

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 novembre 1965.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS
DÉCLARATION D'URGENCE, portant approbation du Plan de déve-
loppement économique et social,*

Par M. Henri LONGCHAMBON,

Sénateur.

TOME I

EXAMEN DU V^e PLAN

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, *président* ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, *vice-présidents* ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, *secrétaires* ; Louis André, Octave Bajeux, Auguste Billiemaz, Georges Bonnet, Amédée Bouquerel, Robert Bouvard, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Michel Champeboux, Michel Chauty, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Léon David, Alfred Dehé, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Jacques Duclos, Emile Durieux, Jean Errecart, Jean Filippi, Marcel Fortier, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Roger du Halgouet, Yves Hamon, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Henri Longchambon, Georges Marrane, Louis Martin, François Monsarrat, André Morice, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Marc Pautzet, Paul Pelleray, Lucien Perdereau, Jules Pinsard, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Maurice Sambron, Robert Schmitt, Abel Sempé, Charles Stoessel, Charles Suran, René Toribio, Henri Tournan, Raoul Vadepied.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1617, 1637, 1638, 1644, 1656 et in-8° 424.

Sénat : 38 (1965-1966).

SOMMAIRE

Pages.

TOME I. — EXAMEN DU V^e PLAN

Introduction	4
--------------------	---

CHAPITRE I^{er}

Le V^e Plan et les conditions de son élaboration.

I. — <i>Du vote des options à l'examen du V^e Plan par le Sénat.</i>	7
1° Options proposées par le Gouvernement.....	7
2° Discussion des options devant le Parlement.....	9
3° Comparaison des options avec le texte du V ^e Plan.....	11
4° La discussion du V ^e Plan à l'Assemblée Nationale.....	14
II. — <i>Les incertitudes qui pèsent sur l'avenir du V^e Plan.</i>	16
1° Incertitudes extérieures.....	17
2° Incertitudes intérieures.....	19
III. — <i>L'évolution de la planification.</i>	23
1° Amélioration des conditions d'élaboration du Plan.....	23
2° Affaiblissement des moyens d'exécution du Plan.....	26
3° La « mutation » du Plan : objectifs et prévisions.....	28

CHAPITRE II

Les équilibres fondamentaux du V^e Plan.

I. — <i>Définition de la relation « consommation — investissement ».</i>	34
II. — <i>Equilibre des échanges extérieurs.</i>	35
III. — <i>Maintien de la stabilité et politique de vérité des prix.</i>	38
IV. — <i>Equilibre de l'emploi.</i>	40

CHAPITRE III

La réalisation de l'expansion : moyens, contrôle et partage.

I. — <i>Les moyens de l'expansion.</i>	43
1° L'homme	43
A. — La population active et sa répartition.....	43
B. — La formation des hommes.....	44
C. — La politique de l'emploi.....	45
2° La technique : le développement de la recherche scientifique et technique	46

	Pages.
3° Le capital : les investissements et leur financement.....	48
A. — La nécessité d'investir et les objectifs d'investissement du V° Plan.....	48
B. — Les moyens de financement.....	49
a) Epargne des particuliers, des entreprises, des collecti- vités publiques.....	50
b) Autres sources de financement.....	56
4° Les structures.....	58
II. — <i>Le contrôle de l'expansion : les indicateurs d'alerte</i>	62
III. — <i>Le partage des fruits de l'expansion</i>	64
1° L'élévation du niveau de vie.....	64
2° La politique des revenus.....	65
3° La réduction de la durée du travail.....	67
4° Les équipements collectifs : définition, importance, priorités.....	68

CHAPITRE IV

Les priorités sectorielles.

I. — <i>L'agriculture et les industries agricoles et alimentaires</i>	73
II. — <i>L'énergie</i>	78
III. — <i>Les industries</i>	82
IV. — <i>Les services</i>	87
1° Les transports.....	87
2° Les postes et télécommunications.....	96
3° Le tourisme.....	99
V. — <i>La construction de logements et la politique de l'habitat</i>	103
VI. — <i>La politique de l'eau</i>	108
VII. — <i>L'Outre-Mer</i>	109
1° Les Départements d'Outre-Mer.....	109
2° Les Territoires d'Outre-Mer.....	111

CHAPITRE V

La régionalisation du Plan et l'aménagement du territoire.

I. — <i>Les techniques de régionalisation du Plan</i>	115
II. — <i>Le contenu de la politique d'action régionale</i>	119
Annexe : les problèmes de l'eau dans le V° Plan.....	123

TOME II. — SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS

I. — <i>Synthèse</i>	3
II. — <i>Travaux de la Commission</i>	22
III. — <i>Conclusions et amendement</i>	30

Mesdames, Messieurs,

Il y a un peu moins d'un an, le Sénat a été amené à approuver, sur le rapport de M. Filippi, les options fondamentales qui devaient commander l'élaboration du V^e Plan.

Le rapport que votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous présente aujourd'hui s'inscrit dans la seconde phase de la procédure d'examen du Plan, telle qu'elle a été définie à la demande du Parlement par la loi du 4 août 1962 (1).

Nos travaux ont été précédés et éclairés par l'avis du Conseil économique et social et par les débats qui se sont déroulés les 3, 4 et 5 novembre 1965 à l'Assemblée Nationale. D'ores et déjà, votre Rapporteur tient à déplorer la brièveté des délais d'examen impartis à votre Assemblée. Circonstance aggravante, l'étude du V^e Plan a chevauché, en Commission, avec l'examen du budget et succède, en séance publique, aux débats sur la loi de finances pour 1966 — première année d'exécution du Plan — alors que la logique eût voulu que leur processus inverse fût adopté.

*

* *

Le projet qui nous est soumis précise, en les modifiant légèrement, les options inscrites dans le rapport adopté en décembre 1964.

Dans le souci de présenter au Sénat une étude des dispositions du V^e Plan dans ce qu'elles ont de nouveau par rapport au contenu des options, votre Rapporteur a cru nécessaire, après avoir rappelé, dans un chapitre premier, *les conditions d'élaboration du V^e Plan et*

(1) « Le Gouvernement soumet au Parlement, avant d'adresser au Commissaire général du Plan ses directives, un projet de loi portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du Plan dans le cadre de l'aménagement du territoire, et notamment celles qui concernent :

- « — l'expansion de l'économie ;
 - « — la répartition de la production intérieure brute entre investissements et consommation ;
 - « — la structure souhaitable de la consommation finale ;
 - « — l'orientation de la politique sociale ainsi que celle de la politique régionale ».
- (Art. 2 de la loi du 4 août 1962.)

les incertitudes qui pèsent sur sa réalisation, de souligner dans deux chapitres distincts les *équilibres fondamentaux* de ce Plan et les *conditions de réalisation de l'expansion*.

Le chapitre IV évoque les *priorités sectorielles* ; le dernier chapitre (V) concerne *la régionalisation du Plan*.

Un second volume (tome II) rassemble la synthèse des développements antérieurs, ainsi que les travaux et les conclusions de votre Commission.

CHAPITRE I^{er}

LE V^e PLAN ET LES CONDITIONS DE SON ELABORATION

I. — Du vote des options à l'examen du V^e Plan par le Sénat.

1^o OPTIONS PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT

Les diverses options présentées par le Gouvernement au Parlement comportaient pour la première fois une programmation en volume et une programmation en valeur.

En volume. — C'était, tout d'abord, le choix d'un taux d'expansion de la Production intérieure brute (P. I. B.) (1) « avoisinant 5 % » (son indice s'élevant donc à 127/128, en 1970, par rapport à l'indice 100 en 1965), ce taux d'expansion reposant sur :

- l'augmentation de la population active passant de 19,8 millions en 1965 à 20,3 millions en 1970 ;
- un taux de productivité de 4,4 % par an ;
- le plein emploi avec la réduction moyenne de la durée hebdomadaire de travail d'une heure et demie (à la suite de l'avis donné par le Conseil économique) ;
- le développement intensif de la formation professionnelle.

C'étaient également :

— le redressement des investissements productifs portés à l'indice 127/128 (comme le demandait le Conseil économique) ;

— la définition chiffrée de la part relative accordée à la consommation des ménages (indice 124/125, soit une augmentation annuelle de 4,5 % pour la consommation globale et de 3,5 % de la consommation par tête) et aux emplois généraux (indice 139-140) ;

— ces mêmes emplois généraux étant eux-mêmes distingués en :

— administrations civiles.....	137/138.
— administrations militaires (modernisation de l'armée).	134/135.
— logement (objectif de 470.000 logements par an).....	134/135.
— équipements collectifs.....	154/155.

(1) Le produit intérieur brut se distingue de la production intérieure brute en ce qu'il comprend, en outre, la production des fonctionnaires publics et des personnels domestiques conventionnellement représentée par leur rémunération.

Concrétisées dans un tableau, ces différentes options se présentaient en pourcentages de la façon suivante par rapport au IV^e Plan :

	QUATRE ANNEES du IV ^e Plan (1962-1965) (réalisations).	CINQ ANNEES du V ^e Plan (1966-1970) (prévisions).
Production intérieure brute.....	22	27,6
Investissements productifs	22	27,5
Consommation des ménages.....	22	24,5
Emplois généraux :		
— administrations civiles	36	37,5
— administrations militaires		
— logement	56,2	34,5
— équipements collectifs	50,7	54,5

En valeur. — Une première option concernait les revenus et les prestations sociales :

— pour les revenus agricoles, était proposée une progression de 5,3 à 5,5 % par an ;

— pour les revenus non agricoles, le salaire annuel moyen d'un salarié ne changeant pas de qualification ne connaîtrait qu'une élévation de 2,8 à 3 %, mais celui d'un salarié bénéficiant d'une promotion pourrait croître de 3,2 à 3,4 % par an ;

— quant aux prestations sociales, elles pourraient atteindre les indices 138/140 (l'indice 145 ayant été écarté, malgré les protestations émises par le Conseil économique).

Une seconde option concernait l'évolution des prix à la production ; leur augmentation annuelle pourrait être de :

- 1,1 % pour les prix agricoles ;
- 0,8 % pour les services ;
- 4 % pour les loyers.

Par contre, les produits industriels et les transports devraient baisser de 1 % par an.

Quant à l'équilibre du budget, sans en préciser les moyens, on optait pour un « retour à la vérité des prix » pour certains tarifs de services publics, le taux de la pression fiscale sur les ménages (1) passant de 7 % environ en 1965 à 8 % au cours du V^e Plan.

(1) Rapport de leurs impôts directs à leur consommation.

Enfin, l'équilibre investissement-épargne était essentiellement attendu :

- d'un développement de l'épargne de 35 % en cinq ans ;
- d'un relèvement du taux d'autofinancement des entreprises à 70 % ;
- d'un développement du marché financier.

*
* *

2° LA DISCUSSION DES OPTIONS DEVANT LE PARLEMENT

A la différence du Conseil économique qui n'est pas composé de représentants élus, le Parlement ne pouvait pas, dans l'optique qui est habituellement la sienne, se contenter d'une programmation aussi abstraite et il n'allait pas manquer, tout au cours des débats qui se sont déroulés tant à l'Assemblée Nationale qu'au Sénat (1), de provoquer les explications et les engagements du Gouvernement sur des « choix » plus concrets, tels que le nombre de logements à réaliser, le kilométrage des autoroutes, l'équipement de l'Ouest français, la réalisation d'une liaison fluviale Mer du Nord—Méditerranée.

Le Gouvernement lui-même avait réintroduit, sous le nom de « facteurs exogènes », deux options ayant un caractère essentiellement politique et qui ne manquaient pas de peser elles-mêmes sur la plus importante de toutes les options économiques, celle du choix d'un taux d'expansion de la P. I. B. de 5 % environ.

En effet, les dépenses militaires nécessaires à la modernisation de notre armée, d'une part (4,71 % du Produit National Brut (P. N. B.) (2), l'aide aux pays sous-développés, d'autre part (limitée volontairement à 1,5 % du P. N. B.), étaient présentées au Parlement comme une sorte de « postulat » que le Sénat, en particulier, voulut « européeniser », puisque la première partie de l'amendement de M. Filippi, déposé au nom des Commissions des Affaires économiques et des Affaires culturelles (3) tendait à approuver le rapport

(1) Débats Assemblée Nationale des 24, 25 et 26 novembre 1964 et Débats Sénat des 7 et 8 décembre 1964 sur les rapports de MM. Vallon (n° 1184 A. N.) et Filippi (n° 56 Sénat).

(2) Le Dictionnaire des sciences économiques (éd. P. U. F., 2 vol. 1958) comporte un article « Produit intérieur », signé de M. Claude Vimont, ainsi rédigé : « Le produit intérieur comprend l'ensemble des biens et services produits sur le territoire national, que ces opérations aient été effectuées par des nationaux du pays ou des non-nationaux.

« La notion de produit intérieur se distingue de celle du produit national, qui comprend toutes les opérations effectuées par l'ensemble de personnes considérées comme rattachées à l'économie nationale...

« Il faut noter que, dans la pratique, ces distinctions n'ont que peu d'importance, car elles ne concernent que des opérations de production peu nombreuses et de faible volume.

« Les méthodes de calcul du produit intérieur sont analogues, sous ces réserves, à celles du produit national ».

(3) Amendement que ces deux commissions devaient retirer après avoir entendu les explications du Gouvernement.

(sur les options) annexé au projet de loi « sous réserve que soient recherchées, dans le cadre européen, une répartition plus équitable des charges résultant de l'aide aux pays en voie de développement, d'une part, et une mise en commun de l'effort de défense, d'autre part... ».

Quels furent, en définitive, **les engagements du Gouvernement** ?

A l'Assemblée Nationale, le 26 novembre 1964, le Premier Ministre tint à présenter lui-même les « directives » qu'il adresserait à M. Pierre Massé, directives qu'il avait, disait-il, retirées comme « enseignement de ces débats » :

En matière agricole :

- mise en place du Marché commun agricole ;
- soutien du revenu agricole dont la progression devra être de 5,3 à 5,5 % par an ;
- transformation des structures agricoles et rurales (1) ;

« En deuxième lieu... les commissions de modernisation (du Plan) seront invitées » à aider « à la constitution d'unités de production bien équipées et aux dimensions suffisantes pour affronter avec succès la compétition internationale » ;

Le développement des moyens de formation professionnelle sera accéléré, surtout dans le bâtiment ;

« Dans le domaine commercial... la réforme de la taxe sur la valeur ajoutée » sera soumise au Parlement (2) ;

En ce qui concerne l'aménagement du territoire — sujet favori des orateurs — M. Georges Pompidou insista sur :

- l'effort à accomplir en faveur de la Bretagne ;
- la nécessité de « donner une réalité tangible à l'idée de l'axe économique Mer du Nord—Méditerranée » ;
- « la modernisation de l'aménagement de la région parisienne » ;
- s'agissant du logement, il faudra assurer le financement de 470.000 logements pour 1970, moderniser l'industrie du bâtiment, « définir la part des logements sociaux » et « définir également une politique d'urbanisation » ;
- les Départements d'Outre-Mer recevront une aide mieux adaptée à leur situation particulière.

(1) Rappelons que nous sommes alors en novembre 1964, avant le coup de frein brutal donné aux négociations de Bruxelles.

(2) Et elle l'a été sous la forme du projet de loi n° 1420 A. N., déposé le 4 juin 1965 sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

En terminant, le Premier Ministre déclara que « le Gouvernement attachait *une grande importance à la politique des revenus* », qui aura pour fondement une programmation indicative en valeur et qui devra avoir pour conséquence « l'accession de toutes les catégories de salariés aux fruits de l'expansion » — impératif qui ne devra pas rester lettre morte, mais dont le Gouvernement surveillera l'application en créant « une instance qui (suivra) *a posteriori* l'application des recommandations ci-dessus dans un très petit nombre de cas significatifs... ».

Au Sénat (1), M. Pierre Dumas faisait en quelque sorte une déclaration solennelle qui reprenait, sous une autre forme, l'intervention du Premier Ministre. Cependant, les aspects plus particulièrement destinés à emporter l'adhésion (2) d'une Assemblée essentiellement composées d'élus locaux étaient les suivants :

— *une réaffirmation d'objectifs fondamentaux* tout d'abord : nécessité du plein emploi, taux d'expansion de 5 %, « indice le plus élevé » accordé à la recherche scientifique et technique, construction de 470.000 logements ;

— *l'assurance* que sera étudié le financement des investissements des collectivités locales et que la réforme de la T. V. A. n'alourdira pas leurs charges ; que, d'autre part, sera mise en œuvre une politique des revenus qui accordera aux salariés une « juste répartition des fruits de l'expansion » ;

— élevant le ton du débat, le représentant du Gouvernement déclarait enfin que « le Plan... est un acte qui engage... un instrument de justice sociale, de progrès humain, de développement économique ».

*
* *

3° COMPARAISON DES OPTIONS AVEC LE TEXTE DU V° PLAN

Peu de mois ont passé avant que *le texte même du Plan* (3) ne soit examiné et par le Conseil économique, chargé de donner un avis, et par le Parlement, malheureusement soumis, dans le même temps, à la contrainte de l'examen accéléré du budget (4).

(1) Séance du 8 décembre 1964, à la fin de la discussion générale.

(2) Le projet de loi fut adopté par 190 voix contre 75.

(3) N° 1617, A. N. deuxième législature, auquel il faut ajouter une annexe (N° 1638, annexe A. N.) : documents concernant le V° Plan destinés à l'information des Parlementaires.

(4) Commencé le 7 octobre 1965 à l'Assemblée Nationale, le débat budgétaire devait être terminé le 15 novembre au Sénat, en première lecture.

Il était bien entendu hors de question que, tenu par ses engagements optionnels, le Gouvernement puisse s'écarter sensiblement de la voie qu'il s'était lui-même tracée : aussi, dès le début du projet de loi (1), les options — telles que nous les avons précédemment définies — ont-elles été rappelées. Encore faut-il remarquer qu'ayant accepté de descendre dans le domaine « sectoriel », le Gouvernement a repris dans le texte des neuf options qu'il entend respecter la constitution d'une armature urbaine, le développement des voies de communication, l'industrialisation de l'Ouest, la mise en œuvre d'activités concertées le long de l'axe Méditerranée—mer du Nord, la modernisation de la région de Paris, enfin (2).

Cependant, tant dans les « objectifs en volume » que dans les « indications en valeur », *certaines différences apparaissent avec le texte initial.*

Objectifs en volume pour 1970 :

Nous les avons précisées dans le tableau comparatif suivant (en milliards de francs 1960) :

	OPTIONS	TEXTE du V ^e Plan.	DIFFERENCE
Production intérieure brute (P. I. B.).....	433	432	— 1
Investissements productifs	53	56	+ 3
Autres emplois techniques.....	12	12	
Ressources disponibles pour la consommation et les emplois généraux.....	368	364	— 4
dont :			
Consommation des ménages.....	300	294	— 6
Emplois généraux	68	70	+ 2
dont :			
Administrations civiles	9	9	
Administrations militaires	14	15	+ 1
Logement	24	26	+ 2
Equipements collectifs	21	20	— 1

On voit par là que l'accent a été mis sur la nécessité d'un effort important dans le domaine des investissements productifs, d'un accroissement du nombre de logements (qui passent à 480.000

(1) Pages 19 et suivantes du projet n° 1617 A. N.

(2) Page 20, point 8.

en 1970, au lieu de 470.000 précédemment), mais on observe par contre une moindre consommation des ménages et un léger recul des équipements collectifs.

Quant aux « indications en valeur », les différences tiennent essentiellement dans :

— une réduction de l'accroissement annuel du revenu agricole : 4,8 % au lieu des 5,3/5,5 % initialement prévus ;

— la fixation à 1,5 % de la hausse annuelle des prix, étant entendu que les prix industriels resteront stables, tandis qu'il y aura une hausse des loyers de l'ordre de 4 % et une « hausse modérée » des services et qu'on s'efforcera d'arriver à une tarification des transports basée sur les coûts.

Ainsi, au cours des différentes phases d'élaboration du V^e Plan, les options en volume et en valeur ont-elles été précisées (et quelquefois modifiées) en fonction, non seulement de la volonté du Parlement, mais encore des données de l'année 1965, dernière année du IV^e Plan, qui a été moins « bonne » que les précédentes.

Voici le tableau d'ensemble qu'il est maintenant possible d'en présenter :

DESIGNATION	OBJECTIFS EN VOLUME			POUR-CENTAGE d'augmentation entre 1965 et 1970.	TAUX de croissance moyen annuel.	
	1965	1970			Du V ^e Plan.	Du IV ^e Plan.
		Options.	Plan.			
	(En milliards de francs 1960.)					
Production intérieure brute.....	339	433	432	27,6	5 %	5,1 %
1. Emplois techniques	49	65	68	39,9	6,9 %	
1.1. Equipements productifs	43	53	56	31,1	5,6 %	5,1 %
1.2. Autres emplois techniques...	6	12	12	100	14,5 %	
2. Consommation des ménages.....	236	300	294	24,5	4,5 %	5,1 %
3. Emplois généraux	54,5	68	70	30,3	5,4 %	
3.1. Equipements collectifs	13,5	21	20	50	8,4 %	10,8 %
3.2. Achats militaires	10,5	14	15	42	7,3 %	
3.3. Consommation civile des administrations	7,5	9	9	29,5	5,3 %	8 %
3.4. Construction de logements...	23	24	26	14	2,7 %	11,8 %

En comparant les taux de croissance annuels des IV^e et V^e Plans, on voit aisément qu'il y aura, de 1966 à 1970, une hausse de la croissance des équipements productifs mais une progression ralentie de la consommation des ménages, des équipements collectifs et de la construction de logements.

*

* *

4° LA DISCUSSION DU V^e PLAN A L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Elle eut lieu les 3, 4 et 5 novembre 1965 et devait se terminer par l'adoption du V^e Plan, a 283 voix contre 184.

Qu'y a-t-il à retenir, dans l'optique qui est la nôtre, *des interventions du Ministre des Finances, d'une part, et de M. le Premier Ministre, d'autre part* (1) ?

M. Giscard d'Estaing, après avoir relevé le défi de la contradiction qui existerait — selon les adversaires du Gouvernement — entre les objectifs du Plan et la politique économique actuelle, a conclu en disant que « ... le Plan et la politique économique sont deux visions prospectives d'une même unique réalité, à savoir ce que sera l'économie française de 1966 à 1970 ». Selon lui, « il faut plaquer le conscient du Plan sur la spontanéité de l'initiative... »

L'intervention de M. Georges Pompidou, en conclusion du débat, a apporté par rapport aux options et aux objectifs, les précisions suivantes :

a) *Concentration urbaine.* — L'établissement de plans d'urbanisation, non seulement pour Paris et les métropoles d'équilibre, mais aussi pour les « villes de province d'importance moyenne », va provoquer « un accroissement considérable des investissements routiers », « l'utilisation de modes de transport ultra-modernes » et amener le Gouvernement à « faire, des villes de facultés, des centres de rayonnement... ».

(1) Troisième séance du 5 novembre 1965, pages 4549 et suivantes et pages 4551 et suivantes.

b) *Structures industrielles*. — Selon M. Pompidou, c'est « la dimension financière des entreprises » qui est l'objectif essentiel et, désormais, un Comité interministériel devra inciter celles-ci notamment à un effort de concentration et au développement de la recherche.

c) *Agriculture et Marché commun*. — Pour avoir des prix rémunérateurs à l'exportation, l'agriculture française devra réformer ses structures, mais, contrairement à ce qui a été avancé, « le Marché commun est une des hypothèses de base du Plan, mais il n'est point la base du plan ».

d) *Aspects régionaux*. — Ce fut le domaine le plus positif des débats devant l'Assemblée Nationale. En effet, les aspects régionaux du Plan ont donné lieu à une lettre rectificative (1) portant sur deux points :

- la page 147 (2°), du projet de loi portant approbation du V° Plan, a été modifiée pour accentuer encore le caractère d'*industrialisation de l'Ouest* ;
- quant à l'*axe Mer du Nord—Méditerranée*, M. Pompidou en a reconnu le caractère « prioritaire » et il a notamment déclaré :

« ... Le Gouvernement a tranché. Il a décidé de réaliser l'*axe Mer du Nord—Méditerranée* sous la forme d'un réseau de voies navigables à grand gabarit ininterrompu avec deux branches, l'une vers l'Alsace et le Rhin, l'autre vers la Moselle » (2).

Cette affirmation reçoit sa traduction à la page 151 du même document, troisième alinéa, où est prévue « la construction d'une voie navigable à grand gabarit entre Mulhouse et Altkirch ».

Après avoir rappelé que la *croissance économique annuelle des D. O. M.* devrait être de 8 % pour se maintenir au niveau de celle de la Métropole, le Premier Ministre a conclu son exposé par l'énumération d'un certain nombre de *réformes de structure* réalisées depuis 1958.

(1) N° 1656 A. N.

(2) *Journal officiel*, Débats A. N., 3^e séance du 5 novembre 1965 (p. 4554).

II. — Les incertitudes qui pèsent sur l'avenir du V^e Plan.

Tout plan est un pari et n'a donc pas pour but « de décrire un futur certain mais seulement, dans la situation où l'on se trouve et avec l'information dont on dispose, un futur jugé plus probable que les autres » (1).

« Une décision positive concernant l'approbation du Plan est donc liée au degré de probabilité de la réalisation des objectifs qu'il assigne à notre développement... Cependant, la probabilité de réussite ne dépend pas seulement des *aléas* que nous rencontrerons, elle dépend davantage encore de notre volonté de les surmonter. *Volonté du Gouvernement* qui est résolu à mettre en œuvre avec continuité l'ensemble des moyens recensés par ce rapport. Mais aussi *volonté de la Nation* dont l'effort quotidien doit être à la mesure de l'enjeu » (2).

La première incertitude qui pèse sur le Plan tient à la faiblesse des connaissances humaines, même améliorées au fil des ans : insuffisance quantitative et qualitative des données statistiques portant sur le passé et le présent, connaissance imparfaite des mécanismes passés du développement, difficultés d'appréciation des incidences des mesures de politique économique et des intentions ou du vouloir des agents économiques.

A ces incertitudes tenant à l'imperfection de la connaissance humaine, s'ajoutent « les aléas naturel ou d'innovation et de mutation, fruits imprévisibles de l'imagination créatrice et de l'exercice de la liberté humaine » (1).

Mais indépendamment de cet aspect général des choses, un faisceau d'incertitudes plus immédiates pèse sur le V^e Plan en raison à la fois de la politique extérieure et intérieure du Gouvernement français.

(1) Cf. n° 1638 (Annexe). La projection, page 6.

(2) Cf. Introduction du projet de Plan de développement économique et social, n° 1617 A. N., page 9.

1° INCERTITUDES EXTÉRIEURES

Ouverture des frontières et politique européenne.

Le Plan suppose un espace économique sur lequel exercer son action. Si les frontières économiques de cet espace s'abaissent, le pouvoir du Plan fléchit et l'incertitude s'accroît aussi bien en matière de prévisions des échanges extérieurs que de celles de la production et des échanges intérieurs.

La France a connu une planification « entrouverte » de 1947 à 1960, c'est-à-dire jusqu'au milieu du III^e Plan français. A partir de 1960, l'économie française s'ouvre aux échanges extérieurs plus par l'incitation du Marché commun européen que par la libération des échanges réalisée dans le cadre de l'O. C. D. E. Simultanément, sont éliminés les obstacles à ces échanges que constituaient les instruments nationaux de contrôle du commerce et des paiements extérieurs, à savoir : droits de douane, contingents d'importation, contrôle des changes, taux de change et subventions à l'exportation. Certes, cette élimination a surtout porté sur les échanges intra-communautaires mais, même pour les échanges extra-communautaires, les pays membres du Marché commun doivent respecter le tarif douanier commun et se garder des accusations de détournement de trafic.

