

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

5^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

COMPTE RENDU INTEGRAL — 38^e SEANCE

1^{re} Séance du Mardi 24 Mai 1977.

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE MME ANNE-MARIE FRITSCH

1. — Déclaration de l'urgence de projets de loi (p. 2915).
2. — Représentation de l'Assemblée nationale au sein d'organismes extraparlimentaire (p. 2916).
3. — Loi de finances rectificative pour 1977. — Discussion d'un projet de loi d'une lettre rectificative (p. 2916).
M. Papon, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du plan ;
M. Daillet, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ;
M. Icart, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan ;
M. Boulin, ministre délégué à l'économie et aux finances.
Discussion générale :
MM. Robert-André Vivien,
Lamps.
Renvoi de la suite de la discussion.
4. — Ordre du jour (p. 2928).

PRÉSIDENTICE DE MME ANNE-MARIE FRITSCH,

vice-président.

La séance est ouverte à seize heures.

Mme le président. La séance est ouverte.

— 1 —

DECLARATION DE L'URGENCE DE PROJETS DE LOI

Mme le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 18 mai 1977.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi relatif à l'indépendance du territoire français des Afars et des Issas, déposé ce jour sur le bureau de l'Assemblée nationale.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Acte est donné de cette communication.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 23 mai 1977.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi relatif à la radiation des cadres et aux droits en matière de pension de retraite des militaires originaires du territoire français des Afars et des Issas, déposé ce jour sur le bureau de l'Assemblée nationale.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Acte est donné de cette communication.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante

« Paris, le 20 mai 1977.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi portant majoration des pensions de vieillesse de certains retraités.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Acte est donné de cette communication.

— 2 —

REPRESENTATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE AU SEIN D'ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

Mme le président. J'ai reçu de M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, des demandes de désignation de membres chargés de représenter l'Assemblée nationale au sein d'organismes extraparlimentaires :

I. — D'une part, en ce qui concerne le conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés, conformément à la décision prise précédemment, l'Assemblée voudra sans doute confier à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales le soin de présenter un candidat.

Les candidatures à cet organisme devront être remises à la présidence au plus tard le jeudi 26 mai à dix-huit heures.

II. — D'autre part, en ce qui concerne la commission plénière de la caisse nationale de crédit agricole, conformément à la décision prise précédemment, l'Assemblée voudra sans doute confier à la commission de la production et des échanges le soin de présenter un candidat.

Les candidatures à cet organisme devront être remises à la présidence au plus tard le jeudi 2 juin à dix-huit heures.

— 3 —

LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1977

Discussion d'un projet de loi et d'une lettre rectificative.

Mme le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1977 (n° 2768, 2853, 2903).

Je rappelle que, sur ce texte, le Gouvernement a déposé une lettre rectificative.

La parole est à M. Papon, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Maurice Papon, rapporteur général. Mesdames, messieurs, j'ai à rapporter aujourd'hui la première loi de finances rectificative pour 1977 ainsi que la lettre rectificative qui a été déposée à la suite de l'approbation par le Parlement du programme que lui a exposé M. le Premier ministre, il y a environ un mois.

J'observe d'abord que, depuis 1973, les lois de finances rectificatives se sont singulièrement multipliées — deux en 1974, quatre en 1975, trois en 1976 — les unes servant d'instrument de relance ou de lutte contre l'inflation, les autres, textes de réadaptation de crédits et d'ajustement, répondant à la définition classique. Cette abondance de lois de finances rectificatives durant ces dernières années reflète l'évolution contrastée de notre économie depuis le début de la crise.

Ce sont en quelque sorte deux collectifs budgétaires en un seul que nous avons à examiner aujourd'hui : la loi de finances rectificative qui procède à la réadaptation des crédits — ce que le Gouvernement appelle « une mise à jour » dans son exposé des motifs — et la lettre rectificative reflétant le programme approuvé il y a quelques semaines, lequel comportait un ensemble de mesures nouvelles concernant particulièrement l'emploi, les familles et les personnes âgées, textes déjà approuvés par un vote spécifique.

Cette mise à jour du budget de 1977 apparaît quelque peu insolite par sa date, par son volume et par la méthode utilisée en la circonstance.

Insolite par la date, car il est en effet inhabituel que trois mois après le vote d'un budget présenté solennellement en équilibre — car ce collectif budgétaire a été déposé fin mars — le Gouvernement éprouve le besoin de présenter une telle mise à jour, alors même que cet équilibre constituait, selon lui, un élément essentiel de son programme de lutte contre l'inflation.

Insolite par le volume puisque, trois mois à peine après le vote de ce budget, nous constatons l'ouverture de crédits nouveaux s'élevant à vingt milliards de francs. Ces crédits sont certes compensés, à concurrence de dix milliards de francs, par des ressources provenant pour l'essentiel de plus-values, d'annulation de crédits et de modération de charges, mais il n'en est pas moins vrai que la majoration des dépenses qui en résulte atteint 5,97 p. 100 du montant global du budget de 1977, alors que celles des ressources supplémentaires représente à peu près 2,7 p. 100, d'où un déficit sur lequel je reviendrai.

Insolite, enfin, par la méthode utilisée en la circonstance, car cette mise à jour, selon l'analyse même du Gouvernement, est fondée sur l'évolution des recettes et des dépenses de 1976 et non sur celles de l'année courante, comme il est de règle dans les lois de finances rectificatives.

Autrement dit, les rectifications proposées par le Gouvernement découlent de l'évolution des charges constatées en 1976 et non en 1977. Pour justifier la méthode retenue, le Gouvernement rappelle que le budget de 1977 a été adopté sur la base d'un projet préparé au cours du troisième trimestre de 1976. Cette actualisation du budget de 1977 sur la base des constats effectués à la fin de l'exercice de 1976 signifie-t-elle alors que le Gouvernement aurait été pris en quelque sorte au dépourvu par l'évolution brutale des dépenses et des recettes, au cours des deux derniers trimestres de 1976 ?

Il n'en est rien, car on est au contraire frappé, si l'on se rapporte à l'exécution du budget de 1976, trimestre par trimestre, par la régularité de l'évolution.

A cet égard, la deuxième moitié de 1976 n'a pas été radicalement différente de la première. Il est donc difficile de tenir l'exception de l'imprévu, si bien qu'on est naturellement conduit à se demander si, dans l'élaboration de la loi de finances de 1977, la réalité budgétaire de 1976 n'a pas été méconnue, alors qu'elle était prévisible.

Cette observation préliminaire étant faite, j'en viens aux demandes de crédits formulées au titre de cette mise à jour. Elles sont de deux ordres : d'une part, la rectification des évolutions budgétaires telles qu'elles ont été présentées en octobre dernier ; d'autre part — conséquence de l'observation préliminaire que j'ai présentée — la prise en compte des constats effectués à la fin de 1976.

S'agissant de la rectification des évaluations budgétaires, je braquerai le projecteur essentiellement sur deux séries d'ajustements qui, à mon avis, prêtent à critique.

La première concerne les charges d'intérêt de la dette publique, qui étaient parfaitement prévisibles et qui se trouvent abondées dans ce collectif.

Il s'agit en effet des crédits prévus pour les intérêts des bons du Trésor. Or la majoration n'est pas mince puisqu'elle s'élève à 46 p. 100 des crédits initiaux.

Il s'agit aussi de l'estimation insuffisante du taux d'intérêt servi pour la rémunération des fonds déposés sur les comptes de chèques postaux. Ici, nous avons l'explication : la prévision du Gouvernement paraissait irréaliste dans le budget pour 1977 puisque ce taux était de 6,5 p. 100 alors qu'il oscille actuellement, sur le marché monétaire, entre 8 p. 100 et 9 p. 100.

Il s'agit enfin — et c'est sans doute le plus étonnant dans ce tableau — de la non-inscription dans le budget des charges de l'intérêt de l'emprunt à 10 p. 100 de 1976, alors que cet emprunt a été émis au mois de juin de la même année et placé en prise ferme avec date certaine. Il n'y avait donc pas de surprise particulière à attendre.

Je braquerai maintenant le projecteur sur une seconde série d'ajustements qui appellent, hélas ! de nombreuses observations, et toujours les mêmes.

Il s'agit d'abord de l'ajustement effectué en faveur de nos entreprises nationales, dont les déficits se prolongent, s'accroissent, s'aggravent, ajustement à hauteur de cinq milliards qui intervient trois mois après le vote du budget de 1977, et après les vingt-deux milliards que les entreprises publiques ont coûté en 1976 aux contribuables et, faut-il le dire, aussi à la monnaie.

Aujourd'hui, c'est la S. N. C. F. dont on augmente les dotations initiales de 38 p. 100.

Ce sont les Charbonnages de France dont la subvention passe de 2500 millions de francs à 3300 millions de francs, soit un

supplément de 800 millions de francs, sur la base d'un déficit apprécié à trois milliards de francs en 1976. Ces chiffres sont par conséquent cohérents.

Air France reçoit de l'Etat un nouveau concours de 500 millions de francs, sur la base d'un déficit d'exploitation de 410 millions de francs en 1976. Là aussi, les chiffres sont cohérents.

Placé devant ces demandes de crédits supplémentaires dans les conditions que je viens de préciser brièvement, on ne peut s'empêcher, une fois de plus, de présenter quelques réflexions sur les entreprises nationales, réflexions qui doivent être aussi objectives que possible.

A cet égard, il convient de faire valoir que ces entreprises nationales sont victimes de contraintes tarifaires et de contraintes d'exploitation. C'est le cas d'Air France avec le déficit d'exploitation du « Concorde » ou les déficits d'exploitation des « Caravelle ».

Mais les déficits prolongés et massifs posent de graves problèmes qui, à mon sens, relèvent désormais moins de solutions budgétaires, que le Gouvernement s'obstine à employer, que d'une remise en ordre générale et conjuguée de la gestion de ces entreprises.

Je citerai quelques exemples, et d'abord celui des Charbonnages de France.

Savez-vous que les prix de vente en gros de charbons importés d'Allemagne fédérale ou de Russie soviétique, rendus en région parisienne, étaient, à la date du 1^{er} mars dernier, supérieurs de 12 à 74 p. 100 aux prix des mêmes charbons vendus par les houillères du Nord et du Pas-de-Calais? On doit rappeler aussi que les Charbonnages de France sont amenés à vendre à E. D. F. du charbon et de l'électricité sur la base d'un prix très inférieur au prix moyen du fuel.

Comme je le disais à l'instant, on peut comprendre les contraintes tarifaires imposées par les impératifs de la politique conjoncturelle, mais il est temps aussi de se demander si une politique économique conduite à partir de références indiciaires n'aboutit pas à des situations aberrantes. C'est la question que je vous pose en toute clarté, monsieur le ministre délégué à l'économie et aux finances.

Plus saine est la voie ouverte par Air France qui propose cette année au Gouvernement une sorte de contrat d'entreprise qui isolerait les contraintes d'exploitation qui lui sont imposées par l'Etat — j'ai parlé tout à l'heure de « Concorde » et de « Caravelle » — et qui permettrait, par conséquent, de mieux apprécier la gestion. Voilà qui constituerait déjà une remise en ordre notable des choses, même si n'est pas résolu le problème du déficit.

A l'inverse, faut-il évoquer l'exemple de la S. N. C. F. ? La mise en œuvre du projet de train à grande vitesse Paris—Lyon — peut-être justifiée techniquement, mais je ne discute pas l'affaire au fond — est-elle opportune en période de restrictions? On prétend financer ce projet sur les fonds propres de la société nationale. Or tout le monde sait que la S. N. C. F. ne dispose pas de tels fonds. Je note, en étudiant ce dossier, que le Parlement s'est trouvé devant le fait accompli. J'espère que ce n'a pas été le cas du Gouvernement. Peut-être nous le direz-vous tout à l'heure, monsieur le ministre?

M. Robert-André Vivien. Excellente remarque!

M. Maurice Papon, rapporteur général. Je vous pose alors les questions suivantes: où est la rigueur? Où est la volonté politique de l'Etat? Où est la responsabilité?

M. François Abadie. Dans les discours de Giscard d'Estaing!

M. Maurice Papon, rapporteur général. Faut-il, en cet instant, effleurer le débat ouvert entre le pouvoir de l'Etat et les pouvoirs des « directeurs », comme les appelait James Burnham, ou de la technocratie, pour reprendre la formule de Galbraith? Comment assurer l'autorité et l'unité de l'Etat — et sa responsabilité, par conséquent — devant le foisonnement de ces « républiques techniques plus ou moins indépendantes », pour employer une expression de Léon Blum?

N'est-ce point un malheureux exemple? N'est-ce point aujourd'hui même l'E. D. F. qui gouverne l'économie du pays?

Après les rectifications des évaluations budgétaires qui, si on prolongeait l'analyse, feraient apparaître des problèmes graves, je dirai quelques mots des ajustements liés aux constats faits en 1976.

Ces ajustements concernent les crédits pour l'emploi et la formation professionnelle, qui se révèlent insuffisants eu égard aux besoins. Ils concernent aussi les crédits destinés à la compensation démographique, dont l'ajustement est lié aux résultats de 1975, et applicables à la contribution de l'Etat aux régimes particuliers, notamment au B. A. P. S. A. et aux caisses des artisans. Enfin, ils concernent l'insuffisance des dotations pour un certain nombre de postes. A cet égard, l'exemple le plus manifeste

est fourni par le budget des anciens combattants, pourtant largement prévisible. Je citerai également le cas des crédits de l'enseignement privé sur lesquels le Parlement avait appelé, d'une manière tout à fait instantane, l'attention du Gouvernement. Je crois que ces exemples franchissent la frontière qui sépare l'imprévisible de l'imprévoyance.

La couverture de l'ensemble des dépenses résultant de cette mise à jour du budget de 1977 est assurée: à hauteur de 6 600 millions de francs, par des recettes fiscales provenant des plus-values de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur la valeur ajoutée: à raison de 2 600 millions, par un allègement de charges, notamment par la réduction de dépenses incombant à l'Etat au titre de la compensation démographique — la charge du régime général supportée par l'Etat avait été surestimée, alors que les dépenses précédentes avaient été sous-estimées, enfin, à concurrence de 674 millions, par des annulations, notamment la réduction du taux de la T. V. A. dont l'Etat a bénéficié au même titre que tout contribuable.

Avec la lettre rectificative, le problème se présente beaucoup plus clairement et beaucoup plus simplement: elle traduit les incidences budgétaires du programme du Gouvernement, incidences qui, je m'empresse de le dire, restent assez marginales. Il s'agit du programme de solidarité en faveur des personnes sans emploi — des jeunes en particulier — des familles et des personnes âgées.

