

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 juin 1978.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances rectificative pour 1978, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

Par M. Maurice BLIN,

*Rapporteur général,*

Sénateur.

---

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents; Joseph Raybaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, secrétaires; Maurice Blin, rapporteur général; Charles Allès, René Ballayer, Roland Boecary-Monsservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.*

---

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6<sup>e</sup> légial.) : 234, 234, 294 et in-8° 17.

Sénat : 394 (1977-1978).

*Loi de finances rectificative. — Amoco-Cadiz - Apprentissage - Carburants - Construction - Emploi - Formation professionnelle - Fonds spécial d'investissement routier - Jeunes travailleurs - Handicapés - Sidérurgie - Taxe d'apprentissage - Taxe sur l'électricité - Taxe sur la valeur ajoutée - Travailleurs étrangers.*

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
<b>PREMIERE PARTIE. — La situation économique et financière au seuil de l'été 1978</b>	<b>5</b>
I. — <i>Un environnement international peu stimulant</i> .....	5
II. — <i>La France face à la concurrence : des succès réels mais fragiles</i> ....	6
A. — <i>Le commerce extérieur</i> .....	6
B. — <i>La tenue du franc</i> .....	7
III. — <i>L'économie française à l'épreuve</i> .....	7
A. — <i>L'activité économique</i> .....	7
B. — <i>Les prix</i> .....	8
C. — <i>L'emploi</i> .....	9
IV. — <i>L'assainissement de l'appareil productif : un pari</i> .....	11
A. — <i>La défense des grands équilibres</i> .....	11
B. — <i>Une volonté de rigueur</i> .....	11
C. — <i>Les perspectives économiques</i> .....	12
<b>DEUXIEME PARTIE. — Le contenu de la loi de finances rectificative</b> .....	<b>13</b>
I. — <i>Les ouvertures de crédits</i> .....	13
II. — <i>Le financement des dépenses nouvelles</i> .....	16
A. — <i>Les économies</i> .....	16
B. — <i>Les recettes nouvelles</i> .....	17
<b>TROISIEME PARTIE. — L'examen des articles</b> .....	<b>19</b>
<b>Les amendements proposés</b> .....	<b>29</b>

---

**MESDAMES, MESSIEURS,**

**L'examen de la première loi de finances rectificative pour 1978, consacrée quasi exclusivement au soutien de l'emploi et qui fait l'objet du présent rapport, nous fournit l'occasion, dans une première partie, de faire le point sur la situation économique et financière un semestre après le vote du budget en cours d'exécution : situation qui n'a pas fondamentalement changé tant les économies occidentales semblent avoir du mal à décoller après une pause déjà longue.**

## PREMIÈRE PARTIE

---

### LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU SEUIL DE L'ÉTÉ 1978

#### I. — Un environnement international peu stimulant.

En cette fin de premier semestre de 1978, l'environnement international demeure marqué par une **faible croissance économique** : ainsi, l'Europe des Neuf connaît à l'heure actuelle un taux moyen de croissance se situant entre 2,7 et 2,8 % ; les Etats-Unis ont même enregistré, au cours du premier trimestre et pour la première fois depuis trois ans, une légère diminution de leur produit national brut.

Sans doute constate-t-on l'amorce générale d'une repise de l'activité, qui se traduit par une progression de la production industrielle.

De même, **l'inflation a pu être ralentie** dans la plupart des pays industrialisés, encore que de nouvelles tensions apparaissent en particulier aux Etats-Unis.

En outre, si les nations industrielles comptent encore quelque **16 millions de chômeurs**, une nette amélioration se dessine dans certaines d'entre elles, notamment en Allemagne fédérale et aux U.S.A.

Enfin, le Japon et l'Allemagne fédérale continuent d'accumuler de forts excédents commerciaux, face aux déficits observés aux U.S.A. — où il demeure élevé même s'il tend à diminuer — et aux Pays-Bas et même en Grande-Bretagne ou en Italie, où la situation paraissait pourtant sur la voie d'un redressement durable.

Les mesures déjà prises ou celles préparées, en particulier au plan européen et en vue des réunions prévues pour les prochains mois, pour décider d'une **relance concertée et modulée selon le degré de solidité des économies en cause**, permettront-elles d'atteindre en 1978 l'objectif d'une **progression minimum de 3,5 % de la croissance qui ne serait pas inflationniste, qui contiendrait et réduirait le chômage, qui contribuerait au rééquilibrage des paiements internationaux sans recours à des mesures protectionnistes ?**

De la réponse à cette question dépend pour partie l'évolution de notre propre situation économique.

## II. — La France face à la concurrence : des succès réels mais fragiles.

Malgré cet environnement maussade, c'est vis-à-vis de l'extérieur que la France enregistre ses meilleurs résultats : même s'ils restent fragiles, des succès ont été remportés sur le plan du commerce extérieur et de la tenue de notre monnaie.

### A. — *Le commerce extérieur.*

Pour les quatre premiers mois de 1978, on enregistre un excédent de notre balance commerciale, certes modeste, de 94 millions de francs, alors que l'année 1977 avait vu un déficit de 11 milliards de francs, avec, déjà, une tendance à la réduction tout au long de l'année.

Les importations ont progressé lentement (+ 7 % pour les quatre premiers mois de 1978 par rapport à la période correspondante de 1977) grâce à :

- la disparition des effets de la sécheresse de 1976 ;
- la baisse du prix des matières premières importées par la France (— 37 % de avril 1977 à avril 1978) ;
- le faible niveau de l'activité de la France.

Par contre, les exportations se sont bien comportées : + 13 % en valeur pour les quatre premiers mois de 1978 par rapport à la période correspondante de 1977, ce qui, compte tenu de la hausse des prix, représente une augmentation en volume nettement supérieure à la croissance de l'économie mondiale.

Malgré un redressement récent, la balance agro-alimentaire s'est fortement dégradée par rapport aux années antérieures sous l'effet des conditions climatiques et du mécanisme des montants compensatoires. Aussi, la progression des exportations résulte-t-elle largement des bonnes performances de nombreux secteurs de notre industrie.

Cependant, bien des déséquilibres subsistent à la fois par produits et par zones géographiques tandis que monte la concurrence des pays en voie de développement.

