale, respecter le statut particulier dont bénéficient les assurés sociaux des trois départements du Rhin et de la Moselle. Il souligne qu'il ne s'agit point d'un privilège mais d'un dû qui remonte à une Ordonnance d'Empire introduite en Alsace-Lorraine par une loi de 1883 maintenue en 1918 comme « Code local des Assurances sociales » auxquelles fut substituée une ordonnance de 1945, maintenant par le décret du 18 juin 1946 les avantages antérieurs concrétisés d'ailleurs par le paiement d'une cotisation supplémentaire de 1 %.

Ces avantages portent sur :

- l'autonomie de la gestion financière ;
- l'assurance invalidité ;
- l'assurance vieillesse,

permettant la prise en compte de la totalité des années de cotisations au-delà du maximum de 30 ans, permettant la majoration des pensions d'après le nombre et la classe des cotisations versées, permettant d'attribuer aux veuves d'employés une pension à l'âge de 60 ans sans condition d'invalidité ;

— le taux de remboursement de l'assurance maladie (remboursement des honoraires et des médicaments à 90 % au lieu de 80 % pour le régime général et remboursement à 100 % des frais d'hospitalisation dès le premier jour).

*Réponse :* Le Premier Ministre s'est exprimé là-dessus dans sa réponse à l'Assemblée Nationale.

*Question n° 33 posée par M. Robert SCHMITT :*

Le Gouvernement entend-il, comme à plusieurs reprises dans le passé, trouver un remède universel aux difficultés financières de la sécurité sociale, par un nouvel abattement de la marge bénéficiaire des pharmaciens d'officine et par de nouvelles contraintes dans l'abattement du prix des fabricants de produits pharmaceutiques, ignorant ainsi la réalité des problèmes des pharmacies de banlieue, de bourgades et de campagne, véritables postes avancés de la santé publique ;

— qui ne sauraient supporter, dans le cadre de l'exercice normal de leur profession, une nouvelle diminution de leurs moyens d'existence ;

— que les bénéficiaires substantiels de certaines pharmacies de centre-ville sont largement épongés par la fiscalité ;

— que, si certaines spécialités ont des prix élevés, c'est que, hélas, trop souvent ils sont tributaires de brevets étrangers dont nous sommes démunis faute d'avoir permis d'incorporer dans le cadre des prix de l'industrie pharmaceutique, des frais de recherches substantiels ;



— qu'aujourd'hui la France est dans l'obligation d'importer des licences et de payer des redevances alors qu'autrefois, grâce à sa recherche médicale, elle découvrait et exportait des médicaments nouveaux.

Il lui demande enfin s'il entend réduire le prix des médicaments par une réduction de la T. V. A.

*Réponse :* Toutes les questions soulevées sont à l'étude.

*Question n° 34 posée par M. MENU :*

Quels sont, depuis le vote de la loi du 3 décembre 1966 d'orientation et de programme sur la formation professionnelle, les circonstances et les faits nouveaux qui justifient le recours à une délégation de pouvoirs pour « faciliter la formation des jeunes et des adultes en vue de permettre leur adaptation à l'évolution de l'économie » ?

*Réponse :* La loi d'orientation et de programme sur la formation professionnelle du 3 décembre 1966 a défini des objectifs, prévu des procédures et donné des moyens propres à permettre ou faciliter la formation professionnelle des jeunes et des adultes, compte tenu des besoins, notamment de l'économie. Mais à l'occasion d'une nouvelle définition de la politique de l'emploi, des problèmes d'harmonisation se posent avec la politique de formation professionnelle.

Il s'agit là de deux politiques, qui s'articulent et s'épaulent l'une l'autre.

C'est pour permettre une telle harmonisation que les pouvoirs spéciaux sont demandés en cette matière.

*Question n° 35 posée par M. LAMOUSSE :*

Quelles sont les raisons qui, cinq mois après la promulgation de la loi du 3 décembre 1966 d'orientation et de programme sur la formation professionnelle, et alors que les textes d'application ne sont pas publiés, justifient une demande de délégation de pouvoirs ?

*Réponse :* La loi d'orientation et de programme sur la formation professionnelle du 3 décembre 1966 a défini des objectifs, prévu des procédures et donné des moyens propres à permettre ou faciliter la formation professionnelle des jeunes et des adultes, compte tenu des besoins, notamment de l'économie. Mais à l'occasion d'une nouvelle définition de la politique de l'emploi, des problèmes d'harmonisation se posent avec la politique de formation professionnelle.

Il s'agit là de deux politiques, qui s'articulent et s'épaulent l'une l'autre.

C'est pour permettre une telle harmonisation que les pouvoirs spéciaux sont demandés en cette matière.

*Question n° 36 posée par M. LAMOUSSE.*

Quelles raisons et quelle urgence justifient l'orientation qui semble avoir récemment été donnée aux réformes scolaires et qui fait perdre son sens à la prolongation de la scolarité jusqu'à 16 ans ?

Les travaux préparatoires prouvent que la formation professionnelle ne doit pas être donnée avant la fin de la scolarité obligatoire et il n'est pas possible de considérer que l'obligation scolaire est respectée quand l'enfant est astreint à un enseignement professionnel, même associé à un enseignement général.

*Réponse :* Il n'y a rien de changé aux principes. La formation professionnelle proprement dite n'est pas donnée avant 16 ans. Avant cet âge est dispensée une préformation ; on prépare et facilite l'orientation ; on donne un niveau de base pour que la véritable formation spécialisée, donnée après 16 ans, puisse porter tous ses fruits.

*Question n° 37 posée par M. DE MONTIGNY :*

Le régime juridique du concordat ou de la faillite des entreprises sera-t-il modifié par voie d'ordonnances, alors qu'il a été annoncé que le Parlement sera très prochainement confronté avec ces problèmes par la procédure législative normale ? (Déclaration de M. Debré à la deuxième séance du 19 mai 1967 de l'Assemblée Nationale, *Journal officiel*, page 1122, 1<sup>re</sup> colonne).

*Réponse :* Le Parlement est actuellement saisi d'un projet de loi sur le règlement judiciaire, la liquidation des biens, la faillite personnelle et les banqueroutes.

Ce projet fait en ce moment l'objet du travail de la commission des lois. Il permettra une remise en ordre en la matière.

*Question n° 38 posée par M. MASTEAU :*

Peut-on connaître dès maintenant les intentions du Gouvernement en ce qui concerne la réanimation des régions déprimées ?

Les mesures à prendre se situent-elles dans une politique tendant à franchir une nouvelle étape dans l'organisation des régions de programme ?

*Réponse :* Le Gouvernement étudie avant tout des mesures d'ordre économique.

*Question n° 39 posée par M. MASTEAU :*

Le reclassement des cadres dans la fonction publique, évoqué il y a quelques mois par le Premier Ministre, sera-t-il opéré par voie d'ordonnances ?

*Réponse :* La question est à l'étude.

II. — LES POUVOIRS SPECIAUX SOUS LES III<sup>e</sup>, IV<sup>e</sup> ET V<sup>e</sup> REPUBLIQUES

1<sup>o</sup> Tableau récapitulatif des lois de pleins pouvoirs sous les III<sup>e</sup>, IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> Républiques.

CIRCONSTANCES POLITIQUES	DEMANDES de pleins pouvoirs et lois (motifs).
<b>1914-1918. — PREMIERE GUERRE MONDIALE</b>	
— <i>Gouvernement Viviani</i> ..... (Juin 1914)	— <i>Deux lois du 5 août 1914</i> : — besoins de la défense nationale ; — prorogation des échéances des valeurs négociables autorisée par décret.
— <i>Gouvernement Briand</i> ..... (Octobre 1915)	— <i>Le 30 décembre 1916</i> : — demande pleins pouvoirs (nécessité de la défense nationale) rejetée par les Chambres.
— <i>Gouvernement Clemenceau</i> ..... (Novembre 1917)	— <i>Loi du 10 février 1918</i> : permet à des décrets d'intervenir dans le domaine du ravitaillement. — <i>Loi du 17 octobre 1919</i> : permet au Gouvernement d'appliquer par décret, à l'Alsace-Lorraine, certaines dispositions de la législation française.
<b>ELECTIONS DE NOVEMBRE 1919</b>	
— <i>Gouvernement Poincaré</i> ..... (Mars 1924)	— <i>Loi du 22 mars 1924</i> : permet de réaliser des économies, de procéder à toutes réformes administratives.
<b>ELECTIONS DU 11 MAI 1924</b>	
— <i>Gouvernement Briand</i> ..... (Novembre 1925)	— <i>Le 17 juillet 1926</i> , projet Caillaux : demande de délégation de pouvoirs jusqu'au 30 novembre 1926, rejetée par le Parlement.
— <i>Gouvernement Poincaré</i> ..... (Juillet 1926)	— <i>Loi du 3 août 1926</i> : — économies ; — réformes administratives (en particulier, suppression par décrets de certains conseils de préfecture, de certains tribunaux) ; — redressement financier ; — tarifs douaniers et fiscaux.