En définitive, la libéralisation des échanges extérieurs, en supprimant les obstacles aux importations et en soumettant les exportations à la seule règle de la compétitivité, a renforcé l'action de la concurrence et diminué celle du Plan. Il en résulte pour le commerce extérieur un élément permanent d'incertitude qui trouve d'ailleurs sa traduction dans le V^e Plan qui oppose les « prévisions d'importation » qui ont un caractère simplement indicatif et seront révisées lorsque les circonstances l'exigeront, et les « objectifs d'exportation » qui ont un caractère normatif et doivent être défendus.

Indépendamment de cet élément permanent d'incertitude dû à la libéralisation des échanges extérieurs, un élément accidentel semble remettre en cause l'ensemble de la construction du V^e Plan, à savoir les difficultés intervenues dans la poursuite de la politique

économique européenne. A ce propos, M. Massé, Commissaire général du Plan, a déclaré devant votre Commission :

« La dominante de notre politique est et reste, comme l'a déclaré le Président de la République dans sa conférence de presse, le choix de la concurrence. Elle est et reste notre entrée, sans esprit de retraite, dans la compétition internationale, selon les termes mêmes du troisième alinéa de l'introduction du V^e Plan. Elle est et reste, comme le montre tout le dispositif du Plan, le renforcement de la capacité concurrentielle de notre économie. La tendance généralisée à l'organisation des relations internationales, commerciales, comme au développement des échanges, ne permettrait pas un retour en arrière. De toute façon, ce qu'il y a de bon et de fécond dans l'orientation prise il y a quelques années est destiné à subsister.

« Par ailleurs, le V^e Plan a été établi dans l'optique de la mise en œuvre du Marché commun... Le Gouvernement a réaffirmé qu'il demeurerait attaché à la réalisation d'une Communauté économique et européenne et espérait atteindre son objectif qui est d'inclure l'agriculture d'une manière telle que ces objectifs ne puissent être remis en cause.

« Il en résulte que, quelles que soient les difficultés rencontrées, le Gouvernement n'abandonne pas l'hypothèse sur laquelle est basé, dans ce domaine, le V^e Plan. »

M. le Premier Ministre avait d'ailleurs déclaré dès le 27 juillet 1965 : « Nous ne voulons certes pas empêcher l'Europe de se faire ; je crois même que nous sommes le pays qui pousse le plus à sa réalisation, mais elle ne se fera que par la coopération résolue de ces pays qui la composent. Voilà notre position et nous nous y tiendrons ». Et M. le Président de la République, lors de sa conférence de presse du 9 septembre, avait déclaré : « La France envisage de reprendre la négociation de Bruxelles dès lors que l'entrée de l'agriculture dans le Marché commun serait réellement adoptée et qu'on voudrait en finir avec les prétentions que des mythes abusifs opposent au bon sens et à la réalité. » Le Gouvernement reste donc fermement attaché à l'ouverture des frontières entre les pays de l'Europe des Six et l'hypothèse sur laquelle est fondé le V^e Plan dans ce domaine est toujours pleinement valable. M. le Commissaire général du Plan a d'ailleurs ajouté, au Conseil économique et social, que s'il y avait une modification substantielle dans cette politique, il y aurait lieu de revoir le Plan.

Le problème est donc simple, tout au moins d'après les déclarations du Gouvernement : « La réalisation du V^e Plan tel qu'il est conçu suppose la réalisation de la politique économique européenne et, si celle-ci était remise en cause, un réexamen de l'ensemble des objectifs et des moyens du Plan s'imposerait ».

Cela dit, il ne faut pas voir dans le Marché commun la solution de tous nos problèmes ; s'il se réalise, toutes les difficultés ne seront pas résolues et demeureront certains problèmes difficiles, notamment celui d'intégrer la hausse des prix agricoles dans un équilibre général des prix et celui de réaliser l'équilibre céréales-viande ; s'il ne se réalisait pas, tout l'essentiel de notre politique d'industrialisation, d'exportation et d'orientation vers l'extérieur subsisterait.

« Au total, et de toute manière, notre avenir économique est avant tout dans la transformation de notre industrie et de notre agriculture. Le Marché commun ne peut que rendre cette transformation plus nécessaire. Et c'est même une de ses qualités principales que de nous faire comprendre l'urgence du problème et l'importance de l'enjeu. Mais qu'il s'achève ou non, l'effort sera le même et devra être accepté » (1).

Il n'en reste pas moins que l'hésitation actuelle sur l'avenir du Marché commun est susceptible d'avoir « des répercussions durables sur le comportement et l'initiative des individus » (2) et que la prolongation de cette incertitude risque de rendre plus difficile la réalisation de l'expansion équilibrée voulue par le V^e Plan.

2° LES INCERTITUDES INTÉRIEURES

Sur le plan de l'économie interne, on peut se demander si l'objectif de croissance de 5 % en moyenne par an, soit de 27,5 % en cinq ans, sera atteint dans les conditions de stabilité des prix prévues par le Plan. Il s'agit donc de savoir, d'une part, si la croissance économique prévue se réalisera et, d'autre part, si cette évolution s'effectuera dans la quasi-stabilité des prix.

Si l'on observe, en effet, l'évolution depuis le début du IV^e Plan, « après deux années d'expansion rapide mais caractérisées par des déséquilibres graves dans les domaines des prix et du commerce

(1) Extrait de la causerie radio-télévisée du Premier Ministre, M. Georges Pompidou, le 14 octobre 1965.

(2) Cf. Rapport de la Section de l'Agriculture du Conseil économique et social.

extérieur, sont survenues deux années de retour à un équilibre dont la contrepartie a été le net ralentissement de la croissance. Expansion et stabilité se sont succédé mais n'ont pas réussi jusqu'à présent, sauf pour de courtes périodes, à coexister. Sans doute dépendra-t-il du succès des actions structurelles prévues par le V^e Plan que l'économie française acquière enfin la faculté de concilier ces deux exigences » (1).

Du point de vue de l'expansion, un bilan rapide de l'exécution du IV^e Plan fournit un bon élément de comparaison.

Les principaux objectifs physiques de ce Plan ont été à peu près atteints : la production intérieure brute, sur la base 100 en 1961, se trouvera à l'indice 122 à la fin de 1965, soit une progression de 5,1 % par an ; l'objectif était de 124, soit 5,5 % par an. Ce léger retard de 2 % sur l'ensemble du IV^e Plan est imputable uniquement au résultat de l'année 1965. Le tableau suivant permet de comparer, en ce qui concerne les principaux emplois de la production, les réalisations à la fin de 1965 par rapport aux prévisions initiales du IV^e Plan (indice base 100 en 1961) :

	PROGRESSION 1965/1961	
	IV ^e Plan.	Réalisation 1965 (1).
Production intérieure brute.....	124	122
Importations	123	148,6
Exportations et solde des utilisations de services.....	120	127,2
Consommation des ménages.....	122,5	122
Consommation des administrations.....	122	136
Investissement productif	128	122
Equipements collectifs	150,7	150,7
Logements	124,8	156,2

(1) Selon les prévisions de septembre 1965 (d'après le rapport sur l'exécution du Plan en 1964 et 1965, volume I, p. 25).

On peut dire essentiellement que le « plan de stabilisation » a porté un coup d'arrêt très net à l'expansion durant la dernière année du IV^e Plan ; quant à la consommation des ménages, elle s'est ralentie en 1964 et 1965, en sorte que le taux moyen annuel de croissance par tête est de 3,3 % au lieu de 4,2 %. Les investissements productifs se trouvent également en retard, à l'indice 122

(1) Rapport sur l'exécution du Plan en 1964 et 1965 (p. 26).

au lieu de 128, soit un taux de croissance de 5,1 % par an au lieu de 6,4. Par contre, les équipements collectifs se sont développés conformément aux objectifs élevés qui avaient été retenus (10,8 % en moyenne d'accroissement par an) et les investissements des ménages dans les logements ont augmenté de 56 % au cours du IV^e Plan, contre 24,8 % initialement prévus.

Le ralentissement de plus en plus net des investissements productifs enregistré depuis 1963 constitue l'aspect le plus frappant de ce bilan du point de vue des perspectives du V^e Plan.

Si, pour l'essentiel, le IV^e Plan a été réalisé, sa progression n'a pas été régulière. A une expansion rapide associée à des déséquilibres portant sur les prix et le commerce extérieur en 1962 et 1963, a succédé, à la fin de l'année 1964, un net fléchissement du rythme de croissance de la production, ainsi d'ailleurs qu'un ralentissement de la hausse des prix et de la consommation des ménages. Si des signes de reprise apparaissent à la fin de l'année 1965, la production intérieure brute ne sera cependant supérieure de 2,50 % en volume à celle de 1964.

On peut se demander, dans ces conditions, si le taux d'expansion prévu pour le V^e Plan, à savoir 27,5 % en 5 ans, soit 5 % en moyenne par an, pourra être atteint alors qu'il est admis officiellement que la progression durant l'année 1966 sera de l'ordre de 4,5 %. Certes, on espère que le retard pris en 1966 pourra être rattrapé pendant les années suivantes du Plan. Il est toutefois improbable qu'il en soit ainsi alors que l'investissement n'atteint pas un rythme souhaitable dès 1966.

Et ne risquerait-on pas alors d'aboutir à une expansion trop rapide et inflationniste qui imposerait rapidement un nouveau Plan de stabilisation et poserait en 1967 ou 1968 des problèmes analogues à ceux qui ont résulté de la forte expansion des années 1963 et 1964. On est ainsi amené à se demander si le taux de 5 % représente véritablement pour les Pouvoirs publics un objectif à atteindre ou si ceux-ci n'estiment pas plutôt implicitement que la réalité obligera à réduire ce taux.

« Dans le contexte de la France actuelle, un taux moyen de croissance de 3 à 4 % est plus probable qu'un taux de 5 %. Pour s'élever au taux moyen de 5 %, il faudrait des réserves plus larges

de main-d'œuvre qualifiée, une attitude autre de la part de tous les Français, une action plus vigoureuse du Gouvernement » (1).

A la vérité, il serait démagogique de condamner le Plan de stabilisation en invoquant la nécessité d'atteindre les objectifs du V^e Plan, souhaitables, mais arbitrairement fixés, car l'inflation, elle aussi, aurait mis en danger ces objectifs.

Et ceci nous amène à l'autre élément d'incertitude concernant l'économie interne, à savoir l'évolution des prix. Il faut observer en premier lieu que les plans précédents n'en faisaient pas mention. Cette introduction de l'appréciation en valeur constitue donc une amélioration et un perfectionnement ; elle apporte cependant un facteur supplémentaire d'incertitude en raison des aléas résultant aussi bien du niveau des prix des produits importés que du comportement plus ou moins libre des producteurs et des consommateurs dont les décisions fixent, à l'intérieur du pays, le niveau des prix.

Ainsi constate-t-on que le V^e Plan se situe dans un environnement d'incertitudes aussi bien intérieures qu'extérieures dont certaines sont graves.

Certes, les incertitudes politiques ont toujours existé : sans remonter très loin dans le passé, qu'il suffise de rappeler quel grave point d'interrogation ont posé au III^e Plan la guerre d'Algérie, la crise de Suez et la lente inflation, tandis qu'au cours de la période d'élaboration du IV^e Plan, si la conjoncture était, certes, mieux assurée, la guerre d'Algérie durait toujours, la politique commune était encore incertaine et les relations du Marché commun avec la Grande-Bretagne restaient en discussion.

En revanche, les incertitudes économiques vont croissant au fur et à mesure du perfectionnement des méthodes d'élaboration du Plan, ce qui, jusqu'à un certain point, est la rançon du progrès, l'ignorance ne connaissant généralement pas ses limites. Mais, à la vérité, il s'agit de savoir si le corps d'hypothèses sur lequel repose le Plan français a une probabilité suffisante et si cette politique à moyen terme que constitue le Plan est bien admise par le pouvoir, à ses différents échelons, non seulement comme l'objectif à atteindre, mais comme le résultat à obtenir. C'est ce que nous allons examiner en étudiant l'évolution de la planification française.

(1) Cf. article de M. Raymond Aron « Deux ans de Plan de stabilisation », *Le Figaro*, 10 septembre 1965.

III. — L'évolution de la planification.

L'évolution de la planification française se caractérise essentiellement par :

- une amélioration des techniques de son élaboration ;
- un affaiblissement des moyens d'exécution du Plan ;
- et par une mutation de la nature même du Plan.

1° AMÉLIORATION DES CONDITIONS D'ÉLABORATION DU PLAN

La méthode déjà utilisée pour l'élaboration des plans précédents est restée, pour le V^e Plan, l'outil fondamental. Mais cette méthode, qui consiste à déterminer pour chaque branche le niveau de l'activité future (en tenant compte de l'avis des spécialistes et en adaptant, en fin de compte, les diverses estimations de façon que la cohérence du tableau économique soit respectée), a été affinée grâce au concours du Centre de Recherches mathématiques pour la Planification (C. E. R. M. A. P.) dont les études visent à introduire dans la planification plus de rigueur et un critère d'optimalité. A cet effort de jonction des méthodes théoriques et de la réalité pratique s'est ajouté un effort d'information statistique dans le concours constant qu'apporte au Commissariat général du Plan, le Service des Etudes économiques et financières du Ministère des Finances, devenu Direction de la Prévision, et l'Institut national de la Statistique et des Etudes économiques.

Pour remédier aux imperfections de la description statistique de l'économie, « une première série d'investigations prioritaires ont été prévues par le IV^e Plan et réalisées grâce au dégagement de moyens budgétaires exceptionnels ». A la faveur de cet effort, de petites équipes d'économistes et de statisticiens ont pu être constituées dans les départements ministériels qui en manquaient et les services existants renforcés. Sans doute, ces premiers résultats restent insuffisants ; encore ont-ils permis de présenter dans de meilleures conditions techniques les principaux éléments de la projection de l'économie française en 1970 associée au V^e Plan. Par ailleurs, à côté des objectifs en volume, le Plan présente, pour la première fois, des indications en valeur qui mettent en lumière

« les conditions dans lesquelles l'évolution en valeur des grandeurs économiques principales peut être compatible avec les objectifs économiques et sociaux de la nation, en particulier avec la stabilité du niveau général des prix ».

Ces indications doivent être prolongées par une politique des revenus dont le but est double : d'une part, faire en sorte que chaque catégorie sociale ait un accès équitable aux fruits de l'expansion ; d'autre part, obtenir que globalement la progression des revenus soit compatible avec la stabilité des coûts de production. Cependant, il faut bien noter qu'en ce qui concerne la programmation en valeur, il ne s'agit pas d'objectifs, comme pour la programmation en volume, mais d'indications (plus précisément de normes indicatives) que le Gouvernement n'impose pas aux catégories intéressées et, en contrepartie, dont il ne garantit pas non plus le respect. Autrement dit, la politique des revenus contenue dans le V^e Plan est encore très timide puisqu'elle vise à obtenir l'accord de l'opinion publique sur les normes indicatives formulées dans le Plan et à amener les diverses parties intéressées à respecter ces normes de leur plein gré. On a donc abandonné pour le moment l'idée ambitieuse d'une politique contractuelle des revenus qui comporterait des engagements réciproques du Gouvernement et des intéressés pour se limiter à la création plus modeste d'un « Centre d'études des revenus », chargé de constater et de comparer, mais non pas d'apprécier et de prononcer des jugements.

Parallèlement à la programmation en valeur, le V^e Plan a introduit le système dit des indicateurs d'alerte ou « clignotants » dont l'objet et les conditions de fonctionnement seront définis au chapitre III (1).

Enfin, compte tenu du fait que l'année terminale du Plan ne représente pas le terme d'une évolution mais marque une étape dans un processus continu, le V^e Plan a été situé dans une vue d'ensemble à long terme allant jusqu'en 1985, c'est-à-dire à une époque qui marquera l'écoulement d'une génération entière à partir du début de la décennie 1960.

Indépendamment de ces améliorations d'ordre plus particulièrement technique, le V^e Plan se veut marqué à la fois par une plus grande démocratisation et par une meilleure régionalisation. La garantie essentielle de la démocratisation a paru, à votre Commis-

(1) Pour le détail des indicateurs d'alerte, se reporter au projet de loi portant approbation du Plan de développement économique et social (n° 1617 A. N.) (p. 31 à 33), ainsi qu'au présent rapport (p. 62 à 64).

sion, résider dans l'application selon des méthodes de travail rigoureuses, des dispositions de l'article 2 de la loi du 4 août 1962, qui donnent au Parlement l'occasion de se prononcer deux fois : une fois, au moment de la discussion des orientations générales ou des « options », et une deuxième fois, au stade de l'approbation du document définitif qui est celui auquel nous nous livrons cette année. Encore faudrait-il, pour que le Parlement puisse consacrer tout le temps nécessaire à ces deux discussions, et qu'il ne soit pas saisi de l'examen du Plan durant la session budgétaire. La situation est encore aggravée, cette année, par la limitation de la durée des travaux parlementaires introduite en raison même de l'élection à la Présidence de la République.

Quoi qu'il en soit de ces circonstances accidentelles, l'examen du Plan par le Parlement en temps utile et à deux reprises ne serait pas suffisant à lui seul. La participation des différents groupes sociaux aux travaux des commissions de modernisation du Plan est également très importante, qu'ils relèvent d'organisations économiques ou socio-culturelles, d'associations diverses d'intérêt collectif et surtout de syndicats ouvriers. Il importe que le Commissariat mette à la disposition, notamment de ceux qui n'ont pas la possibilité de disposer de services d'études économiques, toute l'information désirable pour leur permettre de préparer utilement leur participation aux travaux des commissions.

Mais, surtout, il serait opportun que les travaux des Commissions soient achevés avant l'élaboration définitive du Plan et que ne se reproduise pas dans l'avenir ce paradoxe de faire travailler 4.000 personnes à la préparation d'un Plan pour, finalement, se préoccuper modérément de leurs travaux et de leur avis. Certes, la rencontre d'économistes, de fonctionnaires, de patrons, de cadres et d'ouvriers au sein des Commissions de modernisation est par elle-même fructueuse et doit créer des conditions meilleures de compréhension réciproque. Mais à une époque où le souci de l'efficacité prédomine, ne risque-t-on pas de faire naître le scepticisme de beaucoup des participants qui ne sont plus enclins à penser comme le héros de Rostand que c'est d'autant plus beau lorsque c'est inutile.

Quant aux procédures d'études régionales du Plan, nous aurons l'occasion de décrire ultérieurement (1) les trois stades auxquels elles se situent.

(1) Cf. Chapitre V, p. 115.

2° L'AFFAIBLISSEMENT DES MOYENS D'EXÉCUTION DU PLAN -

Il ne s'agit pas de regretter l'époque de pénurie extrême qu'a connue l'économie française durant laquelle le souci d'économiser au maximum les matières premières et les devises rares a conduit les Pouvoirs publics à des répartitions autoritaires mais de souligner combien l'intervention directe de l'Etat dans le financement des investissements en général et des investissements productifs en particulier est maintenant réduite. Cette situation est d'ailleurs voulue puisque le V^e Plan met l'accent sur le développement de l'épargne qu'il considère comme un « objectif majeur », précisant notamment : « De tous les objectifs, celui de la reconstitution de l'épargne des entreprises est le plus important parce qu'il détermine la réalisation des investissements productifs nécessaires à la compétitivité de notre économie et à la croissance de la production prévue par le Plan. Cet objectif s'inscrit au premier rang des grandes orientations de la programmation en valeur » (1).

Il n'en demeure pas moins que l'accent mis sur le développement de l'épargne libre doit avoir pour conséquence de réduire l'action directe des finances publiques, budget et Trésor, dans le financement d'investissements. Déjà, cette part est en régression puisqu'elle représente actuellement 20 % environ de l'ensemble des investissements de la France métropolitaine contre près de 25 % en 1959.

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
	(En milliards de francs.)								
Investissements en France métropolitaine	45,7	50,8	55,2	62,9	70,2	79,1	88,7	97,4	104,2
dont :									
Investissements financés sur fonds publics	10,3	12,4	12,5	13,4	15,8	15,9	17	19,5	21,2
Pourcentage des investissements financés sur fonds publics	22,6 %	24,4 %	22,7 %	21,2 %	22,5 %	20,1 %	19,1 %	20 %	20 %

Cf. Dixième rapport du F. D. E. S.

(1) Cf. n° 1617 A. N. (p. 78).

Mais surtout, les fonds publics ont très peu de part dans le financement des investissements directement productifs.

Si l'on considère, par exemple, les investissements qui doivent être financés sur fonds publics en 1966, ceux concernant l'agriculture, l'énergie, l'industrie, le commerce et le tourisme n'atteignent ensemble que 6,6 milliards de francs (en autorisations de programme) sur un total d'investissements sur fonds publics de 21,2 milliards de francs.

Ce n'est pas le lieu de rechercher si le recours à l'épargne prévu par le V^e Plan est judicieux ou non, mais de constater que cette évolution rend plus difficile l'action du pouvoir gouvernemental pour atteindre les objectifs prévus. Or, le Gouvernement a apporté comme amendement principal aux options « un relèvement de l'objectif de l'investissement productif conditionné par la volonté d'investir des entreprises et la volonté d'épargne de la Nation ». Et comme le précise M. Louis Vallon dans son rapport général sur la loi de finances « la grande affaire du V^e Plan sera d'assurer dans de bonnes conditions le financement des investissements » (1).

Par ailleurs, à supposer que l'épargne soit suffisante, s'investira-t-elle dans les secteurs qu'il est souhaitable de moderniser et de développer ? Ne risque-t-on pas à la fois, ici, un gaspillage de l'épargne par mauvaise affectation et là, un retard ou même une absence de modernisation et d'équipement, faute de moyens financiers ?

A la vérité, la question est de savoir si un Gouvernement peut mener une grande politique économique en s'appuyant sur l'épargne. L'initiative privée pourra-t-elle, dans certains secteurs difficiles, faire face à l'extraordinaire développement des techniques pour construire une industrie française susceptible de tenir tête à la concurrence étrangère ? Et l'Etat pourrait-il, dans le contexte du V^e Plan, se substituer à l'initiative privée là où elle est défailante ou insuffisante et met, de ce fait, en péril, la réalisation du Plan. Mais si le Gouvernement s'organise pour se passer dans certains cas de l'initiative privée, ne risque-t-on pas d'introduire la défiance dans les esprits et de voir l'initiative privée et l'épargne devenir de plus en plus insuffisantes.

Il semblerait que le récent emprunt d'Etat, lancé et clos le 11 octobre 1965, sauvegarde à la fois le recours à l'épargne et l'action gouvernementale puisque l'Etat fait appel à l'épargne pour financer

(1) Cf. n^o 1588 A. N. (p. 51).

les investissements, mais distribue ensuite aux entreprises ou secteurs qu'il a choisi (Citroën, Renault, Berliet, sidérurgie, petites et moyennes entreprises) le montant de cet emprunt. Mais cette formule, en quelque sorte de « dirigisme libéral », pourrait-elle être renouvelée fréquemment sans étouffer précisément l'initiative privée à laquelle on veut donner une nouvelle force.

Enfin, indépendamment de l'aspect du financement des investissements, les moyens dont dispose le Gouvernement français pour exécuter son plan tendent à se réduire en application du Traité de Rome. Sans doute, jusqu'alors, les limitations apportées à l'action des gouvernements nationaux sont relativement peu importantes, l'harmonisation des systèmes fiscaux et le rapprochement des législations commerciales et sociales ne devant se réaliser que dans l'avenir. Par contre, l'ouverture des frontières limite d'ores et déjà l'efficacité des mesures de politique économique nationale dans la mesure où la libre circulation des marchandises et des capitaux à l'intérieur de l'Europe des Six devient de plus en plus complète.

A vrai dire, le problème se déplace du plan national au plan de la Communauté européenne et c'est bien ainsi que le Gouvernement français l'avait compris quand il avait demandé aux Gouvernements des autres Etats membres la mise en œuvre d'une politique économique à moyen terme au niveau des Six (1).

Mais cet affaiblissement des moyens d'exécution du plan, à la fois pour des raisons internes et externes, n'est-il pas également le résultat d'une « mutation » dans la nature foncière du Plan lui-même.

3° LA MUTATION DU PLAN : OBJECTIFS ET PRÉVISIONS

Dans le contexte nouveau dû à l'ouverture des frontières et à la rapidité du développement technologique (2), « ou bien il faut renoncer à la planification, ou bien il faut apporter à notre planification une mutation qui lui permette de tenir compte de ces caractéristiques » (3).

(1) Le fait que la France soit absente depuis le 30 juin 1965 des réunions du Comité de politique économique à moyen terme de la C. E. E. ne constitue certes pas un élément favorable pour la prise en considération des orientations françaises en la matière.

(2) 60 % des ventes des grandes sociétés de produits chimiques sont faites sur des produits qui n'étaient pas en fabrication il y a cinq ans.

(3) Déclaration de M. Massé lors de son audition devant la Commission sénatoriale des Affaires économiques et du plan, le 28 octobre 1965.

Cette mutation apparaît à la lecture du projet du V^e Plan (1) qui précise la nature de la planification française à l'heure actuelle.

Le Plan *repose sur une projection* qui constitue une étude de marché à l'échelle nationale offerte comme système de référence concerté et cohérent à tous ceux qui ont à prendre des décisions économiques fondées sur l'anticipation.

Cependant, cette projection ne constitue pas le Plan lui-même car elle comprend à la fois :

- des objectifs qui ont un caractère normatif ;
- et des prévisions qui ont un caractère simplement indicatif.

Ces prévisions indicatives seront révisées lorsque les circonstances viendront à l'exiger.

Quant aux objectifs, ils constituent au contraire « l'armature sans laquelle le Plan perdrait sa signification. Mais il existe des nuances quant à la manière de les viser et, le cas échéant, de les défendre ».

Pour les objectifs qui dépendent de décisions directes de l'Etat (équipements collectifs et construction de logements dans la mesure où ils sont aidés), leur inscription au Plan est un engagement pris par le Gouvernement de les réaliser « sauf mécomptes sérieux et objectivement constatés dans l'évolution générale de l'économie ».

En revanche, pour les objectifs qui sont le résultat conjoint de l'action de l'Etat et d'une multitude de décisions individuelles et subjectives (telles que l'accroissement de la production intérieure brute, l'investissement productif, la consommation des ménages et la relation entre ces trois éléments), les budgets économiques annuels vérifieront dans quelle mesure ils sont véritablement poursuivis et apprécieront le rythme qui serait nécessaire pour les atteindre à l'échéance du Plan.

A partir des constatations faites et des appréciations portées dans le cadre de ces budgets économiques, le Gouvernement envisagera, le cas échéant, toutes mesures de l'ordre des tarifs, de la fiscalité et de la politique des revenus susceptibles de concourir à une meilleure réalisation du Plan.

(1) Cf. notamment le paragraphe « Prévisions et objectifs », pages 28 et 29 du document A. N., n° 1617.

Enfin, indépendamment de la remise à jour annuelle des prévisions, le dispositif des indicateurs d'alerte doit avertir le Gouvernement des menaces qui viendraient peser sur la réalisation des objectifs et imposeraient des contre-mesures ou des ajustements.

En résumé, le Plan est devenu le cadre général à l'intérieur duquel prend place la politique économique du Gouvernement :

- il repose sur une projection prévisionnelle ;
- il est constitué par des objectifs qui, selon leur nature, seront plus ou moins vigoureusement poursuivis ;
- mais il ne se ramène pas uniquement à ces objectifs puisque, « plus que l'annonce des résultats, il est la définition d'une politique économique à moyen terme ».