### B. — *La tenue du franc.*

Comparé à sa situation il y a un an, la situation du franc semble à peine moins bonne ; il s'est apprécié par rapport aux monnaies les plus faibles : livre (+ 0,7 %), dollar (+ 1,3 %), lire (+ 4 %) mais déprécié par rapport aux monnaies les plus fortes : florin (— 1,3 %), mark (— 5 %), franc suisse (— 17 %). Cette **quasi-stabilité** obtenue au prix de mesures rigoureuses (contrôle des changes, taux d'intérêts maintenus à des niveaux élevés...) ne doit pas faire oublier que **le franc reste fragile** comme l'a montré la crise qui a affecté notre monnaie au début de l'année : en quelques semaines, le franc a perdu environ 8 % de sa valeur qu'il a regagnés intégralement aussitôt passé les élections.

### III. — *L'économie française à l'épreuve.*

Dans cet environnement international médiocre et malgré le succès enregistré dans nos relations extérieures, la situation interne de l'économie française reste dominée par la faiblesse de la conjoncture, qu'il s'agisse de l'activité, des prix ou de l'emploi.

#### A. — *L'activité économique.*

Alors qu'à l'automne dernier le **Gouvernement espérait porter en 1978 la croissance du produit intérieur brut marchand à 4,5 %, il semble maintenant qu'on ne pourra guère faire mieux qu'en 1977, soit 3 %.**

Certes, la production industrielle qui n'avait pratiquement pas cessé de baisser lentement tout au long de 1977 s'est légèrement redressée au premier trimestre de 1978 mais elle reste inférieure de 0,6 % à son niveau du premier trimestre de 1977 et voisine du sommet atteint à l'été 1974. Par contre, le secteur bâtiment - travaux public reste très fortement déprimé puisque au premier trimestre 1978 la production est inférieure de 7 % à celle de l'année précédente.

La consommation continue à progresser lentement (à un rythme annuel de l'ordre de 3 %) du fait de la faible augmentation du pouvoir d'achat et du maintien du taux d'épargne à un haut niveau. L'investissement est resté jusqu'à présent faible, mais une amélio-

ration est probable, une fois levée l'hypothèque électorale. Actuellement, c'est donc l'exportation qui constitue le moteur principal de notre économie.

### B. — *Les prix.*

**Pour les douze derniers mois connus, la hausse des prix s'élève à 9 %, soit un peu moins que les années précédentes où le rythme de hausse était proche de 10 %.**

En effet, une nette amélioration avait été enregistrée à la fin de 1977. Cependant, celle-ci n'est pas aussi profonde qu'il y paraît puisqu'elle résulte en partie de deux facteurs particuliers :

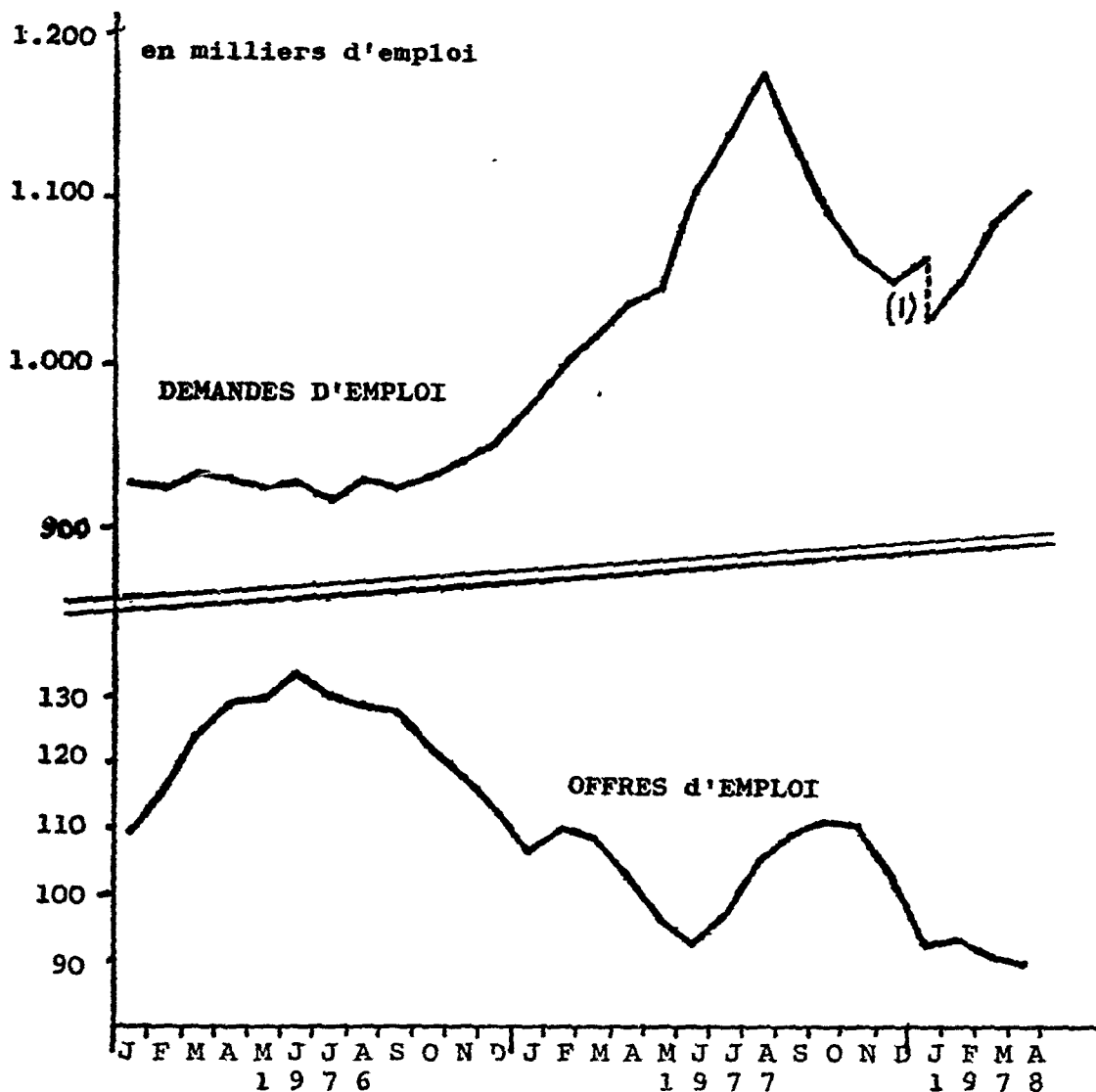
— les hausses des tarifs réglementés (notamment les services publics) pour l'année 1977 ont été concentrées dans les sept premiers mois ;

— les légumes et les fruits et les matières premières importées qui avaient subi des hausses exceptionnelles jusqu'en août 1977 ont ensuite commencé à baisser.