CIRCONSTANCES POLITIQUES	DEMANDES de pleins pouvoirs et lois (motifs).
<b>ELECTIONS AVRIL 1928</b>	
<b>ELECTIONS MAI 1932</b>	
— <i>Gouvernement Chautemps</i> ..... (Novembre 1933.)	— <i>Loi du 28 décembre 1933</i> : Loi d'économies administratives. — Habilitation suspendue en janvier 1934 (chute du Ministère).
— <i>Gouvernement Doumergue</i> ..... (Février 1934.)	— <i>Loi du 28 février 1934</i> (art. 36 du projet de loi de finances) : décrets comportant réformes administratives, suppressions d'emplois, réforme du régime des pensions. — <i>Loi du 28 février 1934</i> : autorisant des modifications des tarifs douaniers. — <i>Loi du 6 juillet 1934</i> : réforme fiscale.
— <i>Gouvernement P.-E. Flandin</i> ..... (Novembre 1934.)	— <i>Le 31 mai 1935</i> : refus des pleins pouvoirs (pour l'assainissement des fi- nances publiques, la reprise de l'acti- vité économique, la défense du crédit public, le maintien de la monnaie).
— <i>Gouvernement Bouisson</i> ..... (Juin 1935.)	— <i>Le 4 juin 1935</i> : refus des pleins pouvoirs (sur un programme déflation- niste).
— <i>Gouvernement Laval</i> ..... (Juin 1935.)	— <i>Loi du 8 juin 1935</i> : défense du franc et lutte contre la spéculation.
— <i>Gouvernement Sarraut</i> ..... (Janvier 1936.)	— <i>Loi du 26 février 1936</i> : habilitation en matière douanière.
<b>ELECTIONS AVRIL 1936</b>	
— <i>Gouvernement Blum</i> ..... (Juin 1936.)	— <i>Loi du 13 août 1936</i> : habilitation en matière douanière. — <i>En juin 1937</i> , Blum demande les pleins pouvoirs financiers. — Refus. — Démis- sion.
— <i>Gouvernement Chautemps</i> ..... (Juin 1937.)	— <i>Loi du 30 juin 1937</i> : pleins pouvoirs financiers accordés (lutte contre la spéculation, mesures de redressement économique, contrôle des prix, équi- libre budgétaire). — <i>En mars 1938</i> : Le gouvernement Chau- temps sollicite une nouvelle délégation de pouvoirs qui lui est refusée (néces- sités de la Défense nationale, redres- sement économique et financier).

CIRCONSTANCES POLITIQUES	DEMANDES de pleins pouvoirs et lois (motifs).
<p>— <i>Gouvernement Daladier</i>..... (Avril 1938)</p>	<p>— <i>Loi du 13 avril 1938</i> : Redressement financier. Défense nationale.</p> <p>— <i>Loi du 5 octobre 1938</i> : Redressement économique et financier.</p> <p>— <i>Loi du 19 mars 1939</i> : Le Gouvernement est autorisé, jusqu'au 30 novembre, à prendre les mesures nécessaires à la défense nationale.</p> <p>— <i>Loi du 8 décembre 1939</i> : Idem.</p>
<p>— <i>Gouvernement Pétain</i>..... (Juin 1940)</p>	<p>— <i>Loi du 10 juillet 1940</i> : Le pouvoir constituant est délégué à l'Exécutif.</p>
<p><b>ELECTIONS DU 21 OCTOBRE 1945</b></p>	
<p>— <i>Gouvernement de Gaulle</i>.....</p>	<p>— <i>Loi du 12 décembre 1945</i> : Délégation en matière budgétaire à la Commission des Finances (deux mois).</p>
<p>— <i>Gouvernement Gouin</i>.....</p>	<p>— <i>Loi du 8 février 1946</i> : Prorogation de la loi du 12 décembre 1945 (trois premiers mois de 1946).</p>
<p><b>ELECTIONS DU 2 JUIN 1946</b></p>	
<p>— <i>Gouvernement Bidault</i>.....</p>	<p>— <i>Première loi du 7 octobre 1946</i> : Détermination, par décrets, de la composition du mode d'élection, du fonctionnement et de la compétence des assemblées locales dans les T. O. M. (jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1947).</p>
<p>— <i>Gouvernement Bidault</i>.....</p>	<p>— <i>Deuxième loi du 7 octobre 1946</i> : Fixation du régime spécial de la sécurité sociale des ouvriers mineurs (délai de trois mois).</p>
<p><b>REFERENDUM DU 13 OCTOBRE 1946</b></p>	
<p>— <i>Gouvernement Bidault</i>.....</p>	<p>— <i>Loi du 19 octobre 1946</i> (art. 2, alinéas 2 et 3 ; art. 140, alinéa 1). Statut général de la fonction publique. Autorise l'exécutif à y déroger (art. 2). Art. 140 : décrets pour l'organisation d'institutions sociales dans les administrations ou services publics et pour la fixation de règles applicables aux fonctionnaires en matière de sécurité sociale, sans qu'il puisse être porté atteinte aux avantages acquis.</p>

CIRCONSTANCES POLITIQUES	DEMANDES de pleins pouvoirs et lois (motifs).
<b>ELECTIONS DU 10 NOVEMBRE 1946</b>	
— <i>Gouvernement Ramadier</i> .....	— <i>Loi du 25 juin 1947 (art. 1<sup>er</sup>) :</i> <i>Economies budgétaires :</i> Décrets à l'effet de réduire de 30 milliards les dépenses de l'Etat pour l'exercice 1947 (dépenses militaires et civiles).
— <i>Gouvernement Schuman</i> .....	— <i>Loi du 31 décembre 1947 (art. 3) :</i> <i>Budget de 1948 :</i> Possibilité de déroger par décrets à la répartition des crédits par chapitres.
— <i>Gouvernement A. Marie</i> .....	— <i>Loi du 17 août 1948 :</i> <i>Redressement économique et financier.</i> <i>Titre I. — Réforme des services publics sauf organisation judiciaire et défense nationale.</i> — Réorganisation d'établissements à caractère industriel et commercial, et entreprises nationales. — Contrôle et réforme du financement de la Sécurité sociale. — Mesures nécessaires pour l'approbation du Plan de modernisation et d'équipement. — Réforme fiscale (art. 5). <i>Titre II. — Détermination d'un domaine réglementaire par nature (art. 7).</i>
— <i>Gouvernement Queuille</i> .....	— <i>Loi du 24 septembre 1948 (art. 1, 7, 11) :</i> <i>Economies budgétaires et réforme fiscale.</i> — <i>Loi du 21 décembre 1948 (art. 2) :</i> <i>Budget. Vote de crédits par ministère et non plus par chapitre.</i> — <i>Loi du 5 juillet 1949 (art. 2) :</i> <i>Economies budgétaires.</i>
— <i>Gouvernement Bidault</i> .....	— <i>Loi du 31 juillet 1950 :</i> <i>Budget :</i> Transferts de crédits budgétaires.
— <i>Gouvernement Pleven</i> .....	— <i>Première loi du 8 août 1950 :</i> Pendant un mois, <i>relance de l'activité économique</i> par suppression ou réduction d'impôts.

CIRCONSTANCES POLITIQUES	DEMANDES de pleins pouvoirs et lois (motifs).
— <i>Gouvernement Pleven</i> (suite) . . . . .	— <i>Deuxième loi du 8 août 1950</i> (art. 33) : Encouragement à la construction par allègements fiscaux.
	— <i>Loi du 30 novembre 1950</i> : Conditions de service militaire.
	— <i>Loi du 8 janvier 1951</i> : Economies budgétaires :
	Majoration d'impôts. Possibilité de transferts de crédits.
	— <i>Loi du 31 décembre 1951</i> (art. 4) : Mesures avant promulgation de la loi de finances.
	— <i>Loi du 14 avril 1952</i> (art. 6, 45, 73) : Economies budgétaires :
	Abattements de crédits. Aménagement fiscal (revenus mobiliers).
	— <i>Loi du 7 février 1953</i> (art. 8, 69, 70) : Budget :
	Suspension et reports de versements de l'Etat. Aménagements fiscaux. Modification de la Sécurité sociale.
	— <i>Le 12 mai 1953</i> : demande de pouvoirs spéciaux refusée (réduction des dépenses des services publics).
	— <i>Le 27 mai 1953</i> : refus de la demande de pleins pouvoirs (Redressement économique et financier.)
	— <i>Le 3 juin 1953</i> : refus de la demande de pleins pouvoirs (Redressement économique et financier.)
	— <i>Le 10 juin 1953</i> : refus de la demande de pleins pouvoirs (Redressement économique et financier.)
	— <i>Loi du 11 juillet 1953</i> : Pouvoirs spéciaux en matière économique, financière et fiscale.
	— <i>Loi du 14 août 1954</i> : Mise en œuvre d'un programme d'équilibre financier, d'expansion économique et de progrès social.
	— <i>Loi du 2 avril 1955</i> : Prorogation jusqu'au 20 mai 1955 des pouvoirs spéciaux attribués au précédent gouvernement.