En faveur des personnes âgées, il s'agit de la revalorisation du minimum vieillesse, qui est porté à 10 000 francs par an à compter de 1^{er} juillet 1977 et à 11 000 francs à compter du 1^{er} décembre 1977, ce qui représente une charge de 285 millions de francs pour l'Etat au titre du B. A. P. S. A. et du fonds national de solidarité.

En faveur des familles, il s'agit de la majoration de 10,2 p. 100 des prestations familiales à compter du 1^{er} janvier 1977 — mesure qui recevra donc une application rétroactive depuis le début de l'année — au lieu de celle de 8,7 p. 100 qui avait été prévue à partir du 1^{er} août seulement.

Enfin, le programme destiné à favoriser l'emploi des jeunes tient en cinq mesures essentielles.

Première mesure: recrutement de 20 000 vacataires et inscription, à ce titre, d'un crédit de 400 millions de francs. Lorsque nous examinerons l'article qui s'y rapporte, nombre de nos collègues vous demanderont, monsieur le ministre, comme on l'a fait en commission des finances, quelle sera la répartition de ces vingt mille emplois de vacataire, c'est-à-dire quels en seront les principaux services bénéficiaires.

Deuxième mesure: le développement des actions d'insertion professionnelle, autrement dit la participation de l'Etat à l'accueil de cent mille stagiaires dans les entreprises et dans les centres de formation. Il faut savoir que, de ce chef, trois cents millions de francs pèseront sur le budget de l'Etat, alors que les entreprises supporteront, pour ce qui les concerne, une charge de 1,2 milliard de francs.

Troisième mesure: prise en charge par l'Etat des cotisations patronales des jeunes de moins de vingt-cinq ans à la recherche d'un premier emploi, à condition qu'ils soient embauchés avant le 31 décembre 1977, ce qui représente 630 millions de francs.

Quatrième mesure: prise en charge des apprentis, dans des conditions semblables, ce qui coûtera à l'Etat 105 millions de francs.

Cinquième mesure: incitation au départ en retraite. Les allocations de garantie de ressources octroyées aux travailleurs licenciés âgés d'au moins soixante ans seront ouvertes aux travailleurs quittant volontairement leur emploi. A ce titre, la charge de l'Etat s'élèvera à trois cents millions de francs.

Le rappel de cette lettre rectificative ne serait pas complet si je ne citais pas, pour terminer, la majoration des crédits d'équipement: 1250 millions de crédits de paiement qui se subdivisent en crédits de paiement des autorisations de programme débloquées du fonds d'action conjoncturelle, et en suppléments de crédits sur des autorisations de programme figurant au budget hors fonds d'action conjoncturelle.

Un certain nombre de services et de ministères bénéficieront de ces suppléments de crédits que tout le monde juge opportuns mais sans doute insuffisants. Je dois me faire l'interprète de la commission des finances pour appeler votre attention, monsieur le ministre, sur l'inquiétude que beaucoup d'élus ont manifestée devant l'insuffisance des crédits, qui bloque actuellement la réalisation de nombreuses opérations locales.

M. Emmanuel Aubert. Très bien!

M. Maurice Papon, rapporteur général. Il s'agit, en particulier, d'opérations concernant les constructions scolaires, mais ce ne sont pas les seules.

Je suis chargé, monsieur le ministre, de vous poser une question très claire et précise à ce sujet. En effet, une partie des crédits que vous ouvrez maintenant est destinée à accé-

lérer les paiements, et nous aimerions, les uns et les autres, en sentir l'effet presque immédiatement sur le plan local, car nos chantiers sont en panne. Les constructions publiques en souffrent et l'équipement des collectivités locales se trouve compromis faute de moyens. C'est donc un problème pressant et grave que je vous soumetts.

Le financement des charges de ce programme est assuré, pour 860 millions de francs, par le relèvement de la taxe intérieure sur les carburants, et, pour 650 millions, par l'accélération imprimée au recouvrement de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance et du prélèvement libérateur sur les revenus de capitaux mobiliers effectué par les banques. Mais il faut observer qu'il s'agit plus là d'une ressource de trésorerie que d'une ressource budgétaire.

L'ensemble de ces charges est évalué à 3,3 milliards, et sera donc couvert, à concurrence de 1,5 milliard, par des recettes. Le déficit prévisionnel du budget de 1977 peut alors être estimé — à la date d'aujourd'hui, car je tiens à être prudent — à 11 milliards 870 millions. Cette somme doit être couverte, à concurrence de 6 milliards, par le produit de l'emprunt que nous avons approuvé la semaine dernière. C'est pour moi le moment, monsieur le ministre, de me faire l'écho de réflexions que j'ai recueillies, tant auprès des membres de la commission que de mes autres collègues, quand a été connue la décision du Gouvernement relevant de 6 à 8 milliards l'appel des fonds d'emprunt.

Personnellement, je pense que d'excellentes raisons sont à la clé de cette décision et je ne discute nullement la faculté pour le Gouvernement de décider en la matière. La fixation du montant de l'emprunt est en effet une prérogative gouvernementale. Nous nous étions, pour notre part, prononcés sur la somme de 6 milliards, car elle formait la partie d'un ensemble que nous avions apprécié comme tel. Il est donc désagréable d'apprendre, huit jours après, que l'un des éléments de ce dispositif est modifié.

Enfin, soit ! Je n'engagerai pas de mauvais procès à ce sujet. Je n'engagerai pas de mauvais procès à ce sujet. Indiquons toutefois que les inconvénients relevés lors de la discussion du projet d'emprunt de six milliards demeurent, *a fortiori*, pour un emprunt de huit milliards. L'Etat opérera sur le marché des obligations une ponction extrêmement importante qui influera nécessairement sur les ressources financières disponibles pour les autres emprunteurs.

D'autre part, des liquidités supplémentaires seront ainsi soustraites au marché des actions dont on continue, pour des motifs fort complexes, à se désintéresser alors qu'il est le nerf de notre industrie et de notre économie.

M. Robert-André Vivien. Très bien !

M. Maurice Papon, rapporteur général. On a appelé cette opération de mise à jour « opération vérité ». J'accepte cette formule en évitant de gloser subtilement sur son contenu mais — et je pose là une question de logique budgétaire — la loi de finances pour 1978 sera-t-elle comparée à la loi de finances initiale de 1977 ou à la loi de finances rectifiée ?

Si cette question relève de la technique budgétaire, elle n'est cependant pas dépourvue d'intérêt dans la mesure où la multiplication des collectifs crée une incertitude quant à l'évolution budgétaire réelle. Cette mise à jour, qui se veut « opération vérité » et élément de clarification, peut en effet devenir, au contraire, facteur de confusion.

Il sera donc utile de préciser les choses afin que nous sachions de quoi nous parlons et ce que nous comparons. On peut, en tout cas, s'étonner que la vérité de la loi de finances de 1977 ait été aussi provisoire et approximative. Je veux espérer que cette vérité, rétablie en mai 1977, ne sera pas trop rapidement ni trop largement démentie par les événements.

Quant à l'incidence financière du programme social du Gouvernement, j'ai indiqué tout à l'heure qu'elle était relativement modérée puisqu'elle représente moins de 1 p. 100 du budget.

Cette appréciation pouvait donc conduire à penser que l'effort aurait pu être utilement accru, mais cela sera peut-être envisagé en cours d'année.

En tout cas, cet effort en faveur des plus défavorisés exprime une solidarité qui, à travers les errements budgétaires, garde une valeur permanente ainsi qu'une justification sociale et humaine que nous serions les derniers à ne pas reconnaître.

Les mesures d'amélioration sociale pour les moins favorisés, qui visent les familles, les personnes âgées, l'emploi — hier ou avant-hier les handicapés — et intervenues depuis 1973, je veux tout de même le rappeler, en dépit et même à cause de la difficulté des temps, constituent un ensemble considérable qui sera à porter à l'actif de la majorité et de cette législature.

C'est pourquoi, sous réserve des observations que pourrait appeler, chemin faisant, tel ou tel article, la commission des finances vous demande, mes chers collègues, d'approuver

l'ensemble de ce collectif budgétaire et la lettre rectificative qui l'accompagne. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

Mme le président. La parole est à M. Daillet, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Jean-Marie Daillet, rapporteur pour avis. Madame le président, monsieur le ministre délégué, mes chers collègues, depuis la fin de 1976, il était évident que le Parlement aurait à examiner un collectif budgétaire afin de tenir compte au plus tôt « des conséquences acquises que comporte, pour 1977, l'exécution effective du budget en 1976, telle qu'elle a été constatée une fois l'année achevée », selon les propres termes de l'exposé général des motifs du projet de loi de finances rectificative pour 1977, déposé par le Gouvernement le 25 mars dernier.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné simultanément ce collectif budgétaire et la lettre rectificative qui, heureusement, venait le compléter.

Je dirai d'entrée de jeu que si le Gouvernement s'en était tenu au collectif initial, j'aurais conclu, comme rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en fondant cette appréciation sur les arguments mêmes du Gouvernement, que les dépenses en question n'avaient, dans l'ensemble, aucun caractère d'innovation.

Simple mise à jour du budget de 1977, conforme au programme décidé par le nouveau gouvernement à l'automne 1976, le collectif initial avait seulement pour objet d'actualiser les chiffres en fonction du constat, à la fin de l'exercice 1976, des recettes nécessaires et des dépenses effectives.

Selon ses propres termes, le Gouvernement était amené à prendre en considération, sur la base des dépenses constatées en 1976, des charges strictement inévitables qui n'avaient pu être prévues dans la loi de finances initiale pour 1977. La plupart des facteurs de hausse justifiant ces ajustements étaient, en effet, apparus postérieurement à l'élaboration du budget pour 1977 ou n'étaient pas connus alors avec assez de précision.

Je ne reprendrai pas dans le détail l'analyse que vient de faire M. le rapporteur général de la commission des finances. Je formulerai simplement quelques observations que la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a faites sur ces deux textes dont j'ai dit que le second, complémentaire du premier, constituait en fait la véritable innovation, mise à part, dans le collectif budgétaire, une mesure nouvelle chiffrée à 340 millions de francs, destinée à faciliter l'emploi des jeunes.

J'appelle votre attention, mesdames, messieurs, sur cet aspect des choses, puisqu'il constitue l'effort principal annoncé par le Gouvernement dans la lettre rectificative.

Dans une situation de l'emploi qui n'est plus à décrire, le chômage des jeunes a lui-même atteint un chiffre record, puisqu'on l'évalue à sept millions de francs dans les pays membres de l'O. C. D. E.

Alors qu'en France, en 1975, le nombre total des chômeurs représentait 5,5 p. 100 de la population active totale, le pourcentage des jeunes chômeurs atteignait 12,5 p. 100 du nombre des jeunes actifs.

Une autre comparaison montre que si 50 p. 100 des jeunes de seize à vingt-quatre ans travaillaient en 1968, ce chiffre est tombé à 43 p. 100 en 1976.

Je rappelle enfin qu'en février 1977, 41,3 p. 100 des demandeurs d'emploi étaient des jeunes de moins de vingt-cinq ans.

Le problème du chômage des jeunes, spécifique par rapport à celui des adultes et plus développé que lui, est d'ailleurs un phénomène antérieur à la crise économique actuelle, les jeunes devant affronter les difficultés conjoncturelles qui frappent les uns comme les autres, mais voyant aussi se dresser devant eux des obstacles structurels ou, tout au moins, des freins à leur emploi qu'ils sont les seuls à connaître.

La formation de base, qui devrait normalement servir de fondement suffisant à l'exercice d'une profession, apparaît de plus en plus incomplète aux yeux des employeurs dont la tendance générale est de recruter du personnel plutôt surqualifié. De surcroît, ces employeurs sont souvent réticents pour embaucher des jeunes à la recherche d'un premier emploi, l'expérience pratique étant tenue pour un élément essentiel de la qualification.

Il est évident que, dans un marché de l'emploi tendu, les titulaires d'une formation élémentaire sont très nettement pénalisés.

Cette situation est classique dans l'enseignement traditionnel secondaire ou supérieur, mais on la trouve aussi dans l'enseignement technique et professionnel où existent des formations de plus en plus fines, de plus en plus spécialisées et, en même temps, de plus en plus poussées ; l'excès de qualification ou de spécialisation constitue un obstacle à l'embauche, à la fois par la difficulté qu'il y a à trouver une situation correspondant

exactement à la formation reçue et par les exigences que s'estiment en droit de présenter les demandeurs d'emploi théoriquement très qualifiés.

Il en résulte que l'on assiste à un véritable renouvellement qualitatif de la population active, alors que la nature de l'emploi se modifie beaucoup plus lentement. L'insertion des jeunes, premiers bénéficiaires de cette meilleure qualification, sur un marché du travail relativement figé dans sa structure et dont la capacité d'accueil est en voie de tassement, ne peut donc être que très difficile, d'autant que l'orientation professionnelle ne tient pas suffisamment compte des réalités du marché, notamment des réalités locales, pour former et diriger des jeunes.

Je n'insisterai pas sur cet aspect des choses puisque j'ai déjà eu l'occasion, à plusieurs reprises, de l'exposer au Gouvernement, et récemment encore à la faveur de trois questions orales.

Je ne puis donc que me réjouir des dispositions qui ont été finalement prévues dans la lettre rectificative.

Mais si le Gouvernement s'en était tenu à la loi de finances rectificative pour 1977, les crédits qui y étaient inscrits, ajoutés à ceux qui figuraient dans la loi de finances initiale, n'auraient permis de faciliter l'insertion professionnelle que de 71 000 jeunes environ. Or, en 1976, ce sont quelque 74 000 jeunes qui avaient bénéficié d'actions du même type.

L'important effort prévu pour 1977 était donc indispensable, mais il permettrait tout au plus d'éviter une dégradation dans la mesure où il était prévu que la situation de l'emploi ne connaîtrait pas d'amélioration notable.

Une diminution sensible du chômage dans son ensemble, et de celui des jeunes en particulier, appellait donc des mesures d'une tout autre ampleur, que le contenu de la lettre rectificative permettra de réaliser.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales attache une importance prioritaire à ces mesures de caractère social.

Nul ne saurait nier l'effort considérable que le Gouvernement consent en faveur des personnes âgées et des familles.