Si l'on exclut ces facteurs particuliers, **le rythme des hausses est resté à peu près constant tout au long de 1977. Il s'est même accéléré en 1978 comme le montrent les indices de mars (+ 0,9 %) et d'avril (+ 1,1 %).** Il semble que cela soit dû en partie au fait que de nombreux engagements de modération signés avec les différentes branches comportaient des hausses concentrées dans cette période.

C. — L'emploi.

Le graphique ci-dessous résume l'évolution du marché de l'emploi depuis le début de 1976 :



(1) Effet de l'épuration du fichier du fait de la radiation des demandes d'emploi après une absence non justifiée à un pointage (et non plus à deux pointages consécutifs).



Cette évolution contrastée met en évidence l'influence des conditions économiques et des mesures prises par les pouvoirs publics pour en atténuer les conséquences.

Le faible niveau de l'activité économique a entraîné un accroissement important du nombre de défaillances d'entreprises comme le montre le tableau ci-dessous :

Activité	1976	1977		1978 quatre mois
		Premier semestre	Deuxième semestre	
Industrie .....	210	226	244	272
Bâtiment - T.P. ....	229	226	262	284
Commerce .....	320	351	376	414
Services et divers .....	275	307	313	341
Ensemble .....	1.033	1.110	1.195	1.311

La vraisemblable rétention qui a eu lieu avant les élections et le rythme encore faible de redémarrage de l'activité ne laissent pas espérer de réduction du nombre de défaillances d'entreprises pour les prochains mois.

Le détail et le coût budgétaire des mesures contenues dans le « pacte national pour l'emploi des jeunes » sont analysés plus loin à l'occasion de l'examen des crédits de la loi de finances rectificative.

Quant à leur impact précis, l'estimation en est bien difficile et elle a donné lieu à des controverses. Il est cependant certain qu'on peut attribuer au pacte national la réduction de 125.000 du nombre de demandeurs d'emploi entre août et décembre 1977, alors que le nombre de défaillances d'entreprises restait très élevé.

Ce bilan appelle deux observations restrictives. On peut se demander en effet si :

— l'embauche prioritaire des jeunes ne s'est pas faite pour partie au détriment des moins jeunes : en un an, l'augmentation de 100.000 du nombre de demandeurs d'emploi s'est faite entièrement chez les plus de vingt-cinq ans ;

— une part des postes ainsi offerts, notamment les stages, correspond à un emploi durable. Même si certains stages sont transformés en embauche, de nombreux jeunes arrivés en fin de stage dans les prochains mois vont se retrouver sur le marché de l'emploi.

L'idée des stages n'est pas pour autant à rejeter. Mieux organisés et mieux contrôlés, ils peuvent apporter une contribution positive à l'amélioration des conditions d'entrée des jeunes dans le monde du travail.

#### IV. — L'assainissement de l'appareil productif : un pari.

Face à cette situation qui comporte, on l'a vu, des succès mais aussi des faiblesses, le nouveau Gouvernement a décidé de poursuivre, en l'aménageant légèrement, le programme de redressement entamé précédemment et de le prolonger par des réformes plus en profondeur, prenant la forme d'un retour à une certaine vérité économique.

##### A. — *La défense des grands équilibres.*

Il s'agit essentiellement :

— de la **modération des revenus** avec une progression globale voisine de celle des prix et une progression plus rapide des bas revenus ;

— du **contrôle de l'accroissement de la masse monétaire** à un rythme un peu inférieur en 1978 (12 %) à celui de 1977 (12,5 %) ;

— de la **consolidation des finances publiques**, c'est-à-dire de la réduction du déficit budgétaire. Il semble qu'il ne sera guère possible de faire mieux que de le maintenir à un niveau voisin de celui de 1976 (17,2 milliards) et de 1977 (19,7 milliards). Mais l'essentiel reste de pouvoir financer ce déficit par des ressources d'épargne disponible, sans recours à la création monétaire.

##### B. — *Une volonté de rigueur.*

La politique d'assainissement est désormais prolongée et approfondie selon quatre axes qui marquent une plus grande volonté de conformité aux lois économiques fondamentales.

— Le **principe de la liberté des prix** est acquis. Cependant, dans un premier temps, la libération est limitée aux produits industriels et avec un étalement assez grand (de juin à décembre 1978).

— L'**aide aux entreprises en difficulté sera strictement limitée** aux entreprises offrant de bonnes perspectives de développement mais connaissant des difficultés passagères. Les entreprises sans avenir ne seront plus maintenues artificiellement en vie.

— La **situation des entreprises publiques sera assainie**. Les hausses de prix décidées récemment ne constituent qu'un premier pas. Les étapes suivantes seront accompagnées de la signature de contrats de programme régissant les relations entre Etat et entreprises publiques.

— Des mesures sont attendues pour orienter l'épargne populaire vers l'industrie, se substituant partiellement à celles prises dans le passé en direction du logement, devenu moins prioritaire.

C. — *Les perspectives économiques.*

A moyen terme, les perspectives tracées par l'ensemble des mesures prises ou envisagées par le Gouvernement, semblent assez claires : il s'agit essentiellement de rendre plus responsables et donc plus dynamiques les entreprises françaises pour leur permettre de faire face aux défis qui sont lancés à l'économie française dans un nouvel ordre international qui commence à se dessiner.

Cependant, à court terme, ces décisions comportent un certain nombre de risques qu'il convient de bien mesurer :

— la liberté des prix industriels, les hausses des tarifs publics (auxquels il faut ajouter l'effet sur les prix agricoles de la réduction des montants compensatoires européens) vont produire tout au long de l'année des augmentations de prix qui pourraient aboutir pour l'ensemble de 1978 à une hausse de l'indice supérieure à celle des années précédentes alors que le Gouvernement s'était tracé une perspective de 7,6 %. Le risque existe que ces perspectives inéluctables entraînent des anticipations et des effets de boule de neige qui pourraient installer l'inflation pendant longtemps ;

— la reprise de l'activité observée au début de 1978 pourrait bien être freinée par la stagnation de la consommation qu'entraîne l'absence de progression du pouvoir d'achat ;

— les modestes perspectives d'activité et la nouvelle politique à l'égard des entreprises en difficulté vont entraîner de nouvelles tensions très graves sur un marché de l'emploi déjà fortement dégradé.