CIRCONSTANCES POLITIQUES	DEMANDES de pleins pouvoirs et lois (motifs).
<b>ELECTIONS DE JANVIER 1956</b>	
— <i>Gouvernement Guy Mollet</i> .....	— <i>Loi du 16 mars 1956</i> (complétée, modifiée et reconduite par les lois du 26 juillet 1957, 15 novembre 1957 et 22 mai 1958) : Pouvoirs spéciaux pour l'Algérie.
— <i>Gouvernement M. Bourgès-Maunoury</i> .....	— <i>Loi du 23 juin 1956</i> : Mesures propres à assurer l'évolution des T. O. M.
— <i>Gouvernement F. Gaillard</i> .....	— <i>Loi du 26 juin 1957</i> : Mesures d'ordre budgétaire, fiscal et économique.
— <i>Gouvernement P. Pflimlin</i> .....	— <i>Loi du 26 juillet 1957</i> : Extension à la métropole des pouvoirs spéciaux pour l'Algérie.
— <i>Gouvernement de Gaulle</i> .....	— <i>Loi du 7 août 1957</i> : Construction, équipements collectifs (complétée par une loi du 5 avril 1958).
	— <i>Loi du 15 novembre 1957</i> : Renouvellement des pouvoirs spéciaux pour la Métropole et l'Algérie.
	— <i>Loi du 13 décembre 1957</i> : Fiscalité, budget, commerce extérieur, marchés.
	— <i>Investiture le 13 mai 1958</i> : Annonce d'une demande de pouvoirs spéciaux en matière économique, fiscale.
	— <i>Loi du 3 juin 1958</i> : Dispositions nécessaires au redressement de la Nation, sauf dans les matières réservées à la loi par la tradition constitutionnelle républicaine.
	— <i>Loi du 3 juin 1958</i> : Portant reconduction de la loi du 16 mars 1956 relative aux pouvoirs spéciaux en Algérie.
<b>ELECTIONS DE NOVEMBRE 1958</b>	
— <i>Gouvernement Debré</i> .....	— <i>Loi du 4 février 1960</i> : Mesures relatives au maintien de l'ordre, à la sauvegarde de l'Etat, à la pacification et à l'administration de l'Algérie.



CIRCONSTANCES POLITIQUES	DEMANDES de pleins pouvoirs et lois (motifs).
— <i>Gouvernement Debré (suite).....</i>	— <i>Loi du 30 juillet 1960 :</i> Mesures nécessaires pour lutter contre certains fléaux sociaux.
	— <i>Loi du 26 décembre 1961 :</i> Accueil et réinstallation des Français d'outre-mer.
	— <i>Loi du 13 avril 1962 :</i> Accords à établir et mesures à prendre au sujet de l'Algérie sur la base des déclarations gouvernementales du 19 mars 1962.
— <i>Premier Gouvernement Pompidou..</i>	— <i>Loi du 8 août 1962 (art. 24) :</i> Adaptation de l'organisation des marchés agricoles à la politique agricole commune.
<b>ELECTIONS DE NOVEMBRE 1962</b>	
— <i>Deuxième Gouvernement Pompidou.</i>	— <i>Loi du 14 décembre 1964 :</i> Relative à l'application de certains traités internationaux (liberté d'établissement et des prestations de services à l'intérieur de la C. E. E.). (Aucune ordonnance d'application.)
	— <i>Loi du 6 juillet 1964 :</i> Relative à l'application de certains traités internationaux (même contenu que la loi du 14 décembre 1964). (Aucune ordonnance d'application.)
— <i>Troisième Gouvernement Pompidou.</i>	— <i>Loi du 22 décembre 1966 :</i> Organisant une consultation de la population de la Côte française des Somalis. (Aucune ordonnance d'application.)

**2° Tableau récapitulatif des principales lois d'habilitation  
sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques.**

**PRINCIPALES LOIS D'HABILITATION SOUS LES III<sup>e</sup> ET IV<sup>e</sup> REPUBLIQUES**

**III<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE**  
*Loi du 3 août 1926.*

**A. — Circonstances politiques et économiques :**

- renversement de majorité en 1926 après dislocation du Cartel des gauches.
- démission du Ministère Briand-Caillaux après refus des pleins pouvoirs.
- Herriot forme un second Ministère (20 juillet 1926).
- crise croissante de la trésorerie. Ministère renversé le 21 juillet.
- appel à M. Poincaré et formation du « Grand Ministère ».

B. — Loi d'habilitation : Economies et réformes administratives :

Art. 1<sup>er</sup>. — « Le Gouvernement est autorisé à procéder par décrets, jusqu'au 31 décembre 1926 à toutes suppressions, fusions d'emplois, d'établissements ou de services. Lorsque ces mesures nécessiteront soit des modifications à des organisations — formalités ou procédures fixées par la loi — soit des annulations ou des transferts de crédits, elles devront être soumises à la Chambre dans un délai de trois mois. »

Art. 12, 13. — Extension du pouvoir exécutif en matière fiscale et douanière.

C. — Décrets pris en application :

Le Gouvernement met au point son programme d'économies et de rationalisation de l'administration par décrets.

— 9 août 1926 : suppression de conseils de préfecture et remplacement par des conseils de préfecture interdépartementaux.

— 13 août 1926 : réduction du nombre des arrondissements administratifs (suppression de 106 sous-préfectures, de 70 emplois de secrétaires généraux, de 153 recettes des Finances).

— réduction et suppression dans les services de la Guerre, Marine, Travaux publics, Justice (suppression de 227 tribunaux de première instance, 318 prisons, 92 conservations d'hypothèques).

— décentralisation en faveur des collectivités locales.

— pouvoirs plus étendus des conseils généraux et des conseils municipaux.

— déconcentration au profit des Préfets.

— institution de juges délégués.

— augmentation de la compétence civile et pénale des juges de paix.

*Loi du 28 février 1934.*

A. — Circonstances politiques et économiques.

— Législature 1932-1936 :

Succès des Gauches aux élections générales de 1932. La majorité, divisée dès l'origine, doit affronter les problèmes économiques et financiers tragiques dus à la dépression. Elle n'y réussit pas. Instabilité ministérielle accrue. Ministères : Herriot ; Paul-Boncour ; Daladier ; Sarraut ; Chautemps ; Daladier ; Doumergue.

30 janvier-7 février 1934 : 2<sup>e</sup> Ministère Daladier ; explosion sanglante du 6 février 1934 (agitation des ligues).

9 février-8 novembre 1934 : 2<sup>e</sup> Ministère Doumergue « d'union nationale ».

Le Parti radical-socialiste apporte son concours « en vue d'une œuvre de salut public ».

Les Socialistes préfèrent demeurer dans l'opposition. Grève générale du 12 février, riposte de l'extrême-gauche au 6 février ;

Le 16 février : le Gouvernement obtient la création d'une commission d'enquête sur l'affaire Stavisky.

— Vote du Budget de 1934 : le Cabinet, au lieu de soumettre des propositions hâtives au Parlement, demande et obtient l'autorisation de prendre par décrets-lois les mesures d'économie qu'exigera l'équilibre du budget, jusqu'au 30 juin 1934. La question de confiance avait été posée.

Le Budget sera voté le 28 février 1934.

B. — Loi d'habilitation (art. 36 de la loi de finances du 28 février) :

« Le Gouvernement est autorisé à prendre, nonobstant toutes dispositions législatives contraires, par décrets rendus en Conseil des Ministres et contresignés du Président du Conseil et du Ministre des Finances, les mesures d'économie qu'exigera l'équilibre budgétaire. »

C. — Mesures prises et réactions.

Première série de décrets-lois, le 4 avril 1934 : on en attend une économie de 2.760 millions, une aggravation de la pression fiscale étant exclue.

Les décrets les plus importants visent :

— la réforme administrative et la suppression d'emplois : 10 % d'emplois de fonctionnaires supprimés, les crédits réduits de 10 % devant contraindre les administrations à se réformer ;

— la réforme du régime des pensions d'ancienneté : les versements pour pension ne sont que le 1/7 des charges de la dette viagère. On pose le principe d'une pension égale à 50 % du dernier traitement d'activité ;

— la répression des abus et des cumuls : règles strictes sur le cumul de traitements, de traitement et d'une retraite ;

— prélèvement sur les traitements : les prélèvements antérieurs du fait des lois sont rapportés et remplacés par un prélèvement sans abattement de 5 % (petits traitements), de 10 % (traitements élevés).

— Autres mesures :

— suppression et contrôle en ce qui concerne les offices ;

— réorganisation du secours de chômage et du mécanisme financier de la loi des assurances sociales ;

— réorganisation des chemins de fer.

Tous ces décrets-lois sont mal accueillis à gauche : mouvements de protestation.

M. Jouhaux fait savoir que cette politique de déflation avait connu des échecs à l'étranger, que la diminution du pouvoir d'achat des fonctionnaires et agents des services publics aggraverait la crise en développant la sous-consommation.

Nouvelle série de décrets-lois, le 15 avril (6 décrets-lois) : portant à 6 milliards la résorption du déficit budgétaire. Ces décrets concernent les anciens combattants (révision des conditions d'attribution de la carte et des pensions abusives — réglementation du choix des pharmaciens en matière de soins gratuits — retraite du combattant — retenue de 8 % sur les pensions de guerre — fusion des trois offices : combattants, mutilés, pupilles).

Les manifestations se poursuivent.

Le 20 avril, deux décrets-lois : sur le régime des retraites des cheminots, sur la coordination des transports routiers et ferroviaires.

D'après Doumergue, toutes ces mesures avaient ramené la confiance, celle-ci se manifestant par une hausse importante des rentes françaises (du fait, semble-t-il, d'achats effectués par de petits épargnants), par un afflux d'or à la Banque de France (119 millions en cinq jours). Il fait également le procès de ceux qui veulent voir la France réduire ses armements.