On peut donc dire que la planification française consiste maintenant dans une stratégie globale de l'expansion équilibrée mise en œuvre :

- par les budgets économiques annuels ;
- par des contre-mesures ou des ajustements pris en fonction des avertissements transmis par les indicateurs d'alerte.

On peut se demander, dans ces conditions, si le plan français ne se rapproche pas de ce « plan glissant » réélaboré chaque année pour une période annuelle et qui avait été écarté par le rapport sur les principales options du V^e Plan soumis au Parlement l'an dernier. Le Gouvernement estimait, en effet, dans ce rapport, que le « plan glissant » aurait présenté l'inconvénient, s'agissant de l'économie dans son ensemble, de placer le pays dans un état de révision continue qui risquait de faire peser un doute sur la volonté de réalisation des objectifs.

Par ailleurs, il semble résulter de cette mutation une diminution du pouvoir contraignant du Plan, à la fois en raison de son contenu et des moyens mis en œuvre, cette diminution s'exerçant d'ailleurs aussi bien à l'égard des pouvoirs publics que du secteur privé.

D'une part, la généralité du Plan et sa rédaction synthétique lui donne un caractère désincarné tel qu'il sera bien difficile de suivre son exécution, d'autant plus que même pour les objectifs théoriquement les plus contraignants, à savoir ceux concernant la

réalisation des équipements collectifs, les montants d'autorisations de programme à inscrire au budget de l'Etat sont indiqués globalement pour l'ensemble du Plan et sans échéancier.

Ainsi, même en ce qui concerne la seule partie du V^e Plan qui a le plus de chances d'être réalisée il sera difficile de savoir si les réalisations permettront d'atteindre les objectifs. Même en ce domaine, on constate un affaiblissement par rapport aux plans antérieurs dont l'exécution avait été assurée par des décrets-programmes ou des lois-programmes pris en application du Plan.

D'autre part, on peut se demander si ce plan désincarné n'a pas pour objet de donner une plus grande liberté d'action au Gouvernement dans sa politique économique journalière élaborée à partir des travaux et des analyses réalisés par la nouvelle Direction de la prévision du Ministère des Finances et des Affaires économiques. Car se posera dans l'avenir le problème du rôle respectif du Commissariat général du Plan et de cette Direction. Sans doute, selon les textes, la Direction de la prévision apparaît comme un intermédiaire naturel entre le Commissariat du Plan, qui oriente les développements économiques du pays à moyen terme, et le Gouvernement qui doit mettre en œuvre une politique économique et financière à court terme.

Mais, dans la réalité, que fera la Direction de la prévision ? Sera-t-elle l'interprète du Plan ? Le revisera-t-elle ou ira-t-elle jusqu'à se substituer à lui ?

Par ailleurs, la stratégie du développement industriel de la France est énoncée de façon si générale qu'on voit mal *a priori* quelle action d'entraînement, sinon quel pouvoir contraignant, elle exercera sur le secteur privé. Qu'on en juge par la conclusion des considérations relatives au développement industriel : « La brièveté des délais impartis à l'industrie pour réaliser sa mutation justifie que la priorité accordée au développement industriel dans les objectifs s'accompagne d'une priorité effective correspondante dans la disposition des moyens, dans la mesure où ceux-ci seront affectés au lancement d'activités nouvelles ou à la reconversion d'activités en déclin, et non à la perpétuation d'activités non rentables ».

Les réformes de structures sont également énumérées d'une manière vague et sans application concrète : par exemple pour l'industrie, ce sont la constitution d'un petit nombre d'entreprises

de taille internationale, les regroupements européens, la spécialisation et la modernisation des petites et moyennes entreprises, la restructuration industrielle.

A la vérité, le vague des orientations laisse le champ libre aux interprétations des intéressés. Et l'on a pu, lors du lancement de l'emprunt acier, voir apparaître le « plan professionnel » de la sidérurgie, qui n'est certes pas opposé au plan gouvernemental, mais se définira « par des objectifs qui seront sans doute en retrait par rapport à ceux élaborés dans les travaux initiaux du V^e Plan » (1).

On peut, en conséquence, se demander si la « mutation » du Plan n'est pas telle qu'elle accélère cette déplanification sur laquelle votre Commission s'était interrogée lors de l'examen des options l'an dernier (2).

« On peut se demander », disait alors M. Filippi, son rapporteur, « si le budget n'est pas devenu la loi unique et s'il ne définit pas plus que jamais la politique économique et financière du Gouvernement ? S'il devait en être ainsi, l'intervention du plan dans les décisions concrètes risquerait de s'en trouver singulièrement amoindrie. L'impératif de l'équilibre pèserait plus lourd que l'application du Plan » (3).

Certes, à partir du moment où, en raison de l'ouverture des frontières, une production extérieure peut à tout instant se substituer à une production nationale, on conçoit qu'on ramène les objectifs de croissance au niveau compatible avec le maintien d'une relative stabilité des prix. Mais dans une telle conjoncture, la « mutation » du Plan ne confine-t-elle pas à l'effacement ?

(1) Cf. déclaration de M. Jacques Ferry, président de la chambre syndicale de la Sidérurgie.

(2) Cf. rapport n° 56 (année 1964-1965) de M. Filippi (p. 59).

(3) Cf. rapport n° 56 (année 1964-1965) de M. Filippi.

CHAPITRE II

Les équilibres fondamentaux du V^e Plan.

Le Plan s'efforce de rester fidèle à une double ambition : assurer à notre économie une croissance compatible avec ses possibilités physiques, humaines ou techniques, et maintenir au sein de cette économie certains équilibres fondamentaux.

Objectifs de croissance, impératifs d'équilibre, le second volet du diptyque conditionne d'ailleurs largement la réalisation du premier. La croissance ne peut être fructueuse pour l'ensemble de l'économie que si des relations privilégiées sont préalablement établies entre grandeurs économiques.

S'imposent ainsi impérativement :

- la définition d'une certaine relation entre la consommation et l'investissement ;
- l'équilibre des échanges extérieurs ;
- le maintien de la stabilité et la politique de vérité des prix ;
- l'équilibre de l'emploi et le niveau de la population active.

I. — Définition d'une relation nouvelle entre la consommation et l'investissement.

Dans le modèle de croissance qui nous est présenté, un trait marquant réside dans un certain ralentissement de la croissance de la consommation des ménages au profit de l'investissement.

Les rajustements opérés par le Gouvernement après une appréciation plus réaliste de la base de départ du V^e Plan à la fin de 1965 l'ont conduit à choisir pour la Production intérieure brute en 1970 un chiffre de 432 milliards.

Dans la détermination de l'équilibre entre la P. I. B. et ses emplois, le pari initial — consistant à *faire progresser l'économie de création à un rythme plus soutenu que l'économie de consommation* — a été maintenu puisque, sur le montant global de la P. I. B. en 1970, il est prévu que les emplois techniques croîtront de 6,9 % (1), les investissements productifs de 5,6 %, les emplois généraux (équipements collectifs, achats militaires, consommation civile des administrations, construction, logements) de 5,4 %, alors que la consommation des ménages n'atteindra que 294 milliards de francs, ce qui représente un taux de croissance de 4,5 %.

Il n'est pas inutile de s'interroger sur la portée d'un tel « transfert de croissance ». La question ainsi posée n'a pas seulement valeur d'hypothèse exploratoire : elle permet de mesurer concrètement combien un faible ralentissement de la croissance de la consommation privée peut agir sur l'essor d'un secteur tel que l'investissement.

Comme l'ont démontré certains économistes — notamment M. Bertrand de Jouvenel — les divers éléments de la demande — consommation, investissement, etc. — sont dotés d'un « poids relatif » très variable et le transfert d'une partie de l'essor d'un secteur de la demande, à poids relativement fort, vers un secteur de la demande à poids relativement faible, a des effets plus que proportionnels sur le développement de l'expansion. Par exemple, le transfert d'un centième de consommation des ménages (secteur de la demande à poids relativement fort) donne + un vingtième

(1) Les emplois techniques comprennent essentiellement les investissements productifs, les mouvements de stocks et le solde des échanges extérieurs de biens et services.

d'investissement productif (secteur de la demande à poids moins important) et un deux centième de consommation des ménages donne + 12 % d'équipements collectifs.

Si nous nous plaçons sur un plan moins théorique, nous constatons que le rapport nouveau ainsi défini entre consommation et investissement sera obtenu par une politique de promotion de l'épargne. Il ne s'agit pas ici d'aborder le problème de l'épargne en tant que moyen de la croissance, mais en tant que facteur d'équilibre entre consommation/investissement. Agent de réalisation privilégié du nouvel équilibre, l'épargne permettra le transfert d'une fraction de la consommation privée sur le secteur de l'équipement. Il reste à savoir si une telle promotion est compatible avec une réduction de la croissance de la consommation privée. Comment pourra-t-on persuader les particuliers d'économiser plus, alors que la croissance de leurs revenus se ralentira ! On sent les difficultés d'une telle réalisation.

II. — Equilibre des échanges extérieurs.

En matière d'échanges extérieurs, l'ambition du V^e Plan réside non seulement dans le maintien de l'équilibre général de la balance des paiements — condition *sine qua non* pour la réalisation des objectifs généraux du Plan — mais encore dans la volonté de placer la France dans une position d'exportatrice nette de capitaux : à cet égard, l'augmentation de 0,5 milliard, en 1970, du solde excédentaire de la balance des biens et services doit être considérée comme le point d'achèvement du mouvement général d'expansion de notre commerce extérieur, selon une cadence annuelle d'augmentation de 10 % pour les importations et pour les exportations. Pour qu'un tel équilibre soit réalisé, il faut qu'en 1970 le montant de nos importations ne dépasse pas 78.840 millions de francs, que le volume de nos exportations atteigne 73.690 millions de francs et que le solde positif de la balance des services soit égal à 7.050 millions de francs. Dans quelle mesure cette progression équilibrée sera-t-elle atteinte et maintenue ?

S'agissant de la détermination du volume des importations pour 1970, nous constatons que les prévisions, révisées d'ailleurs depuis le vote de la loi sur les options, reposent sur la considé-

ration de résultats encourageants — mais fragiles — obtenus au cours des six premiers mois de 1965. Comme le souligne avec un certain scepticisme l'annexe du Plan consacrée aux échanges extérieurs : « ... le chiffre fixant à 78,8 milliards de francs le niveau des importations en 1970, qui implique une réduction de 12 % à 9 % de leur rythme actuel de croissance par rapport à la période 1960-1964, n'est sans doute guère éloigné de l'infléchissement maximum qu'on est en droit d'attendre ». Dans le premier semestre de l'année en cours, les importations n'ont atteint, en effet, que 25.600 millions de francs, ne progressant que de 0,4 % par rapport à la période correspondante de 1964. Il semble bien que le ralentissement de l'expansion économique ait joué un rôle important dans ce reflux relatif des importations et ait ainsi conduit les rédacteurs du Plan à se fonder sur des *prévisions optimistes*. Encore convient-il de souligner certaines réserves faites à ce sujet.

Pour notre pays, engagé dans une politique de démobilisation tarifaire et de libération des échanges, les chiffres inscrits au titre des importations n'ont qu'un caractère *prévisionnel et indicatif*. Nul ne peut leur attribuer valeur impérative au même titre, par exemple, que les objectifs en matière de logements sociaux. Il est permis dès lors de s'interroger sur les chances de vérification des hypothèses inscrites dans le V^e Plan. Comme l'a justement souligné notre collègue Filippi dans son rapport sur les principales options du Plan (p. 41), « en période de libéralisation des échanges et de forte expansion, c'est un fait statistiquement confirmé depuis des années que les achats de biens et de services étrangers croissent plus vite que la production intérieure, et d'autant plus vite que le taux d'expansion de celle-ci est élevé ». Il reste donc à déterminer si l'accroissement annuel de 10 % de nos importations est conciliable avec un taux d'expansion de notre P. I. B. fixée à 5 % et si le coefficient d'élasticité des importations par rapport à l'accroissement de la P. I. B. se maintiendra au taux de 1,8 %.

Au cours des années antérieures, pour une croissance à peu près identique de la production intérieure, le taux de croissance annuel de nos importations a été nettement supérieur à 10 %. Certes, ce taux pourra être maintenu tant que les effets du plan de stabilisation continueront de jouer ; mais, il est possible qu'un décrochage entre les deux rythmes de croissance se manifeste le jour où la reprise de l'expansion amènera les producteurs français à faire plus largement appel aux marchés étrangers.

A l'inverse des importations, le développement des exportations se présente comme un *objectif* dont le montant est fixé à 73.690 millions de francs en 1970.

Cette objectif a été également révisé par rapport aux dispositions prévues dans les « options », en fonction de l'amélioration du courant de nos ventes à l'étranger, au cours du premier semestre 1965. Cette amélioration est due notamment à l'accroissement des commandes en provenance de l'Allemagne, pays qui a connu, au cours des cinq premiers mois de 1965, une progression de la demande intérieure supérieure à celle de sa production industrielle. La France a donc bénéficié de l'accroissement de la demande allemande.

Le développement du volume de nos exportations au cours du premier semestre 1965 est également dû à l'évolution des prix français, plus favorable que celle des pays étrangers vers lesquels nous avons exporté nos produits. Sur la base 100, en 1960, l'accroissement des prix français durant le premier semestre 1965 n'a été que de 2,5 alors qu'il a été de 2,6 en Allemagne, 4,3 en Belgique, 3 au Luxembourg, 5,4 en Italie, 4,8 aux Pays-Bas et 4,9 au Royaume-Uni.

Si certains aspects favorables de la conjoncture ont incité les rédacteurs du Plan à assigner des objectifs particulièrement ambitieux à nos exportations, il convient de se demander dans quelle mesure la phase d'expansion qui a joué en faveur du développement de nos exportations se poursuivra à l'avenir ou si, au contraire, les dispositions concernant la politique des exportations doivent être placées au rang « d'objectifs ambitieux », selon les termes mêmes du rapport sur le V^e Plan.

En ce qui concerne tout d'abord la réduction éventuelle de la demande de la part des producteurs étrangers, on peut rappeler que les diverses mesures prises récemment par le Ministère fédéral de l'économie allemande auront pour effet de ralentir l'importance des importations en provenance de France ; or, l'Allemagne absorbe près de 21 % des ventes françaises à l'étranger. Doivent également être rappelées à ce sujet les décisions du Gouvernement travailliste destinées à freiner les courants d'importations en Grande-Bretagne.

Les effets du plan de stabilisation ont renforcé passagèrement la position exportatrice de la France. Il est probable que le jour

où ces effets cesseront de jouer, la reprise de l'expansion risque de modifier les termes de l'échange qui, jusque-là, jouait en notre faveur.

On constate, dès lors, que la période d'euphorie des cinq premiers mois de 1965, qui a justifié un élargissement des objectifs d'exportation, tient, en grande partie, à des raisons conjoncturelles.

Ayant ainsi décrit schématiquement les facteurs qui affecteront les flux d'importations et d'exportations, il est permis de douter qu'un équilibre puisse être trouvé selon les normes définies par le Plan. De nombreux commentateurs ont déjà fait des réserves sur l'optimisme des rédacteurs du Plan, en matière d'exportations, et sur l'étroitesse des prévisions, en matière d'importations.

Sans doute, diverses mesures inscrites dans le Plan sont-elles destinées à promouvoir une politique d'encadrement et d'accompagnement des efforts des exportateurs ; mais au-delà des problèmes d'implantation commerciale à l'étranger, de l'amélioration des procédures de l'assurance-crédit, de l'amélioration de notre équipement touristique, l'élément fondamental qui conditionne la réussite de cette politique et, par là même, l'équilibre de nos importations et de nos exportations, réside dans l'évolution du niveau des prix français. Toute dégradation brusque du niveau général des prix affaiblirait notre position de vendeur et renforcerait la vulnérabilité de notre économie. La marge de manœuvre qui nous était donnée grâce à l'importante dévaluation de 1958 a aujourd'hui complètement disparu sans que nous ayons mis à profit, semble-t-il, ce répit pour renforcer suffisamment la vocation exportatrice de la France. Aujourd'hui, l'épreuve de vérité est engagée...

III. — Stabilité et vérité des prix.

Le V^e Plan met l'accent sur la stabilité ou la quasi-stabilité des prix dont il fait un dogme fondamental et une condition essentielle de sa réussite : les hausses tolérées sont étroitement cantonnées dans la limite d'une augmentation annuelle de 1,5 % du niveau général des prix ou d'une croissance qui ne soit pas supérieure à 1 % de celle des prix de nos principaux partenaires commerciaux.

Diverses critiques, que nous aurons l'occasion d'ailleurs de reprendre le moment venu, ont été adressées à ces prévisions : les unes contestent son caractère trop optimiste et la sous-estima-

tion des hausses escomptées ; les autres concernent les méthodes d'appréciation, tantôt en valeur absolue, tantôt en valeur relative des hausses.

Au préalable, il nous paraît utile de confronter le dogme de la *quasi-stabilité des prix* inscrits dans le Plan avec le *principe de vérité des prix* qui y est également inscrit. Comment peut-on, simultanément, peser sur les prix et les contraindre à une stabilité que le « plan de stabilisation » lui-même n'a pu obtenir et y inclure — notamment par la politique de vérité des tarifs, l'augmentation des loyers, la fiscalité, etc. — des chefs de hausse dont les effets pèseront sur le niveau général des prix ?

En effet, dans la mesure où interviendra à brève échéance l'augmentation des tarifs des services publics, des loyers et, éventuellement, de la fiscalité, il est permis de se demander si la hausse annuelle des prix restera limitée à 1,5 % alors que, même sans ces augmentations, les hausses de prix sont difficilement contenues.

Selon le Commissariat général du Plan, des calculs ont été effectués visant à rendre compatible la stabilité ou la quasi-stabilité du niveau général des prix avec diverses hypothèses de relèvement des tarifs des services publics. Selon les résultats de ces travaux, *la part fournie par les services publics dans le total de la valeur ajoutée par l'activité nationale* étant inférieure à 8 %, il n'apparaît pas que les hausses envisagées puissent mettre en cause la stabilité générale des prix. D'ailleurs, le Commissariat général estime que le développement de la productivité devrait permettre à de nombreuses branches industrielles de réduire leurs prix et de compenser ainsi l'augmentation éventuelle due à la politique de vérité des tarifs.

La politique de vérité des prix n'implique pas seulement le relèvement des tarifs des services publics, mais également la hausse progressive du montant des loyers. Le « relèvement de tous les loyers » est considéré comme le meilleur moyen d'aboutir à l'unité du marché du logement, condition essentielle d'une politique efficace de l'habitat. On se demande, dès lors, comment ces différents chefs de hausses pourront être intégrés dans les prix puisque, en leur absence, le plan de stabilisation n'est parvenu que partiellement à réduire les hausses de prix : de septembre 1963 jusqu'en septembre 1965, l'indice des 259 articles a augmenté de 5 %.

Il est bien évident que les prix ainsi contraints par les mesures autoritaires du plan de stabilisation risquent d'augmenter dans des proportions assez sensibles lorsque les effets contraignants cesseront de jouer.

Il semble donc que l'équilibre stabilité-vérité des prix soit particulièrement délicat à maintenir : dans l'hypothèse où l'indicateur d'alerte révélera une hausse supérieure aux normes définies dans le Plan, une relance du Plan de stabilisation devra intervenir et contrarier la réalisation du V^e Plan. Dans l'hypothèse où la hausse des prix se développerait, nous assisterions très rapidement à une détérioration du pouvoir d'achat, à un déséquilibre de la balance commerciale extérieure et à la renonciation des objectifs du Plan.

IV. — L'équilibre entre les ressources et les besoins de main-d'œuvre.

L'équilibre entre la population active dont le nombre va s'accroître de 550.000 jusqu'en 1970 et les emplois offerts constitue le quatrième équilibre qu'il convient d'examiner.

Le V^e Plan permettra-t-il notamment au supplément de main-d'œuvre qui fera son apparition au cours du V^e Plan d'être intégré dans notre appareil de production ? Serons-nous, en 1970, dans une situation d'équilibre, en sous-emploi ou, au contraire, en situation de sur-emploi ?

Au terme du V^e Plan, sur une *population active potentielle* (1) évaluée à 21.020.000 personnes, 20.140.000 seront employées à raison de :

2.830.000 dans l'agriculture, contre 3.415.000 en 1965 ;
8.010.000 dans l'industrie, contre 7.660.000 en 1965 ;
5.590.000 dans les services, contre 5.395.000 en 1965 ;
3.310.000 dans diverses autres branches, contre 3.020.000 en 1965.

Si l'on confronte le volume estimé de la population active à celui des offres d'emplois, on constate un déficit d'emplois chiffré à 880.000. Sans doute convient-il d'exclure de ce nombre

(1) Cf. tableau (p. 46). Document annexé au rapport de M. Louis Vallon sur le V^e Plan (n° 1638 A. N.).

245.000 personnes appelées sous les drapeaux et 25.000 militaires servant hors métropole. Le nombre de chômeurs pour 1970 est estimé à 350.000 et le nombre de personnes qui figurent dans la rubrique « Ajustement à l'offre d'emploi » est évalué à 260.000, dans le cadre de cette rubrique on regroupe les personnes qui sont situées aux frontières de la population active et qui renoncent, en raison de la conjoncture, à prendre un emploi.

En tenant compte du nombre estimé des chômeurs et des personnes qui figurent à la rubrique « Ajustement à l'offre d'emploi », on parvient à un total de plus de 600.000 sans emploi.

Dans les objectifs du V^e Plan, il n'est donc pas possible de parler d'équilibre entre les besoins et les ressources de main-d'œuvre, puisqu'il existe une réserve d'emplois que nous venons d'évaluer à 600.000 personnes. C'est dans cet esprit que certains ont parlé d'un « plan de sous-emploi ». S'agit-il, malgré l'accroissement relativement modéré de la population active entre 1965 et 1970, de la volonté de laisser se développer une réserve de main-d'œuvre destinée à réduire ou à freiner les tensions inflationnistes ?

CHAPITRE III

LA REALISATION DE L'EXPANSION MOYENS. — CONTROLE. — PARTAGE

La réalisation de l'expansion équilibrée prévue par le V^e Plan exige à la fois un progrès continu dans l'efficacité des facteurs fondamentaux de la production : homme, capital, technique, et un remodelage profond et rapide des structures de notre économie.

Un ensemble de moyens et d'actions sont envisagés par le Plan pour répondre à ces impératifs. Il nous a paru nécessaire de leur apporter une attention particulière. La fragilité des équilibres nous conduit en effet à penser que c'est, pour une très large part, de l'ampleur et de la cohérence de ces moyens, de la vigueur de ces actions et de la discipline de chaque citoyen que dépendra le succès ou l'échec du V^e Plan.

I. — Les moyens de l'expansion.

1° L'HOMME

A. — *La population active et sa répartition.*

Durant la période couverte par le V^e Plan, la population active disponible passera de 19.810.000 personnes en 1965 à 20.490.000 (1) en 1970, soit un taux de croissance annuel moyen de 0,7 % comparable à celui de la période 1960-1965. Cette augmentation résultera pour l'essentiel du « mouvement naturel » de la population et, pour le complément, de l'immigration de travailleurs étrangers à une cadence de 65.000 personnes par an. Si l'on y ajoute les 110.000 à 120.000 personnes quittant chaque année l'agriculture, plus d'un million d'emplois non agricoles devront être créés d'ici à 1970, dont 350.000 dans l'industrie et 595.000 dans les services. Ce qui laisserait encore apparaître en 1970 un contingent de chômeurs plus important qu'en 1965.

(1) Entre « population active potentielle » estimée à 21.020.000 et « population active disponible » estimée à 20.490.000, intervient « l'ajustement à l'offre d'emploi » et le contingent militaire.

La perspective d'un certain sous-emploi semble donc admise par le Plan. Nous avons déjà souligné les réserves qu'appelait cette constatation.

B. — *La formation des hommes.*

Le V^e Plan attache une attention particulière à la question de savoir comment le développement de notre appareil de formation pourra satisfaire les besoins prévisibles de notre économie. En ce qui concerne l'enseignement technique, la réforme en cours de réalisation se caractérise par une désécialisation de cet enseignement technique et, en sens inverse, par une diversification des autres enseignements du second degré. Cette réforme implique une redistribution des rôles respectivement joués par l'Education nationale et les professions. Alors que l'Education nationale conduira les actions de formation générale, il appartiendra à la profession de prendre en charge les actions d'adaptation spécialisée.

Cette question relevant de la compétence de la Commission des Affaires culturelles, nous laissons à son rapporteur le soin de traiter de cet aspect du V^e Plan. Nous soulignerons seulement que notre appareil scolaire sera encore loin, en 1970, de satisfaire les besoins en personnels qualifiés correspondant à la croissance économique visée par le Plan. Ceci implique, dans l'immédiat, une intensification des efforts de promotion sociale, de mise à jour des qualifications et de rattrapage de formation pour la population déjà engagée dans la vie active.

Ainsi regrettons-nous très vivement que le Gouvernement ait modifié les options initiales en matière d'équipements collectifs au détriment des équipements de l'Education nationale qui devraient, selon nous, avoir la première priorité. Par ailleurs, la création des Instituts techniques universitaires est de nature à permettre la formation de techniciens supérieurs, catégorie faisant grandement défaut. Mais à quelle cadence pourront-ils être mis en place ? Il ressort en définitive que les crédits destinés à l'ensemble de l'équipement scolaire, universitaire et sportif, seront limités à 25,5 milliards, soit à l'hypothèse minimum initialement envisagée par le Gouvernement alors que la Commission de l'Equipement scolaire du Plan avait chiffré son évaluation minimum à 32,8 milliards. Ce recul des crédits d'équipements scolaires dans l'ordre des priorités nous paraît à la fois inexplicable et inadmissible. Le Gouvernement serait bien inspiré de reviser son option sur ce point.

C. — *La politique de l'emploi.*

a) La durée du travail.

La durée du travail en France est l'une des plus élevées dans le monde. Le problème qui se pose est donc celui de savoir si une réduction de la durée du travail est compatible avec le maintien d'un taux de croissance élevé. S'agissant de la réduction de la durée du travail, le V^e Plan retient, d'une part, un objectif :

— l'abaissement de 60 à 54 heures, sauf dérogation, de l'horaire maximum autorisé ;

d'autre part, une prévision :

— l'abaissement spontané de 1 h 30 de l'horaire hebdomadaire effectif, réalisé progressivement entre 1966 et 1970 ne serait pas incompatible avec les objectifs de croissance du V^e Plan.

Sans doute ne serait-il pas logique de demander à la fois un taux de croissance plus fort et une diminution importante de la durée du travail. Il nous paraît cependant souhaitable que des études soient menées, par branche d'industries, de façon à rechercher si une réduction plus importante de la durée du travail ne pourrait être envisagée dans certaines branches, en fonction des gains de productivité.

b) L'orientation, la qualification et la mobilité de la main-d'œuvre.

Le problème de la durée du travail ne saurait être envisagé indépendamment de la qualification des travailleurs, de leur mobilité professionnelle et géographique et de l'adaptation des formations dispensées aux emplois réellement offerts.

S'il est désormais admis que la pénurie de main-d'œuvre qualifiée est l'un des principaux maux dont souffre l'économie française, qu'elle constitue un handicap considérable dans l'amélioration des productivités, que les tensions qu'elle crée sur le marché de l'emploi est un des principaux facteurs inflationnistes, nous ne devons pas hésiter à considérer qu'il s'agit là d'un des problèmes essentiels du V^e Plan.