L'augmentation du minimum vieillesse, qui sera porté à 10 000 francs par an à compter du 1^{er} juillet prochain et à 11 600 francs à partir du 1^{er} décembre, sera profondément appréciée par une population âgée qui, il faut bien le reconnaître, n'avait pas espéré, lorsque le Président Valéry Giscard d'Estaing a été élu, un quasi-doublement — voire plus qu'un doublement, si l'on en juge par les chiffres annoncés pour la fin de l'année — du revenu minimum, compte tenu même de l'évolution des prix.

De même, nous félicitons le Gouvernement d'avoir relevé une nouvelle fois le taux des pensions liquidées avant l'entrée en vigueur de la loi qui porte votre nom, monsieur le ministre délégué. Nous espérons qu'il vous sera possible de franchir une autre étape en inscrivant dans le projet de budget pour 1978 une nouvelle augmentation de 5 p. 100 de ces pensions.

Enfin, 10 millions de francs sont prévus pour l'amélioration de l'habitat des personnes âgées et leur raccordement au réseau téléphonique. Une telle somme, monsieur le ministre, est peu représentative de l'effort qu'il faudrait consentir. Dix millions pour l'ensemble des personnes âgées, c'est, reconnaissons-le, dérisoire. J'espère que, lors de l'élaboration du prochain projet de budget, vous pourrez, là aussi, inscrire à ce chapitre des crédits nettement plus substantiels.

L'action en faveur des familles comporte également trois volets. Elle comprend d'abord le relèvement de 10,2 p. 100 des prestations familiales, dont 1,5 p. 100 au titre de l'accroissement du pouvoir d'achat, relèvement qui interviendra à compter du 1^{er} juillet prochain au lieu du 1^{er} août.

Il est prévu, ensuite, une action sociale au profit des familles, pour le développement des crèches et des services de travailleuses familiales. Mais la somme qui y sera consacrée est fort modique et sera d'ailleurs mise à la charge de la caisse nationale des allocations familiales.

Enfin, une amélioration du statut social des mères de famille interviendra, puisque les veuves pourront cumuler leur pension propre et leur pension de réversion.

Monsieur le ministre, j'ai évoqué rapidement ces mesures qui sont pourtant très importantes. Mais, je le répète, ce sont les mesures créatrices d'emplois qui nous intéressent le plus.

À cet égard, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales vous demande — comme l'a déjà fait M. le rapporteur général — comment seront répartis les vingt mille vacataires au recrutement desquels il est prévu d'affecter un crédit de 400 millions de francs.

Je relève que le ministère de l'éducation ne semble pas avoir été inscrit parmi les bénéficiaires de ces emplois nouveaux, ce qui me paraît être en contradiction avec le reste des mesures prises par le Gouvernement en faveur de la création d'emplois et de la formation des jeunes. Pourquoi, monsieur le ministre, ne pas inclure dans ces vingt mille vacataires des enseignants, des formateurs et des orienteurs ?

La réforme la plus importante de la lettre rectificative concerne les mesures spécifiques d'aide à l'emploi des jeunes.

Il est prévu 1 745 millions de francs de crédits directs, qui s'ajoutent aux 340 millions prévus par le collectif initial.

Toutefois, je souligne que ces mesures sont exceptionnelles, non reconductibles et ne constituent qu'une simple évaluation.

Ces crédits seront, en fait, majorés d'environ 1 200 millions de francs provenant des entreprises : 0,2 p. 100 des salaires prélevés sur le 1 p. 100 de la formation professionnelle, et 0,1 p. 100 des salaires au titre de l'augmentation de la taxe d'apprentissage.

De surcroît, certains financements proviendront de l'U.N.E.D.I.C., dans le cadre d'un élargissement du régime de garantie des ressources.

Il faut signaler que la plupart des mesures prévues ne sont pas directement applicables. Elles appellent le vote du projet de loi adopté par le conseil des ministres le 11 mai dernier, et leur mise en œuvre requiert une participation active des entreprises.

Je rappelle brièvement ces mesures.

D'abord, cent mille postes réservés à des stagiaires seront mis en place dans les entreprises et dans les centres de formation. Cette nouvelle catégorie de stages de six à huit mois est exclusivement centrée sur la présence du stagiaire dans l'entreprise. La charge afférente sera très minime et concernera uniquement les efforts qui pourront être menés pour assurer « sur le tas » la formation des stagiaires.

Les entreprises qui pourront recevoir ces stagiaires seront habilitées par les services locaux du travail.

Le rapporteur et ses collègues de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales estiment, à cet égard, qu'il faudrait veiller à ce que l'habilitation des entreprises soit aussi souple que possible, afin de donner son plein effet à la mesure envisagée.

La deuxième mesure, plus spectaculaire, est la prise en charge temporaire des cotisations patronales relatives à certains jeunes de moins de vingt-cinq ans. L'utilisation du crédit de 630 millions de francs consacré à cette action correspondrait à l'embauche de cent mille jeunes environ, chiffre qu'il faut mentionner, bien sûr, avec la plus extrême prudence.

Il s'agit là non pas de stages ou de formation, mais d'embauche classique, ce qui sous-entend la signature d'un contrat de travail. Le crédit prévu devrait d'ailleurs permettre la couverture d'une telle prise en charge en 1978 et, tout au moins, pendant une partie de l'année prochaine.

La prise en charge temporaire des cotisations patronales de sécurité sociale des apprentis — c'est la troisième mesure — a bénéficié d'un crédit de 105 millions de francs qui devrait favoriser le recrutement de 25 000 à 30 000 apprentis.

Sur ce point, j'appelle votre attention, monsieur le ministre, sur les formalités de ce recrutement.

S'il est excellent de prévoir une telle mesure, on ne saurait oublier que les artisans ainsi que les petites et moyennes entreprises éprouvent des difficultés devant la complication des démarches qu'il leur faut effectuer.

Aussi l'efficacité des mesures proposées par le Gouvernement dépend-elle, comme sur les points qui précèdent, et pour une large part, d'une simplification des procédures.

Les autres mesures visent, tout d'abord, l'incitation au départ à la retraite. On évalue à 50 000 le nombre des personnes qui pourraient en bénéficier après une concertation entre les organisations professionnelles et syndicales sur l'octroi d'un régime de préretraite exclusif du cumul avec un autre emploi.

L'opinion publique est assez hostile au cumul d'une pension de retraite avec un salaire, surtout lorsqu'il s'agit de retraités qui, occupant des postes élevés dans des entreprises, doublent, voire triplent leurs revenus déjà substantiels.

Le Parlement belge a adopté un projet de loi interdisant ces cumuls au-delà d'un certain plafond. Le Gouvernement français devrait s'engager dans cette voie.

En l'occurrence, 1 250 millions de francs dont 300 millions à la charge de l'Etat et, éventuellement, 950 millions provenant de l'U. N. E. D. I. C. seront consacrés à cette action.

J'aborde enfin l'octroi d'un pécule aux travailleurs étrangers privés d'emploi et qui désiraient retourner dans leur pays d'origine.

L'annonce de cette mesure a suscité quelques réserves, maintes critiques voire des remous dans l'opinion car 10 000 francs, monsieur le ministre, pour beaucoup de Français, c'est une somme assez considérable. Attribuer un tel pécule à des travailleurs étrangers peut être interprété comme une facilité consentie à des personnes tout à fait respectables, mais, si l'on compare cette somme aux revenus et aux retraites les plus modestes, on conçoit qu'une certaine presse ait pu organiser une véritable campagne contre cette disposition.

Je ne m'associe pas, pour ma part, aux jugements qui ont été hâtivement prononcés contre cette mesure.

Renseignements pris, il est important de signaler qu'elle ne constituera en rien une charge nouvelle. En effet, les bénéficiaires économiseront à l'Etat et aux organismes sociaux, notamment à l'U. N. E. D. I. C., les charges qu'aurait représentées leur séjour en France comme travailleurs privés d'emploi. Par conséquent on peut affirmer que, dans une large mesure, il s'agit d'une opération financièrement neutre.

Il est très important, monsieur le ministre, de le faire savoir à l'opinion publique qui s'est émue, émotion que les racistes — il faut les appeler par leur nom — ont surabondamment exploitée.

Je m'interroge sur un seul point : quel sera le nombre des bénéficiaires ? On nous a indiqué que 10 000 à 12 000 personnes pourraient être concernées alors que 90 000 à 95 000 travailleurs étrangers privés d'emploi seraient actuellement enregistrés. La commission a demandé à son rapporteur d'insister pour que des contrôles sérieux soient faits de telle manière que la mesure soit réellement efficace et qu'il ne puisse pas y avoir des retours incontrôlés de travailleurs étrangers.

Enfin, 1 250 millions de francs en autorisations de programme et une somme identique en crédits de paiement seront consacrés au développement de l'équipement public, donc à l'ouverture de chantiers générateurs d'emploi.

A ce sujet, j'ouvre une parenthèse pour féliciter le Gouvernement de l'abondance des crédits de paiement qui ont été prévus. Il n'est pas si courant qu'un gouvernement qui annonce des mesures s'assure de leur financement préalable.

Au terme de ce rapide examen, je voudrais souligner que la politique suivie par le Gouvernement obéit surtout à un souci de souplesse. Il ne s'agit pas de fixer des impératifs, ni même des objectifs, mais plutôt de déterminer un cadre assez large et de définir des moyens, plutôt ambitieux si l'on en juge par la lettre rectificative.

Ces mesures s'insèrent dans une politique économique et sociale générale dont elles constituent en quelque sorte le sous-bassement financier. Les procédures prévues pour l'exonération des cotisations sociales et pour le financement des stages en entreprises seront mises en œuvre sur la base d'un projet de loi qui est déjà soumis à l'Assemblée. Nous voterons les crédits avant de prendre les mesures autorisant la dépense.

D'autres mesures d'incitation à l'emploi sont prévues mais elles ne sont pas directement rattachées au collectif : il en est ainsi de l'allègement de 10 p. 100 de la taxe professionnelle pour les entreprises qui auront augmenté leur effectif salarié d'au moins 5 p. 100 entre octobre 1976 et octobre 1977.

Enfin, il faut bien insister sur le fait que le succès de cette politique de l'emploi repose largement sur deux facteurs : d'abord, la bonne volonté des entreprises, — il faut se féliciter qu'elles paraissent actuellement d'accord sur la politique de recrutement de jeunes stagiaires et travailleurs — mais surtout la rapidité de la mise en œuvre.

Nous devons donc être assurés que les textes d'application pourront être publiés dès la promulgation de la loi, c'est-à-dire avant la fin de ce trimestre.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales, après un bref débat au cours duquel elle a reconnu la qualité incontestable des mesures prises dans la lettre rectificative, s'est donc prononcée en faveur de ce texte.

A titre personnel, j'ajoute qu'il s'agit là d'une étape importante dans la politique réaliste et ambitieuse du Gouvernement en vue de résorber le chômage et d'assurer le redressement de l'économie française. (Applaudissements sur les bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, des républicains indépendants et du rassemblement pour la République.)

Mme le président. La parole est à M. Icart, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Fernand Icart, président de la commission. Utilisant le jargon applicable aux mouvements révolutionnaires modernes, je dirai que la crise pétrolière de 1973 a eu sur l'économie mondiale un effet puissant de « déstabilisation », lequel a entraîné de la part des gouvernements impliqués une série de réactions tendant à retrouver l'équilibre provisoirement perdu. Avec plus ou moins de succès — il faut le reconnaître — et d'autant moins que ces réactions ne sont pas intervenues dans le cadre d'une concertation qui aurait été pourtant plus que jamais nécessaire.

M. Robert-André Vivien. Très bien !

M. Fernand Icart, président de la commission. Cette nécessité a été proclamée dès le début de la crise par le Président de la République et par notre Gouvernement. Que ce soit au niveau de la conférence Nord-Sud ou à celui de l'Europe, la France s'est attachée sans relâche à rechercher les structures propres à favoriser une telle concertation.

Mais, pour autant, les quelques progrès accomplis n'ont pas encore permis de retrouver les voies de l'équilibre.

Parmi les conséquences de la crise, il y a, surtout, le recours au déficit budgétaire et, plus particulièrement chez nous, cette succession de lois de finances rectificatives qui viennent apporter les inévitables correctifs aux prévisions initiales et proposer de nouvelles mesures de régulation conjoncturelle.

Ce premier projet de loi de finances rectificative vient bien tôt, il est vrai, et notre rapporteur général l'a souligné avec la gravité sereine qui caractérise ses interventions.

Assorti de la lettre rectificative, ce « collectif » revêt néanmoins une signification plus large que celle d'une simple actualisation du budget de 1977 et constitue désormais un support budgétaire au programme d'action sur lequel le Gouvernement vient d'obtenir notre confiance.

Au-delà de l'aide aux personnes âgées et aux familles, que nous ne saurions qu'approuver, quelle est la préoccupation essentielle qui ressort de ce programme ? C'est celle du chômage, de l'emploi.

C'est celle, plus particulièrement, du chômage des jeunes, problème désespérant et l'un de ceux qui sont susceptibles de perturber le plus, et pour longtemps, le fonctionnement d'une société.

Pour longtemps, parce que les conséquences d'un mauvais départ dans la vie peuvent imprégner durablement la mentalité de toute une génération.

Le fait que la récente rencontre des chefs d'Etat et de gouvernement occidentaux à Londres ait mis l'accent sur la crise de l'emploi des jeunes atteste du caractère mondial de cette crise et nous a révélé que la situation française, quoique préoccupante, n'était probablement pas celle qui présentait le plus de gravité.

Ce souci de l'emploi transparait dans certaines des autorisations de dépenses soumises à notre approbation et dans des mesures spécifiques concernant l'embauche des jeunes travailleurs.

Il s'agit d'abord du déblocage de la moitié des autorisations de programme du fonds d'action conjoncturelle avec les crédits de paiement correspondants, à quoi s'ajoutent 650 millions de francs de crédits de paiement relatifs à d'autres programmes.

Mais il faut, dans le même temps, souligner à nouveau le danger résultant d'un ajustement trop brutal des crédits de paiement par rapport aux autorisations de programme de telle sorte qu'à l'exception des opérations de première catégorie récemment débloquées les réalisations d'équipements publics se trouvent aujourd'hui en situation de blocage.

Il peut en résulter pour les entreprises une rupture de charge très préjudiciable à l'emploi.

M. André-Georges Voisin. Très bien !

M. Fernand Icart, président de la commission. Je tenais à le répéter après le rapporteur général, pour en souligner la gravité.

Je ne pense pas pour autant qu'un redressement significatif de la situation de l'emploi passe par une relance généralisée de la consommation et de l'investissement public. A mon sens, une injection de crédits budgétaires n'aurait, dans l'immédiat, qu'une influence faible sur l'emploi car les entreprises commenceraient par mieux utiliser leurs possibilités existantes de production. Elle aurait, en revanche, une conséquence directe sur le déséquilibre des finances publiques et, selon le mode dont ce déficit serait financé, sur une éventuelle réactivation de l'inflation.