Le 16 mai 1934 : rentrée du Parlement, qui refuse de fixer de suite la date de discussion des interpellations socialistes sur les politiques agricole et sociale, sur les décrets-lois relatifs aux anciens combattants et victimes de guerre.

Le 18 mai, à la Chambre : Doumergue accepte la discussion sur la politique extérieure et s'oppose à la discussion sur les autres interpellations.

L'agitation socialiste persiste.

Le Ministère Doumergue démissionnera le 8 novembre 1934.

*Loi du 7 juin 1935.*

A. — Circonstances politiques et économiques.

Pleins pouvoirs accordés le 7 juin (324 voix contre 160, les radicaux-socialistes s'étant abstenus en majorité) jusqu'au 31 octobre « pour assurer la défense du franc et la lutte contre la spéculation ».

Pour le Gouvernement, le marasme économique est dû à la disparité des prix intérieurs français exprimés en or et des prix mondiaux (écart défavorable de 10 % environ). Il faut éviter la dévaluation de la monnaie ; nécessité de comprimer les prix nominaux en s'attaquant aux prix de revient et pousser la déflation jusqu'à ses limites ultimes.

B. — Décrets-lois :

1° 16 juillet 1935 : 29 décrets-lois portant essentiellement sur :

— réduction forfaitaire de 10 % effectuée sur tous les paiements du Trésor (dépenses de personnel — subventions — partie de la dette viagère) sur les dépenses des collectivités publiques (autres que l'Etat), des entreprises concessionnaires de services publics ;

— taxe sur le revenu des valeurs mobilières au porteur portée de 17 à 24 % et majoration de l'impôt général sur les hauts revenus ;

— guerre aux abus, suppression des dépenses superflues, réduction du versement annuel de l'Etat à la caisse de garantie des assurances sociales ;

— mesures économiques tendant à abaisser le coût de la vie et à la reprise des affaires (baisses de prix du pain, de l'électricité, du gaz, du charbon, des loyers...).

*Effets* : mécontentement profond — succès de l'extrême gauche aux élections municipales — naissance du Front populaire — émeutes à Brest, Toulon...

2° 8 août : 83 décrets-lois visant à « stimuler la reprise de l'activité économique, à assurer la défense de l'épargne et à abaisser le coût de la vie ».

*Effets* : Protestations.

En automne, évolution des radicaux-socialistes vers l'extrême gauche.

Lors de la rentrée parlementaire, critiques contre la politique de déflation, M. Paul Reynaud préconisant la dévaluation.

Démission du Gouvernement Laval le 22 janvier 1936.

*Loi du 30 juin 1937.*

A. — Circonstances politiques et économiques.

— dislocation de la majorité du Front populaire.

— retrait du Gouvernement Blum, après le refus des pleins pouvoirs par le Sénat.

— nouveau Gouvernement Chautemps (3<sup>e</sup> Ministère) : incertitude sur le programme, accueil réservé de l'opposition, persistance de l'agitation sociale, durcissement socialiste.

— déficit budgétaire, crise de trésorerie.

— chômage et stagnation.

B. — Loi d'habilitation : Redressement économique et financier.

*Article unique.* — « Le Gouvernement est autorisé, jusqu'au 31 août 1937, à prendre par décrets délibérés en Conseil des Ministres, toutes mesures tendant à assurer la répression des atteintes au crédit de l'Etat, la lutte contre la spéculation, le redressement économique, le contrôle des prix, l'équilibre du budget et de la trésorerie, et la défense, sous contrôle des changes, de l'encaisse de la Banque de France.

« Ces décrets seront soumis à la ratification des Chambres dans les trois mois de la promulgation de la présente loi ou, en tout cas, à la première séance de la session extraordinaire de 1937. »

Vote acquis à la Chambre, grâce aux voix communistes.

C. — Décrets pris en application :

- nombreux décrets financiers ;
- économies, fonds de soutien des rentes, réévaluation partielle de l'encaisse de la Banque de France ;
- limitation des dépenses des collectivités locales, contrôle accru ;
- effort pour faciliter une reprise de la production.

*Loi du 13 avril 1938.*

A. — Circonstances politiques et économiques.

- dislocation de la majorité du Front populaire, démission du second gouvernement Blum ;
- renversement de la majorité : constitution d'un gouvernement Daladier (modérés et radicaux), le 12 avril 1938 ;
- fuite des capitaux et chute du franc ;
- la situation internationale réclame un effort pour la défense nationale et une imposition accrue ;
- nécessité de solutions rapides et sévères : le Gouvernement demande de larges pouvoirs financiers, précisant, dans l'exposé des motifs de son projet, qu'après l'émission de la réglementation de première urgence, il soumettrait au Parlement, suivant des procédures normales, des projets de loi de nature à poursuivre le redressement économique et l'assainissement financier du pays qu'il se promettait de commencer.

B. — Loi d'habilitation.

*Article unique.* — « Le Gouvernement est autorisé, jusqu'à la clôture de la session ordinaire des Chambres, et au plus tard jusqu'au 31 juillet 1938, à prendre, par décrets délibérés en Conseil des Ministres, des mesures qu'il juge indispensables pour faire face aux dépenses nécessitées par la Défense nationale et redresser les finances et l'économie de la Nation. »

« Ces décrets seront soumis à la ratification des Chambres au cours de la session extraordinaire et, au plus tard, le 31 décembre 1938. »

Projet adopté à la Chambre par 514 voix contre 8.

Au Sénat : pleins pouvoirs votés à l'unanimité.

C. — Décrets pris en application.

1<sup>er</sup> mai 1938. — Premier train de décrets-lois :

- majoration fiscale ;
- unité budgétaire ;
- contrôle des subventions ;
- assouplissement de la réglementation du travail ;
- domaine du crédit ; développement de l'emploi de chèques...

4 mai 1938. — Nouveaux décrets pour stabiliser la monnaie.

Second train de décrets-lois visant à la relance de l'activité économique (53 textes) :

- programmes de travaux ;
- mesures pour le développement du crédit au commerce et à l'industrie ;
- mesures concernant la politique des exportations et la politique impériale, de nouvelles mesures sociales (assouplissement de la loi de quarante heures et possibilité d'heures supplémentaires) ;
- mesures financières concernant la gestion des finances locales et étatiques.

28 juin. — Nouveaux décrets-lois :

- ratification d'une convention entre l'Etat et la Banque de France ;

*Loi du 5 octobre 1938.*

A. — Loi tendant à accorder au Gouvernement les pouvoirs pour réaliser le redressement immédiat de la situation économique et financière du pays.

*Article unique.* — « Le Gouvernement est autorisé jusqu'au 18 novembre 1938 à prendre par décrets délibérés et approuvés en Conseil des Ministres les mesures destinées à réaliser le redressement immédiat de la situation économique et financière du pays ».

« Ces décrets qui auront force de loi seront soumis à la ratification des Chambres avant le 1<sup>er</sup> janvier 1939. »

Le vote est acquis avec difficulté : abstention des socialistes et hostilité des communistes.

Au Sénat, 280 voix favorables contre 2.

B. — Décrets pris en application.

Ils constituent le programme Marchandeaup.

Une série de décrets-lois fut publiée le 13 novembre 1938.

Les premières mesures avaient pour but de rétablir un régime plus libéral du travail, des prix et du crédit.

Des efforts sont demandés au contribuable ; réévaluation de l'encaisse-or de la Banque ; financement des charges publiques par des appels au marché monétaire ; suppression des emprunts d'Etat.

C. — Accueil.

Opinion publique réservée ; unité syndicale contre les décrets-lois ; manifestations de travailleurs.

IV<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

*Loi du 17 août 1948.*

La loi du 17 août 1948, article 6, décide que dans les matières ayant par nature un caractère réglementaire, des décrets pris en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat et sur rapport du Ministre des Finances et des Ministres intéressés, pourront abroger, modifier ou remplacer les dispositions législatives en vigueur : les pouvoirs spéciaux du Gouvernement sont alors fondés sur la délégalisation, c'est-à-dire sur une nouvelle délimitation des matières réglementaires par nature, dans lesquelles les lois perdent le caractère législatif. L'article 7 de la même loi donne la liste de ces matières : organisation, fonctionnement et contrôle de tous les services et établissements publics, certains points du statut des personnels, assistance et sécurité sociale, changes, emprunts et valeurs, prix et contrôle économique, moyennant un certain nombre de réserves (par exemple : justice, armée). L'usage de ces pouvoirs n'était pas limité au Gouvernement de 1948 (ministère Marie) mais durable : des centaines de décrets ont été pris en vertu de la loi de 1948. Cette loi doit être considérée comme implicitement abrogée par la Constitution de 1958.

*Loi du 11 juillet 1953.*

La loi du 11 juillet 1953, portant redressement économique et financier, énumère, dans son article 5, les attributions qui relèvent du pouvoir réglementaire, dans les formes et conditions prévues par la loi du 17 août 1948 : elle étend donc le domaine réglementaire initial, mais seulement pour un certain délai et parfois dans des matières regardées comme du domaine traditionnel de la loi (organisation judiciaire). Ce pouvoir était attribué au Gouvernement (ministère Laniel) jusqu'au 31 décembre 1953.

La même loi du 11 juillet 1953, article 6, a donné au Gouvernement le pouvoir de suspendre ou de différer, par décrets pris sur le rapport du Ministre des Finances, l'effet financier de toute disposition législative entraînant une dépense pour l'Etat, les collectivités ou les établissements publics. Ce pouvoir expirait le 1<sup>er</sup> octobre 1953.