L'affirmation selon laquelle le V^e Plan « connaîtra un fort développement des divers instruments indispensables à une politique active de l'emploi » ne peut, à cet égard, que recueillir notre entière adhésion.

Remédier au « manque de transparence » du marché du travail, c'est d'abord éclairer les 600.000 jeunes gens qui entrent chaque année sur le marché du travail et les quelques millions de travailleurs qui, chaque année, changent d'emploi. A cette fin, le V^e Plan prévoit un effort d'informations objectives ainsi que le développement et la coordination des services d'orientation, de conseils professionnels et de placement. D'autres moyens doivent permettre d'améliorer la « fluidité » du marché de l'emploi : ils portent, d'une part, sur l'octroi plus large d'allocations en faveur des travailleurs conduits à migrer, d'autre part, sur le développement de la formation professionnelle des adultes qui doit permettre de porter de 51.000 à 74.000 stagiaires par an la capacité de formation des centres de F. P. A. (Formation professionnelle des adultes), dont les activités seront diversifiées et régionalisées, enfin, sur l'aide aux entreprises qui s'engagent à assurer la formation, la réadaptation professionnelle ou la promotion des travailleurs.

Il demeure qu'une plus grande mobilité géographique de la main-d'œuvre se heurte à des obstacles d'ordre psychologique ainsi qu'à l'insuffisance de logements locatifs à loyers modérés mis à la disposition des travailleurs. Il convient aussi d'éviter que la mobilité géographique ne soit exclusivement orientée vers la région parisienne, au détriment de l'Ouest et du Centre de la France, comme c'est trop souvent le cas actuellement, ainsi que le montre l'accroissement migratoire annuel moyen de 75.000 personnes vers la région parisienne, au cours des dernières années.

A cet égard, la politique de développement régional du V^e Plan ne nous paraît pas de nature à renverser fondamentalement ce mouvement. Faute de choix clairement définis, de mesures hardies, voire contraignantes et de moyens plus importants en faveur des métropoles régionales, il est à craindre que le mouvement migratoire ne continue à s'orienter massivement vers la région parisienne dont il accentuera l'asphyxie. Consciente ou non, cette orientation nous paraît une des plus regrettables de celles que comporte le V^e Plan.

2° LA TECHNIQUE : LE DÉVELOPPEMENT DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

Dans la période d'accélération intense de l'innovation scientifique et technique que nous traversons, l'accroissement des connaissances est l'un des moteurs essentiels du développement économique.

Ceci doit nous conduire à donner une dimension nouvelle à la place que doit tenir la recherche dans la vie nationale et à accentuer considérablement l'effort amorcé depuis bientôt dix ans. Malgré cet effort récent et les résultats réels mais limités à certains secteurs de pointe, l'économie française ne sort que lentement, ainsi que le rappelait notre collègue M. Filippi, de son état de sous-développement dans le domaine de la compétition scientifique et technique. Elle reste très lourdement déficitaire dans ses échanges de brevets et de licences avec l'étranger, et très souvent tributaire de celui-ci pour le développement des produits et procédés nouveaux. Cette situation est à la fois coûteuse pour notre économie et dangereuse pour notre indépendance.

Aux objectifs toujours valables des plans précédents : effort d'investissement humain, nécessité de donner aux chercheurs des moyens convenables d'expérimentation, le V^e Plan ajoute la mise sur pied d'une nouvelle stratégie de la recherche qui, indépendamment de la poursuite des efforts dans le domaine de la recherche fondamentale et de la recherche appliquée, se caractérise par la mise en œuvre de la « recherche-développement ».

Cette procédure nouvelle doit permettre « sous le couvert de contrats passés par l'Etat avec les entreprises, de leur verser des subventions remboursables en cas de succès, pour certaines recherches reconnues comme prioritaires par le Gouvernement et susceptibles de donner à l'économie française une expansion nouvelle. La « recherche-développement » est, par nature, une activité et une charge des entreprises. Les Pouvoirs publics apportent un appoint au financement de cette recherche dans un petit nombre de cas judicieusement choisis.

L'effort scientifique et technique national prévu par le V^e Plan est chiffré à 35 milliards de francs de dépenses publiques auxquelles s'ajouteront les dépenses des entreprises industrielles que l'on évalue entre 15 et 17 milliards. L'importance de cet effort doit être soulignée : il représentera environ 2,5 % du produit national brut en 1970 contre 1,7 % en 1963. Il restera cependant encore inférieur aux 3 % du P. N. B. que les Etats-Unis et l'U. R. S. S. consacrent à la recherche. On doit également observer que 60 % des crédits publics inscrits au Plan sont affectés au programme des armées, du Commissariat à l'Energie atomique et aux études spatiales.

Ce qui est laissé aux ministères civils ne représente que 3,9 milliards pour les investissements, ce qui est un objectif garanti, avec promesse de 8 à 9 milliards de crédits de fonctionnement pour la

durée du plan qui correspond également à un taux élevé d'augmentation. Mais cette promesse sera-t-elle tenue ? On peut en douter à consulter le budget pour 1966.

Ces ministères civils gèrent de très importants organes de recherche, tels que l'Institut national de recherche agronomique, le Centre national d'études des communications, l'Institut national de recherches médicales, le Centre national de la recherche scientifique, les laboratoires universitaires.

La dotation de ce secteur nous paraît trop faible par rapport à celle de l'autre, d'autant que pour l'heure le grand problème de la recherche scientifique et technique est de disposer de suffisamment d'hommes qualifiés non seulement pour faire de la recherche dans les organismes publics et privés, mais aussi pour accueillir et utiliser les résultats de cette recherche au sein des activités économiques qu'ils doivent servir.

La différence entre la part de son produit national brut que la France affecte à la recherche, qui est actuellement d'environ 1,7 %, et celle que lui affectent les Etats-Unis, qui est d'environ 3,2 %, n'est pas seulement un problème financier, qu'à la rigueur nous pourrions résoudre. Elle est aussi et surtout dans le fait que les Etats-Unis comptent 2,5 % d'ingénieurs et techniciens hautement qualifiés dans leur population active, 1 % étant affecté aux secteurs de recherche, et qu'en France ces proportions sont entre trois et quatre fois plus faibles. C'est cette différence qu'il faudrait annuler. De ce point de vue, le Centre national de la recherche scientifique et les organismes universitaires ont un rôle spécial à jouer au profit de toute la recherche.

3° LE CAPITAL : LES INVESTISSEMENTS ET LEUR FINANCEMENT

A. — *La nécessité d'investir et les objectifs d'investissement du V^e Plan.*

C'est une évidence aujourd'hui reconnue qu'à notre époque de progrès industriel et d'innovation technique, l'investissement commande et même, s'il n'y a pas pénurie de main-d'œuvre, détermine le taux d'expansion des différentes économies. L'inves-

tissement exerce également une influence décisive sur les prix de revient et, dans la période d'ouverture des frontières où nous nous engageons, il constitue de ce fait, à un titre supplémentaire, un impératif catégorique, si l'on veut bien considérer que le rapport de l'investissement et du Produit National Brut demeure inférieur en France (19,8 % en 1963) à ce qu'il est dans la plupart des pays voisins (Allemagne 25,1 %, Pays-Bas 24 %, Italie 23 %), qu'il a eu tendance à se dégrader au cours des deux dernières années et que cette dégradation est particulièrement marquée dans les secteurs les plus exposés à la concurrence étrangère (sidérurgie, chimie, industrie de biens d'équipement).

La nécessité d'investir davantage s'est d'ailleurs si nettement affirmée au cours des travaux d'élaboration du V^e Plan que l'on a été conduit à relever l'objectif d'investissements productifs prévu par les options. Le projet soumis au Parlement porte donc cet objectif de 53 à 56 milliards de francs, ce qui signifie que l'investissement productif devrait progresser à un rythme légèrement supérieur (5,6 % par an) à celui de la production (5 % par an).

De leur côté, les équipements collectifs qui, par rapport aux options, ont fait l'objet d'une révision en baisse de 1 milliard quant au montant des travaux réalisés en 1970, progresseraient de 13,5 milliards en 1965 à 20 milliards en 1970, ce qui représente une hausse globale de l'ordre de 50 % et un taux d'accroissement annuel de 8,4 %.

B. — *Les moyens de financement.*

La détermination par le Plan d'un objectif élevé d'investissement n'a de signification réelle que dans la mesure où se trouvera résolu le problème d'un financement non inflationniste de ces investissements. Dans le rapport qu'il avait présenté sur les options, M. Filippi avait alors souligné que la fragilité des moyens de financement risquait de constituer une des principales faiblesses du V^e Plan. Il avait exprimé l'espoir que le projet définitif apporterait sur ce point des perspectives plus satisfaisantes et lèverait les incertitudes graves qui apparaissaient alors. Une partie importante du Plan est, en effet, consacrée au financement d'une expansion rapide sans inflation.

a) Epargne des particuliers, des entreprises,
des collectivités publiques.

La solution à ce problème est recherchée dans un recours plus poussé à l'épargne. Il s'agit là d'un objectif majeur du V^e Plan. Il implique une volonté d'épargner qui doit se manifester dans le comportement des particuliers, des entreprises et des administrations.

Les taux d'épargne qui devraient être atteints en 1970 par les différents agents économiques pour que cet objectif puisse être obtenu sont précisés dans le tableau ci-dessous :

L'évolution des taux d'épargne (1).

	1960	1962	1963	1964	1965	OBJECTIF 1970
Taux d'épargne des agents économiques par rapport à la P. I. B.	23,6	23,5	22,9	23,9	23,7	25
Taux d'autofinancement des entreprises par rapport à leurs investissements	70	66	65	62	66,5	70
Taux d'épargne des ménages par rapport à la consommation.....	11,4	13,3	12,4	12,4	12,1	12,5

(1) Chiffres extraits de l'annexe « Projection » du projet de V^e Plan.

Le taux d'épargne global en 1970 devra être plus élevé que durant les dernières années *et même se situer à un niveau jamais atteint depuis 15 ans*. Il représentera 25 % de la contre-partie de la production intérieure brute. Il convient d'observer que l'importance de ce taux ne s'explique pas seulement par la progression des investissements de 1965 à 1970 mais aussi par la diminution de nos emprunts nets à l'extérieur qui représentent 1,2 % de la production intérieure brute en 1965 alors qu'ils n'en représenteraient plus que 0,6 % en 1970. L'épargne intérieure devra donc croître plus rapidement que la production. Elle augmenterait de 6,1 % entre 1965 et 1970 (contre 5 % entre 1960 et 1965) tandis que l'importance de la contribution de chacun des agents économiques à sa formation se modifierait.

L'épargne des particuliers.

Pour stimuler l'épargne, le Plan compte sur la stabilité retrouvée de l'économie et il préconise un certain nombre de mesures qui porteraient sur l'encouragement à l'épargne de longue durée, l'allongement de la durée des prêts pour l'acquisition d'un logement, la simplification et l'harmonisation des barèmes d'intérêts créditeurs, l'accroissement des réserves du régime de prévoyance, le développement de l'assurance-vie.

Sans vouloir contester un instant l'intérêt qui s'attache au développement de l'épargne, votre Commission des Affaires économiques s'est demandé s'il était raisonnable et réaliste de fonder le financement du V^e Plan sur le pari d'une reconstitution de l'épargne des particuliers. En supposant que l'évolution réelle des prix et des salaires laisse une marge d'épargne suffisante, la question se pose de savoir si la volonté d'épargner se traduira effectivement dans le comportement des particuliers, si l'on parviendra à l'acheminer efficacement vers l'investissement par le placement ou par la transformation, et si l'on obtiendra ainsi une épargne moins liquide, plus consolidée, pour assurer les conditions les plus saines possible de financement.

Il s'agit fondamentalement de savoir si l'on arrivera à surmonter la réticence de l'épargne devant les placements à long terme, réticence profondément enracinée par de longues années d'inflation, puis par une hausse mal contenue des prix.

Les épargnants à long terme cherchent d'abord la sécurité, c'est-à-dire le moyen de retrouver dans dix ou vingt ans un patrimoine qui n'aura pas perdu de sa valeur. Plus que tous les mécanismes complexes que l'on essaie d'agencer pour drainer l'épargne vers les emplois les plus utiles à la nation, une indexation honnête des emprunts à long terme nous paraît seule susceptible de conduire au résultat recherché.

Dans son rapport sur les options du V^e Plan, notre collègue, M. Filippi, s'exprimait en ces termes : « Il nous semble évident que si l'on ne veut pas que l'épargne se détourne des placements à revenu fixe pour lesquels, compte tenu de la hausse des prix, elle risque de recevoir des intérêts négatifs, il faudrait revenir à cette indexation abolie pour des raisons de prestige et que le Gouvernement devrait rétablir pour des raisons de confiance et pour

des raisons de conscience. Puisque le Ministre des Finances a proclamé que la stabilité des prix serait désormais complètement assurée, le rétablissement de l'indexation en matière d'emprunt pourrait aujourd'hui consacrer cette confiance dans la monnaie. Et si demain cette confiance était démentie, l'indexation aurait au moins apporté l'équité dans les rapports entre prêteurs et emprunteurs. »

Notre position reste aujourd'hui ce qu'elle était lors du vote des options. D'accord avec le Plan sur la nécessité de développer l'épargne, nous ne pensons pas que l'épargnant se détourne de la préférence pour la consommation ou des placements spéculatifs, telle la spéculation foncière, en faveur de placements utiles à l'économie, tant qu'on ne lui donnera pas une garantie formelle que son pouvoir de consommation sera simplement maintenu. Le V^e Plan n'apporte pas une telle garantie et son financement paraît de ce fait singulièrement hypothéqué.

Cette constatation est de nature à nous inquiéter car, si l'épargne des particuliers ne devait pas atteindre le taux prévu, il ne resterait alors que deux voies possibles : soit réduire à due concurrence les investissements, soit recourir à l'épargne forcée, c'est-à-dire accroître les recettes fiscales. La réduction des investissements compromettrait notre expansion et présenterait de graves dangers pour l'avenir de notre économie. L'accroissement des recettes fiscales, en renforçant une pression fiscale déjà très lourde, risquerait d'enlever aux entreprises la volonté même d'investir. Elle irait donc à l'encontre du but recherché.

Pour toutes ces raisons, nous pensons que l'un des grands problèmes du V^e Plan est de créer les conditions qui redonneront aux Français le goût d'épargner et la garantie que leur sacrifice ne sera pas vain. Pour le moment, ces conditions ne nous paraissent pas remplies.

L'épargne des entreprises.

Pour promouvoir le nécessaire développement du rythme de nos investissements productifs et y affecter une part du produit national brut comparable à celle de nos principaux concurrents, le V^e Plan met l'accent sur le redressement du niveau d'épargne des entreprises, c'est-à-dire sur l'autofinancement qui devrait atteindre

70 % des besoins de financement prévus pour la réalisation des investissements productifs alors qu'il n'était que de 62 % en 1964 et 65 % en 1965.

La raison principale de ce choix réside dans le fait qu'il n'est pas possible de financer davantage d'investissements par l'emprunt. « On arriverait ainsi, selon les termes de M. Massé, à des taux d'endettement qui seraient prohibitifs alors que beaucoup de nos entreprises ont un endettement important qui les rend vulnérables à la concurrence internationale ».

Rappelons également que le taux d'autofinancement resterait encore, dans l'hypothèse retenue par le V^e Plan, très inférieur en France à ce qu'il est dans les grands pays industriels du monde : 99,3 % aux Etats-Unis, 91 % en Grande-Bretagne, 79 % en Allemagne fédérale.

L'objectif proposé par le V^e Plan doit donc être considéré comme *un minimum indispensable* pour atteindre le taux d'expansion de 5 %, compte tenu notamment de l'importance limitée des ressources que, dans la meilleure des hypothèses, les entreprises peuvent attendre du crédit ou du marché financier, compte tenu également des inconvénients qui résulteraient d'une augmentation du taux d'endettement des entreprises.

Il reste à savoir si la reconstitution de la marge d'autofinancement de nos entreprises est possible et à quelles conditions. Selon l'exposé du Plan, elle est attendue essentiellement d'un effort vigoureux de compression des prix de revient lié à la bonne gestion des affaires, de la réorganisation des structures industrielles, de différentes mesures destinées à aider nos entreprises à renforcer leur situation financière : réforme de l'impôt sur les sociétés, extension de la T. V. A. à des secteurs actuellement soumis à une taxation spécifique, nouvelle révision des bilans permettant aux amortissements fiscaux d'assurer la reconstitution intégrale des immobilisations.

Si l'on ne peut contester l'intérêt qui s'attache à ces mesures dont les unes sont d'effet limité et les autres d'effet différé, il est permis de se demander si elles seront suffisantes pour que la réalité soit conforme aux prévisions du V^e Plan.

Sans doute, une certaine compression des prix de revient peut-elle être attendue du progrès technique lié au développement de

la recherche. Mais la nécessaire promotion de la recherche peut-elle se traduire par des résultats sensibles sur les prix de revient au cours du V^e Plan ? Les auteurs du Plan eux-mêmes ne semblent pas l'escompter lorsqu'ils émettent « des craintes sérieuses » quant aux possibilités de maintenir la cadence du progrès de la productivité dans certaines branches d'activité.

Sans doute, la réforme des structures industrielles et la concentration des entreprises est-elle souhaitable. Mais le rythme de cette concentration et son champ d'application forcément limité à certains secteurs permettent-ils d'en attendre des résultats tangibles pour l'ensemble de l'économie au cours du V^e Plan ?

Sans doute, un certain redressement de la part d'autofinancement dans la masse des investissements doit-il être constaté pour 1965, mais n'est-il pas dû au recul de l'investissement plus qu'à l'augmentation en valeur absolue des ressources propres réinvesties.

Ces observations nous conduisent à rejoindre l'avis du Conseil économique lorsqu'il met l'accent sur la précarité des moyens retenus par le V^e Plan pour développer l'épargne des entreprises. Ceci nous paraît d'autant plus préoccupant qu'en cas de défaillance de l'autofinancement, il est peu probable que les suppléments de ressources compensateurs puissent être trouvés par les entreprises dans des concours extérieurs — et notamment dans l'éventuel rétablissement d'un grand marché financier. Il nous faut prendre conscience qu'une des caractéristiques fondamentales de notre temps réside dans ce déséquilibre entre l'épargne des individus qui s'amenuise par un processus quasi-irréversible, et les besoins d'investissements des entreprises qui, sous l'effet du progrès technique, sont sans comparaison possible avec ceux d'autrefois. Dans la mesure où la politique économique et financière des prochaines années ne permettrait pas aux entreprises de financer par leur propre épargne une part accrue de leurs investissements, il y a tout lieu de craindre que le rythme de progression des investissements productifs et le taux d'expansion de la production, objectifs du V^e Plan, ne soient pas atteints.

On aurait souhaité dans le Plan une définition plus ample et plus concrète des moyens propres à restaurer le pouvoir d'épargne des entreprises, notamment sur le plan fiscal (régime des amortissements, taxation des réserves apportées en cas de fusion...) et dans le domaine des prix.

L'épargne des collectivités publiques (1)
(Etat et collectivités locales.)

Le financement des investissements prévus dans le V^e Plan fait un appel accru à l'épargne des administrations (16,2 milliards en 1970 contre 13,6 en 1965), notamment au concours des collectivités locales déjà lourdement endettées. Afin d'éviter un excès d'endettement de ces collectivités, un certain nombre de moyens sont envisagés par le Plan qui tendent à rapprocher les prix des services de leur coût véritable, à éviter les disparités de tarifs importantes d'une commune à l'autre (c'est le cas de l'eau), à instituer une tarification pour des services jusqu'alors gratuits (stationnement des voitures), à réviser l'assiette des impôts directs locaux dans un souci d'équité — il s'agit d'atténuer les profondes inégalités d'imposition qui existent entre communes en matière de patente par exemple — et dans un souci d'efficacité — une meilleure assiette de la contribution foncière devrait procurer des ressources supplémentaires et contribuer à assainir le marché foncier.

Sans doute sera-t-il indispensable que les collectivités locales soient en mesure de financer les investissements qui leur incombent. A cet égard, les moyens envisagés par le Plan nous paraissent répondre à des exigences d'ordre économique indiscutables. Ils ne suffiront pas cependant à résoudre les problèmes de financement des investissements qui vont se poser aux collectivités avec une acuité accrue au cours du V^e Plan.

Le rapport sur le V^e Plan ne dissimule pas les difficultés que l'on rencontrera pour financer la masse d'investissements productifs et collectifs qui apparaissent cependant encore insuffisants dans bien des secteurs. En supposant même que le développement de l'épargne réponde aux objectifs du Plan, un autre problème ne manquera pas de se poser : celui de l'adaptation de la structure des offres de capitaux, caractérisée par la prédominance du court terme, à la demande de capitaux, caractérisée par la prédominance du long terme. Comme par le passé, la solution de ce problème devra être

(1) Il s'agit de l'épargne des administrations (Etat et collectivités locales), définie en comptabilité nationale comme le solde de leur compte d'affectation, c'est-à-dire essentiellement comme la différence entre leurs ressources (fiscales, parafiscales) et leurs emplois courants (consommation, traitements, transferts sociaux et économiques), leurs investissements étant exclus de ces emplois.

recherchée par une politique consistant à reprêter à long terme des capitaux empruntés à court terme. L'orientation nouvelle préconisée par le Plan réside, d'une part, dans le développement des activités des organismes bancaires spécialisés (Caisse des dépôts, Crédit foncier, Crédit national) pour opérer cette transformation, d'autre part, dans des mesures tendant à assurer plus de stabilité aux ressources des banques. L'article 8 du projet de loi de finances pour 1966, qui exonère totalement d'impôt le revenu procuré par les contrats d'engagement d'épargne, traduit cette orientation.

On notera enfin que, parmi les moyens envisagés pour développer l'épargne des institutions de prévoyance, le rapport sur le V^e Plan traite en ces termes des *régimes de retraite complémentaire* : « S'il n'est pas question de remettre en cause les régimes de retraite complémentaire par répartition existants, il serait néanmoins souhaitable d'accroître le montant de leurs réserves ». Le retour à un système de capitalisation auquel le Gouvernement semble avoir un moment songé et qui est pratiqué dans un grand nombre de pays, notamment aux Etats-Unis et en Allemagne, est donc écarté par le V^e Plan. Le système de capitalisation présente l'avantage évident de mettre au service du financement des investissements les sommes considérables recueillies par les caisses complémentaires de retraite. Cependant, étant donné les positions prises en France et le rythme élevé de la dépréciation monétaire, la mutation paraît pratiquement impossible. On ne peut que le regretter.

b) Autres sources de financement.

Pour pallier l'insuffisance des moyens de financement des investissements, deux autres moyens peuvent être envisagés : l'appel à l'Etat qui serait alors conduit à augmenter la fiscalité et l'appel au capital étranger.

Le premier de ces moyens n'est envisagé par le Plan que comme une possibilité dont on voit difficilement comment elle ne se transformera pas en certitude si l'épargne ne répond pas à ce qu'on attend d'elle. Sur le second de ces moyens, le rapport du V^e Plan se prononce sans ambiguïté : il tend à limiter le recours aux capitaux provenant de l'étranger en même temps qu'il veut faire de la France un exportateur net de capitaux. Cette prise de position du Plan,

conforme à une certaine conception de l'indépendance nationale qui est celle du Gouvernement, ne nous paraît ni réaliste ni conforme aux véritables intérêts du Pays. Avec le Conseil économique et social nous considérons que le Plan limite trop étroitement et trop systématiquement le recours aux capitaux étrangers. Sans contester la nécessité de maintenir le recours aux capitaux étrangers à un niveau raisonnable et d'éviter les dangers que présenterait la colonisation de certains secteurs de l'économie, on ne peut méconnaître, d'une part, que la libération des échanges dans laquelle nous sommes engagés a pour corollaire la libération des mouvements de capitaux, d'autre part, que l'apport de capitaux étrangers a pour corollaire un apport de technique dont nous pouvons difficilement nous passer en l'état actuel de développement de notre appareil de recherche.

Si vraiment nous croyons au Marché commun, « quel intérêt pouvons-nous avoir, ainsi que le rappelait M. Filippi, à ce qu'un investissement américain se fasse chez un de nos partenaires du Marché commun plutôt que chez nous, dès lors que les marchandises produites chez lui entreraient librement et bientôt sans droit de douane sur notre territoire pour y faire concurrence à nos industries, au lieu d'être produites chez nous par le travail de nos ouvriers pour un marché de six pays ».

La solution à ce problème ne peut résider que dans la définition d'une position commune des six pays de la C. E. E. vis-à-vis des investissements étrangers. Une initiative avait été prise, à cet égard, par le Gouvernement français mais la crise actuelle du Marché commun risque fort d'en retarder l'aboutissement. Un second élément de solution réside dans l'élaboration d'un « statut des sociétés de droit européen », au sein de la C. E. E. qui seul permettrait la constitution d'ensembles internationaux puissants par fusion d'entreprises européennes de nationalités différentes. Là encore, la crise européenne risque de retarder l'élaboration d'un tel statut.

Il apparaît, en définitive, qu'une seule voie nous soit ouverte, si nous voulons échapper aux dangers des investissements américains : celle d'une Europe techniquement, économiquement et politiquement intégrée.

4° LES STRUCTURES

On ne réalise pas de bons investissements techniques dans de mauvaises structures économiques. La rentabilité de notre effort d'investissement est donc étroitement liée à la rénovation et à l'adaptation des structures de notre appareil industriel, agricole, commercial et administratif.

Ayant fait ressortir clairement toute la difficulté qu'il y aura pour réaliser un taux d'expansion élevé dans le respect des équilibres fondamentaux, le V^e Plan met l'accent sur la nécessité impérieuse de cette adaptation structurelle.

a) *S'agissant plus spécialement du remodelage de l'industrie française*, il énonce des principes généraux : concentration, spécialisation, constitution d'entreprise de taille internationale, que l'on ne peut qu'approuver mais qui ne constituent pas des éléments nouveaux de notre politique industrielle.

Le fait nouveau, mais encore difficile à cerner, paraît davantage résider dans les mécanismes prévus.

A deux occasions (1), il a été précisé que le Gouvernement instituerait, dès que le V^e Plan entrerait en application, trois comités qui le mettraient mieux en prise avec les entreprises privées, les sociétés nationales, dont la gestion doit être mieux contrôlée, et l'administration, dont le fonctionnement appelle des réformes.

Il semble donc qu'un Comité industriel devrait être créé pour définir la politique de la France dans des secteurs déterminés et décider des opérations à entreprendre ou à favoriser. Le Plan envisage, certes, la création d'un « Comité de développement industriel », mais ses attributions paraissent bien limitées par rapport à son titre. Cette instance nouvelle aurait mission de centraliser et rendre plus efficaces les interventions administratives et de contribuer à l'élimination systématique de ce qui, dans les méthodes de l'administration ou des grands services publics, est de nature à entraver les tentatives de rationalisation des entreprises.

De son côté, M. Pompidou a annoncé, lors de la discussion du Plan par l'Assemblée Nationale, la création auprès du Premier Ministre, et présidé par lui, d'un « Comité interministériel » qui

(1) Le 29 juillet, à l'issue du Conseil des ministres, et le 9 septembre, lors de la Conférence de presse du Chef de l'Etat.

aura précisément pour tâche de coordonner et de centraliser les moyens dont dispose l'Etat pour inciter à la concentration des entreprises.

Encore qu'il soit difficile de discerner dans cette prolifération d'initiatives comment s'exercera l'action des Pouvoirs publics sur les structures industrielles, nous considérons, pour notre part, comme souhaitable la coordination et la centralisation des interventions de l'Etat dans ce domaine.