C'est pour atténuer partiellement ces graves tensions sur le marché de l'emploi que le Gouvernement a décidé de reconduire le pacte national pour l'emploi qui constitue l'objet essentiel de la loi de finances rectificative que nous allons examiner maintenant. Cependant, cette reconduction n'est que partielle car le Gouvernement ne souhaite pas prolonger à l'infini de telles mesures d'assistance et compte que le succès à moyen terme de sa politique rendra à l'avenir de telles mesures inutiles.

## DEUXIÈME PARTIE

### LE CONTENU DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Le premier projet de loi de finances rectificative de l'année est presque exclusivement consacré au financement des mesures prises en faveur de l'emploi. Il est présenté en équilibre ; le déficit de 8,9 milliards de francs initialement prévu au budget de 1978 ne se trouve donc pas affecté.

#### I. — Les ouvertures de crédits.

Les crédits dont l'ouverture est demandée s'élève à 4.680 millions de francs et concernent l'emploi à l'exclusion d'une seule dotation : 135 millions de francs à inscrire au budget des Charges communes (dépenses accidentelles) pour financer rapidement les dépenses liées au naufrage du pétrolier l'*Amoco-Cadiz*, étant entendu que ces dépenses et les indemnités dues par les compagnies d'assurances feraient par ailleurs l'objet d'une comptabilisation distincte.

Les crédits concernant le soutien à l'emploi peuvent être regroupés en trois rubriques.

#### A. — *Le renforcement des quelques dotations traditionnelles pour 920 millions de francs ainsi répartis :*

	Millions de francs.
— indemnisation publique du chômage . . . . .	475
(dotation initiale : 3.419 millions de francs ; progression : 14 %) ;	
— participation de l'Etat aux mesures sociales prévues par la convention de la sidérurgie . . . . .	50
(dotation initiale : 14 millions de francs) ;	
— amélioration de la protection des travailleurs licenciés pour cause économique dans les D.O.M. . . . .	5
(dotation initiale : 45 millions de francs) ;	

— aide de l'Etat des travailleurs handicapés .....	300
(dotation initiale : 214 millions de francs) ;	
— Moyens de fonctionnement de l'Association pour la formation professionnelle des adultes dont création de 230 emplois .....	65
(dotation initiale : 1.126 millions de francs) ;	
— ajustement de la dotation pour prime de formation des maîtres d'apprentissage .....	25

On constatera que la seule détérioration prévisible de l'emploi a conduit le Gouvernement à ajouter à la dotation initiale du chapitre consacré à l'indemnisation publique du chômage une somme de 475 millions qui représente 14 % des crédits primitifs et plus de la moitié des sommes regroupées sous la présente rubrique.

**B. — Le financement complémentaire du premier pacte national pour l'emploi des jeunes qui vient à expiration le 30 juin prochain.**

Le succès rencontré par l'opération fait apparaître pour 1978, par rapport aux crédits primitifs, soit 1.745 millions de francs, une insuffisance de près de 160 %, soit 2.740 millions de francs ventilés de la manière suivante :

	Millions de francs.
— prise en charge des cotisations sociales des jeunes et des apprentis .....	725
— rémunération des stagiaires .....	1.815
— aide au retour volontaire des travailleurs immigrés (20.000 primes supplémentaires) .....	200

Afin d'apprécier la portée de l'opération de relais, rappelons que le « pacte national pour l'emploi » prévoyait notamment :

a) une incitation à l'embauche, l'Etat prenant à sa charge jusqu'au 30 juin 1978 la *totalité des cotisations patronales* dues pour les jeunes de moins de vingt-cinq ans et les apprentis embauchés avant le 31 décembre 1977 ;

b) le développement de la formation professionnelle, l'Etat prenant à sa charge :

— la rémunération des stagiaires qui suivent des périodes de formation en entreprise, à hauteur de 90 % du S.M.I.C. ;

— le financement des stages d'initiation professionnelle accomplis dans des établissements conventionnés.

On attendait 300.000 demandes (200.000 emplois nouveaux et 100.000 stages). Le nombre des bénéficiaires a atteint 546.000 unités :

— embauches avec exonération de charges sociales .....	204.000
— entrées en apprentissage (avec exonération) ..	108.000
— stages pratiques en entreprise .....	139.000
— stages en centre de formation professionnelle ..	69.000
— contrats emploi-formation .....	26.000

Au total, le pacte national pour l'emploi aura coûté 4.485 millions de francs au budget de l'Etat.

C. — *Le financement du relais : un second pacte national pour l'emploi dénommé « Objectif d'action du Gouvernement » étalé sur les exercices 1978 et 1979 et d'un coût de 765 millions de francs pour 1978 :*

Les grandes lignes en sont les suivantes :

1° Pendant les deux années 1978 et 1979, *les petites et moyennes entreprises* comptant moins de 500 salariés et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 100 millions de francs ainsi que les artisans, bénéficieront d'une exonération d'un an, égale à 50 % des cotisations sociales à la charge des employeurs pour les personnels supplémentaires âgés de dix-huit à vingt-six ans qu'ils auront embauchés.

*Cette forme d'intervention comporte ainsi trois séries de restrictions très importantes par rapport aux conditions fixées dans le premier pacte.* Son coût s'établit néanmoins à 700 millions de francs dont 115 millions pour 1978.

2° Les actions de formation professionnelle seront maintenues :

— *Les stages en centres de formation professionnelle*, destinés à préparer les jeunes demandeurs d'emploi âgés de seize à vingt-cinq ans à exercer un emploi déterminé, comportent une part de formation générale ainsi qu'une période en entreprise ; leur durée est de six mois (800 heures). La rémunération des stagiaires est fixée à 25 % du S.M.I.C. pour ceux qui ont moins de dix-huit ans et 70 % pour les autres. Le coût de la mesure est évalué à 470 millions de francs en 1978.