Enfin la loi du 11 juillet 1953, article 7, attribue au Gouvernement le pouvoir de modifier ou d'abroger des dispositions législatives en vigueur, par décrets pris en Conseil des Ministres, sur rapport du Ministre des Finances et des Ministres intéressés et après avis du Conseil d'Etat, avant le 1<sup>er</sup> octobre 1953. Le même texte énumère les matières concernées (par exemple la réforme du contentieux administratif, la législation des loyers et des transports, etc.) en spécifiant qu'il ne doit pas être porté atteinte aux matières réservées à la loi, soit en vertu des dispositions de la Constitution, soit par la tradition constitutionnelle française, ni à la protection des biens et des libertés publiques, ce qui est contradictoire avec l'habilitation elle-même. Les décrets sont entrés provisoirement en vigueur dès leur publication au *Journal officiel*, mais ne sont devenus définitifs qu'après leur ratification par le Parlement auquel ils ont été soumis avant le 31 décembre 1953.

#### *Loi du 14 août 1954.*

La loi du 14 août 1954 a autorisé le Gouvernement (Ministère Mendès-France) à mettre en œuvre un programme d'équilibre financier, d'expansion économique et de progrès social. Pris en vertu de cette loi, après avis du Conseil d'Etat et en Conseil des ministres, les décrets ont pu modifier ou abroger la législation en vigueur dans les matières énumérées (programmes économiques, investissements, réorganisation foncière, habitat, développement de la recherche, modernisation de la distribution, reconversion des entreprises, etc.), sans qu'il soit porté atteinte aux matières réservées à la loi, aux droits et prérogatives des autorités concédantes en matière de gaz et d'électricité et des collectivités locales. Ces pouvoirs spéciaux étaient attribués au Gouvernement et devaient disparaître en cas de démission ou, en tout cas, le 31 mars 1955. Le budget de 1955 ne devait pas être modifié. Les décrets sont entrés en vigueur dès leur publication, mais ne devaient devenir définitifs qu'après ratification législative; ils ne sont sanctionnés, en dehors des peines prévues à l'article 471, paragraphe 15, du Code pénal, que par les dispositions pénales en vigueur relatives aux mêmes matières, sans que puissent être modifiés ni la qualification des infractions, ni la nature et le quantum des peines applicables.

#### *Loi du 2 avril 1955.*

La loi du 2 avril 1955 a prorogé jusqu'au 20 mai 1955 les dispositions de la loi du 14 août 1954, à l'exception de l'article 33, sur les contrôles, abrogé. Elle a accru les pouvoirs spéciaux du Gouvernement (ministère E. Faure) pour des délais variables suivant les matières : jusqu'au 30 avril 1955 pour les modifications à la législation fiscale, jusqu'au 30 juin pour les mesures de reconversion économique des diverses régions de la France, jusqu'au 31 juillet en ce qui concerne le mode de présentation du budget, mais ce terme a été supprimé par la loi du 6 août 1955, article 8. Ces pouvoirs sont exercés par décrets pris dans les formes prévues à l'article 6 de la loi du 17 août 1948, et parfois soumis à l'avis conforme des commissions parlementaires.

#### *Loi du 16 mars 1956.*

La loi du 16 mars 1956 a attribué des pouvoirs spéciaux au Gouvernement (ministère Guy Mollet) en Algérie : en vue d'assurer la poursuite de l'expansion économique, l'élévation du niveau de vie, la réorganisation administrative, le Gouvernement est habilité à prendre des décrets modifiant ou abrogeant des lois (art. 1<sup>er</sup>) ;

les crédits nécessaires seront ouverts par décret ; après avis du Conseil d'Etat, des décrets pouvaient étendre à l'Algérie des lois et décrets en les adaptant (art. 4) ; enfin le Gouvernement est habilité à prendre toutes les mesures exceptionnelles qu'exigent le rétablissement de l'ordre, la protection des personnes et des biens, la sauvegarde du territoire (art. 5). Les décrets prévus à l'article 1<sup>er</sup> sont soumis à la ratification du Parlement.

L'ensemble de ces pouvoirs a été prorogé *sine die* par l'ordonnance du 7 octobre 1958. La loi du 2 juillet 1959 a prévu que, pendant la période d'application de la loi du 26 mars 1958, des décrets en Conseil des Ministres et en Conseil d'Etat pourraient introduire en Algérie la législation fiscale avec ou sans adaptation, et apporter à la législation fiscale en vigueur en Algérie toutes modifications et adaptations de nature à faciliter le développement économique et social.

L'ordonnance du 5 novembre 1958 précise la portée des mesures prises en vertu de la loi du 16 mars 1956 et de la loi du 26 juillet 1957 pour faciliter l'accès des musulmans à la fonction publique et pour procéder à la fusion entre les cadres algériens et métropolitains. Elle prévoit que les décrets intervenus dans ces domaines portent effet, en tant que de besoin, hors du territoire de l'Algérie, même s'ils dérogent aux statuts, général ou particuliers, des fonctionnaires, ou s'ils interviennent sans l'avis des organismes prévus par ces statuts. Cette ordonnance a un caractère interprétatif et par conséquent une portée rétroactive.

#### *Loi du 23 juin 1956.*

La loi du 23 juin 1956 a autorisé le Gouvernement à mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires d'outre-mer. A cet effet, elle a prévu l'intervention de décrets en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat d'une part, pour modifier dans un sens libéral les institutions de ces territoires et, d'autre part, pour y améliorer les conditions économiques et sociales. Les décrets de la première catégorie entraient en vigueur soit du fait de leur adoption par le Parlement, soit à l'expiration d'un délai de 135 jours à compter de leur dépôt sur le bureau de l'Assemblée Nationale, sauf modifications ou rejet par le Parlement dans ce délai. Les décrets de la seconde catégorie entraient immédiatement en vigueur dès leur publication au *Journal officiel*, mais ne devenaient définitifs qu'après l'accomplissement des formalités de procédure et de délais prévues pour les décrets portant réforme des institutions. Les pouvoirs conférés au Gouvernement par cette loi ont pris fin le 1<sup>er</sup> mars 1957.

#### *Loi du 26 juin 1957.*

La loi du 26 juin 1957 a élargi les pouvoirs normaux du Gouvernement afin de lui permettre de prendre par décrets diverses mesures d'ordre budgétaire, fiscal et économique. La loi prévoyait une procédure de ratification et l'entrée en vigueur des décrets deux mois après leur dépôt sur le bureau du Parlement. Elle contenait les réserves concernant les matières réservées à la loi, la protection des biens et des libertés publiques, qui figuraient déjà dans les lois de 1953 et 1954.

#### *Loi du 7 août 1957.*

La loi du 7 août 1957 a habilité le Gouvernement à prendre par décrets en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat, un ensemble de mesures destinées à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs. Cette loi a été complétée par la loi du 5 avril 1958, qui a fixé les modalités selon lesquelles le Parlement devait approuver les décrets intervenus. La procédure d'approbation prévue s'inspirait des dispositions figurant dans la loi du 5 février 1958 concernant l'Algérie.



*Loi du 13 décembre 1957.*

La loi du 13 décembre 1957 a de nouveau accordé des pouvoirs spéciaux au Gouvernement en matière fiscale et afin de réduire les dépenses publiques, améliorer la situation du commerce extérieur, stabiliser les prix, organiser les marchés, favoriser l'expansion économique et le progrès social outre-mer. L'exercice de ces pouvoirs était limité au 30 juin 1958.

*Loi du 3 juin 1958.*

La loi du 3 juin 1958 a habilité le Gouvernement du général de Gaulle à prendre, pendant six mois, par décrets dénommés ordonnances, les mesures nécessaires au redressement de la nation. Ces décrets, pris en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat, devaient respecter les matières réservées à la loi, les libertés publiques et syndicales, la qualification des crimes et des délits et la détermination des peines applicables, la procédure criminelle, l'aménagement des garanties fondamentales accordées aux citoyens et la législation électorale. Ils sont entrés en vigueur dès leur publication. La loi prévoyait leur dépôt sur le bureau de l'Assemblée Nationale à fin de ratification. Une ordonnance du 5 décembre 1958 a ratifié globalement toutes les ordonnances intervenues en application de cette loi. Le texte de ratification prévoit que ces ordonnances n'auront force de loi qu'en celles de leurs dispositions qui portent sur les matières énumérées à l'article 34 de la Constitution.

**3° Textes des sept lois d'habilitation votées depuis 1959.**

a) *Loi n° 60-101 du 4 février 1960 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, certaines mesures relatives au maintien de l'ordre, à la sauvegarde de l'Etat, à la pacification et à l'administration de l'Algérie (Journal officiel du 4 février 1960).*

Article premier. — Sous la signature du général de Gaulle, Président de la République, conformément à l'article 13 de la Constitution, le Gouvernement actuellement en fonction est autorisé à prendre par ordonnance, dans les conditions prévues aux alinéas 2 et 3 de l'article 38 de la Constitution, les mesures comprises normalement dans le domaine de la loi et nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre, la sauvegarde de l'Etat et de la Constitution, la pacification et l'administration de l'Algérie.