Jusqu'ici, l'Etat a poursuivi et parfois réussi, encore que ce soit à très grands frais pour le budget, le développement et la promotion de certains secteurs : l'énergie atomique, le pétrole, l'industrie aéronautique, mais il l'a fait lui-même, au moyen d'interventions directes, dans des secteurs protégés ou dans des secteurs où la notion de rentabilité n'est pas encore primordiale ou, enfin, dans des secteurs où l'initiative privée était, notoirement défailante.

L'Etat ne peut avoir l'ambition d'étendre encore ses activités industrielles, il devrait même les réduire. Mais il lui appartient de définir les voies du développement industriel privé qui serviront de fil conducteur aux incitations d'ordre financier, fiscal, etc., qu'il est appelé à mettre en œuvre. En répartissant le produit du récent emprunt à certaines entreprises, pour faciliter leur modernisation ou leur concentration, l'Etat opère un tel choix, mais de façon pragmatique, alors qu'il devrait résulter d'une stratégie concertée du développement industriel de notre pays qui ne peut avoir l'ambition, compte tenu de ses dimensions et de son potentiel, de tout développer à la fois.

Mais c'est une tâche extrêmement délicate, hérissée de difficultés. Une intervention trop brutale, insuffisamment réfléchie, peut créer les pires dégâts. Chaque entreprise est en réalité un rouage dans le complexe économique. Pour bien comprendre ce qui la conditionne, il faut avoir vécu un certain temps en son intérieur. C'est donc non par dirigisme administratif que cette action doit être menée, mais par coopération étroite, dans l'esprit des commissions du Plan, entre l'Etat et le secteur privé. A cette fin, d'ailleurs, il est essentiel que les professions s'organisent, qu'elles deviennent, comme le sont les « Konzern allemands », des organes de planification interne ayant en vue la prospérité collective.

Enfin, cette orientation stratégique, faite avec longueur de vue et sans trop descendre dans le détail, doit être établie sur une vue prospective très étudiée, constamment mise à jour, de l'évolution scientifique et technique. Ne pouvant pas tout faire, il faut déterminer les domaines dans lesquels la technique française peut et veut s'affirmer et ceux pour lesquels on peut admettre qu'il vaut mieux acheter des techniques à l'étranger, voire même être importateur de produits.

D'autre part, la dimension nationale étant manifestement dépassée dans certains secteurs, il convient de s'acheminer vers la création de « sociétés de statut européen » qui, en évitant une dispersion des efforts et un gaspillage des investissements, porteront les entreprises européennes à la dimension de leurs grands compétiteurs mondiaux.

Nous n'insisterons pas davantage sur cet important problème pour lequel l'attention du Gouvernement a été récemment appelée en termes excellents par les questions orales avec débat de nos collègues, MM. Armengaud et Edouard Bonnefous (1).

b) En ce qui concerne *l'aménagement des structures agricoles*, l'orientation de la politique gouvernementale a été suffisamment précisée dans ses moyens sinon dans ses buts, ces derniers temps, et le V^e Plan n'apporte pas d'innovations majeures. Nous croyons cependant devoir mettre l'accent sur certains aspects d'une orientation souhaitable des actions à poursuivre dans ce domaine.

— Pour réaliser les évolutions indispensables, il importe d'abord que soit encouragé, dans toute la mesure du possible, le maintien dans l'agriculture de ses éléments les plus jeunes et les plus dynamiques.

— Compte tenu de l'insuffisance des moyens financiers par rapport à l'ampleur des actions à entreprendre, il importe de déterminer certaines priorités régionales et de diversifier les interventions en fonction des situations régionales.

— Pour éviter une extension trop forte de l'intégration et préserver l'autonomie de l'exploitation familiale, l'essor des groupements de producteurs et de la coopération apparaît indispensable. Il importe à cet effet que soient recherchés, notamment dans une adaptation du statut de la coopération, dans une orien-

(1) Débats, Sénat, *Journal officiel* du 19 mai 1965.

tation nouvelle de la vulgarisation et dans le développement de la politique contractuelle, les moyens propres à assurer le renforcement du pouvoir économique des producteurs.

— La politique d'aménagement des structures agricoles doit être mise en œuvre de telle sorte qu'elle n'aille pas à l'encontre de l'orientation des productions et notamment du développement de l'élevage, objectif du V^e Plan.

c) Le V^e Plan met l'accent sur la nécessité d'adapter *les structures de notre appareil administratif* aux tâches d'un Etat moderne, qui sont considérablement accrues en volume et sensiblement modifiées dans leur nature, ne serait-ce que par l'élargissement de ses compétences économiques.

Il préconise la poursuite d'une plus large déconcentration des responsabilités pour les tâches de gestion et considère que pour atteindre sa pleine efficacité, la réforme des structures doit s'accompagner d'une revision des moyens d'action des administrations : application des techniques modernes de gestion et d'organisation, recours aux techniques électroniques de traitement et de transmission de l'information.

Ces orientations recueillent notre entière approbation. Sans sous-estimer l'importance des réformes déjà entreprises, il convient cependant d'observer que, sur le plan des administrations centrales, on s'est trop souvent contenté jusqu'ici de superposer des services nouveaux aux services traditionnels, là où le besoin s'en faisait sentir, ce qui alourdit à l'excès l'appareil administratif et nuit à son efficacité. La déconcentration des tâches de gestion doit s'accompagner d'un allègement des services centraux, jusqu'ici chargés de ces tâches, voire de leur reconversion, si elle est possible. Il conviendrait également que l'on évite la multiplication et la superposition de Commissions et de Comités dont l'intervention a pour effet de ralentir le fonctionnement de l'appareil administratif et de diluer les responsabilités. Un grand effort reste à réaliser pour améliorer le rendement de l'administration française et en faire un outil mieux adapté aux tâches qui sont désormais les siennes.

II. — Le contrôle de l'expansion ; les indicateurs d'alerte.

L'une des innovations les plus intéressantes du Plan est la mise en place d'indicateurs d'alerte ou « clignotants ». Ce système consiste à choisir les grandeurs économiques les plus importantes pour lesquelles le Plan fixe des normes d'évolution, à déterminer l'ampleur des variations tolérables pour chacune d'elles autour de la norme et à définir l'indicateur qui représentera chacune de ces grandeurs ainsi que les seuils correspondant aux limites admises pour sa zone de variation. L'alerte, c'est-à-dire le dépassement d'un des seuils, entraîne, soit la mise en œuvre de mesures correctives, soit le changement explicite d'un objectif du Plan. Ces indicateurs doivent fournir au Gouvernement le moyen de savoir aussitôt que possible si une menace pèse sur un objectif fondamental du Plan et dans quel sens il y a lieu de réagir.

Ces « clignotants » avaient été annoncés l'an dernier dans le projet de loi relatif aux options, mais c'est seulement dans le texte que nous examinons aujourd'hui qu'est déterminée leur sensibilité : celle-ci nous fournit, d'ailleurs, une précieuse indication sur le degré de détermination du Gouvernement relatif à la défense des impératifs qu'il a fixés à notre économie.

Avant d'examiner, sous cette optique, les cinq indicateurs d'alerte, rappelons que ceux-ci concernent le niveau général des prix, l'équilibre des échanges extérieurs, la croissance de la production intérieure brute, l'investissement productif et la situation de l'emploi.

Le premier indicateur a été manifestement inspiré par le désir de lutter énergiquement contre toute tendance inflationniste. Il est, en effet, d'une extrême sensibilité puisque l'écart en hausse toléré, par rapport il est vrai au niveau des prix de nos principaux partenaires commerciaux, ne dépasse pas 1 %.

Même en admettant cette définition, il restera à déterminer quels seront nos principaux partenaires commerciaux, comment sera établie la moyenne de ces prix étrangers et quel organisme constatera le franchissement du seuil prévu.

La condition posée à nos échanges extérieurs, d'une couverture à 90 % au moins de nos importations par nos exportations, nous semble plus accessible, bien que le Gouvernement reconnaisse lui-même que la progression de 10 % de nos exportations constitue un objectif ambitieux. En tout cas, il apparaît certain que ce second clignotant s'allumerait aussitôt si le Marché commun avec lequel nous effectuons environ 40 % de nos échanges devait être remis en cause.

En outre, il serait souhaitable qu'il soit tenu compte, plutôt que de la seule balance commerciale, de la balance des paiements dans laquelle sont incluses, notamment, les données relatives aux services et au tourisme.

Si le premier clignotant a un caractère anti-inflationniste, le troisième et le quatrième, relatifs à la production intérieure brute et à l'investissement productif apparaissent, au contraire, comme un barrage contre une éventuelle récession, mais cette ligne de défense nous semble quelque peu élastique puisque le signal d'alarme ne serait tiré que si le taux annuel d'expansion est inférieur de 60 % à l'objectif prévu (2 % au lieu de 5 %). Le réflexe de défense en la matière apparaît donc faible, surtout si on l'oppose à celui qui concerne les prix. Il serait intéressant de connaître, à ce propos, ce que le Gouvernement entend faire si une baisse annuelle du taux d'expansion venait à se répéter. Il nous semble, en tout cas, inquiétant que les Pouvoirs publics puissent rester passifs devant un ralentissement aussi marqué de la progression économique, ralentissement qui serait difficilement rattrapable surtout avec un souci aussi impérieux de maintien des prix.

Le dernier point, et celui qui a suscité les plus vives critiques du Conseil économique et de l'opposition, concerne le sous-emploi. La limite haute admise dans ce domaine est, en effet, égale à 2,5 % de la population active, pourcentage correspondant à 519.000 chômeurs totaux.

Quelles que soient les raisons qui pourraient expliquer l'existence d'un volant de personnes inemployées, ce chiffre paraît élevé dans un pays où, au moins depuis vingt ans, les demandes d'emploi non satisfaites n'ont pas dépassé 160.000 (158.500 en mars 1965) tandis que le nombre de personnes à la recherche d'un emploi était de l'ordre de 210.000 en 1962. D'autre part, la prise en considération d'un chiffre global ne paraît pas tenir compte

des difficultés que pourraient connaître une ou plusieurs régions déterminées et cette dernière éventualité n'est pas une vue théorique car des régions telles que l'Ouest ou le Centre seraient certainement plus vulnérables que d'autres à un ralentissement de notre activité.

En résumé, votre Commission, tout en reconnaissant l'intérêt de la mise en place d'indicateurs d'alerte, estime que les conditions mises à leur fonctionnement sont visiblement trop marquées par un désir de prolonger au-delà de 1965 les contraintes du plan de stabilisation plus tourné vers la consolidation de la monnaie que vers l'expansion ou, si on le préfère, dominé par l'idée de subordonner l'expansion à la stabilité.

Elle souhaite donc que, conformément aux intentions du Gouvernement, les « clignotants » dont la mise en place constitue, nous le rappelons, une première expérience, ne soient pas fixés *ne varietur* mais éventuellement mis au point à la lumière des résultats obtenus.

III. — Le partage des fruits de l'expansion.

1° L'ÉLEVATION DU NIVEAU DE VIE

Pour la plus grande partie de la population, l'amélioration du niveau de vie constitue, ou du moins devrait être l'objectif essentiel du Plan, trop de gens continuant, d'ailleurs, de penser que leurs possibilités d'achat sont liées au volume de leurs ressources monétaires, alors qu'elles doivent être mesurées en fonction du coût des produits.

Dans ces conditions, si l'on admet avec les auteurs du Plan que le volume de la consommation des ménages doit passer de 236 à 294 milliards de francs, les dépenses individuelles de consommation augmenteront de 3,5 %, compte tenu de la croissance de la population ; dans ces conditions, le pourcentage d'amélioration du niveau de vie ne pourra être que de 2 % si la hausse des prix intérieurs reste bien limitée à 1,5 % comme le prévoit le Plan.

2° LA POLITIQUE DES REVENUS

Les taux d'évolution des ressources relatives aux principales catégories sociales ont fait l'objet d'une étude particulière devant servir de base à la définition d'une politique des revenus.

Nous pensons utile de rappeler ci-dessous les chiffres retenus en signalant qu'il ne s'agit pas d'objectifs mais d'indications portant sur des éléments jugés compatibles avec les objectifs généraux du Plan, en particulier la stabilité des prix :

Salaire annuel par tête (tous glissements « catégoriels » compris)	3,3 %
Revenus bruts de l'entrepreneur individuel non agricole.	3,3 %
Revenu agricole par exploitation.....	4,8 %

Mais pour apprécier véritablement les ressources des uns et des autres, il faudrait également déterminer la part qui revient à chacun sous forme de prestations et de cotisations sociales, et il s'agit d'un élément complémentaire non négligeable qui doit progresser de 38 à 40 % d'ici 1970.

Les difficultés rencontrées par la Commission spéciale chargée de l'étude de ce problème ont conduit le Gouvernement à considérer qu'une politique contractuelle des revenus ne pouvait être encore définie comme il était prévu, mais la principale raison réside dans le refus des représentants des organisations professionnelles, syndicales et sociales de collaborer sur ce point avec les Pouvoirs publics.

Ces organisations estiment, en effet, que les salariés des secteurs publics et privés ne bénéficieront que partiellement de l'augmentation du pouvoir d'achat en raison de la structure défectueuse du S. M. I. G., de l'accroissement probable de la pression fiscale et du développement de l'autofinancement des entreprises qui pèseront fatalement sur les salaires.

Par ailleurs, du côté des agriculteurs, se manifeste la déception de voir abandonné l'objectif de relèvement annuel du revenu des exploitations de 5,5 % et la substitution à celui-ci d'une norme indicative de 4,8 %, celle-ci apparaissant d'ailleurs aux intéressés difficile sinon impossible à atteindre dès lors qu'il ne s'agira plus d'un objectif « défendu ».

Sur un plan plus général, on peut dire que les syndicats redoutent que le Gouvernement n'en vienne à établir une sorte de police des salaires pour contenir les prix et qu'ainsi les fonctionnaires, les ouvriers et les paysans ne fassent les frais de la politique de stabilisation tandis que les ressources des autres catégories sociales continueraient à échapper à tout contrôle.

Devant cette attitude des organisations syndicales et professionnelles, le Gouvernement a dû renoncer, au moins pour le moment, à mettre en œuvre la politique contractuelle des revenus dont la mise au point avait été annoncée dans le projet sur les options. Toutefois, la question de la répartition des ressources aux différentes catégories sociales continuera à être étudiée et suivie mais de manière plus souple. En fait, l'action gouvernementale semble devoir se limiter à un travail d'information, de mise au point, de consultation sous une forme appropriée des organisations professionnelles et de recommandations.

Tout en reconnaissant la complexité du problème, votre Commission estime devoir faire à ce sujet deux observations :

Tout d'abord, la position des organisations syndicales nous paraît s'expliquer en partie par le fait que les salariés, dont les ressources sont les seules à être connues et contrôlées de manière précise, éprouvent tout naturellement le sentiment de percevoir la plus petite part des fruits de l'expansion, la partie restant dans l'ombre apparaissant fatalement comme la plus importante.

Nous estimons donc qu'aucune politique des revenus ne sera vraiment acceptable par tous tant que les sommes perçues à des titres divers par certaines catégories sociales continueront à échapper au contrôle de l'Etat et, par voie de conséquence, à l'impôt.

Est-il besoin de souligner, à ce propos, qu'aux Etats-Unis par exemple, où les grandes centrales syndicales acceptent de « jouer le jeu » du capitalisme, les revenus de chacun sont connus de l'Etat et du public ?

En second lieu, nous constatons, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, un affaiblissement très net de la détermination de planification du Gouvernement puisqu'une politique des revenus jugée indispensable se mue en approches, informations et indications.

3° LA RÉDUCTION DE LA DURÉE DU TRAVAIL

Tenant compte de l'avis exprimé par le Conseil économique, le projet sur les options avait retenu le principe d'une réduction progressive spontanée d'une heure trente de la durée du travail, ainsi qu'un abaissement de 60 à 54 heures de l'horaire maximum autorisé. Ainsi, les salariés devaient bénéficier de l'expansion sous forme d'une augmentation de leurs gains nominaux et d'un léger accroissement de leurs loisirs.

Le Plan, qui reprend sur ce point les mêmes dispositions, engage ainsi notre pays dans une voie suivie par les pays à haut niveau économique où nous pouvons constater à la fois un relèvement notable du niveau de vie des travailleurs et une certaine réduction de leur activité.

Cependant, les récentes déclarations faites à ce sujet par M. le Premier Ministre, déclarations dans lesquelles il insiste sur l'incompatibilité d'une réduction de la durée du travail et du maintien du salaire à sa valeur réelle ou même nominale, laissent planer un doute sur les intentions du Gouvernement.

Suivant notre interprétation, en effet, la hausse moyenne annuelle de 3,3 % des salaires avait été calculée compte tenu des aménagements progressifs de la durée du travail. S'il devait apparaître au contraire que la hausse des salaires doit s'entendre pour un même temps d'activité, l'augmentation des loisirs annoncée d'ailleurs comme possible et laissée à l'initiative des entreprises serait une promesse illusoire.

Votre commission n'entend pas, à ce sujet, contester les arguments avancés par M. Pompidou relatifs à la nécessité de maintenir l'effort des travailleurs à un niveau élevé pour faire face notamment à la poussée démographique et à l'augmentation du nombre des retraités, mais elle observe que, sur ce point aussi, une option définie à la fin de 1964 risque de perdre l'essentiel de sa signification.

4° LES ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS

A. — *Définition et rôle des équipements collectifs.*

Nous ne pensons pas inutile de préciser, tout d'abord, ce qu'il faut entendre par équipement collectif car cette appellation ne s'applique pas exactement, comme on pourrait le penser, aux biens de la collectivité ou mis à la disposition de tous. En fait, équipements collectifs et productifs se distinguent non par leur nature mais par le fait que les premiers, seuls, sont financés directement par les collectivités publiques (essentiellement Etat et collectivités locales).

Cette définition, dont le Gouvernement lui-même reconnaît le caractère assez arbitraire, aboutit à quelques anomalies qui ne sont pas sans répercussions sérieuses. C'est ainsi, par exemple, que les infrastructures ferroviaire et routière, se trouvant classées l'une dans les équipements productifs et l'autre dans les équipements collectifs, ne bénéficieront pas de taux de majoration comparables alors que la coordination des investissements dans le domaine des transports paraît une condition indispensable du développement harmonieux de cette activité.

Une deuxième observation s'impose également en ce qui concerne le sens à donner, dans ce domaine, aux adjectifs « productifs » ou « collectifs » qui, par leur opposition, donneraient à penser que les équipements collectifs auraient, en quelque sorte, un caractère passif et seraient des biens superflus ou de simples commodités offertes au public. Or, la productivité directe ou indirecte d'équipements collectifs tels que les écoles et universités, les laboratoires et instituts de recherche, les postes et télécommunications et la voirie est loin d'être négligeable bien que le développement de ces équipements contribue pour une part importante au relèvement du niveau de vie.

Une dernière remarque enfin doit être faite : dans la plupart des cas, les équipements collectifs, quelque peu négligés dans les Plans précédents, se signalent par leur insuffisance par rapport aux besoins de la population française, notre retard apparaissant encore plus marquant lorsque l'on établit des comparaisons avec nos voisins étrangers. Ceci s'applique notamment à nos établissements scolaires

insuffisants pour faire face à la vague démographique, à nos hôpitaux encombrés et vétustes, à notre équipement téléphonique qui nous situe au dernier rang des nations modernes et à notre réseau routier inadapté à une circulation qui s'accroît de 10 % en moyenne par an.

B. — *Dotation des équipements collectifs dans le V^e Plan.*

Les équipements collectifs bénéficient dans le V^e Plan, pour les raisons que nous avons indiquées, d'un taux d'augmentation particulièrement élevé puisque le volume des travaux réalisés à ce titre doit passer de 13,5 milliards de francs en 1965 à 20 milliards de francs en 1970, encore ce dernier chiffre a-t-il été rabaisé de 1 milliard par rapport au chiffre des options pour permettre, en particulier, un redressement de la part des équipements productifs.

Quoi qu'il en soit, les équipements collectifs connaîtront un rythme d'augmentation annuel de 8,4 %, supérieur de plus de 3 points à celui de la croissance économique générale.

Il convient de signaler, toutefois, qu'en dépit de ce relatif rattrapage, la part des équipements collectifs restera modeste par rapport à l'ensemble de la production intérieure brute : 4 % en 1965, 4,8 % en 1970, le total des opérations à engager devant atteindre pour les cinq années du Plan (en francs 1965) 123,82 milliards, dont 67,07 provenant directement du budget, se décomposant comme suit par secteurs :

	OPERATIONS à engager.	AUTORISATIONS de programme budgétaires.
Equipement scolaire, universitaire et sportif..	25,50	20,50
Equipement formation professionnelle.....	0,62	0,62
Equipement culturel	1,90	1,45
Equipement recherche scientifique.....	3,90	3,90
Equipement sanitaire et social.....	12,90	3,20
Equipement collectif rural.....	13,70	5,10
Equipement urbain	16,20	2,30
Equipement routier (voirie urbaine et de rase campagne)	26	14,80
Equipement autres transports.....	9,60	4,50
Postes et télécommunications.....	13,50	10,70
	123,82	67,07

Si l'on examine séparément les principales rubriques, on constate que l'augmentation annuelle de 8,4 % recouvre des différences sensibles.

Voici, à titre d'exemple, les taux d'augmentation prévus concernant quelques secteurs essentiels, pourcentages établis en prenant pour base le montant des opérations à engager en 1970, dernière année d'exécution du V^e Plan, comparé au montant atteint en 1965, dernière année du IV^e Plan.

Equipement scolaire, universitaire et sportif : 50 à 55 %, soit environ par an + 8,4 à 8,7 % ;

Equipement routier : 65 à 70 %, soit environ par an + 11 à 12 % ;

Equipement urbain : 80 %, soit environ par an + 14 % ;

Recherche scientifique : 95 à 100 %, soit environ par an + 15,5 à 16 % ;

Le tableau ci-dessous permet également d'apprécier l'évolution entre le IV^e et le V^e Plan en comparant par grandes catégories d'équipements collectifs non par les dépenses effectives mais les autorisations de programme qui expriment la participation du budget de l'Etat.

Comparaison des autorisations de programme des IV^e et V^e Plans par grandes catégories d'équipements collectifs.

	IV ^e PLAN Autorisations de programme accordées de 1962 à 1965 sur 5 ans (1).	V ^e PLAN Autorisations de programme exprimées en francs 1965.	INDICE V ^e Plan/IV ^e Plan.
Equipement culturel	1.050	1.450	138
Equipement rural	7.466	8.900	119
Education nationale	14.812	20.500	138
Equipement sanitaire	2.350	3.200	136
Equipement urbain	1.430	2.300	160
Transports	10.650	19.300	181
P. T. T.	6.612	10.700	162
Recherche	1.790	3.900	217
	46.160	70.250	152

(1) C'est-à-dire chiffres réels multipliés par 5/4 pour tenir compte de la durée différente des deux Plans (IV^e Plan : 4 ans ; V^e Plan : 5 ans).

Ainsi qu'elle l'a déjà indiqué, votre Commission regrette que l'effort consenti pour l'équipement scolaire — soit 25,5 milliards de francs, dont 20,5 provenant du budget — ne soit pas plus important et soit, notamment, inférieur à celui qui est fait pour la modernisation du réseau routier (26 milliards [1] dont 14,8 de crédits d'Etat). Elle reconnaît toutefois que cette différence répond à la demande de la majorité des vingt commissions de développement économique régionales, parmi lesquelles neuf ont donné la première place et cinq la seconde, aux transports.

Elle fait observer, enfin, que la possibilité de mettre à la disposition des équipements collectifs les sommes annoncées dépend, en premier lieu, du maintien du taux de croissance de la production au niveau prévu de 5 %, en second lieu, du niveau de la consommation, enfin, de la capacité de financement des collectivités publiques autres que l'Etat — essentiellement les collectivités locales — dont la participation totale atteint 46 % et qui interviennent dans une proportion bien supérieure dans des domaines tels que les équipements sanitaires, collectif rural et urbain.

Nous pouvons donc dire que de sérieux éléments d'incertitude pèsent sur la réalisation de certains équipements, et en particulier de ceux que nous venons de citer.

(1) Plus, éventuellement, 700 millions.

CHAPITRE IV

LES PRIORITES SECTORIELLES

I. — L'agriculture et les industries agricoles et alimentaires.

1. — La concision du chapitre consacré à l'agriculture dans l'exposé du V^e Plan, l'absence de toute annexe agricole et de tout rapport de la Commission de l'Agriculture, consécutive à la décision des professionnels siégeant au sein de cette commission de ne plus participer aux travaux du Plan, permettent difficilement de prendre une vue précise des objectifs, des actions et des moyens qui s'appliqueront au secteur agricole au cours du V^e Plan. Elles accentuent encore le caractère déjà aléatoire de notre planification agricole alors qu'aucun secteur ne nous paraît plus justiciable de cette discipline du fait des mutations profondes auxquelles il est actuellement soumis.

Dans le rapport sur les options, une hypothèse de base et un objectif étaient énoncés : l'hypothèse de base du V^e Plan était celle de la réalisation du Marché commun et de la mise en place de la politique agricole commune ; l'objectif, qui constituait une innovation importante par rapport aux Plans antérieurs, marquait une volonté de rattrapage dans la progression du revenu agricole par rapport aux revenus des autres catégories socio-professionnelles.

2. — Si l'hypothèse du développement normal du Marché commun est bien celle qui a été retenue pour l'élaboration du Plan, un fait nouveau est intervenu, le 30 juin 1965, à savoir la crise de la C. E. E. et ses développements ultérieurs, qui rendent singulièrement fragile une construction reposant sur des fondations aussi mouvantes. « L'aléa européen » est particulièrement grave du point de vue des perspectives d'avenir de l'agriculture française compte tenu, d'une part, de l'importance vitale qui s'attache à la réalisation du Marché commun pour ce secteur de plus en plus excédentaire de notre économie et, d'autre part, des modalités particulières de l'intégration agricole amorcée par les règlements communautaires. Tel est bien, semble-t-il, l'avis du Gouvernement qui a déclaré à différentes reprises que si l'hypothèse européenne se trouvait démentie, il n'était pas douteux qu'un réexamen des

objectifs et des moyens du V^e Plan s'imposerait. *Ce serait, à notre avis, une lourde erreur que de prendre son parti d'une telle situation et de sous-estimer la gravité des conséquences qui résulteraient pour l'agriculture d'une paralysie prolongée ou d'une rupture du Marché commun.*

La contraction des débouchés rentables, l'aggravation des charges budgétaires d'exportation des produits agricoles (le chiffre de 6 milliards de francs par an paraît une estimation raisonnable pour 1970), le coup d'arrêt qui serait donné à la progression des prix agricoles en seraient les conséquences les plus immédiates. Dans la perspective du V^e Plan, elles auraient pour effet de remettre en cause l'équilibre de nos échanges extérieurs, de faire peser une lourde charge financière sur l'économie, de rendre irréalisable la progression prévue du revenu agricole, d'accélérer l'exode agricole à un rythme qui dépasserait les capacités d'absorption des autres secteurs de l'économie. Une révision de notre politique agricole s'imposerait alors qui remettrait en cause les équilibres fondamentaux auxquels tend le V^e Plan.