Il faut donc, au regard de la préoccupation constante qui doit être la nôtre face à ce problème de l'emploi, s'interroger sans cesse sur le rendement des crédits injectés dans l'économie, rechercher les éléments les plus efficaces d'une politique de l'embauche et, dans le même temps, briser les contraintes qui contrarient une telle politique.

Nous aurons été au moins deux dans cette assemblée, M. Michel Debré et moi-même, à souligner l'une de ces contraintes, et non des moindres : il s'agit de la complexité des procédures régissant les licenciements pour cause économique.

Personnellement, je déclarais en octobre 1975, lors de la discussion de la loi de finances pour 1976 : « La quasi-impossibilité pour les entreprises de procéder à des licenciements contribue à alimenter le chômage. Il est clair que les chefs d'entreprise ont parfois poussé à la mécanisation plus rapidement que le développement naturel de leur entreprise ne l'aurait rendu nécessaire, car il est plus facile de ralentir ou d'arrêter un équipement que de procéder à des redistributions de personnel à l'intérieur de l'entreprise et, a fortiori, bien évidemment de licencier ».

Hélas ! depuis l'automne 1975, les faits sont venus renforcer cette analyse.

Je pense qu'à vouloir mettre en place des mécanismes trop rigides de protection, ceux-ci finissent par s'inverser et par fonctionner à rebours de l'objectif recherché. Ainsi, je crois

que la loi du 3 janvier 1975 sur le licenciement pour cause économique est devenue un obstacle à l'embauche et plus particulièrement à l'emploi des jeunes.

La lourdeur de la procédure qu'elle a instituée est telle que les entreprises qui seraient prêtes à embaucher de jeunes travailleurs ne le font pas.

Pourquoi ? Parce qu'elles craignent, si le développement de leur activité n'était pas conforme à leurs prévisions, de ne pouvoir adapter rapidement leurs charges à leurs besoins. Le résultat est qu'elles préfèrent s'abstenir d'embaucher du personnel supplémentaire et que cette abstention joue principalement au détriment de l'emploi des jeunes.

Il s'agit là d'une réaction instinctive des entreprises qui répugnent à tout ce qui vient limiter leur faculté d'adaptation aux variations de la conjoncture. Car, dans un système libéral, l'entreprise ne peut durablement supporter une triple contrainte dans le choix de ses investissements, dans la fixation de ses prix et dans la détermination de ses effectifs. Contre ce réflexe, le Gouvernement ne peut rien et l'efficacité des incitations financières ou fiscales à l'embauche des jeunes s'en trouve fortement amoindrie.

Telle est ma propre conviction qui, j'en suis persuadé, est aussi celle de bien d'autres. C'est pourquoi je propose de suspendre l'application de cette loi à l'égard des personnes exerçant un premier emploi.

Il ne doit exister aucune ambiguïté sur le sens de cette suggestion : il n'est nullement question, dans mon esprit, de priver les jeunes travailleurs d'une protection à laquelle leurs aînés conserveraient droit.

Il s'agit simplement de supprimer un élément de législation que je considère comme inadapté aux aspects spécifiques de l'emploi des jeunes et qui crée un frein à leur insertion dans la vie active. Et quand je parle d'en suspendre l'application, cela signifie bien qu'il s'agirait d'une mesure limitée dans le temps, et à titre exceptionnel.

M. André-Georges Voisin. Très bien !

M. Fernand Icart, président de la commission. J'ai pris l'initiative, et le risque, de déposer une proposition de loi pour concrétiser ma suggestion. Je parle de « risque », car elle peut donner lieu à des interprétations abusives, voire malveillantes, alors que seul m'anime le désir d'aider à l'entrée dans la vie professionnelle des jeunes et — plus généralement — de tous ceux qui sont à la recherche d'un premier emploi.

Le même souci m'incite à vous entretenir d'un autre aspect de ce problème.

Nous nous heurtons actuellement, et je dirai de plus en plus, à un véritable paradoxe de notre société. Alors que le principe de l'économie libérale suppose un mouvement continu de création d'entreprises, notre système éducatif et financier pousse au développement permanent du salariat. En d'autres termes, l'Etat libéral favorise toutes les vocations, sauf une : celle de chef d'entreprise.

M. Robert-André Vivien. Très bien !

M. Fernand Icart, président de la commission. Mon sentiment est que l'économie française ne souffre pas d'un tarissement de l'esprit d'entreprise mais d'une difficulté de celui-ci à s'exprimer. Nombreux sont les jeunes gens qui seraient prêts à se lancer dans l'aventure de monter leur propre affaire, de se « mettre à leur compte », qui seraient capables de créer des emplois et d'animer la vie économique locale, mais qui en sont détournés par des conditions très défavorables.

Ces obstacles, quels sont-ils ? J'en vois principalement deux : l'absence de fonds propres et des charges d'exploitations trop lourdes pendant les premières années de fonctionnement de l'entreprise.

Pour remédier à l'insuffisance des fonds propres, je suggère qu'à l'intérieur des crédits du fonds de développement économique et social — ils sont importants et pas toujours utilisés comme nous le souhaiterions — une enveloppe particulière soit réservée chaque année à faciliter la création d'entreprises artisanales, commerciales et industrielles nouvelles quand l'initiateur du projet est dépourvu de garanties financières personnelles suffisantes.

M. André-Georges Voisin. Très bien !

M. Fernand Icart, président de la commission. Ces concours du F. D. E. S. seraient exclusivement destinés à procurer le capital initial de l'entreprise. Au bout d'un certain temps, l'aide serait transformée de plein droit en actions, que le chef d'entreprise devrait obligatoirement acheter. Dans l'hypothèse où il ne pourrait le faire, il y aurait lieu à remboursement du prêt.

Vous faisant grâce des détails du système que je propose, je préciserai tout de même que des expériences de ce type ont déjà été tentées dans certains pays avec une réussite certaine, en

Belgique et Autriche notamment. Elles comportent pour l'Etat un risque financier statistiquement calculable et qui ne paraît pas excessif.

Le second obstacle est celui des charges d'exploitation qui grèvent la rentabilité de l'entreprise dans ses premières années d'exploitation. Ainsi, en matière fiscale, nous avons déjà voté dans la loi de finances pour 1977, sur la proposition du Gouvernement, des mesures partielles concernant les entreprises nouvelles, notamment en matière d'acomptes d'impôt sur les sociétés. Je crois qu'il faut aller plus loin et instituer un véritable statut fiscal de l'entreprise nouvelle : celui-ci pourrait comporter, selon des modalités à déterminer, un allègement de la fiscalité sur les premières années de fonctionnement de l'entreprise, récupérable sur la période ultérieure.

Supprimer certains obstacles législatifs à l'emploi des jeunes travailleurs, faciliter la création d'entreprises nouvelles, telles sont les deux suggestions dont je souhaitais assortir l'approbation que je donne à la traduction budgétaire du programme d'action gouvernemental.

Je suis profondément convaincu que mes propositions entraîneraient pour l'Etat une charge bien moindre que celle qui résulte d'autres mesures de relance budgétaire dont l'efficacité sur l'emploi me paraît moins bien assurée.

Il reste que ce projet de loi de finances rectificative pour 1977 a un double objet.

D'une part, il actualise les chiffres du budget initial de 1977 en fonction des données économiques les plus récentes ; c'est donc une opération de vérité. Disons qu'il s'agit de la vérité d'un instant — j'ai expliqué pourquoi au début de mon propos.

D'autre part, il apporte une réponse adaptée aux problèmes de l'emploi qu'il s'efforce de concilier avec la nécessité de ne pas donner un aliment nouveau à l'inflation.

Pour ces deux raisons, je le voterai, confirmant ainsi la confiance que j'ai accordée au Gouvernement lors du débat sur la présentation de son programme pour les mois à venir. (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, du rassemblement pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

Mme le président. La parole est à M. le ministre délégué à l'économie et aux finances.

M. Robert Boulin, ministre délégué à l'économie et aux finances. Mme le président, mesdames, messieurs, comme l'ont souligné M. le rapporteur général et M. le président de la commission des finances, la présentation d'une loi de finances rectificative est toujours un acte important dans la vie politique française.

C'est l'occasion pour le Parlement d'exercer son contrôle légitime sur les grandes étapes qui ont marqué la vie politique et économique du pays.

Les textes qui vous sont soumis aujourd'hui sont d'une nature inhabituelle. Ils ne visent pas à modifier une politique économique mais, au contraire, à affirmer sa continuité.

Le projet de loi de finances rectificative procède d'abord à une opération de clarification : le Parlement doit, en effet, être averti et complètement informé. Il tend ensuite, comme vos rapporteurs l'ont indiqué, à autoriser le Gouvernement à prendre diverses mesures qui ont une incidence sur le budget de l'Etat et dont le principe a, d'ailleurs, été déjà approuvé par l'Assemblée par le vote de confiance qu'elle a émis il y a quelques semaines.

Première observation : le collectif n'a pas pour objet de changer la politique que le Gouvernement a mise en œuvre au mois de septembre dernier. Cette politique semble aujourd'hui contestée. Mais le cap doit être tenu, pour une raison simple : c'est que, encore que nous ne contestons pas la fragilité des résultats obtenus, cette politique commence à démontrer son efficacité. Comme le Premier ministre l'a indiqué — et je me plais à le répéter aujourd'hui — on ne saurait s'étonner dans le contexte international de crise que nous connaissons et qu'on a toujours tendance à minimiser, de la longueur du délai exigé par la remise en état de l'économie française. Je rappelle qu'il a fallu trois ans à l'Allemagne pour ramener la hausse des prix à 4 p. 100 par an. Ceux qui s'attendaient à un succès complet et immédiat de l'effort entrepris ont été déçus à tort.

La politique du Gouvernement est efficace, comme le démontrent quelques chiffres.

En premier lieu, le commerce extérieur se rapproche de l'équilibre. Je rappelle qu'en six mois, le déficit a été divisé par dix. Alors qu'il atteignait 3,8 milliards de francs au mois de novembre, il a été ramené, en avril, à 383 millions de francs.

Ce redressement n'est pas que la compensation d'anomalies antérieures. Il est bon, en effet, de rappeler qu'il y avait au déficit des causes accidentelles telles que la sécheresse et l'accé-

lération des importations de produits énergétiques. Le redressement traduit aussi l'amélioration de nos échanges de produits manufacturés pour lesquels le taux de couverture est passé de 110 pour le dernier trimestre de 1976 à 118 au mois d'avril. Les fruits en sont visibles. C'est ainsi que nos réserves de change sont intactes : alors qu'elles représentaient 85 milliards de francs en septembre 1976, elles s'élevaient à 93 milliards de francs au mois d'avril dernier.

Le franc est resté stable et le cours du dollar a oscillé, au cours des six derniers mois, entre 4,95 et 5 francs.

L'endettement extérieur net, à moyen et à long terme, a été limité à 15 milliards de francs en trois ans.

En second lieu, plusieurs éléments inflationnistes commencent d'être maîtrisés. Certes, au niveau des prix de détail, la hausse est encore forte. On en connaît les raisons : j'ai souligné, au moment où a été annoncé l'indice des prix du mois de mars, la très forte incidence des hausses des produits importés qui expliquent plus du quart de la hausse constatée depuis janvier. J'aurai l'occasion de rappeler cette vérité lorsque sera publié l'indice des prix pour le mois d'avril, indice qui, vous le savez, ne sera pas bon.

Les hausses de salaires, contrairement à ce que l'on a affirmé ici et là, ont atteint 15,1 p. 100 en 1976.

La situation des entreprises publiques a entraîné — M. Papon le rappelait tout à l'heure — l'inscription de 25 milliards de francs au budget de l'Etat en 1976. Les dotations prévues dans le présent collectif s'élèvent à 5 milliards de francs. Une hausse des tarifs a donc été nécessaire. Nous avons voulu la limiter — je répondrai tout à l'heure sur ce point à M. Papon — à 6,5 p. 100.

Il y a donc — pourquoi le nier ? — des ombres au tableau. Mais les comportements se sont sensiblement modifiés. Le gel des prix, un instant critiqué, a été bien appliqué. Je rappelle que moins de 5 p. 100 des contrôles ont donné lieu à procès-verbal. D'autre part, la baisse de la T. V. A. a été très correctement répercutée — la hausse des prix n'a été que de 0,3 p. 100 en janvier et les prix des produits manufacturés ont même baissé de 0,2 p. 100 — et les engagements de modération, dont je discute très souvent avec les chefs d'entreprises, sont très largement respectés.

Enfin, la croissance des salaires a été plus modérée, encore que — je tiens à l'indiquer — le pouvoir d'achat ait connu en avril une très légère hausse, alors que nous avions visé son simple maintien.

Il existe un autre point noir — les deux rapporteurs l'ont souligné — et Dieu sait qu'il préoccupe à juste titre le Gouvernement, le Parlement et le pays tout entier : je veux parler du problème de l'emploi.

Objectivement, il n'y a pas eu de récession : nous assistons à une croissance réelle, mais modérée. Il est vrai que la grève d'aujourd'hui ne contribuera pas au maintien ou à l'augmentation de leur pouvoir d'achat que souhaitent les travailleurs !

La production industrielle a augmenté de 6 p. 100 de mars 1976 à mars 1977 et la consommation de produits manufacturés de 4 p. 100 du premier trimestre de 1976 au premier trimestre de 1977. D'autre part — et ceci démontre le dynamisme de l'économie française — le volume des exportations s'est accru de 10 p. 100 du début de 1976 au début de 1977. En outre, il ressort d'une enquête de l'I.N.S.E.E. que les industriels interrogés prévoient d'augmenter leurs investissements de 4 p. 100 en 1977. C'est un élément tout à fait remarquable et que je tenais à souligner.

La croissance se poursuit donc, il est vrai à un rythme modéré, et elle entraîne des créations d'emplois. Je rappelle, en effet, qu'il y a eu 300 000 offres d'emplois nouvelles depuis le début de l'année, nombre moindre cependant que celui de l'année précédente.

La situation actuelle des entreprises n'est en effet pas favorable à l'embauche. Il existe d'abord des situations inquiétantes ou préoccupantes, que nous examinons, cas par cas, avec le ministre de l'industrie, du commerce et de l'artisanat et le ministre du travail, dans des secteurs particulièrement sensibles tels que la sidérurgie, le papier-carton, le textile. Mais il existe également un problème général.