\*  
\* \*

Ordonnances prises en application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 60-101 du 4 février 1960 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, certaines mesures relatives au maintien de l'ordre, à la sauvegarde de l'Etat, à la pacification et à l'administration de l'Algérie (*Journal officiel* du 4 février 1960).

— Ordonnance n° 60-121 du 13 février 1960, modifiant certains articles du Code de procédure pénale et du Code de justice militaire pour l'armée de terre et pour l'armée de mer, en vue notamment de faciliter la poursuite des infractions à la sûreté intérieure ou à la sûreté extérieure de l'Etat (*Journal officiel* du 14 février 1960).

- Ordonnance n° 60-123 du 13 février 1960 portant dérogation temporaire à certaines dispositions de l'article 30 du Code de procédure pénale (*Journal officiel* du 14 février 1960).
- Ordonnance n° 60-156 du 20 février 1960 relative à la mutation ou l'affectation en métropole des fonctionnaires de l'Etat ou de l'Algérie en service en Algérie (*Journal officiel* du 21 février 1960).
- Ordonnance n° 60-257 du 23 mars 1960 concernant les conditions d'attribution et de renouvellement des sursis d'incorporation pour études et apprentissage (*Journal officiel* du 25 mars 1960).
- Ordonnance n° 60-327 du 4 avril 1960 relative à l'élection des conseils généraux des départements algériens (*Journal officiel* du 8 avril 1960 et erratum au *Journal officiel* du 17 avril 1960).
- Ordonnance n° 60-372 du 15 avril 1960 modifiant certaines dispositions de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence (*Journal officiel* du 17 avril 1960).
- Ordonnance n° 60-384 du 18 avril 1960 relative à la répression des infractions commises en relation avec les événements survenus dans les départements algériens depuis le 30 octobre 1954 (*Journal officiel* du 24 avril 1960).
- Ordonnance n° 60-443 du 10 mai 1960 relative aux conditions d'éligibilité aux Conseils municipaux et aux Conseils généraux des départements algériens (*Journal officiel* du 11 mai 1960).
- Ordonnance n° 60-520 du 3 juin 1960 relative à la répression de certains crimes commis en vue d'apporter une aide aux rebelles algériens (*Journal officiel* du 4 juin 1960 et erratum au *Journal officiel* du 5 juin 1960).
- Ordonnance n° 60-529 du 4 juin 1960 modifiant certaines dispositions du Code pénal, du Code de procédure pénale et des codes de justice militaire pour l'armée de terre et pour l'armée de mer en vue de faciliter le maintien de l'ordre, la sauvegarde de l'Etat et la pacification de l'Algérie (*Journal officiel* du 8 juin 1960).
- Ordonnance n° 60-563 du 15 juin 1960 portant prorogation de l'existence de la Société nationale des entreprises de presse (*Journal officiel* du 16 juin 1960).
- Ordonnance n° 60-885 du 18 août 1960 modifiant la loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948, relative au statut spécial des personnels de police (*Journal officiel* du 23 août 1960).
- Ordonnance n° 60-894 du 24 août 1960 modifiant l'article 2 de l'ordonnance n° 60-520 du 3 juin 1960 (*Journal officiel* du 25 août 1960).
- Ordonnance n° 60-1017 du 22 septembre 1960 modifiant l'article 91 de la loi du 31 mars 1928 relative au recrutement de l'armée (*Journal officiel* du 23 septembre 1960).
- Ordonnance n° 60-1036 du 28 septembre 1960 relative à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires et agents ayant commis certaines fautes graves (*Journal officiel* du 29 septembre 1960).
- Ordonnance n° 60-1067 du 6 octobre 1960 modifiant le Code de procédure pénale et le Code de justice militaire pour l'armée de terre et relative à certaines règles de procédure (*Journal officiel* du 7 octobre 1960).
- Ordonnance n° 60-1101 du 15 octobre 1960 relative au rappel d'office par le Ministre dont ils dépendent des fonctionnaires de l'Etat en service dans les départements d'outre-mer, dont le comportement est de nature à troubler l'ordre public (*Journal officiel* du 18 octobre 1960).
- Ordonnance n° 60-1386 du 22 décembre 1960 rendant applicables les dispositions de la loi du 10 janvier 1936 relative aux groupes de combat et milices privées, aux associations et groupements de fait dont l'activité fait obstacle au rétablissement de l'ordre en Algérie (*Journal officiel* du 24 décembre 1960).

- Ordonnance n° 61-101 du 31 janvier 1961 fixant les conditions dans lesquelles les citoyens de statut civil local originaires des départements des Oasis et de la Saoura peuvent obtenir un nom patronymique lorsqu'ils en sont dépourvus (*Journal officiel* du 1<sup>er</sup> février 1961).
- Ordonnance n° 61-102 du 31 janvier 1961 fixant les conditions dans lesquelles les citoyens de statut civil local originaires des départements algériens peuvent obtenir un nom patronymique lorsqu'ils en sont dépourvus (*Journal officiel* du 1<sup>er</sup> février 1961).
- Ordonnance n° 61-103 du 31 janvier 1961 tendant à assurer la répression des destructions volontaires de véhicules (*Journal officiel* du 1<sup>er</sup> février 1961).
- Ordonnance n° 61-104 du 31 janvier 1961 tendant à proroger les dispositions de l'ordonnance n° 60-123 du 13 février 1960 (*Journal officiel* du 1<sup>er</sup> février 1961).
- Ordonnance n° 61-105 du 31 janvier 1961 modifiant l'article 104 de la loi du 13 décembre 1932 relative au recrutement de l'armée de mer et à l'organisation de ses réserves (*Journal officiel* du 1<sup>er</sup> février 1961).
- Ordonnance n° 61-106 du 1<sup>er</sup> février 1961 autorisant la réquisition temporaire des terrains nécessaires à l'installation provisoire de logements destinés aux personnes évacuées de locaux impropres à l'habitation situés dans des agglomérations de Français musulmans (*Journal officiel* du 2 février 1961).
- Ordonnance n° 61-107 du 1<sup>er</sup> février 1961 concernant l'accès des Français musulmans d'Algérie à la fonction publique et leur participation au fonctionnement des services publics, des établissements publics et des entreprises nationalisées (*Journal officiel* du 2 février 1961).
- Ordonnance n° 61-108 du 1<sup>er</sup> février 1961 autorisant l'exercice du droit de réquisition immobilière au profit des forces de police en déplacement pour le maintien de l'ordre (*Journal officiel* du 2 février 1961).
- Ordonnance n° 61-109 du 31 janvier 1961 relative à l'examen des exemptés et des réformés définitifs par les commissions de réforme (*Journal officiel* du 2 février 1961).
- Ordonnance n° 61-112 du 2 février 1961 tendant à modifier les articles 61 et 142 du Code de procédure pénale, l'article 67 du Code de justice militaire pour l'armée de terre et l'article 76 du Code de justice militaire pour l'armée de mer (*Journal officiel* du 3 février 1961).
- Ordonnance n° 61-115 du 2 février 1961 relative aux sanctions applicables en cas d'infraction aux tarifs de fret maximums entre la métropole et les départements algériens (*Journal officiel* du 3 février 1961).
- Ordonnance n° 61-120 du 2 février 1961 portant modification de certaines dispositions du Code de la nationalité française (*Journal officiel* du 4 février 1961).

\*

\* \*

- b) *Loi n° 60-733 du 30 juillet 1960 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, les mesures nécessaires pour lutter contre certains fléaux sociaux. (Journal officiel du 2 août 1960.)*

Article unique. — Le Gouvernement est autorisé, dans la limite des crédits ouverts, à prendre par ordonnances, dans les conditions prévues aux alinéas 2 et 3 de l'article 38 de la Constitution et pendant un délai de quatre mois à compter de la promulgation de la présente loi :

1° Toutes mesures susceptibles de réduire la consommation d'alcool et d'abaisser les prix des jus de fruits et des eaux minérales, ces mesures ne pouvant, toutefois porter atteinte, en aucune manière, aux dispositions régissant le vin et le statut de la viticulture, et d'entraver et même supprimer les réclames des produits alcooliques dans les stades et tous endroits fréquentés par des jeunes ;

2° Toutes mesures tendant à régler, avant le 1<sup>er</sup> septembre 1960, le problème de la franchise des bouilleurs de cru. Les ordonnances ne pourront supprimer le privilège aux personnes qui en bénéficient actuellement ni aux conjoints survivants. Elles devront permettre aux militaires qui en ont été privés du fait de leur présence sous les drapeaux d'en bénéficier. Elles feront participer les récoltants aux prêts et aux subventions prévus pour la fabrication des jus de fruits ;

3° Toutes mesures destinées à mettre en vigueur les dispositions de la Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 2 décembre 1949 ;

4° Toutes mesures propres à lutter contre l'homosexualité.

Les projets de loi de ratification des ordonnances prévues aux alinéas précédents seront déposés devant le Parlement avant le 15 décembre 1960.

\*  
\* \*

Ordonnances prises en application de l'article unique de la loi n° 60-733 du 30 juillet 1960 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, les mesures nécessaires pour lutter contre certains *fléaux sociaux*. (*Journal officiel* du 2 août 1960.)

— Ordonnance n° 60-907 du 30 août 1960 relative au régime des bouilleurs de cru (*Journal officiel* du 31 août 1960).