3. — *S'agissant du taux annuel de croissance du revenu par exploitation pour lequel les options avaient retenu le chiffre de 5,3 à 5,5 % par an, les études effectuées depuis lors sur la base des nouvelles données disponibles (évolution au cours de 1964 de la production et des prix, prévisions 1965) ont conduit à le ramener à 4,8 %, la croissance annuelle de la production agricole ayant été ramenée de 3,4 à 3,1 % et celle des prix relatifs de 1,1 à 0,4 %. Entre les options et le projet de V^e Plan, le rattrapage par rapport à l'ensemble des salaires, par tête, se trouve donc ramené de 2 % à 1,5 % par an.*

Les principaux éléments du compte de l'agriculture en 1970.

	VARIATION entre 1965 et 1970 en pourcentage.	TAUX de variation annuelle en pourcentage.
Volume de la production.....	+ 16,8	+ 3,1
Volume des consommations intermédiaires...	+ 36,9	+ 6,5
Prix relatif des produits agricoles.....	+ 2	+ 0,4
Prix relatif des consommations intermédiaires.	— 2,5	— 0,5
Revenu global de l'agriculture.....	+ 16,5	+ 3,1
Nombre d'exploitants	— 7,7	— 1,6
Revenu par exploitant.....	+ 26,4	+ 4,8

Le compte ainsi présenté n'est qu'un schéma d'évolution possible qui montre à quelles conditions est envisagée par le Plan la progression du revenu agricole.

Le taux d'augmentation annuel de la production prévu pour les cinq prochaines années reste dans la ligne de l'évolution passée.

L'hypothèse d'une hausse relative des prix agricoles, hausse ramenée de 1,1 à 0,4 % par an, suppose une modification complète des tendances passées, car les prix agricoles en valeur relative ont régulièrement baissé au cours des périodes précédentes. Seuls l'inclusion de l'agriculture dans le Marché commun et le rapprochement des prix français vers les prix européens peuvent permettre de renverser cette tendance. Dans cette perspective, l'hypothèse de hausse des prix français qui est retenue par le V^e Plan reste très en deçà de ce qu'impliquerait le rapprochement des prix dans le cadre européen. Cette hypothèse est également peu compatible avec la croissance prévisible des *charges de l'agriculture* qui paraît très nettement sous-estimée. D'une part, il ne paraît pas réaliste de considérer que les achats courants de biens et services ne vont pas progresser en volume à un rythme supérieur à celui des récentes années et qu'ils baisseront en valeur. D'autre part, le ralentissement, voire la stabilisation du rythme de croissance des charges de salaires, de protection sociale, d'impôts indirects (incidence de la réforme de la T. V. A.), d'assurances, de fermages, paraissent assez peu vraisemblables.

En définitive, l'amélioration attendue par le V^e Plan pour le revenu par exploitant repose pour une large part sur la diminution escomptée de la population active agricole. On observera à cet égard que le rythme prévu de 100.000 à 120.000 départs annuels est inférieur à celui de 160.000 départs annuels constatés de 1954 à 1962. Si l'exode agricole s'impose encore dans certaines régions, d'autres se rapprochent du seuil de population minimum ou même le dépassent. Il conviendra donc d'aménager cet exode en tenant compte de la diversité des situations régionales et en évitant que certaines régions ne soient vidées de leurs éléments les plus jeunes et les plus dynamiques. Une politique active des structures agricoles s'appliquant en priorité, voire exclusivement, à certaines régions, pourra seule répondre à cet impératif.

Les réserves qu'appelle l'évaluation qui a été faite de certains éléments du Compte agricole nous conduisent à penser qu'il sera extrêmement difficile de réaliser effectivement une progression

annuelle de 4,8 % du revenu des exploitations agricoles. Cette crainte est renforcée par le fait que la progression envisagée par le plan n'est finalement qu'une indication pour la programmation en valeur et n'est donc, en aucune façon, garantie.

4. — *La politique d'orientation de la production* définie par le V^e Plan vise, pour l'essentiel, au développement de la production de viande bovine largement déficitaire sur le plan européen, à l'orientation de la production des céréales vers les blés de qualité ainsi que vers les céréales secondaires dont il conviendrait de favoriser la transformation en France. Ces objectifs ne peuvent que recueillir notre assentiment. Cependant, le IV^e Plan préconisait déjà de telles orientations et il n'est pas exagéré d'affirmer qu'il s'est soldé, à cet égard, par un échec. La répétition d'un tel échec, à cinq ans d'intervalle, serait plus grave dans la mesure où elle traduirait l'incapacité dans laquelle se trouvent l'Etat et la profession de réaliser une réorientation fondamentale pour notre agriculture du produit brut vers le produit transformé, de la production céréalière vers l'élevage. Un ensemble de mesures s'imposent à cet égard pour lever les obstacles d'ordre technique, économique, financier et social qui freinent l'expansion de notre élevage et pour mettre en œuvre les mécanismes d'incitations nécessaires. Les auteurs du V^e Plan auraient été bien inspirés de mettre au point ce vaste programme, le Gouvernement prenant de son côté l'engagement de le mettre en œuvre.

5. — En ce qui concerne *les investissements agricoles*, le rapport sur le V^e Plan souligne la nécessité d'un « effort accru tant dans le domaine des investissements intellectuels ou d'infrastructure que dans le domaine des équipements directement liés à la production et à la transformation des produits agricoles ».

Le montant des crédits budgétaires prévus pour financer ce programme d'investissements agricoles ne permettra pas la réalisation d'un tel effort. Il est prévu en effet qu'un montant d'autorisations de programme de 8,9 milliards sera ouvert au cours des cinq années du Plan au titre du Ministère de l'Agriculture, dont 5,1 milliards pour l'équipement collectif rural et l'enseignement et 3,8 milliards pour les investissements productifs. Si l'on y ajoute les dépenses de recherche (300 millions), c'est un montant de 9,2 milliards que l'on doit comparer aux 13,3 milliards qui avaient été considérés par la Commission de l'Agriculture du Plan comme indispensables pour réaliser un programme d'investissements agricoles et ruraux de 60 milliards environ.

Si, dans les secteurs dont le caractère prioritaire a été souligné par le V^e Plan (l'hydraulique, la formation, la restructuration foncière), l'effort d'investissement pourra se poursuivre à un rythme plus rapide que pour le IV^e Plan, il n'en va pas de même dans les autres secteurs où la réalisation des investissements exigera un recours plus important des maîtres d'œuvre à leurs ressources propres. *En accentuant la politique de débudgétisation amorcée ces dernières années, cette diminution des ressources publiques consacrées aux investissements agricoles nous paraît une des options les plus regrettables du V^e Plan.* Elle enlève à l'Etat le moyen privilégié dont il disposait pour assurer une orientation des investissements conforme à la politique qu'il entend mener, ce qui consacre une certaine déplanification. Elle reporte sur les entreprises et les collectivités la charge de financement dont l'Etat se libère. Elle paraît ignorer que les possibilités d'autofinancement des entreprises agricoles sont particulièrement faibles et que le recours des collectivités aux organismes de crédit est limité par l'insuffisance des ressources dont ils disposent. Elle affectera les exploitations et les régions les plus défavorisées. S'il pose dans toute son ampleur le problème des investissements agricoles, le V^e Plan n'apporte pas de solution satisfaisante à celui de leur financement. Pour éviter une dégradation du rythme de ces investissements, il importe que des solutions soient apportées de toute urgence à ce problème que nous n'hésitons pas à considérer comme l'un des plus importants de tous ceux que soulève le V^e Plan.

Les industries agricoles et alimentaires.

Le rapport du V^e Plan insiste sur la nécessité de promouvoir des structures plus compétitives à l'échelle européenne. Il faut nettement prendre conscience de ce que sera la concurrence dans les prochaines années puisque le Gouvernement a décidé de poursuivre l'ouverture des frontières avec le reste du monde. Déjà, on peut noter que les importations de produits finis en provenance de la C. E. E. augmentent plus vite que les exportations, singulièrement pour ceux de la seconde transformation où les droits de douane ont baissé de 70 % depuis 1957. Il faut donc inciter nos entreprises à renforcer leur dynamisme, mais il ne se réalise pas de bons investissements techniques dans de mauvaises structures économiques. Les petites entreprises peuvent continuer de progresser par la spécialisation et la sous-traitance. Les autres doivent se grouper pour accomplir un effort de rationalisation.

Il en résulte des prévisions de relative stabilité du niveau de l'emploi dans ces industries. Il faut veiller, en effet, à éviter une contradiction entre une politique régionale qui tendrait à créer des emplois dans des structures marginales et une politique nationale qui s'efforce de favoriser la concentration des moyens.

Le Gouvernement devra augmenter les moyens financiers qu'il consacre à la prime d'orientation dans ces industries pour que l'aide des Pouvoirs publics soit à la fois efficace et sélective en faveur des meilleurs dossiers de restructuration des professions. Les disparités qui subsistent dans les conditions d'approvisionnement entre partenaires européens sont préjudiciables à la France : le développement de l'économie contractuelle entre producteurs et industriels peut pallier ce handicap si les contrats tiennent compte des impératifs de compétitivité pour maintenir la qualité et diminuer les prix de revient.

II. — L'énergie.

1° LES DONNÉES

Sur la base du rythme des années passées, qui doit se maintenir, les besoins globaux d'énergie doivent atteindre environ 200 millions de tonnes d'équivalent-charbon en 1970 (contre 168 millions en 1965). Les importations de produits énergétiques devront, de ce fait, s'élever à 120 millions de tonnes en 1970 (au lieu de 80 millions de tonnes en 1963), mais leur part dans les importations totales sera cependant en régression par suite d'un développement plus rapide de ces dernières (1) : les ressources nationales (charbon, gaz naturel national, électricité hydraulique et nucléaire) se stabiliseront au cours du V^e Plan à 80 millions de tonnes d'équivalent-charbon, l'accroissement de la production hydro-électrique, de l'énergie nucléaire et du gaz naturel étant sensiblement compensé par la diminution de la production de charbon.

Le niveau de production des Charbonnages de France en 1970 a, en effet, été fixé à 48 millions de tonnes, prolongeant ainsi la régression modérée de 1 million de tonnes par an commencée en

(1) Selon le V^e Plan, les importations globales doivent augmenter de 9 % par an en moyenne, tandis que les importations d'énergies ne doivent s'accroître que de 6 % environ.

1961. Cet objectif n'est cependant pas garanti en raison des incertitudes tenant à l'évolution respective des prix du charbon et des produits pétroliers.

Les éléments fondamentaux de l'approvisionnement en énergie primaire sont donc pour le moyen terme les hydrocarbures et, à plus long terme, l'énergie atomique.

En ce qui concerne les hydrocarbures, l'abondance mondiale et leur très grande compétitivité à l'égard des charbons européens entraîneront un développement rapide de leur consommation. Cependant, pour des raisons de sécurité, l'approvisionnement du pays sera convenablement diversifié, tandis que pour des raisons d'équilibre économique et financier, les sociétés contrôlées par des intérêts français constitueront un ensemble d'une taille correspondant à la consommation française, alors que leur activité de raffinage et de distribution à l'étranger deviendra équivalente à celle des filiales de sociétés étrangères en France.

Cet objectif est déjà approximativement réalisé pour la production de pétrole brut et l'effort à faire porte essentiellement sur le développement de l'activité de raffinage et de distribution, notamment à l'étranger. A ce point de vue, il ne sera pas atteint en 1970 et devra se poursuivre au cours du VI^e Plan.

Le développement de l'équipement nucléaire est, par ailleurs, considérablement accéléré par rapport au IV^e Plan, le niveau moyen des engagements annuels étant de 500 MW (mégawatts) au lieu de 200 MW pendant le IV^e Plan, auxquels pourrait s'ajouter, selon les indications techniques et économiques recueillies avant 1970, une tranche optionnelle de 1.500 MW. Même dans cette hypothèse favorable, la contribution de l'électricité nucléaire à la production totale nécessaire ne serait, en 1970, que de 10 milliards de kilowattheure en 1970, soit 6 %, et de 25 à 30 milliards de kilowattheure en 1975, soit 12 % environ. Ce n'est que dans la décennie suivante que le nucléaire pourrait couvrir jusqu'à 90 % des besoins supplémentaires.

Enfin, le V^e Plan estime que deux orientations principales s'imposent sur le marché national :

- une baisse du niveau général des prix de l'énergie limitée cependant par la nécessité de conserver une production de charbon raisonnable et d'assurer le financement des investissements des entreprises en rapide expansion (E. D. F., G. D. F., sociétés pétrolières) ;

— une harmonisation des prix relatifs des différentes sortes d'énergie.

Par ailleurs, la « divergence observée dans les prix des combustibles liquides et solides rend inéluctable un rapprochement, qui ne peut guère s'envisager que par une réduction des barèmes des charbonnages, ce qui pose un problème de financement pour cet établissement. Un certain transfert des ressources s'avérera ainsi indispensable. Le Gouvernement a mis à l'étude un mécanisme permettant le partage de la charge correspondante entre le budget général, c'est-à-dire le contribuable, et le consommateur d'énergie, au titre de la sécurité d'approvisionnement qui lui est ainsi procurée ».

*

* *

2° LES PROBLÈMES

A la vérité, dans les cinq années à venir, les problèmes essentiels qui se posent (1) sont les suivants :

La sécurité d'approvisionnement.

Elle repose en premier lieu sur une production nationale et, à ce titre, le maintien d'une production charbonnière d'un certain niveau se révèle nécessaire. Mais cette sécurité ne doit pas être payée d'un appauvrissement permanent et appréciable de la nation. Pour le surplus, la sécurité ne peut résulter que de la diversité géographique des sources d'approvisionnement et de la multiplicité des formes d'énergie utilisées.

Le prix de l'énergie.

Le système actuel de détermination du prix de l'énergie en France est inadéquat puisqu'il repose sur le prix du charbon français, très sensiblement supérieur à celui des énergies importées qui couvrent d'ores et déjà plus de 50 % des besoins. Or, en adoptant comme référence les prix élevés des combustibles nationaux et en fixant les quantités respectives que les producteurs étrangers ont le droit d'écouler, on incite ces derniers à céder leurs produits à

(1) Cf. projet de V^e Plan, n° 1617, A. N. (p. 91).

un prix plus élevé qu'ils ne le feraient dans un autre contexte. Il est donc urgent de définir les moyens d'une politique qui, tout en assurant la protection des énergies nationales jugée opportune, n'institutionnaliserait pas les rentes excessives au profit des sociétés étrangères et au détriment de la collectivité. Il n'est nullement paradoxal de dire que c'est en subventionnant le charbon non rentable dont on aurait décidé le maintien que le principe de la vérité des prix sera respecté. Il serait anormal, en effet, que le prix directeur de l'énergie en France soit déterminé par quelques millions de tonnes à prix élevé, alors que le coût de développement des énergies dans le monde est orienté à la baisse.

Le V^e Plan prévoit bien un système de subvention du charbon national, mais en répartissant sa charge entre le contribuable et le consommateur d'énergie. Ce système est critiqué notamment par le Conseil économique et social qui estime plus équitable de faire supporter le poids de cette aide aux houillères par l'ensemble de la Nation plutôt que d'en mettre arbitrairement une partie à la charge des consommateurs.

« Du point de vue économique, un nouvel alourdissement de la taxation sur l'énergie, qui aurait pour effet d'en élever le prix en France, est inopportun au moment où l'ouverture de plus en plus large de nos frontières impose une compétitivité accrue de nos productions industrielles et agricoles ». (1)

Le coût du charbon national.

Les houillères françaises, déjà défavorisées par des conditions géologiques, sont soumises à une concurrence de plus en plus vive des produits pétroliers, du gaz naturel et des charbons importés. Aussi, la raison fondamentale du nouveau plan de régression arrêté par le Gouvernement est-elle de contenir le déficit des houillères nationales dans des limites supportables par la Nation.

Ce déficit, qui a atteint 630 millions de francs en 1964 (2), doit s'élever à 900 millions de francs en 1965 et dépasser un milliard en 1966. Encore faut-il remarquer que la protection dont bénéfi-

(1) Cf. Avis de la Section de la Production industrielle et de l'Energie du Conseil économique dans « Avis et Rapports sur le projet du V^e Plan » (p. 93).

(2) Le déficit dû à l'extraction du charbon (739 millions de francs) a été ramené à 630 millions de francs en raison du bénéfice réalisé sur les industries de la houille (109 millions de francs). En 1964, les Charbonnages ont vendu leur production marchande au prix moyen de 69,21 F la tonne alors que leur prix de revient était de 83,67 F.

cient les Charbonnages français leur permet de réaliser actuellement des recettes plus élevées que celles qui résulteraient d'une libre concurrence des autres énergies (1).

Enfin, le régime de sécurité sociale minière reçoit une contribution de l'Etat (528 millions en 1964) et une surcompensation a été établie avec le régime général pour l'assurance vieillesse et les accidents du travail (469 millions en 1964).

Ces mesures ont dû être décidées pour compenser les charges élevées supportées par les houillères, notamment par suite de la réduction des effectifs ; elles subsisteront en partie, quel que soit le sort qui sera réservé aux mines françaises dans l'avenir.

Pour assurer l'équilibre financier des houillères, le Gouvernement prévoit dans le Plan un transfert de ressources selon un mécanisme dont on a pu savoir qu'il reposait sur la création d'une taxe *ad valorem* frappant toutes les formes d'énergie mais dont le produit sera affecté à la subvention du charbon.

Ce dispositif est actuellement en discussion entre le Ministère de l'Industrie et le Ministère des Finances. En tout état de cause, il est souhaitable que notre industrie, exposée à la concurrence internationale, bénéficie en fin de compte d'une réduction du coût global de son approvisionnement en énergie.

III. — Les industries.

1° LES DONNÉES

Sous cette rubrique sont examinées toutes les industries autres que les industries agricoles, l'énergie, le bâtiment et les transports.

Le V° Plan n'aborde pas les problèmes particuliers à chaque industrie en raison de la « similitude des situations » : « Les problèmes rencontrés dans la plupart des industries », dit-il, « sont de même nature quelles que soient les différences dans la structure de production et de commercialisation » (2).

Par contre, il met l'accent sur la contribution des industries à la réalisation des objectifs généraux du V° Plan : « C'est sur elles que repose en grande partie la possibilité de développer la production dans la stabilité et de maintenir le plein emploi de la population

(1) A d'autres époques, la situation a été inverse et les charbons français auraient pu être vendus plus chers, au niveau des prix des combustibles importés.

(2) Cf. projet de loi n° 1617, A. N., p. 80.

active » (1). D'une manière plus imagée, M. Pierre Massé a récemment déclaré : « Notre entrée sans esprit de retour dans l'univers de la compétition aura cette conséquence que la nation et son industrie gagneront ou perdront ensemble le combat pacifique qui va se livrer » (2). C'est pourquoi « les pouvoirs publics entendent poser dans le V^e Plan les bases d'une politique de développement industriel à moyen et à long terme et marquer par des décisions concrètes leur volonté d'apporter à l'industrie un soutien actif dans la période critique qu'elle traverse » (3).

Cependant, si la valeur ajoutée par l'industrie doit s'accroître de 5,3 % par an de 1965 à 1970 (au lieu de 4,7 % de 1960 à 1965) l'expansion sera variable selon les branches : au développement rapide de la production des matières premières synthétiques (matières plastiques, caoutchouc et textiles synthétiques) s'opposera la régression de nombreuses matières premières d'origine nationale, telles que certains minerais, auxquelles se substitueront progressivement des produits importés moins onéreux. Par ailleurs, la chimie, l'électronique et la pharmacie se développeront rapidement sous la pression de l'innovation technique, mais dans un climat de baisse des prix. Quant à l'expansion de l'industrie mécanique et de la sidérurgie, elle dépendra de leur position compétitive sur l'ensemble des marchés tant intérieur qu'extérieur.

Compte tenu de ces indications générales, le *premier objectif* fixé à l'industrie française est de renforcer sa position compétitive à l'échelle européenne et mondiale. Pour atteindre cet objectif, l'industrie française, qui est moins développée que celle des grands pays industriels, doit renforcer ses structures à la fois par *la concentration et la spécialisation*. Il faut donc que se constituent en France un petit nombre d'entreprises ou de groupes de taille internationale dont le nombre, dans la plupart des grands secteurs de l'industrie (4), *devrait être limité, souvent même réduit à un ou deux*. Par ailleurs, les sociétés françaises doivent participer nombreuses à la constitution de groupes européens plus vastes.

Mais si les entreprises de taille internationale doivent constituer l'armature de la future industrie française, doivent également se développer autour d'elles des entreprises de taille moyenne ou

(1) Cf. projet de loi n° 1617, A. N., p. 82.

(2) Clôture de l'assemblée générale de la Confédération des petites et moyennes entreprises.

(3) Projet de loi n° 1617, A. N., p. 81.

(4) Aluminium, sidérurgie, mécanique, construction électrique, électronique, automobile, aéronautique, chimie, pharmacie, etc.

même petite, spécialisées dans des productions de qualité ou dans des activités de complément, par exemple de sous-traitance. Le Plan considère comme un objectif majeur l'encouragement et l'accélération de la spécialisation de cette catégorie d'entreprises.

Le principal moyen d'atteindre les objectifs proposés est constitué par un investissement productif croissant, lui-même facilité par un autofinancement dont l'augmentation aura pour contrepartie « la modération nécessaire, dans un contexte de stabilité des prix, de la croissance des revenus salariaux et des cotisations sociales » (1).

Le V^e Plan propose également une série d'autres moyens, notamment une politique active de l'emploi, une productivité accrue par une meilleure organisation des entreprises, un développement de l'innovation technique et de la formation des travailleurs, une action de restructuration industrielle, enfin la promotion des exportations. Pour atteindre les objectifs déjà précisés, ces moyens doivent être mis en œuvre :

— par les chefs d'entreprise auxquels appartient la responsabilité première du développement industriel ;

— par les organisations professionnelles qui peuvent jouer un rôle d'information, d'animation et de service, notamment à l'égard des petites et moyennes entreprises ;

— par l'Etat qui doit créer des conditions générales favorables au développement industriel.

En bref, une politique du développement industriel ne réussira en France que si l'ensemble du pays prend une conscience nouvelle de l'importance de l'industrie dans la vie économique et accomplit les efforts nécessaires pour son développement (2).

2° LES PROBLÈMES

A. — *La concentration des entreprises.*

Le problème fondamental est celui d'obtenir un taux élevé d'utilisation de la capacité de production de l'industrie française. C'est en effet par un taux de marche proche du maximum qu'une entreprise réalise des profits suffisants pour financer largement elle-même ses investissements futurs. Par contre, une baisse de

(1) Cf. Projet de loi n° 1617, A. N., page 84.

(2) Cf. Projet de loi n° 1617, page 88.

régime, même si elle permet d'équilibrer le compte d'exploitation, entraîne une diminution des profits et donc des possibilités d'auto-financement beaucoup plus que proportionnelle. La compétitivité de l'industrie française résultera donc essentiellement d'une marche régulière à un niveau élevé.

Le V^e Plan estime précisément que l'industrie française n'apparaît ni assez spécialisée au niveau des branches ni assez polyvalente au niveau des grandes entreprises, ce qui expliquerait, en partie, la difficulté de réaliser un taux de marche élevé et il met l'accent sur la concentration, sur le regroupement nécessaire des entreprises françaises (1).

Il s'en faut cependant que la concentration soit une panacée et le Plan en est conscient qui précise que sa rentabilité n'est pas forcément immédiate. En outre, il est essentiel que les entreprises réunies soient saines et rentables car l'addition de déficits aurait peu de chances de donner un résultat positif.

Enfin, il est répété à plusieurs reprises que la modernisation des entreprises de moyenne ou de petite dimension constitue un objectif majeur du Plan. On peut douter que l'accroissement des dotations du crédit hôtelier et du crédit coopératif et le développement de la formule du « prêt-bail » soient des moyens suffisants pour atteindre cet « objectif majeur ».

(1) Dans le secteur de l'industrie chimique, la moitié du chiffre d'affaires total de la profession est assurée par 63 sociétés, alors qu'en Italie, une seule — la Montecatini — y parvient. En Grande-Bretagne, les Imperial Chemical Industries représentent 40 % du chiffre d'affaires de la chimie britannique.

Dans l'industrie mécanique, la dispersion est encore plus considérable, ainsi que le fait apparaître le tableau suivant, publié par la Fédération des industries mécaniques et transformatrices des métaux.

	NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS	NOMBRE DE SALARIÉS
U. S. A.	35.000	3.500.000
Allemagne fédérale	14.000	1.500.000
Grande-Bretagne	12.000	1.750.000
France	12.000	740.000

Pour un nombre d'entreprises à peu près identique dans les trois pays européens, les effectifs s'élèvent au double en Allemagne et dépassent cette proportion en Grande-Bretagne.

Dans une sous-branche de la mécanique, le plus grand constructeur français d'appareils électroménagers produit 200.000 appareils par an en face de productions 2 à 4 fois supérieures chez ses principaux concurrents allemands et italiens.

Les exemples de ce genre pourraient être multipliés.

B. — *La promotion des exportations.*

Les échanges extérieurs devant prendre une place accrue dans la vie économique du Pays au cours du V^e Plan, le développement industriel devra être axé, non seulement sur la satisfaction des besoins internes, mais sur l'exportation.

Deux principales tendances doivent caractériser l'évolution de la structure de nos échanges extérieurs :

— d'une part, une intensification des échanges des biens transformés et des produits chimiques devrait, de 1960 à 1970, porter leur part de 43 à 60 % dans nos importations et de 67 à 74 % dans nos exportations ;

— d'autre part, l'évolution très différenciée du solde des échanges qui, globalement, pour le secteur industriel, doit être déficitaire de 5 milliards et demi de francs. La croissance inévitable du déficit en énergie et en matières premières ne sera pas compensée par la consolidation des résultats excédentaires de la chimie et le maintien d'un solde positif des échanges de produits des industries de transformation.

Encore ce déficit léger, qui représenterait 3,5 % de l'ensemble de nos échanges extérieurs, suppose-t-il un important effort de l'industrie française.

Si l'on examine, en effet, les différents secteurs, et mis à part les produits énergétiques dont le solde déficitaire doit passer de 6,3 à 8,6 milliards de francs entre 1965 et 1970, on prévoit :

— pour les minerais et métaux et les matériaux de construction, une dégradation du solde général ;

— pour la sidérurgie, un maintien de son solde excédentaire actuel (1,5 milliard de francs) si les entreprises françaises peuvent financer dans des conditions satisfaisantes l'extension de leur capacité et l'amélioration de leur productivité ;

— pour les produits chimiques, une progression de 13 % environ des échanges, laissant un solde positif de 1,9 milliard de francs, sous réserve d'une politique volontariste tendant à renforcer la compétitivité de nos entreprises et de nos produits par l'extension des réformes de structure, par l'encouragement de l'Etat à la recherche et par la poursuite, sur toute la durée du Plan, de l'effort d'investissement prévu pour les années 1966 et 1967 ;

— pour les industries de transformation (industries mécaniques et électriques et industries textiles et diverses), qui représenteront près de la moitié de notre commerce extérieur en 1970, l'objectif recherché, à savoir un excédent, à l'issue du V^e Plan, de l'ordre de 2 milliards de francs, suppose un effort vigoureux de la part des entreprises et un renforcement de leurs moyens techniques et financiers.

En résumé, l'industrie française doit contribuer à la fois à l'expansion interne et à l'équilibre des échanges extérieurs. Mais ce dernier ne pourra être réalisé que moyennant à la fois un effort des entreprises pour conquérir les marchés extérieurs et une action continue de l'Etat tendant à renforcer l'implantation commerciale française à l'étranger et à favoriser par priorité le financement des entreprises exportatrices.