— D'une durée maximum de quatre mois (120 heures), *les stages pratiques en entreprise* devront obligatoirement débiter entre le 1<sup>er</sup> octobre 1978 et le 31 janvier 1979. L'Etat prendra à sa charge la rémunération des stagiaires à hauteur de 70 % du S.M.I.C. ; les

entreprises, le solde de la rémunération et les frais de formation. Le coût de ces stages, qui seront soumis à agrément, est évalué à 100 millions de francs.

— *Les contrats emploi-formation*, destinés aux jeunes et aux femmes veuves, divorcées, mères célibataires ou cherchant une réinsertion professionnelle au moins deux ans après une naissance, sont de deux types. Ils prennent la forme soit de contrats facilitant l'adaptation à un poste de travail (120 à 160 heures) — l'obligation de non-licenciement est fixée à six mois —, soit de contrats permettant l'acquisition d'une qualification professionnelle (500 à 1.200 heures).

L'aide de l'Etat, qui concerne à la fois la rémunération des jeunes et les frais de formation, sera forfaitisée. Le crédit correspondant est de 60 millions de francs.

D. — Enfin, sur les 20.000 emplois de vacataire créés jusqu'au 30 juin prochain par le pacte national pour l'emploi, 6.000 seront reconduits jusqu'à la fin de l'année, dont 2.000 au ministère du Travail et de la Participation. Le coût de l'opération est évalué à 100 millions de francs.

## II. — Le financement des dépenses nouvelles.

Le Gouvernement ayant tenu à présenter un collectif équilibré, il a dû faire face aux dépenses nouvelles au moyen d'économies sur les charges et au moyen de recettes supplémentaires.

### A. — *Les économies.*

— Les annulations de crédits sont du domaine de simple arrêté. Celui du 12 mai dernier comporte pour 300 millions de francs d'abattements de crédits pratiqués sur la subvention attribuée aux régimes de retraite des commerçants et des artisans : simple économie de constatation, la Trésorerie de l'ORGANIC-CANCAVA étant suffisamment à l'aise à l'heure actuelle pour faire face aux charges qu'elle doit supporter dans les mois à venir.

— Un arrêté à paraître annulera pour 100 millions de francs de crédits de paiement correspondant à un milliard d'autorisations de programme devenues inutiles et que l'on reporte d'exercice en exercice depuis déjà quelques années.

**B. — Les recettes nouvelles.**

Le budget prend d'une part, en recette, l'excédent 1977 du Loto, soit 400 millions de francs.

D'autre part, il est créé trois recettes fiscales nouvelles qui doivent assurer une rentrée supplémentaire de 3.800 millions de francs :

Produit 1978  
(En millions de francs.)

- |   |       |
|---|-------|
| — La taxe intérieure sur les produits pétroliers est majorée par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale : par litre, de 10 centimes pour le supercarburant, 9 centimes pour l'essence ordinaire, 7 centimes pour le gas-oil et 2,8 centimes pour le fuel domestique (art. premier du projet) | 2.380 |
| — La majoration de 0,1 point de la taxe d'apprentissage prévue pour 1977 sera reconduite en 1978 et 1979 (art. 2) .....   | 500   |
| — Le taux de la participation des entreprises au financement de la formation professionnelle est porté de 1 à 1,1 % et une fraction égale à 0,2 point sera versée à l'Etat (art. 3) .....   | 1.000 |

Pour que les employeurs n'aient à supporter de charge supplémentaire autre que celle concernant la majoration de la taxe d'apprentissage, il est pratiqué un abattement de 0,1 point sur leur participation à l'effort de construction, abattement portant sur la part affectée au logement des travailleurs immigrés (art. 4).



L'ensemble des modifications décrites ci-dessus étant pris en compte, la loi de finances pour 1978 se présente désormais ainsi :



EQUILIBRE GÉNÉRAL DU BUDGET

(En millions de francs.)

Nature des opérations	Loi de finances initiale pour 1978	Modifications proposées	Situation actuelle	Différence en pourcentage
<b>A. — Opérations à caractère définitif.</b>				
<b>I. — Budget général.</b>				
1. Charges :				
● dépenses ordinaires civiles .....	314.801	+ 4.680	319.181	+ 1,4
à déduire : remboursement et dégrèvement d'impôts .....	32.422	— 300	32.422	»
● dépenses civiles en capital .....	35.447	— 100	35.347	— 0,3
● dépenses militaires .....	80.770	»	80.770	»
Total 1 .....	398.596	+ 4.280	402.876	+ 1,1
2. Ressources .....	422.305	+ 4.280	426.583	+ 1,0
à déduire : remboursement et dégrèvement d'impôts .....	32.422	»	32.422	»
Total 2 .....	389.881	+ 4.280	394.161	+ 1,1
3. Solde .....	— 8.715	»	— 8.715	»
<b>II. — Comptes d'affectation spéciale.</b>				
1. Charges .....	10.979	»	10.979	»
2. Ressources .....	11.130	»	11.130	»
<b>III. — Budgets annexes.</b>				
1. Charges .....	101.067	»	101.067	»
2. Ressources .....	101.067	»	101.067	»
Solde des opérations à caractère définitif .....	— 8.564	»	— 8.564	»
<b>B. — Opérations à caractère temporaire.</b>				
<b>I. — Prêts exceptionnels sur comptes d'affectation spéciale.</b>				
1. Charges .....	183	»	183	»
2. Ressources .....	70	»	70	»
<b>II. — Comptes de prêts.</b>				
1. Charges .....	5.616	»	5.616	»
dont F.D.E.S. ....	(4.165)	»	(4.165)	»
2. Ressources .....	4.164	»	4.164	»
<b>III. — Comptes d'avances.</b>				
1. Charges .....	50.279	»	50.279	»
2. Ressources .....	50.191	»	50.191	»
<b>IV. — Comptes de commerce (charge nette) ...</b>				
.....	73	»	73	»
<b>V. — Comptes d'opérations monétaires .....</b>				
.....	1.450	»	1.450	»
<b>VI. — Comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers (charge nette) .....</b>				
.....	74	»	74	»
Solde des opérations à caractère temporaire .....	— 350	»	— 350	»
Solde général de la loi de finances .....	— 8.914	»	— 8.914	»

Seul le budget général se trouve affecté par le collectif, mais pour seulement 1,1 % tant en recettes qu'en dépenses le déficit originel n'étant pas affecté.