— Ordonnance n° 60-1245 du 25 novembre 1960 relative à la lutte contre le proxénétisme (*Journal officiel* du 27 novembre 1960).

— Ordonnance n° 60-1246 du 25 novembre 1960 modifiant et complétant les dispositions du chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre III du Code de la Santé publique (*Journal officiel* du 27 novembre 1960).

— Ordonnance n° 60-1253 du 29 novembre 1960 modifiant le Code des débits de boissons et des mesures de lutte contre l'alcoolisme (*Journal officiel* du 30 novembre 1960).

— Ordonnance n° 60-1254 du 29 novembre 1960 portant plan d'assainissement de l'économie cidricole (*Journal officiel* du 30 novembre 1960).

— Ordonnance n° 60-1255 du 29 novembre 1960 relative à l'octroi de certains avantages en nature dans les entreprises industrielles et commerciales (*Journal officiel* du 30 novembre 1960).

— Ordonnance n° 60-1256 du 29 novembre 1960 relative à diverses mesures fiscales prises en application de la loi n° 60-773 du 30 juillet 1960 (*Journal officiel* du 30 novembre 1960).

\*  
\* \*

c) *Loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'outre-mer* (*Journal officiel* du 28 décembre 1961).

Art. 2. — Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans les conditions prévues par les alinéas 2 et 3 de l'article 38 de la Constitution et avant le 24 avril 1962, celles des mesures mentionnées à l'article premier qui sont du domaine de la loi et relatives aux règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ainsi qu'aux principes fondamentaux du droit du travail et de la Sécurité Sociale.

Les ordonnances prises en vertu du présent article seront déposées devant le Parlement pour ratification au plus tard deux mois après l'expiration du délai fixé à l'alinéa précédent.

Ordonnances prises en application de l'article 2 de la loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'outre-mer (*Journal officiel* du 28 décembre 1961).

- Ordonnance n° 62-91 du 26 janvier 1962 relative au congé spécial de certains fonctionnaires (*Journal officiel* du 21 janvier 1962).
- Ordonnance n° 62-168 du 14 février 1962 portant création d'un régime particulier et provisoire de sécurité sociale en faveur des rapatriés bénéficiaires de la loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961 (*Journal officiel* du 15 février 1962).
- Ordonnance n° 62-169 du 14 février 1962 relative à l'attribution des prestations familiales aux personnes bénéficiaires de la loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961 (*Journal officiel* du 15 février 1962).
- Ordonnance n° 62-400 du 11 avril 1962 relative à l'emploi des Français rapatriés d'outre-mer (*Journal officiel* du 12 avril 1962).
- Ordonnance n° 62-401 du 11 avril 1962 relative aux conditions d'intégration dans les services publics métropolitains des fonctionnaires et agents des services publics algériens et sahariens (*Journal officiel* du 12 avril 1962).
- Ordonnance n° 62-525 du 20 avril 1962 modifiant la loi n° 56-782 du 4 août 1956 relative aux conditions de reclassement des fonctionnaires et agents français des administrations et services publics du Maroc et de Tunisie (*Journal officiel* du 22 avril 1962).

\*

\* \*

- d) Loi n° 62-421 du 13 avril 1962 concernant les accords à établir et les mesures à prendre au sujet de l'Algérie sur la base des déclarations gouvernementales du 19 mars 1962 (*Journal officiel* du 14 avril 1962).

Art. 2. — Jusqu'à la mise en place de l'organisation politique nouvelle éventuellement issue de l'autodétermination des populations algériennes, le Président de la République peut arrêter, par voie d'ordonnances ou, selon le cas, de décrets pris en Conseil des Ministres, toutes mesures législatives ou réglementaires relatives à l'application des déclarations gouvernementales du 19 mars 1962.

Ordonnances prises en application de l'article 2 de la loi n° 62-421 du 13 avril 1962 concernant les accords à établir et les mesures à prendre au sujet de l'Algérie sur la base des déclarations gouvernementales du 19 mars 1962 (*Journal officiel* du 14 avril 1962).

- Ordonnance n° 62-427 du 14 avril 1962 rendant applicable sur l'ensemble du territoire de la République le décret n° 62-327 du 22 mars 1962 portant amnistie des infractions commises au titre de l'insurrection algérienne (*Journal officiel* du 15 avril 1962).
- Ordonnance n° 62-428 du 14 avril 1962 rendant applicable sur l'ensemble du territoire de la République le décret n° 62-328 du 22 mars 1962 portant amnistie de faits commis dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre dirigées contre l'insurrection algérienne (*Journal officiel* du 15 avril 1962).
- Ordonnance n° 62-429 du 14 avril 1962 relative à la procédure concernant les crimes et délits en relation avec les événements d'Algérie (*Journal officiel* du 15 avril 1962).
- Ordonnance n° 62-430 du 14 avril 1962 modifiant la décision du Président de la République en date du 3 mai 1961 instituant un tribunal militaire (*Journal officiel* du 15 avril 1962, et rectificatif au *Journal officiel* du 18 avril 1962).
- Ordonnance n° 62-431 du 14 avril 1962 relative à la délégation au tribunal militaire de magistrats de l'ordre judiciaire (*Journal officiel* du 15 avril 1962).

- Ordonnance n° 62-529 du 27 avril 1962 modifiant la décision du Président de la République en date du 27 avril 1961 instituant un Haut Tribunal militaire (*Journal officiel* du 28 avril 1962).
- Ordonnance n° 62-571 du 18 mai 1962 relative au budget des services civils en Algérie pour l'année 1962 (*Journal officiel* du 18 mai 1962).
- Ordonnance n° 62-574 du 17 mai 1962 autorisant l'appel immédiat sous les drapeaux des jeunes gens recensés en Algérie (*Journal officiel* du 18 mai 1962).
- Ordonnance n° 62-596 du 26 mai 1962 tendant au rétablissement des libertés publiques en Algérie en vue de la consultation d'autodétermination (*Journal officiel* du 27 mai 1962).
- Ordonnance n° 62-598 du 26 mai 1962 portant suppression du Haut Tribunal militaire (*Journal officiel* du 27 mai 1962).
- Ordonnance n° 62-611 du 30 mai 1962 relative à la situation des fonctionnaires des cadres de l'Etat en service en Algérie (*Journal officiel* du 31 mai 1962).
- Ordonnance n° 62-612 du 30 mai 1962 portant dérogation aux règles relatives à l'avancement dans les armées (*Journal officiel* du 31 mai 1962).
- Ordonnance n° 62-617 du 1<sup>er</sup> juin 1962 relative à certaines règles de procédure pénale en ce qui concerne les infractions commises en relation avec les événements d'Algérie (*Journal officiel* du 2 juin 1962).
- Ordonnance n° 62-618 du 1<sup>er</sup> juin 1962 instituant une Cour militaire de justice (*Journal officiel* du 2 juin 1962).
- Ordonnance n° 62-657 du 9 juin 1962 relative au reclassement des agents titulaires départementaux et communaux d'Algérie rapatriés en métropole (*Journal officiel* du 10 juin 1962).
- Ordonnance n° 62-699 du 27 juin 1962 relative aux greffiers titulaires de charge et interprètes judiciaires d'Algérie (*Journal officiel* du 28 juin 1962).
- Ordonnance n° 62-700 du 27 juin 1962 édictant des mesures particulières à l'égard des fonctionnaires de police en service en Algérie (*Journal officiel* du 28 juin 1962).
- Ordonnance n° 62-703 du 28 juin 1962 relative au Trésor algérien (*Journal officiel* du 29 juin 1962).
- Ordonnance n° 62-705 du 29 juin 1962 relative à l'octroi de la garantie de l'Algérie au profit de l'Office national interprofessionnel des céréales pour le financement de la campagne céréalière algérienne (*Journal officiel* du 30 juin 1962).
- Ordonnance n° 62-706 du 29 juin 1962 portant suspension en Algérie des délais en matière civile et commerciale (*Journal officiel* du 30 juin 1962).
- Ordonnance n° 62-707 du 29 juin 1962 instituant des règles de procédure applicables à certaines infractions poursuivies devant les juridictions d'Algérie avant la date d'autodétermination des populations algériennes (*Journal officiel* du 30 juin 1962).
- Ordonnance n° 62-708 du 29 juin 1962 portant suppression du tribunal de l'ordre public institué par le décret n° 62-307 du 19 mars 1962 et modifiant la décision du Président de la République en date du 3 mai 1961 instituant un tribunal militaire (*Journal officiel* du 30 juin 1962).
- Ordonnance n° 62-709 du 29 juin 1962 portant suppression de la commission instituée par l'article 3 du décret n° 62-327 du 22 mars 1962 portant amnistie des infractions commises au titre de l'insurrection algérienne (*Journal officiel* du 30 juin 1962).
- Ordonnance n° 62-718 du 30 juin 1962 relative aux tribunaux des forces armées en Algérie (*Journal officiel* du 1<sup>er</sup> juillet 1962 et rectificatif au *Journal officiel* du 3 juillet 1962).
- Ordonnance n° 62-730 du 30 juin 1962 relative aux régimes d'assurance vieillesse des personnes non salariées en France et en Algérie (*Journal officiel* du 3 juillet 1962).