Les entreprises ont accepté, au cours des années précédentes, une certaine croissance des salaires. Il en est résulté pour elles des difficultés financières. Leur endettement s'est accru et leurs investissements s'en sont trouvés contrariés. Elles n'ont donc pas été créatrices d'emplois nouveaux et elles ont, au contraire, limité leurs effectifs. Leurs perspectives restent incertaines. D'où le rythme élevé des licenciements pour causes économiques : plus de 20 000 par mois.

C'est là un point noir dont il importe que nous nous préoccupions. Mais faut-il, pour autant, remettre en cause la politique économique que nous avons engagée ? J'affirme, mesdames, messieurs, en toute objectivité, qu'une telle remise en cause — nous

devons en être convaincus et le pays doit le savoir — aurait des conséquences désastreuses. Je ne parle pas de l'application des solutions proposées par le programme commun de la gauche. Sans vouloir ouvrir ici une polémique, je suis persuadé qu'elle ne pourrait que conduire au chômage. Le relèvement des bas salaires, selon le chiffrage du parti communiste — contesté, il est vrai, par le parti socialiste, au moins pour le moment — coûterait 85 milliards de francs, tandis que dans le même temps les prix seraient bloqués. Je vous laisse imaginer la situation dans laquelle se trouveraient les entreprises ! Est-il dès lors abusif de parler d'un accroissement prévisible du chômage ?

Une discipline du crédit trop stricte conduirait à la déflation et au chômage. Mais ouvrir toutes les vannes conduirait à l'inflation, avec toutes ses conséquences.

La recherche d'une solution raisonnable doit seule guider ceux qui sont responsables de la bonne conduite des affaires de l'Etat et garants de l'intérêt général. C'est elle qui anime le Gouvernement et la majorité qui le soutient. Or la politique véritablement raisonnable, dans laquelle nous devons persister malgré les murmures extérieurs, consiste à rechercher un assainissement en profondeur.

Il importe, d'abord, de rechercher un assainissement financier. D'une part, les dépenses publiques doivent être modérées : ce collectif reflète des dépenses inévitables constatées — comme l'a rappelé M. le rapporteur général, avec des réserves sur lesquelles je reviendrai — et qui ne découlent pas de propositions nouvelles. D'autre part, il faut aussi éviter d'imposer des charges supplémentaires aux entreprises du secteur productif, nous orienter progressivement, même si cela est difficile — et je sais bien de quoi je parle — vers un retour à l'équilibre de la sécurité sociale, et surtout contrôler de la manière la plus stricte la création monétaire par l'encadrement du crédit, par le financement du découvert budgétaire par des emprunts à long terme du type de ceux que décrivait M. le rapporteur général et dont je dirai un mot tout à l'heure.

Nous devons aussi assurer le redressement des entreprises publiques. Je rappelle à cet égard que le relèvement des tarifs de 6,5 p. 100 a entraîné une économie de plus de deux milliards de francs. Ce relèvement ne permet pas d'aboutir à la vérité des prix, mais il fallait concilier cette nécessaire augmentation avec les impératifs de la lutte contre l'inflation, tout en tenant compte des dotations budgétaires, peut-être regrettables mais en tout cas indispensables, qu'il a fallu prévoir dans la loi de finances ou dans la loi de finances rectificative que je vous présente.

Je rappelle que cet assainissement financier a été complété par la modération des rémunérations nominales et par diverses réformes de structures, dont le projet de loi sur la concurrence qui est actuellement déposé devant le Parlement constitue l'un des volets, ainsi que par plusieurs mesures relatives aux entreprises qui vont dans le sens souhaité par M. Icart et seront bientôt connus.

La politique budgétaire proposée par le Gouvernement constitue un instrument d'application de cette politique économique et répond à trois impératifs que je rappelle brièvement.

Le premier est d'assurer la vérité des comptes publics. C'est vrai que l'inflation, qui perturbe tous les mécanismes économiques, accentue l'aléa des prévisions budgétaires.

Les menaces pesant sur la croissance de l'emploi ont conduit, ainsi que l'a rappelé le rapporteur général, à l'adoption de lois de finances rectificatives plus nombreuses. La politique budgétaire a été utilisée à des fins conjoncturelles sans que les impulsions nécessaires aient toujours coïncidé dans le temps avec la préparation des lois de finances initiales.

En outre, les données budgétaires de 1976 — elles n'ont été constatées qu'en 1977 — se sont sensiblement écartées des prévisions faites huit mois auparavant, lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 1977.

Par conséquent, le projet qui vous est soumis constitue en quelque sorte une « opération vérité ». Il consiste à ajuster en 1977 des crédits évaluatifs ou, pour reprendre l'expression de M. le rapporteur général, des crédits quasi évaluatifs, en fonction des dépenses réellement constatées pour 1976. Cet ajustement conduit à proposer au Parlement l'ouverture de crédits supplémentaires pour un montant de 14,4 milliards de francs, partiellement gagés par 9,9 milliards de francs de recettes supplémentaires.

Ensuite, le projet de loi de finances rectificative vise à mettre en œuvre des actions nouvelles en faveur de la politique économique. En ce sens, il traduit l'action engagée à l'égard des entreprises nationales. A cet effet, les crédits supplémentaires atteignent un montant considérable, puisque ils sont d'environ 5 milliards de francs. Il s'agit du solde des subventions supplémentaires — imposées par la modération tarifaire — compatibles avec le programme de lutte contre l'inflation et de l'effort d'économie de 2 milliards de francs.

Les mesures en faveur de l'emploi des jeunes entraînent l'inscription d'un crédit de 400 millions de francs. Le rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales et le président de la commission des finances ont insisté sur les actions à entreprendre pour l'emploi des jeunes dans les douze prochains mois. Leur montant a été évalué à 4 milliards de francs pour 1977, dont 3,3 milliards de francs seront à la charge de l'Etat.

Les incidences de la loi sur la taxe professionnelle se traduisent par une compensation de 1,04 milliard de francs. Le Gouvernement, en pleine concertation avec sa majorité parlementaire, a accepté, en effet, une solution transactionnelle qui a entraîné une perte de recettes, vous le savez.

Enfin, il s'agit, grâce au projet présenté, de concourir au financement non monétaire de l'économie. C'est un point essentiel. Après avoir enregistré un déficit de 37,8 milliards de francs en 1975, de 17,2 milliards de francs en 1976 et de 13 milliards de francs en 1977 — je crois honnêtement, monsieur le rapporteur général, que c'est ce chiffre qu'il convient de retenir — nous progressons, par étapes, vers l'équilibre de l'exécution du budget de 1978. Ce redressement sera le résultat de la modération de la dépense publique, commencée dès 1976, continuée en 1977 et poursuivie, vous le constaterez, en 1978.

Les charges de la lettre rectificative au projet de loi sont compensées par 1,5 milliard de francs de ressources supplémentaires pour 1977 et 1978. Il s'agit de couvrir par l'impôt une part significative des dépenses supplémentaires pour 1977 et d'assurer des ressources pour financer les dépenses qui auront un caractère permanent en 1978.

Vous connaissez le dispositif proposé pour financer les charges que j'ai mentionnées.

Il y a, d'abord, une mesure fiscale permanente qui consiste dans le relèvement de la taxe intérieure sur les produits pétroliers : six centimes pour le supercarburant, cinq centimes pour l'essence ordinaire et quatre centimes pour le gas-oil. Le produit attendu de ce relèvement est de 860 millions de francs pour 1977 et de 1 550 millions de francs pour 1978 — ce qui correspond au coût budgétaire des mesures prévues pour 1978, à l'exclusion des crédits de paiement du fonds d'action conjoncturelle, car ces crédits, d'un montant très important, sont de caractère exceptionnel.

Ensuite, je mentionnerai des mesures fiscales qui ne procureront que des recettes limitées en 1977 : le raccourcissement du délai de paiement de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance et du prélèvement libératoire de 25 p. 100, perçu par le canal des banques, sur les revenus des capitaux mobiliers.

Cette disposition, monsieur le rapporteur général, se traduit par une recette de trésorerie. Il s'agit d'une recette réelle, mais non renouvelable.

M. Maurice Papon, rapporteur général. C'est bien ce que j'ai dit !

M. le ministre délégué à l'économie et aux finances. Je suis heureux que nous soyons d'accord sur ce point. Cette recette ne se retrouvera pas l'année prochaine.

Les ressources dégagées par les mesures que je viens de mentionner sont estimées à 650 millions de francs, ce qui nous a permis de porter à 1 510 millions le complément des recettes pour 1977.

Enfin, je vous rappelle qu'un emprunt dont vous avez approuvé l'émission a été lancé. Prévu à l'origine pour six milliards de francs, son montant a été porté, dans la journée d'hier, à huit milliards de francs sur la proposition que j'ai avancée à M. le Premier ministre et après l'accord de M. le Président de la République. Légalement, le Gouvernement disposait de cette possibilité, mais il est de tradition, monsieur le président de la commission des finances et monsieur le rapporteur général, que vous soyez informés d'une telle augmentation. Aussi bien ai-je tenté de vous joindre par téléphone.

Pourquoi avoir pris cette décision ? Parce que M. Lauré, chargé de la coordination de l'ensemble des opérations, m'a averti qu'une longue file d'attente — pardonnez-moi cette expression imagée — se pressait devant les guichets d'émission.

Elle n'était pas formée de représentants du secteur des banques nationalisées ou des compagnies d'assurances, qui peuvent souscrire aisément pour des emprunts importants, mais de petits porteurs.

Je tiens à souligner que, pour les huit dixièmes du montant de l'emprunt lancé, ce sont des représentants de l'épargne populaire qui ont désiré souscrire.

M. André-Georges Voisin. Beau signe de confiance !

M. le ministre délégué à l'économie et aux finances. Il nous a donc paru légitime d'ouvrir l'accès aux titres d'emprunts à ces petits porteurs.

En outre, pour le Gouvernement, il était intéressant de mobiliser cette épargne liquide supplémentaire qui n'avait pas tendance à s'investir spontanément.

En tout état de cause, nous avons pu constater ainsi que le crédit de l'Etat était intact.

M. Jean-Marie Daillet, rapporteur pour avis. Très bien !

M. le ministre délégué à l'économie et aux finances. Hier, contrairement à aujourd'hui, a été une bonne journée pour la France, nous pouvons l'affirmer. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du rassemblement pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

Grâce à cette épargne à long terme, nous pourrions financer dans de bonnes conditions le déficit budgétaire de 1977.

Sur les divers documents qui vous ont été transmis, je serai très bref, puisque M. le rapporteur général les a très bien commentés.

Les charges atteignent au total 24,2 milliards de francs, dont 19,9 milliards de francs correspondent au projet de loi de finances rectificative. Les ressources s'établissent à 11,4 milliards de francs et le découvert prévisionnel se monte à 12,9 milliards de francs.

M. le rapporteur général a approuvé plusieurs des charges qui vous ont été décrites tout en critiquant un certain manque de précision ; il n'est nullement volontaire et si quelques éléments d'incertitude ont été appréhendés, personne n'en est responsable.

D'abord, au montant de la dette publique, il convient d'ajouter 3 530 millions de francs car les charges de l'intérêt de l'emprunt de 10 p. 100 1976 n'ont été connues avec précision que trop tardivement pour être inscrites dans la loi de finances. Certes, elles auraient pu être bien évaluées, monsieur le rapporteur général, vous avez eu parfaitement raison, mais elles ont été mal appréhendées et il a donc fallu les inscrire dans le collectif.

Pour des raisons évidentes et imprévisibles celles-là, les taux d'intérêt du marché monétaire et des bons du Trésor ont dépassé les prévisions de 3 050 millions de francs.

Enfin, il y a eu — et peut-on s'en plaindre ? — une forte progression du nombre des contrats d'exportation de biens d'équipement ainsi qu'une accélération du rythme de la liquidation des dossiers. Voilà qui démontre les efforts accomplis par nos entreprises pour exporter. Bien sûr, elles ont souhaité disposer de la couverture financière nécessaire.

L'ajustement des crédits de rémunérations et des charges sociales absorbe 2 809 millions de francs. Il s'agit de consolider les crédits supplémentaires votés dans la loi de finances rectificative de décembre 1976 — cet ajustement traduit ce que l'on appelle en termes techniques le vieillissement du corps et la majoration des crédits pour les universités et l'enseignement public et privé de 1 522 millions de francs.

Quant à la hausse des prix, elle a été, c'est vrai, plus forte de 0,4 p. 100 que prévu, ce qui n'est pas sans alourdir les charges, bien entendu, comme le relèvement des taux de cotisation ou des plafonds d'assurance maladie.

Les dépenses afférentes aux entreprises publiques atteignent 5 077 millions de francs, il convient de le rappeler aujourd'hui.

M. André-Georges Voisin. Oui ! Voilà qui coûte cher !

M. le ministre délégué à l'économie et aux finances. Ces dépenses s'ajoutent aux quelque 22 milliards de francs, comme l'a rappelé opportunément M. Papon, prévus dans la loi de finances initiale pour 1977.

Vous vous êtes interrogé à juste titre, monsieur le rapporteur général, sur la politique — au sens noble du mot — conduite par le Gouvernement à l'égard des entreprises nationales. Votre critique sur ce chapitre n'était pas sans fondement car de sérieux problèmes se posent.

Pour commencer, il aurait fallu pratiquer la vérité des tarifs dans toutes les entreprises publiques ; mais un simple examen montre que cette politique aurait conduit à une hausse tarifaire de 17 à 25 p. 100. Etant donné la conjoncture actuelle et les contraintes extérieures et intérieures, pouvions-nous accepter vraiment une telle majoration, même étalée dans le temps ? Néanmoins, je le reconnais, une hausse limitée au taux normal de 6,50 p. 100 ne résout pas le problème.

Pour l'année 1977, la priorité a été donnée à la lutte contre l'inflation. La limitation de la hausse à 6,50 p. 100 présente évidemment un intérêt mais elle suppose un déséquilibre permanent des finances des entreprises publiques.

Cela dit, il est vrai, monsieur le rapporteur général, que le Gouvernement devra sûrement conduire, dans ses rapports avec les entreprises publiques, une politique de « contractualisation », si je puis employer ce terme barbare, et les inciter à assainir leurs comptes. Pour un grand nombre d'entre elles, les programmes d'investissements réclameront une révision. Il faudra

se saisir globalement de l'ensemble de leurs problèmes et élaborer un programme donnant peut-être aux entreprises nationales plus de responsabilités de gestion, s'agissant même de leurs tarifs et de l'équilibre de leurs comptes à terme, ce qui suppose une potlique contractuelle plus organisée et mieux coordonnée, selon votre expression, monsieur le rapporteur général.