## TROISIÈME PARTIE

### EXAMEN DES ARTICLES

#### *Article premier.*

### Nouveau barème de la taxe intérieure de consommation applicable aux produits pétroliers.

**Texte proposé initialement par le Gouvernement**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Texte proposé  
par votre Commission**

Les dispositions de l'article 21 de la loi de finances pour 1978 relatives à la taxe intérieure de consommation prévue au tableau B de l'article 265-1 du Code des douanes, dont la date d'application est fixée au 1<sup>er</sup> juin 1978, sont remplacées par les dispositions suivantes, qui entreront en vigueur à compter de la date de publication de la présente loi au *Journal officiel* de la République française :

Conforme.

Conforme.

Numéro de tarif douanier	Désignation des produits	Indice d'identification	Unité de perception	Quantités en francs
Ex 27-10 ....	Essence d'aviation .....	9	Hectolitre (2)	83, 21
	Supercarburant et huiles légères assimilées .....	10	Hectolitre (2)	130, 43 (11)
	Essences et autres .....	11	Hectolitre (2)	122,58 (8)(11)
	Pétrole lampant et huiles moyennes non dénommées.	14 et 15	Hectolitre (2)	51, 53 (6)
	Gasoil, sous conditions d'emploi .....	18	Hectolitre (2)	10, 16
	Gasoil .....	19	Hectolitre (2)	66, 22 (8)
Ex 27-11 ....	Gas de pétrole non dénommés destinés à être utilisés comme carburants dans les véhicules à moteur (1) .....	5	1 000 m3 (9)	293, 92

*Commentaires* : L'article 21 de la loi de finances pour 1978 prévoyait pour le 1<sup>er</sup> juin un relèvement des tarifs de la taxe intérieure sur les produits pétroliers de 6,8 % qui faisait suite à un rehaussement de 2,1 % à compter du 1<sup>er</sup> février.

La nécessité de financer les objectifs d'action du Gouvernement figurant au présent collectif a contraint le Gouvernement à aller au-delà afin de dégager une recette supplémentaire qui s'élèvera, compte tenu des incidences sur le droit de timbre douanier et sur la T.V.A., à 2.380 millions de francs.

Depuis le 15 juin de l'année dernière, les prix à Paris des produits en cause, en centimes par litre, auront évolué ainsi :

	Au 15 juin 1977	Au 1 <sup>er</sup> février 1978	En juin 1978	Variation juin 1978/ juin 1977
	%			
Supercarburant .....	237	242 (+ 5)	268 (+26 )	+ 13,1
Essence .....	219	223 (+ 4)	248 (+25 )	+ 13,2
Gasoil .....	143	145 (+ 2)	162 (+17 )	+ 13,3
Fuel domestique .....	80,6	80,6	89 (+ 8,4)	+ 10,2

Le rehaussement aura été important d'une année sur l'autre mais il convient d'observer :

— qu'en francs constants, les tarifs sont encore légèrement inférieurs à ce qu'ils étaient le 11 janvier 1974, date du premier relèvement consécutif au déclenchement de la crise pétrolière ;

— que ces hausses sont cohérentes avec les hausses pratiquées à la S.N.C.F. ;

— qu'il est souhaitable qu'elles puissent servir à effectuer des économies d'énergie par leur effet dissuasif.

On notera également qu'il a été tenu compte, dans la fixation des prix au détail des produits, des effets de la baisse du dollar qui représente environ 2 centime par litre : le consommateur sera le bénéficiaire exclusif du redressement du franc par rapport à la devise américaine.

Signalons enfin que la promulgation de la loi de finances rectificative ne pouvant intervenir avant le 1<sup>er</sup> juin, il a été convenu de retarder la hausse déjà prévue pour cette date par la loi de finances initiale, afin de ne procéder qu'à une seule opération de réajustement. Un rapide calcul montre que cette mesure coûtera au Trésor 17,5 millions de francs par jour de retard.

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

Article 2.

Cotisation complémentaire à la taxe d'apprentissage

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte proposé par votre Commission.
<p>I. — Les entreprises passibles de la taxe d'apprentissage devront acquitter en 1978 et 1979, avant le 15 septembre, une cotisation égale à 0,1 % du montant des salaires retenus pour l'assiette de cette taxe au titre de l'année précédente. Ce montant sera majoré chaque année par arrêté ministériel d'un pourcentage correspondant à l'évolution prévisible des salaires au cours de l'année de recouvrement.</p>	<p>I. — Les entreprises... 1978, avant... ... en ... précédente, ma- joré de 8 %.</p>	Conforme.
<p>II. — Cette cotisation est établie et recouvrée suivant les mêmes modalités et sous les mêmes garanties et les mêmes sanctions que la taxe d'apprentissage. Les cotisations inférieures à 100 F ne sont pas exigibles.</p>	II. — Conforme.	
<p>III. — Les dispositions des I et II ci-dessus ne sont pas applicables aux départements d'outre-mer.</p>	III. — Conforme.	

*Commentaires* : La loi du 5 juillet 1977 qui constitue le pacte national pour l'emploi des jeunes avait prévu, entre autres modalités de financement des dépenses, une cotisation égale à 0,1 % du montant des salaires retenus pour l'assiette de la taxe d'apprentissage en 1976, assiette majorée de 6,5 % afin de tenir compte en partie du glissement des rémunérations en 1977 ; cette cotisation, qui s'analyse en un rehaussement de 20 % de la taxe d'apprentissage, devait être versée par les entreprises avant le 15 septembre 1977.

Ce prélèvement qui n'avait pas été reconduit dans la loi de finances initiale est rétabli dans l'article 2, du présent projet. Le Gouvernement proposait que la disposition vaille pour les deux exercices 1978 et 1979, des index de majoration de l'assiette étant par ailleurs fixés par arrêté.

L'Assemblée nationale, ayant estimé que la définition de l'assiette de taxe était du domaine de la loi, a limité l'effet de la mesure au seul exercice 1978 et fixé à 8 % (amendement du Gouvernement) le taux de majoration à appliquer au montant des salaires versés en 1977 pour approcher leur volume de 1978.

La recette attendue pour l'année en cours est évaluée à 500 millions de francs.

Votre commission des Finances vous demande d'adopter l'article 2.