Certes, on peut penser, comme l'a déclaré M. le Premier Ministre à l'Assemblée Nationale, que si l'hypothèse d'un développement normal de la Communauté économique européenne ne se réalisait pas, « s'agissant de l'industrie, rien d'essentiel ne serait changé dès lors que le Gouvernement est fermement décidé à poursuivre sur la voie de la libération des échanges » (1), mais l'équilibre des échanges extérieurs industriels déjà aléatoire serait rendu encore plus difficile.

*
* *

IV. — Les services.

1° LES TRANSPORTS

A. — Possibilités et objet de la planification des transports.

a) Le transport, secteur éminemment planifiable.

En dehors du secteur énergétique, il est peu de domaines où l'Etat dispose de plus de moyens d'action directs que celui des transports. Ce secteur d'activité étant, par ailleurs, l'un de ceux qui permettent d'orienter l'économie générale et régionale, il est normal que tout effort de planification s'attache en premier lieu à développer et à coordonner les moyens de communication et, singulièrement, leurs infrastructures.

Pour en revenir, d'un mot, aux armes de l'Etat, nous devons préciser tout d'abord que le Gouvernement est propriétaire et

(1) Cf. J. O. A. N. 4 novembre 1965, page 4385.

gestionnaire de la partie la plus importante de l'infrastructure, qu'il s'agisse de voies ferrées, des routes nationales et des voies navigables. L'Etat contrôle, d'autre part, directement l'ensemble des moyens mis en œuvre dans le secteur nationalisé qui comprend : la S. N. C. F., la R. A. T. P., Air-France, la Compagnie Générale Transatlantique et les Messageries Maritimes.

Pour le reste, il dispose d'armes variées et efficaces telles que la tarification, les autorisations de circulation (pour le transport routier de marchandises), les autorisations d'achat de matériels étrangers (pour les compagnies aériennes et maritimes), enfin, la fiscalité spécifique.

Après avoir ainsi mis en valeur la part considérable que vont avoir dans les transports les « objectifs », il reste à examiner quelle va être, dans ce domaine, la finalité de la planification.

b) Finalité de la planification.

Le premier objectif consiste dans l'adaptation de la politique française à la politique commune des transports définie à Bruxelles.

Se référant à l'accord-cadre signé à Bruxelles le 22 juin 1965, le Ministre des Travaux publics a défini en quelques mots les intentions gouvernementales. Celles-ci ont pour lignes directrices le développement de la position concurrentielle des différents modes de transport, l'aménagement et la clarification du marché avec le triple objectif de satisfaire les usagers, d'assurer le dynamisme des entreprises et de ménager les deniers de l'Etat.

Ces objectifs généraux, qui se situent on le voit dans un climat nettement libéral, supposent une harmonisation des investissements, une réduction progressive des interventions directes — notamment financières de l'Etat — le rapprochement également progressif des tarifs et des prix de revient réels (opération dite de « vérité des prix »).

Le deuxième but recherché par le V^e Plan dans le domaine des moyens de communication est *l'aménagement du territoire*. Il est apparu en effet — et sur ce point les avis fournis par les C. O. D. E. R. ont pesé d'un poids important — que l'aménagement du territoire était avant tout affaire d'infrastructure de transports. Ceci a joué peut-être plus encore au point de vue du déplacement des personnes qu'en ce qui concerne le transport des marchandises et la plupart des « provinciaux » ont insisté sur la nécessité de pouvoir aller et revenir de Paris dans la journée.

Quoi qu'il en soit, ce souci d'aménagement doit (ou du moins devrait) conduire à entreprendre un certain nombre d'opérations d'une rentabilité directe, discutable ou contestable, mais ayant pour objet, soit de remédier à un déséquilibre démographique trop accentué en favorisant notamment le développement de capitales régionales, soit de créer de nouveaux axes d'activité.

En étudiant très succinctement la situation de chaque secteur, nous verrons que cette préoccupation d'aménagement a joué un rôle essentiel dans les décisions prises concernant le réseau routier, Air-Inter et la liaison Rhin-Rhône.

Un troisième facteur d'orientation, que l'on pourrait qualifier de moins noble que les précédents, est lié à la nécessité de faire face au trafic actuel et à ses développements prévisibles. On peut à peine parler ici de planification mais plutôt de « rattrapage » et d'adaptation. En effet, il est apparu indispensable de prendre en considération, dans le domaine routier, la disproportion existant entre l'infrastructure offerte aux usagers français, le parc automobile national et les moyens mis en œuvre chez nos voisins du Marché commun.

Un quatrième objectif poursuivi par les auteurs du V^e Plan consiste dans l'amélioration de notre balance des comptes transports, qui se présentait, en 1963 et 1964, de la manière suivante (en millions de francs) :

	1963	1964
Transports maritimes	— 537	— 613
» ferroviaires	+ 370	+ 469
» aériens	+ 196	+ 211
» routiers	+ 36	+ 103
» fluviaux	— 43	— 49
	<hr/> + 22	<hr/> + 121

C'est notamment en fonction de ces données que la politique gouvernementale poursuivra et développera sa politique de soutien à notre armement dont l'équipement insuffisant en cargos, porteurs de marchandises diverses, est en partie responsable du déficit croissant du poste « transports maritimes ».

En conclusion de cette étude générale, indiquons que le V^e Plan se caractérise par un effort exceptionnel dans le domaine routier, la relance avec des moyens accrus des activités de la Compagnie Air-Inter et de prudents engagements concernant une opération à longue échéance : la liaison Rhin—Méditerranée.

Nous allons maintenant donner quelques indications concernant l'évolution prévisible des trafics assurés par les différents modes de transport.

B. — Evolution prévisible du trafic.

a) Transports terrestres.

1° Voyageurs (en milliards de voyageurs/km).

	1962	1970	TAUX de croissance annuel.
1. — Transports urbains :			
Voitures particulières	25	60	10 %
Transports publics urbains	18,7	21,5	2,5 %
2. — Transports interurbains :			
Voitures particulières	79	140	9,5 %
Grandes lignes S. N. C. F.	30,6	39	4 %
Lignes aériennes intérieures	0,3	1,8	30 %
Transports routiers (y compris scolaires)	12,3	14,6	5 %

2° Marchandises (en millions de tonnes/km).

	1962	1970	TAUX de croissance annuel.
Transports ferroviaires	64	75	2,7 %
Transports routiers à plus de 50 km.....	27,5	38	5 %
Transports fluviaux	11	13	3 %
Transports par oléoducs.....	4,1	11	27 %

Sur la base de ces chiffres, la part des différents modes de transport évoluerait ainsi dans le secteur des marchandises :

	1963	1970
S. N. C. F.	60 %	55 %
Routes	26 %	27,5 %
Voies d'eau	10 %	9,5 %
Oléoducs	4 %	8 %

b) **Transports aériens.**

Le volume du transport aérien réalisé par Air France et l'U. T. A., qui avait atteint près de 800 millions de tonnes/km en 1964, devrait progresser de 10 à 11 % par an jusqu'en 1970, ce qui le porterait au-dessus de 1.400 millions de tonnes/km.

c) **Activité portuaire et transports maritimes.**

1. — *Ports.*

Le trafic, qui atteindra sans doute 150 millions de tonnes en 1965, est estimé pour 1970 à 188 millions de tonnes. Cette progression de 6 % environ par an doit bénéficier essentiellement aux six grands ports autonomes qui assureront alors 86 % du total, contre 82 % en 1964.

2. — *Activité de la flotte de commerce française.*

Le trafic, assuré sous pavillon français, qui était, en 1964, de 78 millions de tonnes, atteindra, en 1970, 102 millions de tonnes, marquant une augmentation moyenne annuelle de 5 %.

C. — *Principales opérations prévues au V^e Plan dans le domaine des transports.*

a) **Rénovation du réseau routier.**

1. — **Autoroutes.**

L'effort consenti en faveur des autoroutes marque, par son ampleur, non seulement le domaine des transports mais l'ensemble du V^e Plan.

En effet, alors que ces voies à grande circulation n'avaient bénéficié que de 2.405 millions de francs de crédits d'engagement de 1962 à 1965, les autorisations de programme doivent atteindre, de 1966 à 1970 :

- 3.900 millions de francs pour les autoroutes de liaison ;
- 3.800 à 4.100 millions de francs pour les autoroutes de dégagement, soit, au total, près de 8 milliards de francs, correspondant

à la mise en chantier de 1.000 kilomètres d'autoroutes de liaison, 300 kilomètres d'autoroutes de dégagement et un kilométrage non déterminé de déviations intégrables dans les autoroutes.

Cependant, compte tenu de la priorité donnée aux voies rapides à l'intérieur des agglomérations, voies d'un coût particulièrement élevé, et des trois années nécessaires à la traduction sur le terrain de la nouvelle cadence donnée aux travaux, la longueur d'autoroutes *mises en service* en 1966, 1967 et 1968 restera sensiblement au niveau des 173 kilomètres atteint en 1965, soit respectivement : 172, 169 et 167 kilomètres. C'est seulement ensuite que la cadence des réalisations augmentera avec plus de 200 kilomètres en 1969 et 260 en 1970.

A la fin du V^e Plan, notre réseau autoroutes atteindra donc, en principe, 1.626 kilomètres contre 657 à la fin de 1965, comprenant la liaison Lille—Marseille et une importante amorce de la liaison Paris—Normandie.

2. — Le réseau en milieu urbain.

En dehors des autoroutes de dégagement dont nous avons parlé, un effort important sera fait sur toutes les voiries à l'intérieur des agglomérations. A ce titre, doivent être engagés 9 milliards de travaux *supportés pour les trois quarts par les collectivités locales*. Parmi les grandes opérations financées à ce titre, figure le boulevard périphérique de Paris.

3. — Les routes en rase campagne.

L'aménagement du *réseau national* vient en troisième position avec une dotation de 3,8 milliards de francs. Les opérations ainsi financées comprendront notamment, après de multiples aménagements de sécurité, 1.000 kilomètres de déviations et 4.000 kilomètres d'élargissements à 2, 3 et 4 voies de circulation.

Contrastant avec cet effort spectaculaire, la dotation accordée à la voirie locale reste, en valeur de travaux, du même ordre qu'au cours du IV^e Plan et la participation de l'Etat aux dépenses correspondantes est ramenée au niveau moyen de 10 %. Si l'on tient compte, par ailleurs, de l'infléchissement prévu en faveur de la

voirie départementale, on peut craindre que la participation budgétaire à la voirie communale ne tombe souvent au-dessous de 5 %.

Ce transfert de charges au détriment des communes se situe dans la ligne générale adoptée par le Gouvernement.

Pour conclure ce chapitre, il convient d'indiquer que l'effort de rénovation du réseau routier entrepris de 1966 à 1970 constitue une première étape d'un plan à plus longue échéance devant se substituer au programme 1960-1975. A ce programme, basé sur un taux d'expansion du trafic de 7 % (au lieu des 12 % déjà atteints) et prévoyait la construction de 3.600 kilomètres d'autoroutes et l'aménagement de 17.000 kilomètres d'autres voies, sera substitué un plan « 1985 » qui envisage, notamment, pour cette date, la mise en service de 6.500 kilomètres d'autoroutes et de 4.000 kilomètres de liaisons à grand trafic.

**b) Lente adaptation du réseau navigable et amorce de grands travaux.
La liaison Mer du Nord—Méditerranée.**

En dépit de la progression de son trafic (14 % de 1962 à 1964), qui démontre sa vitalité, le réseau navigable reste le parent pauvre du transport intérieur avec 1.500 millions de crédits d'Etat, dont une part importante sera consacrée à des travaux de restauration. En fait, si l'on tient compte des dépenses effectuées pour la canalisation de la Moselle, on arrive à un chiffre à peine supérieur aux sommes engagées au titre du IV^e Plan.

La liaison Mer du Nord—Méditerranée.

Sous ce vocable sont groupées toutes les opérations tendant à réaliser une voie navigable à grand gabarit reliant Marseille, le Bas-Rhône et la Saône, d'une part, à la Moselle par le seuil de Charmes et, d'autre part, à Mulhouse, par le Doubs et le seuil de Bourogne. Il s'agit donc d'une œuvre considérable intéressant 22 départements et 32 villes de l'Est et du Sud-Est de la France.

Sans vouloir rentrer dans le détail des arguments qui opposent les adversaires et les partisans de cette liaison, disons que les premiers font état du taux de rentabilité direct qui serait de 3 % seulement, alors que les seconds insistent sur la vertu « fertilisante » de la voie d'eau pour les régions qu'elle traverse, sur la nécessité de désenclaver le bassin lorrain, de remédier à l'emprise économique allemande sur l'Alsace et de développer l'hinterland du port de Marseille.

En face de ces arguments, les prises de position gouvernementales apparaissent au moins incertaines et fluctuantes selon les lieux et les auditoires et nous pouvons constater qu'il n'était nulle part question dans le projet de loi que nous avons à examiner, de liaison navigable Mer du Nord—Méditerranée, mais seulement (p. 150) « d'axe économique » auquel une réalité sera donnée par « la réalisation d'infrastructure de transport ».

Cependant, *les déclarations faites par M. le Premier Ministre à l'Assemblée Nationale à l'occasion de l'examen du projet de V^e Plan et la lettre rectificative déposée par le Gouvernement* ont fourni quelques apaisements à tous ceux qui se préoccupent de la réalisation de cette importante liaison navigable.

En effet, M. Pompidou a notamment déclaré à l'Assemblée Nationale : « Le Gouvernement a tranché. Il a décidé de réaliser l'axe Mer du Nord—Méditerranée sous la forme d'un réseau ininterrompu de voies navigables à grand gabarit avec deux branches conduisant, l'une vers l'Alsace et le Rhin, l'autre vers la Moselle ».

D'autre part, pour rassurer les Alsaciens quant à la réalisation de la branche reliant le Rhin à la vallée du Doubs, le Gouvernement a déposé une lettre rectificative ayant pour objet d'inscrire au V^e Plan, en supplément de la liaison du Rhin à Mulhouse, « la construction d'une voie navigable à grand gabarit entre Mulhouse et Altkirch ».

En ce qui concerne le financement des opérations, en dépit de l'appel au Fonds d'intervention d'aménagement du territoire annoncé par M. le Premier Ministre, les perspectives sont moins encourageantes puisque la dotation prévue pour le V^e Plan ne dépasse pas 538 millions sur lesquels plus de 200 correspondent à des travaux déjà inscrits au IV^e Plan et 100 représentent une participation de la navigation intérieure à l'aménagement du Bas-Rhône jusqu'ici financé essentiellement par la Compagnie Nationale du Rhône.

Ainsi les promesses faites n'aboutissent qu'à la mise en chantier d'ouvrages peu importants eu égard à l'ampleur de la liaison navigable à entreprendre.

L'examen des opérations qui seront engagées de 1966 à 1970 n'est pas plus déterminant. Elles se limitent, en effet, à la canalisation de la Moselle, de Metz à Neuves-Maisons, à la liaison Niffer—

Mulhouse—Altkirch, à l'aménagement de la Saône, de Lyon à Chalons, et à l'amélioration des relations entre le Rhône et Marseille.

Cependant, par décision du Comité interministériel du 26 octobre 1965, un crédit de 10 millions de francs est accordé par le F.I.A.T. pour l'acquisition des terrains d'assiette du Canal Rhin-Rhône dans la région du seuil de Bourogne entre l'Alsace et la Franche-Comté.

**c) Mutation du transport aérien et construction
d'une nouvelle génération d'appareils.**

1° Mutation du transport aérien intérieur.

L'accroissement considérable du transport aérien intérieur (35, puis 25 % par an), doit porter le nombre de passagers transportés par la seule Compagnie Air-Inter aux environs de 2 millions en 1970, chiffre supérieur à celui des personnes qui seront alors acheminées sur nos lignes extramétropolitaines. Ce développement voulu par les Pouvoirs publics est considéré comme un élément important de l'aménagement du territoire. Il suppose une refonte des structures de la Compagnie Air-Inter et une révision de ses rapports avec l'Etat et des investissements importants dans le domaine des appareils et des infrastructures.

Le statut de la Compagnie Air-Inter devra être défini tandis que cette Société sera mise en position concurrentielle avec les autres modes de transport. Ceci suppose une nouvelle définition du transport aérien, affranchi des charges et sujétions qui pèsent sur les lignes internationales et, en particulier, la recherche de toutes les formules permettant un abaissement maximal du prix de revient et des tarifs, une réduction des attentes aux aérodromes et une amélioration des liaisons entre les aéroports et les villes. Les besoins en matériel correspondent, pour Air-Inter seul, à 12 « Caravelle » d'ici 1970.

Sur le plan de l'infrastructure, un certain nombre de grandes villes — et, en premier lieu, Lyon — devront être à même de recevoir le trafic international tandis que les métropoles régionales et les centres annexes pourront être desservis par des appareils moyen-courriers.

Une extension des liaisons intérieures à partir des centres touchés par Air-Inter n'est pas exclue.

2° Construction d'une nouvelle génération d'appareils.

Après une période de relative stagnation, la construction aéronautique devrait connaître, à partir de 1968, une période d'activité intense en raison du développement de la construction du « Concorde », sortie du domaine des études et du prototype pour entrer dans celui de la pré-série.

Il est, d'autre part, à peu près certain qu'à la même date sera entreprise, simultanément en France et en Grande-Bretagne, la construction d'un appareil moyen-courrier à grande capacité

2° LES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

A. — Exécution du IV^e Plan.

Pour comprendre pourquoi les CODER ont été amenées à donner une priorité aux investissements dans les télécommunications (1), il est intéressant de souligner *la croissance de la demande* des éléments les plus caractéristiques des P. T. T., de 1960 à 1964 :

	1960	1964	POURCENTAGE annuel d'accroissement.
			%
I. — Téléphone :			
Abonnements en vigueur au 31 décembre	2.194.000	2.789.000	6,2
Demandes en instance au 31 décembre.	125.000	340.000	29,8
Trafic intérieur (taxes de base).....	5.368 millions.	7.983 millions.	10,5
II. — Téléx. — Abonnements au 31 décembre..	2.897	7.420	26,4
III. — Postes (trafic) :			
Lettres et cartes postales.....	4.945.000.000	6.010.000.000	5
Imprimés et journaux.....	2.275.000.000	2.566.000.000	3
Paquets	233.000.000	270.000.000	3,7
IV. — Services financiers :			
Chèques postaux :			
Nombre de comptes au 31 décembre.	4.709.000	5.801.000	5,4
Montant des avoirs.....	11 milliards.	19,9 milliards.	16
Nombre d'opérations effectuées.....	762 millions.	1.027 millions.	7,8

(1) Sur 20 CODER consultées sur les priorités à accorder, 4 ont donné le premier rang aux télécommunications, 3 le deuxième rang, 4 le troisième rang..

Ce tableau est donc suffisamment parlant pour qu'en ce qui concerne le Plan, nous n'ayons à évoquer que les problèmes ayant trait aux *télécommunications*, celles-ci absorbant d'ailleurs 80 % des dépenses en capital de l'ensemble.

Certes, les crédits accordés au titre du IV^e Plan ont dépassé de 15 % les prévisions initiales mais comme, dans tous les secteurs, la « surchauffe » a été évidente, le rapport d'exécution du IV^e Plan a pu insister sur la « dégradation du service » qui en est résultée ; ne rappelons, pour exemple, que les chiffres des *demandes d'installations téléphoniques* en instance :

ANNEES	DEMANDE nette de nouveaux raccordements téléphoniques.	RACCORDE- MENTS de nouveaux abonnés effectués.	NOMBRE de demandes d'abonnements principaux en instance au 31 décembre.	NOMBRE de demandes en instance relatives à des lignes aériennes.
(En chiffres arrondis.)				
1955	129.000	117.000	77.000	6.000
1956	129.000	113.000	93.000	9.000
1957	130.000	114.000	109.000	13.000
1958	128.000	120.000	117.000	14.000
1959	116.000	121.000	112.000	14.000
1960	139.000	141.000	110.000	15.000
1961	172.000	163.000	119.000	18.000
1962	222.000	182.000	159.000	19.000
1963	264.000	196.000	227.000	28.000
1964	274.000	188.000	313.000	35.000
1965	270.000	220.000	(340.000)	(41.000)
			au 1 ^{er} juillet 1965.	au 1 ^{er} juillet 1965.
1966		235.000		

On comprendra aisément que, dans ces conditions, notre pays ait un rang médiocre quant à la densité téléphonique (nombre de postes pour 100 habitants) :

Densité téléphonique de quelques pays au 1^{er} janvier 1964.

Etats-Unis	44,26	Allemagne-République fédérale	13,12
Royaume-Uni	17,41	Belgique	14,70
Suède	42,25	Pays-Bas	16,80
Suisse	33,95	Italie	9,99
Japon	11,06	France (au 1 ^{er} janvier 1964)	11,09

B. — *Prévisions du V^e Plan.*

Celui-ci a estimé que, d'ici 1985, cette « densité » devrait quadrupler, passant donc de 11,09 à 44,36 — ce qui nous paraît difficile à obtenir au cours des cinq prochaines années avec un volume global d'opérations à engager de 13,5 milliards de francs, la part des autorisations de programme étant fixée à 10,7 milliards (C. N. E. T. exclu).

L'effort portera principalement sur :

— la mise en place d'un réseau de centraux automatiques interurbains à 4 fils ;

— le télex dont le taux de croissance prévu est de 22 % par an (soit 40.000 abonnés en 1979) ;

— l'accélération du taux d'automatisation urbaine qui devra passer de 65 à 80 % au moins ;

— le rattrapage du retard en matière d'installations téléphoniques, le nombre de postes de toute nature prévus pour 1972 devant être de 9.700.000 (dont 4.800.000 pour les abonnés principaux) ;

— le remplacement des lignes aériennes et des centraux les plus vétustes (40 % sont antérieurs à 1935).

Dans les *domaines autres que celui des Télécommunications*, les opérations suivantes seront entreprises ou poursuivies :

— développement de la mécanisation postale (notamment dans les grands centres de tri) ;

— renouvellement partiel de la flotte aérienne, assez vétuste ;

— gestion électronique des comptes de chèques postaux ;

— remplacement des bâtiments vétustes (considéré comme un « préalable » à la réalisation du VI^e Plan) ;

— dotation de 120 millions de francs accordée au C. N. E. T. pour la recherche (communications spatiales, laser, etc.).

Enfin, l'effectif du *personnel*, qui s'est accru de 120.000 unités pendant le IV^e Plan, devra croître selon un rythme analogue, notamment pour renforcer les services postaux et financiers ; par ailleurs, ce personnel devra recevoir une formation professionnelle d'un niveau plus élevé qui lui permettra de s'adapter à l'évolution de la technique.

3° LE TOURISME

A. — *Tourisme et IV^e Plan.*

Au cours des années 1960 à 1965, la situation de notre tourisme a présenté des aspects à la fois positifs et négatifs.

a) *Aspects positifs* : Les progrès accomplis concernent en particulier :

— le développement et la modernisation de l'hôtellerie facilités par l'augmentation du nombre et du volume des prêts (volume multiplié par 2,4 depuis 1961) ; c'est ainsi que le nombre des chambres créées ou modernisées a été sans cesse croissant :

	Création.	Modernisation.
1962	5.366	9.119
1963	6.224	10.205
1964	6.071	9.106
1965 (premier semestre).....	2.303	2.951

Les investissements dans ce domaine ont accru de 5 % la valeur à neuf du patrimoine total ;

— l'accroissement très sensible des différentes activités se rapportant au tourisme social (camping, villages de vacances, auberges de jeunesse, gîtes ruraux) puisque 14,6 % seulement des Français partent en vacances à l'hôtel. A la fin de 1964, la *capacité d'hébergement* du tourisme social se présentait de la façon suivante :

Camping et caravanning.....	3.200 installations ; 1.820.000 places ; 92 millions de nuitées.
Camps de touristes.....	77 installations ; 45.670 places ; 2,4 millions de nuitées.
Villages de vacances.....	76 installations ; 28.000 places ; 1,9 million de nuitées.
Gîtes de France.....	5.500 installations ; 27.500 places ; 2,2 millions de nuitées.

Maisons familiales de vacances.....	435 installations ; 40.000 places ; 4,8 millions de nuitées.
Auberges rurales.....	415 installations ; 9.900 places ; 990.000 nuitées.
Auberges de jeunesse.....	278 installations ; 13.770 places ; 650.000 nuitées.
Refuges de montagne.....	122 installations ; 4.500 places ; 100.000 nuitées.

— le remarquable effort d'équipement des stations de sport d'hiver qui nous place, d'ores et déjà, au premier rang en Europe. Dans ce domaine particulier, les objectifs du IV^e Plan ont été dépassés, puisque 64,4 millions de francs ont été affectés aux « remontées mécaniques » au lieu des 59,3 prévus ;

— le progrès remarquable des ports de plaisance, les pratiquants de yachting étant passé de 12.000 en 1939 à 550.000 en 1964 et le parc représentant 170.000 bateaux de tous pays.

Ces efforts ont été sanctionnés, notamment, pour une augmentation régulière du nombre des touristes étrangers qui passe de 8.600.000 en 1961 à 10.250.000 en 1964.

b) *Aspects négatifs* : malheureusement, ces mêmes touristes séjournent moins longtemps dans notre pays et les Français, pour leur part, se rendent à l'étranger en proportion toujours plus grande : 10 millions en 1964 contre 7.100.000 en 1961.

Cette double évolution se traduit par une diminution très marquée du *solde de notre balance des paiements « tourisme »* qui est passé de 215,9 millions de dollars en 1961 à 33 millions en 1964, pour n'être probablement plus, en 1965 (estimation prévisionnelle), que de 15 millions de dollars, nous plaçant au neuvième rang des pays qui gagnent de l'argent avec leur « industrie » touristique (Espagne, 873 millions de dollars ; Italie, 826 ; Autriche, 385...).

B. — *Tourisme et V^e Plan.*

Ainsi donc le déficit de la « balance touristique » risque fort d'atteindre 240 à 330 millions de dollars en 1970 si la tendance n'est pas fondamentalement renversée par des mesures qu'on a d'ailleurs

commencé à prendre au cours de l'année 1965 (et qui ont été analysées à l'occasion de la loi de finances pour 1966 (1). Ces mesures concernent à la fois le domaine du « tourisme social » (pour inciter le plus grand nombre de Français à prendre des vacances dans leur pays) et celui de l'hôtellerie et du thermalisme, qui restent les pôles d'attraction de la clientèle étrangère et doivent être, à ce titre, développés et modernisés.

a) *Priorité* sera donc donnée *aux activités du tourisme social* (villages de vacances, campings, hôtels pavillonnaires, motels, etc...), à plus long terme à l'aménagement touristique du Languedoc-Roussillon et, enfin, à l'aménagement des sites de montagne.

— 400.000 places et 41.500 lits correspondant à une dépense de 400 millions de francs seront créés en 5 ans :

Auberges de campagne : 15.000 places, soit 7.500 chambres pour un investissement de 50 millions ;

Villages, maisons familiales de vacances : 20.000 lits pour un investissement de 165 millions ;

Gîtes ruraux : 6.500 lits pour un investissement de 45 millions ;

Camping : 385.000 places pour un investissement de 140 millions.

— En montagne, les actions à long terme du IV^e Plan seront poursuivies, avec priorité donnée aux sites de classe internationale — et le volume des investissements prévus pour les « remontées mécaniques » est de 130 millions ; on s'efforcera également de créer cinq parcs naturels « régionaux » pendant la durée du V^e Plan.

— En dehors des actions sur le littoral atlantique (Saint-Jean-de-Monts, Seignosse...) et méditerranéen (notamment en Corse), 100.000 lits seront créés sur *la côte du Languedoc-Roussillon* ; l'ensemble des travaux d'infrastructure représente environ 350 millions. Six stations nouvelles seront fondées, dont deux ont reçu une priorité : la Grande-Motte et Barcarès-Leucate.