Sans entrer dans le détail, je vous précise, monsieur Papon, que, pour le train à grande vitesse, la décision a été prise au cours d'un conseil ministériel restreint, au moins de mars 1974. Finalement, je ne crois pas que l'on puisse affirmer dans l'immédiat que ce projet ne sera pas rentable : dès la première année de la mise en service complète de la ligne, le bénéfice net, après amortissement et frais financiers, devrait être de plus de 500 millions de francs, mais cette information exige, bien sûr, d'être encore vérifiée. (*Mouvements divers.*)

M. Fernand Icart, président de la commission. Nous verrons !

M. Robert-André Vivien. Chiche !

M. le ministre délégué à l'économie et aux finances. Je n'ai pas cité ce chiffre au hasard.

En tout cas, la mise en œuvre du projet exigera environ neuf ou dix ans.

M. André-Georges Voisin. Nous verrons dans dix ans !

M. le ministre délégué à l'économie et aux finances. Nous aurons à nouveau l'occasion d'en reparler, mais ce projet ne devra en aucun cas représenter plus de 10 à 15 p. 100 des investissements annuels de l'entreprise, sinon il ne serait pas raisonnable, bien sûr, de le mettre à exécution.

Les charbons importés posent un problème, mais je ne veux pas m'attarder sur ce point maintenant.

Quant au déficit d'Air France, vous savez que des charges exceptionnelles pèsent sur les comptes d'exploitation des avions subsoniques et supersoniques. Pour ceux-ci, nous espérons tous que d'autres terrains d'atterrissage seront autorisés. Les perspectives nous paraissent aujourd'hui inciter à davantage d'optimisme. La résolution des problèmes serait alors plus aisée.

Les crédits sociaux ont été excellemment rapportés par M. Daillet. Je crois qu'il convient de vous en rappeler l'ampleur : 7 926 millions de francs pour les anciens combattants, l'aide sociale et médicale, le fonds national de chômage, l'apurement des comptes relatifs à l'ajustement de la compensation démographique — il concerne la sécurité sociale — la subvention au régime des mines, dont le déficit est évident, sans oublier 540 millions de francs destinés au fonds national d'aide au logement, et des dépenses diverses.

Puisque M. Daillet a parfaitement décrit les incidences budgétaires du programme d'action du Gouvernement, je n'insisterai pas non plus sur ce sujet. Je rappellerai seulement l'effort en faveur des familles — augmentation des prestations familiales — et des personnes âgées. Celles-ci recevront 10 000 francs à compter du 1^{er} juillet 1977 et 11 000 francs à partir du 1^{er} décembre 1977. Enfin, 10 millions de francs sont prévus pour financer diverses mesures sociales.

Tous les orateurs qui m'ont précédé ont insisté à juste titre, aussi bien M. Icart que M. Papon et M. Daillet, sur les problèmes que pose l'emploi des jeunes. A Washington, au fonds monétaire international, ou à Londres, j'ai été très surpris de constater qu'ils se posaient à tous les pays industriels. De cette difficulté considérable, la France n'a pas le monopole. Certes, vous me répondez que le malheur de nos voisins ne fait pas notre bonheur mais je tenais à vous montrer qu'un grand nombre de pays sont confrontés à ce problème qu'il faut résoudre. Il fait l'objet d'un effort considérable qui est marqué dans la loi de finances rectificative qui vous est soumise comme dans le programme d'action du Gouvernement.

Pour les vacataires, monsieur le rapporteur général, je vous indiquerai, dès que les chiffres de la répartition seront définitivement arrêtés, comment seront orientées leurs affectations.

J'ai retenu la proposition avancée par M. Icart en ce qui concerne les jeunes employés pour la première fois. Il existe, en effet, en raison de la législation sur les licenciements collectifs, une sorte de pénalisation à l'embauche. Les chefs d'entreprises, à tort ou à raison, manifestent quelque réticence pour embaucher les jeunes à la recherche d'un premier emploi. Il faut chercher à résoudre efficacement ce problème.

Puisque M. Daillet a très bien décrit en quoi consistaient les prises en charge de cotisations patronales, je n'y reviendrai pas.

Pour les équipements publics, 1 250 millions de francs environ sont prévus au titre des crédits de paiement qui posent un important problème. J'ai déjà eu l'occasion de vous en parler. Certains parlementaires avaient très légitimement manifesté leur impatience car, au niveau des régions, les préfets ne

disposaient pas des crédits de paiement nécessaires pour financer les autorisations de programme qu'ils ne pouvaient donc pas mettre à exécution. Il était indispensable de leur en fournir les moyens financiers. A l'accélération des équipements seront consacrés 655 millions de francs. Le fonds d'action conjoncturelle sera partiellement débloqué pour 595 millions de francs.

Je puis, mesdames, messieurs, au nom du Gouvernement, vous dire dès maintenant que des dispositifs, prévus dans l'optique de l'adoption définitive du projet de loi par le Parlement, seront très rapidement mis en place pour débloquent l'ensemble des crédits et reprendre diverses actions qui sont interrompues et qui peuvent compromettre localement la situation d'un certain nombre d'entreprises.

Je citerai brièvement les ressources : en dehors des plus-values constatées sur les impôts perçus par voie de rôle, les plus-values constatées sur la T. V. A., la réduction du prélèvement opéré pour la compensation démographique, le raccourcissement des délais de paiement de la taxe sur les conventions d'assurance et le prélèvement libérateur assurent un financement de l'ensemble de ces différents éléments.

M. le rapporteur général m'a demandé quelle serait la base de calcul de la loi de finances pour 1978. J'indique clairement que le Gouvernement prépare le budget pour 1978 sur la base du budget rectifié de 1977. C'est précisément l'objet de la mise à jour. Il nous est apparu intellectuellement peu honnête, en effet, de faire apparaître dans le projet de loi de finances pour 1978 des crédits considérables qui n'auraient pas reflété une augmentation réelle. La comparaison avec le budget primitif 1977, où les dépenses étaient effectivement faibles, aurait donné des espérances vaines. Il était donc préférable de tenir le langage de la vérité et d'indiquer quels seront les crédits effectivement supplémentaires dans la loi de finances pour 1978 par rapport à des crédits d'exécution constatés et nécessaires au financement de 1977.

Telles sont, mesdames, messieurs, les observations que je voulais formuler à propos de ce projet de loi de finances rectificative. En vérité, le Gouvernement fait un effort d'assainissement, de clarification, de remise sur les rails de l'économie française. Ce pays est, dans sa majorité, un pays qui travaille — sauf aujourd'hui — qui fait un effort, dont le comportement à l'exportation est dynamique et qui a toutes les chances de succès. Il ne faut pas compromettre ce succès par des considérations qui n'ont rien à voir avec le redressement et la remise en état de notre économie. Le Gouvernement entend bien, soutenu par sa majorité et quoi qu'il arrive, poursuivre sa politique car — j'en suis convaincu — le succès est au bout. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

Mme le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Robert-André Vivien.

M. Robert-André Vivien. Monsieur le ministre, en vous écoutant, j'avais curieusement l'impression que vous nous présentiez une brillante revue de la conjoncture, tandis que M. le rapporteur général, M. le président de la commission des finances et M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles nous avaient confrontés aux dures réalités budgétaires.

Me souvenant des nombreuses années que vous avez passées au ministère des finances en qualité de secrétaire d'Etat chargé du budget, je ne peux croire que vous ne partagiez pas mon sentiment si je dis que vous nous conviez cette année à un singulier exercice. L'Assemblée nationale a d'abord été saisie d'un premier collectif, que M. le rapporteur général a, comme à son habitude, brillamment analysé. Puis vous lui avez présenté une lettre rectificative qui a aussi été soigneusement examinée par la commission des finances. Vous venez enfin de déposer un amendement dont le coût atteindra 2 milliards de francs. Et sans doute d'autres mesures viendront-elles actualiser la pensée budgétaire du Gouvernement.

Chacun s'accorde ici à parler d'opération vérité, vous-même, M. le rapporteur général, M. le président de la commission des finances, M. le rapporteur pour avis. C'est, en effet, de la vérité budgétaire qu'il nous faut tenir compte lorsque nous examinons les décisions arrêtées, notamment en matière de taxe professionnelle. Vous allez vous trouver devant un déficit de 12 580 millions de francs. Ce chiffre résulte non pas d'une information précise, mais de l'estimation d'un commissaire attentif, comme le sont tous les membres de la commission des finances.

J'ai l'impression que, cette année, à l'occasion des discussions budgétaires, le Gouvernement nous convie à un jeu de poupées russes, ces poupées gigognes dont chacune en dissimule une autre : au collectif succède la lettre rectificative, puis un premier amendement. Quelle surprise nous réservez-vous encore, monsieur le ministre ?

La loi de finances initiale était la traduction budgétaire du programme du Gouvernement que la majorité a approuvé et que les différentes mesures que vous venez d'annoncer complètent. Je ne reviendrai pas sur le programme du Gouvernement ; nous en avons longuement discuté et le débat me paraît clos, tout au moins jusqu'aux prochaines initiatives du Gouvernement en matière budgétaire, car je ne crois pas que celles d'aujourd'hui soient les dernières.

J'admets d'ailleurs une certaine souplesse en l'occurrence. Mais, comme M. Voisin qui interviendra après moi dans ce débat, je suis singulièrement frappé, pour avoir suivi attentivement la discussion du projet de loi de finances initial, car j'ai encore en mémoire les déclarations solennelles du Gouvernement où vous siégiez comme ministre chargé des relations avec le Parlement et qui avait fait de ce projet un élément important de son programme de lutte contre l'inflation.

Votre prédécesseur, M. Michel Durafour, pour qui j'ai beaucoup d'estime, avait déclaré ici avec une grande fermeté, comme en fait foi le *Journal officiel* : « La priorité accordée par le Gouvernement au redressement de notre économie a fortement marqué ce projet de loi. » Nous avions d'ailleurs applaudi cette phrase. (*Exclamations sur les bancs des communistes.*)

M. Marcel Rigout. Aujourd'hui, ce n'est pas le cas !

M. Robert-André Vivien. Messieurs, vous n'applaudissez jamais rien !

M. Marcel Rigout. Vous, vous votez n'importe quoi !

M. Robert-André Vivien. Avec la différence que, lorsque ne figurent pas dans les budgets les crédits que vous réclamez, vous allez pleurer dans vos circonscriptions, fiers de ne rien faire dans cette assemblée sur le plan concret. J'essaie pour ma part, d'être concret et si vous suivez mon propos, vous verriez que, dans un premier temps, il n'a rien de particulièrement aimable pour le Gouvernement. Parce que nous avons voté la loi de finances et que nous sommes conscients de la gravité du vote, nous avons le droit, comme membres de la majorité et comme fidèles soutiens des gouvernements depuis le début de la V^e République, de dire ce que nous pensons : c'est là la concertation. Pour votre part, messieurs, vous restez cois. Tout à l'heure, l'un d'entre vous montera à cette tribune, où il parlera de la grève ; mais vos propositions, nous les attendons en vain depuis vingt ans et, grâce à Dieu, nous les attendrons encore longtemps. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux. — Rires sur les bancs des communistes.*)

Monsieur le ministre, je n'avais pas l'intention de faire de politique, mais la provocation des membres de la prétendue union de la gauche m'a obligé à sortir du cadre assez strict de mon propos.

J'en reviens aux déclarations de M. Michel Durafour. Faisant état de la lutte contre l'inflation, il disait qu'il fallait une « discipline globale », constituée par l'équilibre des finances publiques. Celui-ci était atteint notamment par une modération des dépenses qui devaient progresser, par rapport à la loi de finances initiale pour 1976, à un rythme proche de celui du produit intérieur brut en valeur.

Et M. Durafour avait conclu par les mots suivants : « L'Etat ne peut donner l'exemple du laxisme dans une période où il recommande aux Français l'économie et la rigueur. »

Nous constatons — et je m'étonne que l'opposition n'applaudisse pas — que vous vous êtes singulièrement écarté de cette voie. Mais nous savons pourquoi et ce n'est pas un reproche que nous vous adressons, car nous remplissons notre dur mandat de parlementaires, qui consiste à contrôler votre action.

L'Assemblée — j'allais dire la véritable Assemblée, mais je suis trop démocrate pour dénier à la gauche sa représentativité — avait très bien compris le propos de M. Durafour. Sa majorité, composée de députés sérieux et conséquents qui ne font pas de politique un jeu et qui ne se considèrent pas comme défaillants s'ils ne critiquaient pas les projets du Gouvernement avant même de les connaître, a souhaité des explications. Or, trois mois après le vote de la loi de finances, où en sommes-nous ?

Le taux de croissance des dépenses prévu pour 1977 par rapport à la loi de finances initiale de 1976 a très largement dépassé le rythme qu'annonçait le gouvernement précédent. Le déficit s'est creusé et, au titre de la seule mise à jour de ce texte, il atteint 10 milliards de francs. Ce disant, je ne fais que m'inspirer du remarquable rapport écrit de M. Maurice Papon ; mais je tenais à souligner ce « soleil » assez aveuglant dans le tableau. La « discipline globale » serait-elle devenue moins contraignante et moins globale ?

Monsieur le ministre, je ne vous ferai pas l'injure de croire que, pour vous, comme pour M. le secrétaire d'Etat chargé du budget qui est à vos côtés, la discipline globale n'est pas aussi l'une de vos préoccupations. J'ai écouté attentivement votre exposé. Je vois vos ambitions. Mais, à mes yeux, la vérité budgétaire, ce n'est pas cela. C'est ce qu'ont dit M. Papon, M. Icart et M. le rapporteur pour avis.

Vous avez présenté les ajustements que vous proposez comme une opération vérité. Parfait ! Qui serait contre la vérité ? Peut-être nos collègues de l'opposition : nous y sommes habitués. Mais, quant à nous, nous sommes pour l'exactitude des évaluations budgétaires. Or votre vérité est chère, monsieur le ministre. Son prix s'élève à quelque 20 milliards de francs. Vous me direz que la vérité ne coûte jamais trop cher. Certes ! Mais, vu sous l'angle budgétaire, comme M. Papon l'a dit, le chiffre me plonge dans une perplexité qui se lit aussi sur le visage de plusieurs de mes collègues, M. Hector Rolland — c'est un signe — en reste bouche bée (*Sourires.*)

Les ajustements de dépenses proposés sont remarquables à un double titre. J'emploie le mot « remarquable » dans le sens : « qui mérite d'être remarqué », et non pas : « exceptionnel » ou « méritant une médaille d'or ».