- Ordonnance n° 62-731 du 30 juin 1962 relative au régime de retraite des avocats d'Algérie (*Journal officiel* du 3 juillet 1962).
- Ordonnance n° 62-737 du 3 juillet 1962 relative au mandat des députés et sénateurs élus dans les départements algériens et sahariens (*Journal officiel* du 4 juillet 1962).
- Ordonnance n° 62-738 du 3 juillet 1962 relative à la réquisition de locaux vacants ou inoccupés au profit de personnes rapatriées d'Algérie (*Journal officiel* du 4 juillet 1962).
- Ordonnance n° 62-742 du 3 juillet 1962 relative à l'octroi d'avances du Trésor public (*Journal officiel* du 4 juillet 1962).
- Ordonnance n° 62-780 du 12 juillet 1962 relative à la situation des magistrats en service en Algérie et à la limite d'âge provisoire des magistrats (*Journal officiel* du 13 juillet 1962).
- Ordonnance n° 62-797 du 13 juillet 1962 prorogeant les dispositions des décisions des 24 et 27 avril 1961 et modifiant l'ordonnance n° 58-1309 du 23 décembre 1958 (*Journal officiel* du 17 juillet 1962).
- Ordonnance n° 62-798 du 16 juillet 1962 complétant l'ordonnance n° 62-611 du 30 mai 1962 relative à la situation des fonctionnaires des cadres de l'Etat en service en Algérie (*Journal officiel* du 17 juillet 1962).
- Ordonnance n° 62-800 du 16 juillet 1962 facilitant la preuve des actes de l'état civil dressés en Algérie (*Journal officiel* du 17 juillet 1962).
- Ordonnance n° 62-801 du 16 juillet 1962 édictant des dispositions en faveur des personnels en service dans les makhzens d'Algérie (*Journal officiel* du 17 juillet 1962).
- Ordonnance n° 62-825 du 21 juillet 1962 relative à certaines dispositions concernant la nationalité française, prises en application de la loi n° 62-421 du 13 avril 1962 (*Journal officiel* du 22 juillet 1962).

e) *Loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole. (Journal officiel du 10 août 1962 et erratum au Journal officiel du 18 août 1962.)*

Art. 24. — Pour assurer et permettre l'application des décisions prises par la Communauté économique européenne pour la mise en œuvre de la politique agricole commune, le Gouvernement est habilité à prendre toutes dispositions nécessaires relevant normalement du domaine de la loi, par voie d'ordonnances, après consultation des commissions compétentes des Assemblées, prises dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution.

Le Gouvernement ne peut, à ce titre, instituer des taxes ou cotisations qui ne seraient pas la conséquence directe des décisions de la Communauté économique européenne.

Les ordonnances prévues pourront être prises jusqu'au 30 juin 1963 et seront déposées devant le Parlement, pour ratification, au plus tard dans les trois mois suivant leur promulgation.

*(Aucune ordonnance n'est intervenue en application de ce texte.)*

f) *Loi n° 64-1231 du 14 décembre 1964 relative à l'application de certains traités internationaux. (Journal officiel du 15 décembre 1964.)*

Article premier. — Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances avant le 1<sup>er</sup> janvier 1966, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures comprises normalement dans le domaine de la loi, nécessaires pour assurer l'application des directives du Conseil de la Communauté économique européenne en vue de réaliser progressivement la liberté d'établissement et des prestations de services à l'intérieur de cette Communauté, en application du traité de Rome.

Art. 2. — Les projets de loi portant ratification des ordonnances prises en vertu de l'article premier devront être déposés devant le Parlement avant le 1<sup>er</sup> avril 1966.

*(Aucune ordonnance n'est intervenue en application de ce texte.)*

g) *Loi n° 66-481 du 6 juillet 1966 relative à l'application de certains traités internationaux. (Journal officiel du 7 juillet 1966.)*

Art. 1<sup>er</sup>. — Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances avant le 1<sup>er</sup> janvier 1970, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures comprises normalement dans le domaine de la loi, nécessaires pour assurer l'application des directives du Conseil de la Communauté économique européenne en vue de réaliser progressivement la liberté d'établissement et des prestations de services à l'intérieur de cette Communauté, en application du traité de Rome.

Art. 2. — Les projets de loi portant ratification des ordonnances prises en vertu de l'article premier devront être déposés devant le Parlement avant le 1<sup>er</sup> avril 1970.

*(Aucune ordonnance n'est intervenue en application de ce texte.)*

h) *Loi n° 66-949 du 22 décembre 1966 organisant une consultation de la population de la Côte française des Somalis (Journal officiel du 23 décembre 1966.)*

Art. 2. — Le Parlement sera appelé à se prononcer sur le choix fait par la population.

A partir de la consultation et jusqu'à ce que le Parlement se soit prononcé, le Gouvernement pourra, en tant que de besoin, prendre, conformément à l'article 38 de la Constitution, par ordonnances, toutes mesures relevant du domaine de la loi que justifierait la situation en Côte française des Somalis.

Le projet de loi portant ratification de ces ordonnances sera, en ce cas, déposé devant le Parlement avant le 1<sup>er</sup> décembre 1967.

*(Aucune ordonnance n'est encore intervenue en application de ce texte.)*



# S É N A T

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1966-1967

---

---

## ERRATUM

*au rapport [n° 271 (1966-1967)] de M. JEAN FILIPPI fait au nom de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi, CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre économique et social.*

---

Page 9 :

Remplacer le texte figurant en bas de page pour la note (1) par le texte suivant :

« (1) Conseil Constitutionnel — Décision du 10 mars 1966 (J. O. du 20 mars 1966). »

### III. — EXEMPLES D'INDIVIDUALISATION DE LA FISCALITE

#### 1° Expansion de la production nationale.

##### a) *Rénovation des structures des entreprises.*

- Regroupement d'entreprises existantes ;
- sociétés regroupant une partie de leurs actifs lorsque l'intérêt économique de l'opération est établi ;
- scissions et fusions, apports partiels effectués au profit d'une société étrangère ;
- transfert total ou partiel des déficits de la société absorbée ;
- élimination des doubles impositions des bénéfices et des dividendes pour les participations de sociétés mères à des sociétés filiales ;
- création d'une société de capitaux afin de faciliter les approvisionnements ou les débouchés des entreprises ;
- agrément autorisant les sociétés mères à déduire de la T. V. A. afférente à leurs propres opérations celle qui a grevé l'implantation de leur filiale ;
- constitution de groupements professionnels agréés d'entreprises poursuivant en commun un effort de conversion et de rationalisation ;
- distribution des plus-values de liquidation et des réserves.

##### b) *Prospection des marchés étrangers.*

- Constitution de groupements pour la prospection des marchés étrangers ;
- implantation à l'étranger de réseaux commerciaux ;
- déductibilité pour l'impôt sur les sociétés des pertes subies à l'étranger ;
- extension des zones de prospection des entreprises pétrolières.

##### c) *Recherche scientifique et technique.*

- Entreprises autorisées à pratiquer un amortissement de 50 % sur leurs souscriptions au capital de sociétés de recherches agréées ;
- déductibilité du bénéfice imposable des subventions aux organismes de recherche agréés ;
- exonération de droits de mutation aux dons et legs consentis aux organismes de recherche agréés.

#### 2° Aide au développement régional.

##### a) *Industrialisation des régions insuffisamment développées.*

- Réduction du droit de mutation :
  - pour les opérations d'acquisition d'usines ou de terrains à bâtir destinées à concourir à l'expansion régionale ;
  - pour les reconversions, regroupements et transferts d'entreprises en zone industrielle ;

- exonération de patente en cas de création ou d'extension d'entreprises agréées ;
- amortissement exceptionnel pour les entreprises qui construisent des immeubles à usage industriel dans les régions défavorisées ;
- emploi en franchise d'impôt pour les investissements agréés des plus-values de cessions de terrains à bâtir réalisées de 1963 à 1965 ;
- réduction de la taxation de 10 % des plus-values de cession de terrains à bâtir pour les investissements agréés.

b) *Equipement et mise en valeur.*

- Allègement de la fiscalité en cas d'achat et de revente des terrains après leur aménagement ;
- affranchissement de toute imposition pour les transactions immobilières des S. A. F. E. R. ;
- constitution de groupements agricoles d'exploitation en commun ;
- transformation de sociétés de capitaux ayant pour objet l'exploitation agricole, en groupements agricoles d'exploitation.

c) *Développement des départements d'outre-mer.*

- Déduction des sommes affectées par les entreprises à la réalisation d'investissements agréés ;
- agrément tendant à susciter la création d'une activité considérée comme essentielle (réduction du droit d'apport et exonération d'impôt sur les sociétés) ;
- exonération pour les entreprises hôtelières de la taxe locale ;
- régime fiscal de longue durée (sociétés de recherche et d'exploitation minière, sociétés exerçant une activité industrielle, agricole ou forestière en Guyane, sociétés exécutant un programme d'investissement d'au moins 20 millions de francs.

3° **Préoccupations sociales.**

- Agrément à certaines entreprises selon l'évolution de l'effectif de leur personnel ;
- exonération de l'impôt sur les sociétés aux entreprises nouvelles dans les D. O. M., ayant un effectif minimum de dix personnes ;
- entreprises qui favorisent l'association ou l'intéressement des travailleurs.

4° **Sauvegarde du patrimoine national.**

- Déductibilité des charges pour les immeubles ayant obtenu un agrément présentant un intérêt historique, artistique ou touristique.