### Article 3.

#### Participation des employeurs au financement de la formation professionnelle.

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte proposé par votre Commission.
<p>I. — Le taux de la participation prévue à l'article L. 950-1 du Code du travail est porté à 1,1% du montant, entendu au sens de l'article 231-1 à 1<sup>er</sup> du Code général des impôts, des salaires payés pendant l'année en cours.</p>	<p>I. — Conforme.</p>	<p>Conforme.</p>
<p>II. — Les employeurs assujettis à la participation au financement de la formation professionnelle continue doivent s'acquitter en 1978 et 1979 d'une partie de leur obligation en effectuant au Trésor public, avant le 15 septembre, un versement égal à 0,2 % du montant entendu au sens des dispositions citées au I ci-dessus, des salaires versés au cours de l'année précédente. Ce montant sera majoré chaque année par arrêté ministériel d'un pourcentage correspondant à l'évolution prévisible des salaires au cours de l'année de versement.</p>	<p>II. — Les employeurs... ...doivent s'acquitter en 1978 d'une partie...  ... pré-cédente, majoré de 8 %.</p>	
<p>Ce versement est établi et recouvré dans les conditions prévues aux articles 235<sup>ter</sup> G et 1679 bis B du Code général des impôts.</p>	<p>Conforme.</p>	

**Commentaires :** Tout employeur occupant au minimum dix salariés doit affecter chaque année au développement de la formation professionnelle continue, une somme égale à ce jour à 1 % du montant des salaires qu'il a versés.

Dans le texte initial du Gouvernement, ce taux était porté à 1,1 % pour les années 1978 et 1979. Parallèlement aux modifications qu'elle a introduites dans l'article précédent, l'Assemblée nationale a limité l'effet du texte à l'exercice 1978 et majoré de 8 % la masse salariale de l'année 1977 pour établir l'assiette 1978.

Sur le produit attendu, le Trésor prélèvera une somme égale à 0,2 point : chaque employeur effectuera le versement de sa quote-part avant le 15 septembre prochain. La recette budgétaire supplémentaire est évaluée à 1.000 millions de francs.

On verra, lors de l'examen de l'article suivant, qu'une exacte compensation a été prévue au bénéfice des entreprises.

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

#### Article 4.

### Participation des employeurs au financement de la formation professionnelle.

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte proposé par votre Commission.
I. — Dans l'alinéa premier de l'article 272 du Code de l'urbanisme et de l'habitation modifié par l'article 61-I de la loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974, le membre de phrase « des sommes représentant 1 % » est remplacé par « des sommes représentant 0,9 % ».	Conforme.	Conforme.
II. — Dans le troisième alinéa de l'article 272 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, institué par l'article 61-II de la loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974, le membre de phrase « dans la limite d'un cinquième » est remplacé par « dans la limite d'un neuvième ».		
III. — Les dispositions des I et II ci-dessus s'appliquent pour la première fois aux investissements qui doivent être réalisés en 1978 à raison des salaires payés au cours de l'année 1977.		

*Commentaires :* Afin de compenser dans les charges des entreprises la majoration de 0,1 point appliquée à leur participation au financement de la formation professionnelle, il est demandé d'alléger de 0,1 point leur cotisation à l'effort de construction : cette dernière est ainsi ramenée à 0,9 %.

La fraction de 0,1 point ainsi abandonnée est prélevée sur la part (0,2 point) dont bénéficie le logement des immigrants, la mesure

étant rendue possible par l'état des programmes en cours qui ne nécessitent que 500 millions de francs sur le milliard initialement affecté.

Cet article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale. Votre commission des Finances vous demande de le voter.

### Article 5.

#### Fonds spécial d'investissement routier.

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte proposé par votre Commission.
<p>Le prélèvement sur le produit de la taxe intérieure appliquée aux carburants routiers, prévu au profit du Fonds spécial d'investissement routier par le deuxième alinéa de l'article 77 de la loi de finances n° 59-1454 du 26 décembre 1959, est fixé à 15 % dudit produit à compter de la date de publication de la présente loi au <i>Journal officiel</i>.</p>	Conforme.	Conforme.

*Commentaires* : L'article 30 de la loi de finances pour 1978 avait fixé à 16,22 % le taux du prélèvement à opérer, au profit du Fonds d'investissement routier, sur le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

La majoration de la taxe prévue à l'article premier du projet permet de ramener ce taux à 15 % pour un prélèvement d'un montant inchangé.

Cet article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale. Votre commission des Finances vous demande de le voter.

Article 5 bis (nouveau).

Définition de l'assiette de la taxe communale et départementale d'électricité.

Texte proposé initialement  
par le Gouvernement

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Texte proposé par votre Commission.

Dans le cadre des dispositions de l'article 98 de la loi de finances pour 1971 (n° 70-1199) du 21 décembre 1970 :

Conforme.

I. — Dans le premier alinéa du paragraphe I de l'article 8 de la loi n° 69-1160 du 24 décembre 1969, les mots : « sur la part du montant de la facture d'électricité variant avec les consommations relevées » sont remplacés par les mots : « sur le montant total de la facture d'électricité, déduction faite des primes fixes et redevances d'abonnement appliquées au 1<sup>er</sup> janvier 1978 ».

I. — Conforme.

II. — L'application de cette modification prend effet au 1<sup>er</sup> juillet 1978. Le produit de l'accroissement de la taxe sur l'électricité, à partir de cette date, qui en résulte est obligatoirement affecté par la collectivité ou le conseil général au service public de l'électricité, notamment à l'exécution en tout ou partie à la charge de la collectivité des travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution d'énergie électrique, faute de quoi le taux de la taxe devra faire l'objet d'un réajustement afin de limiter le produit dudit accroissement à la couverture des charges de la collectivité ou du conseil général pour le service public de l'électricité.

II. — L'application de cette modification prend effet au 1<sup>er</sup> juillet 1978.

**Commentaires :** Les collectivités locales ou leurs groupements — ayant institué une distribution d'énergie électrique — ont été autorisés à percevoir une taxe sur les ventes en vertu de divers textes dont le premier est la loi du 13 août 1926 et dont le dernier fait l'objet de l'article 8, paragraphe I de la loi de finances rectificative du 24 décembre 1969 : la taxe communale et intercommunale (taux limite : 8 %) ainsi que la taxe départementale sur l'électricité (taux limite : 4 %) sont assises, pour ce qui concerne la basse tension et quelle que soit l'utilisation, « sur la part du montant de la facture



d'électricité variant avec les consommations relevées », ce qui eut pour résultat d'exclure primes fixes et redevances d'abonnement : soit environ 20 % de l'assiette antérieure.