Monsieur le ministre, votre démarche est nouvelle, elle n'est pas du style de vos prédécesseurs ni de celui de la maison où vous avez un temps occupé les fonctions de secrétaire d'Etat chargé du budget. Ainsi que le souligne M. Papon dans son rapport, les rectifications apportées ici à la loi de finances initiale sont effectuées non pas en fonction des dépenses de cette année mais en fonction de celles de 1976. Dans ces conditions, convenez, monsieur le ministre, que la procédure budgétaire prend d'une certaine façon l'allure d'une course-poursuite. On va arriver tout essoufflé à l'étape. Espérons que celle-ci sera la dernière et que nous ne nous retrouverons pas confrontés aux mêmes obligations dans quelques jours.

Une autre caractéristique des crédits que vous nous demandez de voter appelle l'attention. Lorsqu'on parle de vérité budgétaire, il convient de s'entendre sur le sens des mots. Il existe, en effet, deux motifs possibles d'erreur : on peut soit avoir été dépassé par la réalité à un moment donné, soit l'avoir méconnue, alors qu'elle pouvait sembler évidente. Le premier motif est peut-être à mes yeux excusable et la commission des finances l'excuserait — elle en a vu bien d'autres ; mais le second l'est moins. Or, pour certains postes budgétaires — le rapporteur général, M. Icart et plusieurs membres de la commission des finances l'ont dénoncé — la sous-évaluation des dotations de la loi de finances pour 1977 était manifeste. Vous deviez le savoir : car, à diverses reprises, les rapporteurs spéciaux de la commission l'avaient souligné.

J'en prendrai trois exemples.

En matière de dette publique, était-il sérieux d'inscrire pour la dette flottante des charges d'intérêt très inférieures à celles de 1975 ? Non, car il était peu probable que l'encours de cette dette diminuerait. De même, était-il convenable d'omettre les charges d'intérêt de l'emprunt à long terme émis en 1976 ? Pas davantage !

Les crédits des anciens combattants sont majorés — et chacun doit s'en féliciter — de 1,7 milliard de francs. J'étais le rapporteur du budget des anciens combattants en 1966-1967. A l'époque, votre prédécesseur m'avait refusé 3 millions de francs pour les déportés politiques et j'avais fait repousser le budget. A présent, vous proposez 1,7 milliard de plus. Pourquoi ces 16 p. 100 d'augmentation ? Je sais bien qu'en ce domaine, la sous-évaluation est habituelle. Mais reprenez tous les rapports antérieurs et le moins brillant d'entre eux — le mien — pour les années 1966 et 1967 : vous verrez que le reproche était déjà adressé au Gouvernement. Essayez donc de perdre cette mauvaise habitude et nous vous en serons infiniment reconnaissants.

Je précise que je parle des estimations budgétaires de juin 1976 et de la loi de finances examinée entre octobre et décembre 1976.

Enfin, en ce qui concerne les entreprises publiques, tout a été dit par MM. les rapporteurs et M. le président de la commission des finances. Sont prévus 5 milliards de francs supplémentaires. Une large part de ces crédits est destinée à couvrir les déficits pour 1977 qui avaient été évalués sur des hypothèses tarifaires manifestement supérieures, en particulier pour la S. N. C. F., aux hausses de prix que le Gouvernement avait fixées dans le cadre de la lutte contre l'inflation.

Est-il convenable d'afficher une politique de prix et d'élaborer des prévisions budgétaires en contradiction avec celle-ci ? Avec toute l'amitié que je vous porte et en restant solidaire de la majorité, je regrette de vous dire que ce ne l'est pas. Je suis persuadé d'ailleurs que l'on va y remédier, mais je me devais de le dire et, ce faisant, j'ai parlé, non pas à titre personnel, mais au nom de mon groupe.

Au demeurant, il y aurait beaucoup à dire sur la gestion des entreprises publiques. La politique tarifaire, marquée de tout temps par des préoccupations conjoncturelles, conduit à des distorsions dans le comportement des agents économiques, qui sont contraires à l'intérêt national. Depuis des années, M. le rapporteur général et différents membres de la commission des finances, ainsi que de très nombreux orateurs, ont dénoncé cet état de choses — le général Billotte avait fait, il y a quelques années, une intervention très violente à ce sujet. Ce n'est donc pas vous qui êtes le fautif.

De surcroît, les rapports entre l'Etat et les entreprises publiques n'y gagnent pas en clarté. Une tutelle fondée sur des préoccupations trop conjoncturelles obscurcit les responsabilités véritables.

A cet égard, j'ai lu avec beaucoup d'intérêt un excellent article de M. Pierre-Brossolette, président d'une banque chère à Mme Arlette Laguiller — le Crédit lyonnais — et ancien secrétaire général de l'Elysée, paru dans *Le Monde* du 17 mai, où il écrivait :

« Nous avons la charge, dans le cadre d'une réglementation bancaire très précise, de payer chaque année 5 milliards de francs de frais généraux, constitués principalement de salaires et de charges sociales, ce qui implique que l'on dégage, par priorité, les recettes nettes correspondantes. N'appellez-vous pas cela une consigne ? »

Si c'est là ce qui distingue une entreprise nationalisée, quelle est la justification de son statut ? Nous reviendrons éventuellement, au cours du débat, sur cette question que pouvait vous poser M. le rapporteur général.

J'évoquerai rapidement la façon dont est couvert le déficit qui résulte de ce collectif :

D'abord, par des plus-values fiscales. Sur ce point, il est à noter que le dépassement des prévisions par les recettes de l'impôt sur le revenu résulte d'une sous-estimation de la loi de finances de 1977, due à l'inexactitude des résultats économiques pour 1975. Mais, là, je plaide les circonstances atténuantes pour vos services qui, du fait du changement des bases de la comptabilité nationale, se sont trouvés confrontés à des problèmes à peu près inextricables. J'espère que, cette année, les nouvelles bases étant bien assimilées, le Parlement disposera de tous les éléments d'appréciation. Je ne veux pas jouer les procureurs ; je connais trop les difficultés de vos services.

Quoi qu'il en soit, il y a eu sous-estimation dans la loi de finances. Il est toujours agréable d'apprendre, comme nous l'avons fait grâce à une lettre que vous avez eu la courtoisie d'envoyer à M. le rapporteur général, que le produit intérieur brut n'a pas régressé en 1975 autant que certains l'avaient prédit. Nous en sommes heureux ; nous en félicitons le Gouvernement et nous nous en félicitons en tant que membres de la majorité. Néanmoins, il a un peu régressé. Mais comment peut-on être assuré de sa politique économique lorsque celle-ci repose sur des données chiffrées par trop incertaines ?

Des recettes sont par ailleurs attendues — M. le rapporteur général l'a longuement expliqué dans son rapport écrit — d'une majoration de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, ainsi que d'une accélération du recouvrement de la taxe sur les conventions d'assurance et du prélèvement libératoire sur les revenus des valeurs mobilières. Mais, pour ce dernier cas, il s'agit essentiellement d'une recette de trésorerie — il ne faut pas nous raconter d'histoires — et le procédé a ses limites. Prenez donc garde, monsieur le ministre : votre marge de sécurité est maintenant très étroite.

Enfin, la couverture du déficit se fera en partie par l'emprunt. Nous avons appris que le montant de cet emprunt serait porté de six à huit milliards de francs, décision qui n'a aucun rapport avec l'amendement du Gouvernement qui majore le déficit de deux milliards de francs. Il s'agit probablement d'une coïncidence de chiffres, à moins que j'aie mal interprété le texte de l'amendement qui nous a été distribué.

Quoi qu'il en soit, j'ai été heureux d'apprendre que l'augmentation du montant de l'emprunt est due à l'afflux des souscriptions. Le Gouvernement, en prévoyant une indexation du capital de cet emprunt, y voyait une matérialisation de sa confiance dans la stabilité du franc. Le succès de l'emprunt pourrait laisser penser que les souscripteurs ont fait une tout autre analyse, qui n'est pas la mienne.

En définitive, ce collectif fait naître en moi un certain sentiment de perplexité. L'ajustement de la loi de finances auquel vous nous demandez de procéder ne peut que conduire à s'interroger sur la portée de cette loi de finances elle-même. On n'ajuste pas une loi de finances tous les trois mois. Je veux bien que la vérité y gagne, et c'est la raison pour laquelle j'approuverai ce collectif. Mais j'espère que la vérité ne sera pas la vérité d'un instant, comme le disait M. le président de la commission des finances, et même qu'elle ne sera pas trop temporaire.

C'est dans cet espoir, monsieur le ministre, que je vous confirme que mon vote — tout comme celui de mon groupe — sera un vote très franc et très loyal. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

Mme le président. La parole est à M. Lamps.

M. René Lamps. Madame le président, mesdames, messieurs, au moment où ce débat se déroule, des millions de travailleurs sont en grève, à l'appel de toutes leurs organisations syndicales.

Cela permet de mesurer à quel point la politique du Gouvernement — votre politique, messieurs de la majorité parlementaire — est sévèrement jugée par ceux qui en sont les victimes.

Dans les conditions actuelles de la crise, ce mouvement sans précédent signifie le rejet massif de la politique d'austérité imposée au pays par le Gouvernement et le grand patronat.

De promesses fallacieuses en promesses non tenues, personne, pas même dans les organisations syndicales qui vous prêtaient, jusqu'à présent, une oreille attentive, ne croit plus en ce que vous proposez. Le blocage des salaires alors que les prix montent, le développement du chômage, tout cela a permis à de nombreux travailleurs, qui ne l'avaient pas encore fait, de juger avec réalisme les effets de votre politique.

L'expérience aidant, les syndicats se dressent contre le plan Barre : ils en dénoncent le caractère autoritaire et la nocivité. Tous ne font pas de la crise la même analyse, tous ne sont pas unanimes sur les solutions à apporter, mais tous rejettent l'austérité dont, de M. Giscard d'Estaing à M. Chirac et à M. Barre, on voulait faire croire qu'elle était salulaire au pays.

Le groupe parlementaire communiste soutient les travailleurs en lutte ; il n'épargnera, en ce qui le concerne, aucun effort pour les aider à faire aboutir leurs revendications. (*Applaudissements sur les bancs communistes.*)

S'ils défendent leurs droits à une meilleure existence, s'ils luttent contre le chômage, c'est que l'intérêt national est aussi en cause, que la classe ouvrière a pris en compte, contre ceux qui participent au démantèlement de notre économie, donc à l'abaissement de notre pays.

Les travailleurs ne trouvent pas leur compte dans les mesures qui sont présentées dans la loi de finances rectificative. Certes, les résultats des élections municipales vous ont amenés à présenter des mesures complémentaires dans une lettre rectificative au projet de loi de finances rectificative. Mais si on y trouve quelques mesures intéressantes, celles-ci sont cependant limitées et insuffisantes.

Première observation : il semble bien que l'on s'engage dans la voie de la loi de finances rectificative fréquemment renouvelée.

Le budget a été voté en décembre. Trois mois après, une loi de finances rectificative voyait le jour et, monsieur le ministre, vous l'aviez à peine commentée devant la commission des finances que naissait la lettre rectificative. A ce train, vous ne manquerez pas de travail au cours de 1977 !

M. le ministre délégué à l'économie et aux finances. Je suis là pour ça !

M. René Lamps. C'est donc l'instabilité financière, qui montre que le Gouvernement navigue à vue, je n'ose pas dire à courte vue.

Deuxième observation : nombreux ont été les parlementaires qui, au cours de la discussion de la loi de finances, ont souligné les insuffisances d'évaluation, parfaitement prévisibles. On peut constater que nous sommes entrés dans l'ère de l'insincérité manifeste du budget de l'Etat.

Ma troisième observation portera sur les chiffres eux-mêmes.

L'ensemble qui nous est présenté évalue à près de 12 milliards le déficit pour l'année 1977.

Or le budget pour 1977, voté en décembre, était, lui, présenté en équilibre, comme l'avaient été les précédents.

Le budget de 1975 s'est traduit par un déficit de près de 38 milliards ; celui de 1976, et cela a été présenté comme une victoire, par un déficit de 18 milliards. A combien s'élèvera le déficit en 1977 ?

Nous sommes loin, en tout cas, des déclarations de M. Giscard d'Estaing, vantant le sacro-saint équilibre budgétaire comme une des conditions, selon lui, de la bonne santé de notre économie. La façade des mots a, là aussi, caché la réalité des choses.

Et la réalité, c'est précisément la dure situation que rencontrent des millions de travailleurs, et qu'ils n'acceptent pas.

La situation se traduit en chiffres sévères dans leur sécheresse. En avril, d'après les statistiques officielles corrigées par les variations saisonnières, 1 039 400 demandes d'emploi ont été enregistrées, contre 1 002 500 en mars et 972 000 en février. C'est le chiffre le plus élevé depuis quarante ans. En réalité, le nombre des demandeurs d'emploi est plus important : près de

un million et demi. Parmi eux, une majorité de jeunes. C'est ce qui explique pourquoi votre projet s'attache quelque peu à ce problème et pourquoi vous déployez un tel effort de propagande, notamment à la télévision, pour des mesures, d'ailleurs bien insuffisantes.

La réussite est aussi évidente en matière de prix. Après la baisse préélectorale de décembre et janvier, la hausse continue de plus belle : 0,7 p. 100 en février, 0,9 p. 100 en mars, d'après les indices officiels.

Le projet lui-même contribuera à la poursuite de cette hausse, puisque pour atténuer quelque peu le déficit, on fait appel, ô trésor d'imagination ! à une nouvelle hausse du prix du gas-oil et de l'essence : quatre centimes sur le gas-oil, cinq centimes sur l'essence ordinaire, six centimes sur le supercarburant.

Certes, vous pourrez mettre en avant — et vous n'avez pas manqué de le faire — une hausse de 1,6 p. 100 de la production industrielle en mars. L'indice s'est établi à 129 contre 127 en février. Mais il était à 129 en janvier ! C'est donc la stagnation de la production.

D'ailleurs, la Banque de France, de même que la chambre de commerce et d'industrie de Paris concluent à un fléchissement de l'activité en avril. Et, d'après l'institut d'émission, les perspectives sont peu encourageantes, surtout en matière d'emploi.

Il n'y a donc pas de quoi pavoiser, et les travailleurs l'ont bien compris, qui manifestent aujourd'hui.

D'autant que les profits des grosses sociétés ne se portent pas trop mal.