Un récent arrêté sur les prix de l'électricité (28 avril 1973) en intégrant dans les primes fixes la partie des tarifs basse tension appelée « majoration de la tranche de base » aboutit à une nouvelle réduction d'assiette de même grandeur.

Il en résulte pour les collectivités une perte de recettes qui handicape doublement leurs programmes d'électrification et de renforcement puisqu'elle ampute d'une somme égale leurs possibilités d'emprunt.

L'Assemblée nationale, en adoptant un amendement présenté par sa commission des Finances contre l'avis du Gouvernement, a voulu revenir à la situation antérieure en adoptant une rédaction qui verrouille le système, de telle sorte qu'on ne puisse le modifier par la voie réglementaire.

Votre commission des Finances est favorable à cette mesure qui fait l'objet du paragraphe I du texte et de la première phrase du paragraphe II.

Mais soucieuse de n'apporter aucune restriction aux libertés dont doivent jouir les collectivités locales, elle n'a pas donné son accord à la disposition qui fait obligation d'affecter les ressources en cause au seul service public de l'électricité.

### Article 6.

#### Ouvertures au titre des dépenses ordinaires des services civils.

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte proposé par votre Commission.
Il est ouvert aux Ministres, au titre des dépenses ordinaires des services civils pour 1978, des crédits supplémentaires s'élevant à la somme totale de 4.680.000.000 F conformément à la répartition par titre et par Ministère qui en est donnée à l'état A annexé à la présente loi.	Il est ouvert...  ... qui en est donnée à l'état annexé à la présente loi .	Conforme.

**Commentaires :** Cet article récapitule les dépenses supplémentaires, dont l'analyse a été effectuée dans l'exposé général, par ministère et par titre :

Ministères ou services	Titre III	Titre IV	Total
<i>Economie et Finances :</i>			
I. — Charges communes .....	255.000.000	840.000.000	1.095.000.000
<i>Education .....</i>	25.000.000	»	25.000.000
<i>Services du Premier ministre :</i>			
I. — Services généraux .....	20.000.000	2.385.000.000	2.405.000.000
<i>Travail et Santé :</i>			
II. — Travail .....	»	1.155.000.000	1.155.000.000
<b>Totaux .....</b>	<b>300.000.000</b>	<b>4.380.000.000</b>	<b>4.680.000.000</b>

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

*Article 7 (nouveau).*

**Versement représentatif de la taxe sur les salaires.  
Classement des syndicats intercommunaux à vocation multiple.**

Texte proposé initialement  
par le Gouvernement

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Texte proposé par votre Commission.

Le troisième alinéa de l'article 66 de la loi de finances pour 1978 est complété par les mots suivants :

« ... ainsi que les syndicats intercommunaux à vocation multiple répondant aux conditions fixées par l'article 2 du décret n° 74-476 du 17 mai 1974. »

Remplacer les alinéas 2 et 3 de l'article 66 de la loi n° 77-1467 du 30 décembre 1977 portant loi de finances pour 1978 par les alinéas suivants :

*La première catégorie comprend les départements et leurs groupements, les groupements de communes autres que les communautés urbaines, districts et syndicats à vocation multiple, les régies des départements, des communes et de leurs groupements entre lesquels la sous-répartition des ressources revenant à cette catégorie sera effectuée selon les règles fixées par le II de l'article 54 de la loi de finances n° 76-1232 du 29 décembre 1976 modifiée par la présente loi.*

*La deuxième catégorie comprend les communes, les communautés urbaines, les districts, les syndicats à vocation multiple et les organismes tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles.*

**Commentaires** : D'origine sénatoriale, l'article 66 de la loi de finances pour 1968 définit les modalités de répartition, pour 1978, des ressources du Fonds de compensation pour la T.V.A. (ex-Fonds d'équipement des collectivités locales) : cette répartition sera effectuée au prorata des dépenses réelles d'investissement, les collectivités bénéficiaires étant classées en deux catégories.

1° Les départements et les groupements de communes non dotés d'une fiscalité propre, groupe qui ne disposera provisoirement que de la moitié de son dû ;

2° Les communes et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre ainsi que les organismes embryons d'agglomérations nouvelles : ce groupe bénéficiera en 1978, outre de sa quote-part, de la moitié de celle du précédent.

Les syndicats de communes à vocation multiple, classés dans la première catégorie quand leurs recettes proviennent des contributions des communes, sont donc défavorisés dans le partage alors qu'ils ont en charge l'essentiel des équipements de leurs membres, opérations pour lesquelles l'Etat fournit d'ailleurs des compléments de subventions de 20 % (décret du 17 mai 1974).

L'article 7, introduit dans le collectif par l'Assemblée nationale, a pour objet de mettre un terme à cette injustice.

Cette mesure reçoit l'agrément de votre commission des Finances qui vous propose cependant une autre rédaction plus précise des second et troisième alinéas de l'article 66.



Sous le bénéfice des observations qui précèdent et compte tenu des amendements qu'elle vous propose, votre commission des Finances vous demande d'adopter le projet de loi qui vous est soumis.

## AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION

### *Article 5 bis (nouveau).*

**Amendement :** Supprimer la deuxième phrase du paragraphe II de cet article.

### *Article 7.*

**Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

Les alinéas 2 et 3 de l'article 66 de la loi n° 77-1467 du 30 décembre 1977 portant loi de finances pour 1978 sont remplacés par les alinéas suivants :

« La première catégorie comprend les départements et leurs groupements, les groupements de communes autres que les communautés urbaines, districts et syndicats à vocation multiple, les régies des départements, des communes et de leurs groupements entre lesquels la sous-répartition des ressources revenant à cette catégorie sera effectuée selon les règles fixées par le II de l'article 54 de la loi de finances n° 76-1232 du 29 décembre 1976 modifiée par la présente loi.

« La deuxième catégorie comprend les communes, les communautés urbaines, les districts, les syndicats à vocation multiple et les organismes tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles. »