C'est ainsi que Siell-France a réalisé 2 milliards de francs de profits en 1976 contre 917 millions en 1975, soit 120 p. 100 d'augmentation ; BSN-Gervais-Danone, 103 millions de francs en 1976 contre 99 en 1975, soit 9 p. 100 d'augmentation ; Thomson-Brandt, 373 millions de francs en 1976 contre 287 en 1975 : 29 p. 100 d'augmentation ; Saint-Gobain-Pont-à-Mousson, 1 827 millions de francs en 1976 contre 1 117 en 1975 : 63 p. 100 d'augmentation ; Peugeot, 1 445 millions de francs en 1976 : 105 p. 100 d'augmentation ; Citroën, 1 116 millions de francs en 1976 : 87 p. 100 d'augmentation.

Ainsi, les inégalités s'aggravent.

Avec le chômage et l'inflation, c'est l'insécurité et l'incertitude du lendemain pour le plus grand nombre des Français. Pour des millions d'autres, ce sont les difficultés permanentes, c'est la pauvreté.

Pendant ce temps, les quelques groupes industriels et financiers qui dominent notre société accumulent les profits par le gaspillage des ressources nationales, par le pillage des fonds publics, par l'exploitation accrue des travailleurs.

Pour mettre fin aux inégalités, il faut tout autre chose que les mesures que vous proposez.

Je reviens au projet de loi de finances rectificative. Celle-ci se traduisait par un supplément de charges de 19,2 milliards de francs, à quoi s'ajoutent les 3,3 milliards de francs de la lettre rectificative.

Pour équilibrer, le Gouvernement a trouvé que les ressources du budget avaient été sous-estimées, puisqu'il retrouve miraculeusement 9,2 milliards de francs de recettes fiscales, auxquelles il ajoute 1,5 milliard de francs de ressources nouvelles, dont celles provenant de l'augmentation du prix de l'essence.

Pour boucher le déficit global de près de 12 milliards de francs, il a recours, pour une partie, à l'emprunt déjà voté par le Parlement et qui est porté maintenant à 8 milliards de francs, et, pour l'autre partie, à des ressources d'épargne à court terme. Fera-t-il appel à ce sujet à la planche à billets ? L'avenir nous le dira.

Quant aux dépenses, elles intéressent divers secteurs : mesures en faveur de l'emploi et notamment des jeunes, sécurité sociale, fonction publique, agriculture, sur lesquelles plusieurs de mes amis du groupe communiste s'exprimeront.

Je voudrais m'attarder surtout sur un problème important qui a déjà retenu l'attention de nombreux observateurs : je veux parler des entreprises nationales qui subissent les attaques virulentes de la droite. On ne peut s'en étonner.

Le dénigrement des entreprises nationalisées fait partie intégrante de la critique systématique du programme commun. Elle trouvera un nouvel aliment dans les subventions qui sont accordées dans la loi de finances rectificative à la S. N. C. F., aux Charbonnages de France et à Air France.

Le déficit est de nouveau brandi pour tenter de justifier une réorganisation de ces entreprises, pour lesquelles on étudierait un nouveau statut.

On met facilement en cause leur gestion. Or des représentants du Gouvernement siègent dans les conseils d'administration précisément pour faire appliquer la politique gouvernementale. Donc, si elles sont mal gérées, à qui la faute ?

Cette gestion prétendument mauvaise est, en fait, délibérée et sciemment organisée.

S'agissant du personnel, ce n'est pas son surnombre qui est générateur d'un mauvais fonctionnement, mais bien plutôt son insuffisance chronique.

Les effectifs de la S. N. C. F., par exemple, ont baissé de façon considérable, tandis que dans le même temps la productivité du travail faisait un impressionnant bond en avant. J'étudierai plus précisément cette entreprise qui fait l'objet d'attaques aussi virulentes que non fondées.

En ce qui concerne le déficit, il convient de faire l'analyse des subventions allouées à la S. N. C. F. afin de déterminer quelles sont les actions à entreprendre pour le réduire.

Ces actions sont de trois ordres : le remboursement des sujétions de service public, la compensation des tarifs, la normalisation des charges.

Voyons d'abord le remboursement des sujétions de service public. L'Etat procède à deux remboursements. Le premier concerne le maintien de certains services déficitaires et, à ce titre, la S. N. C. F. a reçu, pour 1975, 923 millions de francs. Le second est relatif aux réductions tarifaires imposées à l'entreprise par l'Etat. A ce titre, la S. N. C. F. a reçu, en 1975, 1 100 millions de francs.

Au titre de la compensation des tarifs, en application des conventions passées, l'Etat verse à la S. N. C. F. une somme destinée à couvrir la différence entre les tarifs appliqués et les ressources dont disposerait l'entreprise si elle bénéficiait de la liberté tarifaire. En 1975, l'Etat a versé 380 millions de francs pour l'exploitation des lignes de banlieue.

Voyons enfin la normalisation des charges. Un certain nombre de charges proviennent de la situation particulière de l'entreprise. Afin de placer celle-ci dans les mêmes conditions que les autres transports concurrentiels, l'Etat accorde un certain nombre de subventions. C'est ainsi qu'il a participé aux charges d'infrastructure et de passages à niveau pour 2 100 millions de francs en 1975.

Le deuxième volet est constitué par la contribution aux charges de retraites des personnels.

En effet, à la suite d'une réduction massive du personnel, le nombre de salariés actifs est de plus en plus restreint pour supporter les charges d'un grand nombre d'inactifs : 280 000 employés pour 420 000 pensionnés. Si l'entreprise n'avait pas son propre régime, c'est la collectivité entière qui en supporterait les charges. Il est donc logique que l'Etat subviennne aux besoins de l'entreprise. A ce titre, il lui a été alloué 3 930 millions de francs en 1975. Le déficit d'exploitation, compte tenu de ces différents éléments, est relativement peu élevé.

Les subventions dont bénéficie la S. N. C. F. ne sont pas le fait d'une irrationalité de cette entreprise, mais bien plutôt de conditions très particulières, ainsi que de la mauvaise politique imposée par l'Etat.

Quant au personnel et à la productivité, de 1965 à 1975, la productivité du travail par heure réelle d'agent est passée de 139,5 à 230,9 unités-kilomètre de trafic. Durant la même période, le personnel est revenu de 360 000 agents à environ 280 000.

L'évolution constatée montre assez clairement l'efficacité du travail dans cette société. Les attaques contre l'entreprise nationalisée ne sont donc pas fondées.

Dans le même sens, les charges dues aux frais de personnel montrent une légère décroissance par rapport aux charges totales de la société. C'est ainsi qu'en 1965 les frais de personnel représentaient 51,59 p. 100 et qu'en 1975 ils représentaient 50,9 p. 100.

Dans le domaine de l'efficacité économique, le Gouvernement fait souvent référence aux entreprises étrangères, et notamment allemandes, pour justifier certaines décisions.

Il convient donc de replacer la S. N. C. F. dans le cadre européen et de mettre en évidence la place particulièrement « performante » et compétitive que tient la société par rapport aux autres entreprises européennes.

La S. N. C. F. est une des entreprises les moins déficitaires d'Europe. Exploitant 34 000 kilomètres de lignes, contre 24 000 en Allemagne, son personnel est inférieur de 120 000 à celui de la Deutsche Bundesbahn. Cela donne une idée très précise de l'efficacité du travail à la S. N. C. F.

Les résultats financiers sont également très éloquentes.

La S. N. C. F. a reçu, en 1974, 5 247 millions de francs au titre de la compensation de service public et subi une perte de 80 millions de francs.

Durant la même période, la Deutsche Bundesbahn a reçu 4 699 millions de francs de compensation de service public et subi une perte de 5 070 millions de francs.

Ces chiffres sont on ne peut plus significatifs.

Il est intéressant de noter que, pour 1976, la Deutsche Bundesbahn a reçu 23 100 millions de francs de subventions, et a enregistré un déficit de 8 milliards de francs.

Ce déficit est à rapporter aux tarifs en vigueur. Ainsi, en Allemagne, le train est un moyen de transport relativement cher. En première classe, le kilomètre est facturé 2 centimes, et en deuxième classe, 17,9 centimes. En comparaison, la S.N.C.F. est beaucoup mieux placée. On peut donc dire que l'outil est bon. C'est la façon dont vous le traitez qui est critiquable. En témoignent l'insuffisance criante d'investissements et la sous-tarifification des services, sauf en ce qui concerne le service des voyageurs, dont la gestion est équilibrée.

Notons en particulier que beaucoup de produits pondéreux, notamment les minerais et les huiles minérales, sont transportés à un prix inférieur au prix de revient, ce dont profitent les trusts de la sidérurgie et les pétroliers, alors que le prix du transport au détail s'est élevé deux fois plus vite que le coût de la vie.

Notons aussi la privatisation progressive de certains secteurs de l'entreprise nationale.

C'est ainsi que les dépenses d'entretien et de réparations du matériel et des installations confiées aux entreprises privées sont passées de 31,28 p. 100 du total de ces dépenses en 1960, à 39,72 p. 100 en 1975.

Enfin, la S.N.C.F. subit, elle aussi, la crise, puisque son activité se réduit en même temps que l'activité économique.

La contraction des trafics a des conséquences néfastes sur les résultats de la société, qui ressent aussi les conséquences de la chute du franc et de la hausse des prix.

De toute évidence, le redémarrage de l'économie serait un facteur de reprise du trafic.

Un redressement tarifaire devrait être effectué, modelé en fonction de ses répercussions économiques. Une politique d'investissement doit être mise en œuvre pour offrir un meilleur service et accroître la clientèle.

On pourrait noter d'autres exemples de l'usage que fait le Gouvernement des nationalisations en prenant comme exemple l'Electricité de France.

Là aussi, la tarification avantage les trusts. C'est ainsi que l'électrochimie, l'électrometallurgie, les industries minérales et la sidérurgie ont bénéficié, en 1975, de 427 millions de francs, en payant les services en dessous du prix de revient.

La S.N.C.F., moins bien traitée, a payé, elle, 72 millions de francs de plus que le prix de revient.

C'est donc bien l'orientation générale de la politique gouvernementale qui est en cause, et non la nationalisation.

Pour l'améliorer, outre le changement complet de politique que prévoit le programme commun, nous proposons de démocratiser les entreprises nationales, qui devraient disposer de l'autonomie de gestion, avec une large participation des travailleurs.

La démocratisation devrait être réelle au niveau de la direction, où les représentants de l'Etat ne pourront être majoritaires, et au niveau des comités d'entreprises qui doivent disposer de pouvoirs plus étendus.

C'est donc non pas par un contrôle tâtilon et pesant du pouvoir politique que l'on améliorera la gestion, mais au contraire par une extension de la démocratie.

C'est dans cet esprit aussi que le programme commun envisage l'extension du secteur public et nationalisé.

La domination des groupes financiers et industriels est devenue plus pesante encore depuis la signature du programme commun, en 1972.

Les décisions politiques essentielles sont prises suivant les désirs de ces groupes, qui ont la haute main sur les finances et le crédit. L'accumulation des profits et des capitaux est leur seul but. De ce fait, ils portent la responsabilité de la crise et de son aggravation, du chômage, de l'inflation, de l'abandon de secteurs entiers de l'industrie, du déséquilibre des échanges et de la dépendance accrue de notre pays, des gaspillages de toutes sortes en hommes et en moyens matériels.

La nationalisation du secteur financier et des groupes industriels les plus importants est donc une condition essentielle pour appliquer une politique nouvelle, pour sortir de la crise, pour réaliser le progrès social.

Il s'agit d'un changement total de politique, changement qui se réalisera aussi, et prioritairement, en ce qui concerne les conditions de vie des travailleurs.

Accroître le pouvoir d'achat, et d'abord des salariés les plus mal payés et des familles, réduire les inégalités, en finir progressivement avec ce gâchis que constitue le chômage, tels sont, en effet, les premiers objectifs du programme commun.

Le plan tel qu'il apparaît dans le projet de loi de finances rectificative et son annexe est-il susceptible d'améliorer, et d'améliorer durablement la situation ?

S'il constitue un recul du Gouvernement, une espèce de tentative de rattrapage après la dure constatation des municipales, il ne s'agit cependant que de mesures partielles, qui ne sont pas susceptibles de répondre à l'attente des intéressés.

Les allocations familiales majorées de 10,2 p. 100 couvrent à peine la hausse des prix de 1977. Compte tenu du retard subi, notre groupe avait proposé, par voie d'amendement, de les majorer de 50 p. 100. Cette proposition a été jugée irrecevable.

Pour les personnes âgées, le minimum vieillesse passera de 750 francs à 830 francs par mois au 1^{er} juillet et à 916 francs au 1^{er} décembre. Les élections n'ont-elles pas lieu en mars prochain ? Nous proposons 1 200 francs par mois, mais notre amendement qui allait dans ce sens a lui aussi été jugé irrecevable.

Les mesures prévues en faveur de l'emploi des jeunes ne constituent-elles pas un moyen de camoufler le nombre de chômeurs plutôt qu'une aide réelle ? Donneront-elles un résultat plus visible que les précédents, qu'il s'agisse de la « préformation » de 1967, de la « préembauche » de 1971 ou même de l'opération « 50 000 jeunes » ?

En tout cas, elles ne nous paraissent pas à la mesure des besoins.

Le Gouvernement a décidé, par ailleurs, de débloquer 1 250 millions de francs d'autorisations de programme du fonds d'action conjoncturelle et des crédits de paiement d'un égal montant.

Nous constatons que, en dehors du fonds d'investissement routier, les collectivités sont peu intéressées par ce plan, dont l'insuffisance est criante.

Ce qu'il faut, ce que réclament aujourd'hui les millions de travailleurs en lutte, c'est tout autre chose !

En disant « non » au plan Barre et au plan Barre bis, ils expriment leur volonté d'en finir avec l'austérité, le chômage, la misère.

Nombre d'entre eux ont déjà compris — et ils l'ont exprimé lors des dernières élections — que seule la politique jeune et audacieuse proposée dans le programme commun peut les sortir durablement de la situation où vous les confinez.

Ils savent que là, et là seulement, se trouve la solution conforme à leurs intérêts et à ceux de notre pays.

Le groupe communiste, qui ne trouve pas dans votre projet les moyens de mettre fin à la crise, ne peut l'approuver. (*Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.*)

Mme le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 4 —

ORDRE DU JOUR

Mme le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1977 (n° 2768, lettre rectificative n° 2859 ; rapport n° 2903 de M. Maurice Papon, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan ; avis n° 2867 de M. Daillet, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales).

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-huit heures quarante-cinq.*)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,
JACQUES RAYMOND TEMIN.