— Enfin, la diffusion des sports nautiques sera encouragée sur tout le littoral, notamment dans l'Ouest, et cet effort accompli en faveur des *ports de plaisance* se chiffre à 190 millions pour cinq ans.

b) Mais la France souhaite attirer un nombre toujours plus grand de touristes étrangers (10.250.000 en 1964 et, probable-

(1) Cf. Avis de M. Bouquerel sur le tourisme n° 26, tome XI (session 1965-1966).

ment, 11 millions en 1965) pour ne pas perdre sa place sur le marché du tourisme international. Aussi l'hôtellerie et le thermalisme seront-ils également encouragés :

1. *Hôtellerie* : création de 30.000 à 32.500 chambres et modernisation de 60.000 grâce à des crédits du F. D. E. S. pour un montant de 1.300 millions de francs (soit 260 millions pour chaque année du V^e Plan), ce qui suppose également un allègement du régime fiscal de l'hôtellerie (soumise désormais à la T. V. A. au taux de 6 %) et un assouplissement des conditions de crédit.

2. *Thermalisme et thalassothérapie* : le montant des investissements prévus est de l'ordre de 75 millions en cinq ans, la part à financer sur fonds propres étant de l'ordre de 40 %.

En conclusion de ces quelques considérations essentielles sur le V^e Plan et le Tourisme, il nous a semblé utile d'en donner la traduction chiffrée pour les différents secteurs.

SECTEURS INTERESSES et nature des programmes.	MONTANT DES PROGRAMMES (En millions de francs.)	
	Pour la durée du plan.	Par année.
<i>Hôtellerie :</i>		
a) Créations	32.500 chambres : 1.300 millions de F.	260 —
b) Modernisations	60.000 chambres : 870 —	174 —
	2.170 —	434 —
<i>Tourisme social :</i>		
(Villages de vacances, maisons familiales; gîtes, camping, centres de vacances).	400.000 places dans les camps 40 à 43.000 lits. 400 —	80 —
Etablissements thermaux ou de thalassothérapie.	87 —	17,4 —
Ports de plaisance, piscines et plans d'eau.	190 —	38 —
Remontées mécaniques des stations de montagne.	130 —	26 —
<i>Monuments historiques :</i>		
(Travaux de restauration, d'entretien ou d'aménagement intéressants pour le tourisme).	A titre indicatif 10 — (rubrique nouvelle).	2 —
Total (arrondi)	2.987 millions de F. <i>Soit 3 milliards de F.</i>	597,4 millions de F. <i>Soit 600 millions de F.</i>

V. — La construction de logements et la politique de l'habitation.

1° LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE CONSTRUCTION

1. — C'est à 480.000 que le V^e Plan a fixé le programme global de construction de logements pour 1970. Il s'agit là d'une des seules données chiffrées en valeur absolue inscrite dans le Plan ; de plus, le secteur logements est l'un de ceux au profit desquels les normes inscrites dans le rapport sur les options ont été relevées de 470.000 à 480.000. Au terme de l'effort global attendu, la construction de logements passera de 330.000 en 1963, 370.000 en 1964, 400.000 environ en 1965, à 480.000 en 1970.

2. — L'objectif quantitatif retenu pour le V^e Plan ne correspond pourtant pas au recensement des besoins effectué par la Commission de l'Habitation. Selon les conclusions des travaux menés par cet organisme, 12 millions environ de logements devront être construits entre 1965 et 1985. Si, au cours des vingt prochaines années, on veut répondre à la demande totale de logements et mettre ainsi un terme à la crise de l'habitat, il faudra :

— réduire la crise de vétusté qui affecte notre patrimoine immobilier en rénovant annuellement 2 % des logements existants (soit 6 millions de logements à rénover d'ici à 1985) ;

— répondre à la demande résultant de l'expansion démographique (4 millions de logements en vingt ans) ;

— fournir, au cours des deux prochaines décennies, un million de logements aux ruraux venant s'établir en ville et — eu égard à l'amélioration du niveau de vie — construire un million de résidences secondaires.

3. — Un tel recensement de la demande aurait dû normalement conduire les rédacteurs du V^e Plan à fixer à 600.000 au minimum l'objectif terminal en 1970 mais, en optant pour 480.000 logements, le Gouvernement a adopté « un compromis entre ce qui serait souhaitable en raison de l'ampleur et de la répartition des besoins, et ce qui apparaît raisonnablement possible compte tenu des limitations de l'épargne, de l'importance des équipements liés aux logements, etc. ».

Les rédacteurs du Plan ont donc implicitement admis que le secteur « construction » n'était pas actuellement suffisamment armé pour s'acheminer progressivement vers un rythme de croisière de 600.000 logements annuellement construits. Les efforts entrepris dans les plans d'équipement ultérieurs devront donc dépasser le seuil de 600.000 logements annuellement construits, si l'on veut répondre aux besoins recensés.

4. — Dans la programmation totale des 480.000 habitations, seule la construction de 260.000 logements — dits « logements économiques » — a valeur d'objectif ; une telle réalisation, dépendant directement de décisions de l'Etat sera impérativement défendue. Au contraire, la construction des logements non aidés est une « prévision » dans la mesure où sa réalisation dépend du seul vouloir des particuliers.

Ainsi, comme le souligne le Rapporteur du Conseil économique, M. Chardonnet : « le seul objectif défendu par l'Etat est limité aux 260.000 habitations bénéficiant d'aides ».

5. — Dans les programmes de logements sociaux financés à l'aide de fonds publics ou de prêts spéciaux provenant du Crédit foncier, le nombre des H. L. M. passera de 136.000 en 1965 à 165.000 en 1970 ; celui des I. L. N. de 4.000 à 15.000 ; celui des logements primés ou bénéficiant de prêts du Crédit foncier de 75.000 à 80.000, et le nombre des logements de fonctionnaires sera maintenu à 15.000.

Il ne fait aucun doute que les objectifs du V^e Plan en une telle matière se révèlent nettement insuffisants puisque, selon les avis les plus autorisés, c'est à 200.000 H. L. M. et 200.000 logements bénéficiant de primes de prêts qu'il aurait fallu fixer les objectifs du Plan.

Comme nous l'avons signalé précédemment, à côté des logements économiques dont le financement est assuré sur fonds publics, le loyer adapté aux petits revenus et les conditions d'attribution liées à un plafond de ressources, le financement des autres logements dépendra intégralement des possibilités financières personnelles des futurs propriétaires. *A cet égard, le développement futur de la politique de l'habitat est étroitement lié au renouveau de l'épargne.*

2° LES CONDITIONS DE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE CONSTRUCTION

A propos du financement de la construction, le V^e Plan opère une distinction entre les mécanismes de financement appropriés au développement du secteur privé de la construction et le maintien de l'aide de la collectivité pour le logement des familles dont les ressources sont modestes.

Il ne sert à rien, en effet, de préconiser une relance du secteur privé de la construction de logements, grâce notamment à la promotion de l'épargne, si les conditions d'attribution du crédit privé ne sont pas révisées et si une durée d'amortissement plus longue n'est pas accordée aux candidats constructeurs. Dans la mesure où l'encouragement de l'épargne ne sera pas accompagné d'une politique du loyer de l'argent à taux réduit, les prévisions du V^e Plan seront mises en échec.

En outre, si l'aide de l'Etat demeure une nécessité impérieuse pour assurer le financement des logements sociaux, il est opportun de s'interroger sur la portée des techniques de débudgétisation d'un tel financement ; amorcée au cours des années passées et largement développée dans le cadre du budget de 1966, la décision gouvernementale de débudgétiser le financement de la construction sociale rend le financement de ce secteur concurrentiel d'autres investissements.

Dans la mesure où la réalisation des objectifs quantitatifs inscrits dans la loi de finances n'est pas étroitement liée à l'existence de crédits budgétaires, la loi de finances perd une certaine part de sa force contraignante.

3° LA POLITIQUE DES LOYERS ET L'ENTRETIEN DU PATRIMOINE IMMOBILIER

En ce qui concerne l'entretien du patrimoine immobilier actuel, le V^e Plan prévoit deux séries d'actions : aboutir progressivement à l'unité du marché du logement et améliorer la qualité du parc immobilier actuel.

Rappelons, en premier lieu, que le IV^e Plan insistait également sur la nécessité de tendre progressivement vers l'unité du marché du logement. Le rapport consacré à l'exécution du Plan constate

que les résultats n'ont guère été encourageants dans ce domaine car « ... le ralentissement des hausses autorisées sur les loyers anciens a eu tendance à réduire l'effort financier consenti pour le logement par la plupart des ménages... Les écarts de loyers selon les dates d'occupation ou le régime des constructions se sont considérablement accrus entre les logements terminés depuis 1948 ».

Parviendrons-nous, au cours des années 1965-1970, à freiner le désordre qui règne sur le marché immobilier ? Le V^e Plan prévoit, en effet, une politique de développement des loyers aux fins d'aboutir à un retour progressif à l'unité du marché du logement. Le « relèvement » de tous les loyers — qui actuellement sont maintenus arbitrairement à des niveaux très bas par comparaison avec d'autres — constitue pour le V^e Plan non seulement la condition de toute politique efficace du logement, mais encore la manifestation d'une option économique plus générale visant à aboutir à la vérité des prix. Mais, dans la mesure où la recherche de la vérité des prix est peu compatible avec la politique de stabilité, il serait intéressant de savoir avec quelle rigueur le Gouvernement mènera la politique de hausse des loyers.

Enfin, l'amélioration du patrimoine existant a préoccupé la Commission de l'Habitat du V^e Plan. Un tel effort, chiffré à 200.000 opérations d'amélioration annuelles, a été totalement ignoré par le rapport du V^e Plan.

Dans la mesure où une partie importante (6 à 7 millions) de l'habitat ancien, déjà largement amorti, est susceptible d'accueillir, au prix de travaux de modernisation relativement peu coûteux, les couches les moins fortunées de la population, un effort d'amélioration et de rénovation de ces logements ne peut que contribuer à désirer l'emprise de la crise du logement. Il serait souhaitable que les propositions faites par la Commission de l'Habitat soient reprises et mises en œuvre dans le cadre d'une politique générale de rénovation de notre habitat.

4° LES INCERTITUDES QUI PÈSENT SUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Entre les objectifs annoncés et ceux qui seront effectivement réalisés, trois incertitudes continuent de peser :

— En premier lieu, l'incertitude financière. La réussite de la politique du logement dépend, dans une large mesure, de l'effi-

cacité des moyens financiers qui seront mis à son service. Au cours du V^e Plan, il sera nécessaire, en effet, de rattraper un retard déjà ancien, de faire face aux exigences d'une progression démographique sans précédent et d'une évolution sociale qui s'accélère et rend les candidats au logement plus exigeants : aux aspects quantitatifs de la crise de l'habitat, s'ajoutent donc des aspects qualitatifs. Actuellement, l'investissement dans le logement représente, *grosso modo*, 20 milliards de francs ; les trois quarts de ces sommes correspondent aux investissements directs des particuliers ; sur la base des prévisions du V^e Plan, l'investissement global devrait passer à 28 ou 30 milliards de francs. Bien que ces 8 ou 10 milliards supplémentaires ne représentent que 9 à 10 % du supplément du revenu national attendu du V^e Plan, il est permis de se demander si le secteur « construction » parviendra à les obtenir.

— En second lieu, le développement de la spéculation sur les terrains à construire exige le renforcement de la politique foncière. Sans doute, certains cadres juridiques existent déjà en la matière, mais le développement du droit de préemption dans les Z. A. D., la réforme de l'expropriation ou le bail à construction n'auront d'efficacité que si des ressources financières importantes sont mises à la disposition des collectivités publiques pour constituer des réserves foncières.

— Enfin, le développement de la productivité et l'amélioration des techniques de construction constituent la troisième condition de la réussite de notre politique de l'habitat dans le V^e Plan. N'oublions pas que les entreprises du bâtiment et des travaux publics emploient le quart de la main-d'œuvre masculine industrielle : l'importance d'un tel secteur postule une politique de renouveau tant dans les méthodes de passation des marchés que dans celles concernant la rationalisation du travail.

Pour conclure, il nous suffira de poser la remarque suivante : en matière de logement, la progression annuelle, qui a atteint 11,8 % entre 1961 et 1965, alors que la prévision était de 5,7 %, est fixée par le V^e Plan à 2,7 %.

VI. — La politique de l'eau (1).

L'importance, la priorité même des problèmes de l'eau sous tous leurs aspects avaient été reconnues dans le rapport sur les options. Cette position se trouve confirmée dans le projet soumis au Parlement. Elle traduit une prise de conscience de la gravité de l'ensemble des problèmes de l'eau et la volonté d'amorcer une politique qui, non seulement permette de satisfaire les besoins nouveaux, mais aussi oriente les efforts pour lutter contre la pollution, pour accroître les ressources disponibles et pour intensifier l'action de protection contre la mer et les inondations.

Le V^e Plan fait référence à la loi du 16 décembre 1964 sur « le régime et la répartition des eaux et la lutte contre leur pollution » qui constitue un élément important d'une politique de gestion coordonnée des ressources en eau. Compte tenu de la part active prise par le Sénat dans la mise au point de cette loi, nous ne pouvons que souscrire sans réserve aux engagements de principe renouvelés par le Gouvernement. Il nous paraît toutefois souhaitable que soit accélérée la mise en place des moyens de contrôle, d'administration, de gestion de la ressource « Eau ». La pollution gagne chaque jour du terrain, les zones sensibles attendent impatiemment une meilleure répartition de la ressource, des positions se prennent en hâte, ici et là, escomptant restreindre par ce moyen les contraintes instituées par le législateur. Il nous paraît souhaitable que la publication rapide des décrets d'application de la loi réduise, dans la limite du possible, cette période de transition.

S'agissant enfin des investissements prévus par le V^e Plan pour l'alimentation en eau et l'assainissement, on notera que si un réel effort est prévu en faveur des équipements urbains, il n'en va pas de même pour les équipements ruraux qui resteront à un niveau très inférieur à l'indice de progression de 54-55 % prévu pour les équipements collectifs. Il nous paraît très regrettable que la priorité reconnue par le Plan en faveur de la politique de l'eau ne se traduise absolument pas dans ce domaine où nous avons cependant un retard considérable et inadmissible.

(1) Cf. Annexe établie par M. Lalloy : « Les problèmes de l'eau dans le V^e Plan », p. 123.

VII. — L'Outre-Mer.

Il semble qu'en ce qui concerne les départements d'Outre-Mer, d'une part, et les Territoires d'Outre-Mer, d'autre part, l'idée de plan — en s'y acclimatant — se soit précisée, « affinée » — et que le « sectoriel » soit venu ici au secours de l'étude générale, quelquefois imprécise, des « objectifs en volume » et des « indications en valeur ».

En effet, pour les départements d'Outre-Mer, les quatre commissions locales ont eu le temps de faire connaître leurs conclusions sur lesquelles a travaillé la Commission centrale des départements d'Outre-Mer ; quant aux territoires d'Outre-Mer, c'est la première fois qu'ils étaient inclus dans le « planning » français par souci d'un développement économique accéléré dont ils avaient le plus urgent besoin.

Il ne saurait d'ailleurs être question ici d'analyser longuement les deux annexes importantes consacrées à ces entités géographiques par le volume sectoriel concernant le V^e Plan (1), mais seulement d'en dégager les orientations principales.

1° LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

a) Incontestablement, le IV^e Plan a vu l'accroissement de leur production et l'amélioration de leur niveau de vie, de 1962 à 1965. C'est ainsi que, dans les deux seuls départements antillais, la croissance de la P. I. B. a été de 7,8 % (objectif du IV^e Plan : 6 %). Il faut néanmoins reconnaître que si quelques secteurs (industrie, forêt et tourisme) ont connu un certain « démarrage », d'autres (telles l'agriculture et la pêche) ont connu des résultats plutôt décevants.

b) La politique d'alignement en matière sociale, par rapport à la métropole, a été poursuivie et s'est traduite par l'augmentation du S. M. I. G., celle des dépenses de prestations sociales (+ 80 % de 1961 à 1965) et de la consommation des ménages (7,86 % dans les trois départements insulaires contre 5,6 % en métropole).

c) Un certain nombre de problèmes fort importants n'ont pas reçu de solution :

— l'expansion démographique s'est accélérée selon un taux quatre fois supérieur à celui de la métropole (de 1961 à 1965, la

(1) D. O. M., p. 413 à 460 ; T. O. M., p. 461 à 480.

population des quatre départements d'Outre-Mer a augmenté de 13,7 % ;

— *la croissance économique par tête* n'a donc été que de 4 %, laissant ainsi les D. O. M. dans la frange sous-développée de notre économie ;

— *le pourcentage de la population active* ne dépasse pas 34 % (25 % seulement à la Réunion) ;

— *la position concurrentielle des D. O. M.* s'est dégradée, car la majoration des salaires a atteint, en quatre ans, 35 à 42 % et les charges sociales ont suivi leur relèvement nominal ;

— *les prix à la consommation* ont donc augmenté, annulant — pour le consommateur — les bienfaits de l'accroissement de la P. I. B.

d) A l'égard des D. O. M., *le V^e Plan repose sur trois options fondamentales* : le taux de croissance, les fondements du développement, l'équilibre entre la croissance et le progrès social.

1. — Compte tenu de l'accroissement démographique prévu (population doublant en vingt-cinq ans aux Antilles et en vingt-deux ans à la Réunion), *le taux de croissance annuel de la P. I. B. devra être de 7,5 % par an* pour les départements insulaires et de 17 % pour la Guyane.

2. — On s'efforcera de tirer *le meilleur parti du potentiel local* par une exploitation prioritaire des ressources locales (agriculture et tourisme), par la poursuite de la réforme foncière — tout en favorisant *la migration vers la métropole* afin de rétablir l'équilibre sur le marché du travail.

3. — Enfin, une action efficace d'éducation devra aboutir à *une diminution du taux de la natalité*.

e) Dans le cadre très étroit qui nous est imparti, nous n'aurons garde de développer *les perspectives sectorielles* de chaque département d'outre-mer, renvoyant pour cela à l'analyse très précise qui en a été faite par le Commissariat général du Plan.

Qu'il nous soit permis, cependant, de relever quelques-uns des « orientations » retenues pour l'ensemble des D. O. M. :

— *la part de l'industrie* dans la croissance de la P. I. B. devra être de 8 % en 1970 (4,8 % en 1963) ;

— *la croissance annuelle de l'agriculture* sera de 5,2 % de 1963 à 1970 ;

— la production forestière (Guyane) devra passer de 77.500 mètres cubes de « bois rond » en 1965 à 320.000 mètres cubes en 1970 ;

— le nombre de *chambres* construites : 755, fin 1965 ; 3.095, fin 1970 ;

— une action importante sera accomplie en faveur des *ports* et des *aérodromes* ;

— la production d'énergie électrique devra être doublée ;

— le nombre de *logements* à construire sera compris entre 38.000 et 43.000 ;

— le taux de scolarisation de l'enseignement primaire devra atteindre 94 % fin 1972.

On comprend aisément que ces différentes actions ne puissent être menées à bon terme sans une politique planificatrice qui portera à la fois sur l'emploi et la formation professionnelle (notamment à la Réunion où l'excédent de main-d'œuvre inemployé est le plus important), sur la régulation des naissances, sur la rationalisation des circuits commerciaux (en s'efforçant, notamment, de réduire les charges dues à la distance et à l'insularité), sur le financement des investissements, enfin.

Disons, en terminant, que les crédits nécessaires à la réalisation des équipements inscrits au Plan pour la période 1966-1970 peuvent être évalués ainsi :

Autorisations de programme :

Pour le F. I. D. O. M. 750 millions de francs.

Pour les ministères techniques.. 1.023 millions de francs.

Investissements attendus du second

Fonds européen de développe-

ment 100 millions de francs.

*
* *

2° LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

a) Depuis la loi du 30 avril 1946, des plans particuliers à chaque territoire sont financés par le F. I. D. E. S., auquel — depuis 1960 — le F. E. D. ajoute son concours.

Les subventions budgétaires, avances et prêts du Trésor se sont élevés à 407 millions de 1961 à 1963. En voici la répartition au 1^{er} janvier 1964 (en milliers de francs) :

	SOURCES DE FINANCEMENT						Total général.
	F. I. D. E. S.	Budget de l'Etat.	Budgets des territoires et des collectivités locales.	Total des subventions budgétaires nationales.	Fonds européen (F. E. D.).	Avances et prêts du Trésor.	
Crédits accordés...	125.888	45.165	65.264	236.317	66.313	105.094	407.724
Crédits utilisés ...	105.375	37.817	50.421	193.613	13.230	105.094	311.937

Parmi les résultats des opérations financées au cours de cette période (et faute de pouvoir entrer dans les détails), il faut relever notamment :

— le développement de *l'enseignement primaire* (scolarisation presque totale des Territoires du Pacifique) ;

— celui de *la métallurgie du nickel* en Nouvelle-Calédonie (dont la production a triplé de 1954 à 1961) ;

— le premier essor de *l'industrie touristique*, surtout dans les T. O. M. du Pacifique.

On doit signaler cependant que, dans le domaine agricole et dans celui de la pêche, les résultats ont été médiocres et que « l'étoffement » de l'appareil administratif et social a gonflé les dépenses des Territoires.

b) Le V^e Plan (1966-1970) devra tenir compte, dans les T. O. M. de certaines données :

— une croissance démographique notable : ils passeront de 462.000 habitants en 1963 à 532.000 en 1970 (soit + 15 %), « poussée » accentuée en Polynésie, en Nouvelle-Calédonie et aux Comores ;

— la régression d'activités importantes : phosphates de Makatéa, travaux du C. E. P., par exemple ;

— la croissance des dépenses de santé et d'enseignement (32,5 % du montant des budgets).

c) Trois types d'actions constituent des « objectifs prioritaires » :

— le développement des activités liées au tourisme, à la transformation des produits bruts et à la pêche ;

— des actions « d'équilibrage » (notamment en matière agricole : réforme foncière, recherche agronomique...);

— opérations de rénovation des villes principales et implantation de la radio et de la télévision à Papeete, Nouméa, Djibouti.

De ces « priorités » résultent — comme pour les D. O. M. — un certain nombre de *prévisions sectorielles* qu'il n'est pas dans nos intentions d'énumérer (cf. Annexes, p. 469 et suiv.). Qu'on sache seulement qu'elles répondront dans les principaux secteurs aux considérations ci-après :

1. — Dans le *secteur rural*, le souci de développer les productions vivrières, les cultures d'exportation (coprah, vanille, plantes à parfum, café) et l'élevage (sous la forme intensive) ;

2. — Donner à *la pêche* un caractère industriel (porter de 7.000 à 12.000 tonnes le poisson à transformer en « surgelé », à Saint-Pierre et Miquelon) ;

3. — Dans le *secteur minier*, diversifier les ressources (chrome et fer de la Nouvelle-Calédonie essentiellement).

4. — Accroître le *capital hôtelier* de la Polynésie (900 chambres supplémentaires) et de la Nouvelle-Calédonie.

5. — Quant aux *infrastructures*, deux objectifs seront recherchés :

— l'amélioration des liaisons avec l'extérieur ;

— le développement des communications intérieures en liaison avec le tourisme.

6. — Enfin, dans le domaine de *l'enseignement*, on renforcera la qualité du personnel enseignant du premier degré (le taux de la scolarisation devra passer à 25 % en Côte française des Somalis et, aux Comores, de 12 à 25 %).

d) *La croissance de la P. I. B. devra être de 30 %* (par rapport à 1965), soit augmenter de 451 millions de francs dans les quatre T. O. M. principaux (Nouvelle-Calédonie, Polynésie, Côte française des Somalis, Comores) mais, pour l'ensemble des Territoires, le taux annuel de croissance par habitant sera seulement de 3 %.

Comment cette augmentation sera-t-elle financée ?

Contributions du F. I. D. E. S. : 340 millions (dont 90 pour la section générale et 250 pour les sections locales) ;

Contributions des *Ministères métropolitains* : 232,2 millions (dont 204,7 pour les autorisations de programme) ;

Intervention des *Etablissements de crédit public* : 300 millions ;

Participation des *Territoires* : 100 millions ;

Concours du *Fonds européen de développement* : 70 millions.

A cet ensemble, dont le montant s'élève à 1.042,2 millions de francs (nettement supérieur aux 407 millions de la période 1961-1963), il convient d'ajouter 810 millions provenant du financement privé et consacrés essentiellement au renouvellement du capital immobilier et des équipements des entreprises industrielles, agricoles et commerciales.

CHAPITRE V

LA REGIONALISATION DU PLAN ET L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

I. — Les techniques de régionalisation du Plan.

Le problème de la régionalisation du Plan a été très longuement débattu par le Sénat lors de l'examen du IV^e Plan. Pour permettre aux Assemblées parlementaires de mieux suivre, chaque année, l'exécution du Plan à l'occasion du vote de la loi de finances, le Sénat a adopté, le 5 juillet 1962, lors de la discussion du IV^e Plan, et sur proposition de M. Dailly, Rapporteur de votre Commission des Affaires Economiques et du Plan, un amendement ainsi conçu :

« Le projet de loi de finances sera, en outre, accompagné d'une annexe générale récapitulant l'ensemble de l'effort financier prévu par le budget de l'Etat pour l'exécution des tranches opératoires décidées en application du Plan de développement économique et social.

« Ce document comprendra notamment :

« — d'une part, une récapitulation des crédits, autorisations de programme et crédits de paiement par secteurs économiques et sociaux ;

« — d'autre part, une récapitulation de ces crédits par région de programme. »

L'adoption d'une telle présentation des crédits budgétaires permettait :

— de rendre plus efficace et plus concret l'examen des dispositions budgétaires dans le cadre de l'exécution annuelle du Plan en s'attachant à contrôler l'orientation et la localisation des investissements ;

— de rassembler, dans un cadre homogène, les diverses opérations intéressant une même région et dont le financement est souvent dispersé dans de nombreux documents budgétaires.

Comment se présentent, dans le cadre du V^e Plan, les procédures de régionalisation ? Par quel moyens « la voix de nos régions » peut-elle être entendue par le planificateur central, soit dans le cadre de l'élaboration du Plan, soit dans celui de son exécution ?

Schématiquement analysées, les procédures de régionalisation du Plan comportent trois phases : une phase initiale située avant le vote des options principales ; une phase intermédiaire comprise entre *les deux votes* du Parlement, portant respectivement approbation des options et approbation du Plan ; enfin, une phase terminale consacrée à l'établissement des tranches régionales.

1. — Au cours de la phase initiale de régionalisation qui s'est déroulée antérieurement à l'examen des options du V^e Plan par le Parlement, des études régionales à long terme ont été entreprises, notamment par la Commission Nationale de l'Aménagement du Territoire (C. N. A. T.). Bien que le cadre géographique de ces études ait souvent débordé celui — plus étroit — de la région de programme, les instances régionales ont été associées à ces études et ont pu faire connaître leur avis.

Le résultat de ces travaux figure d'ailleurs dans l'excellent Rapport de la C. N. A. T., annexé au document du projet de loi portant approbation des principales options du V^e Plan.

2. — La phase intermédiaire de régionalisation du Plan a débuté après le vote de la loi sur les options. Cette phase a été marquée principalement par l'élaboration de rapports économiques préparés par les Préfets de région, après avis des Commissions de développement économique régional (1).

Le dépouillement des vingt rapports économiques a permis, de dégager, selon les renseignements que nous avons pu recueillir, certaines priorités, sans pour autant parvenir à individualiser les diverses opérations d'investissement qu'impliquent de telles priorités. Le Conseil Economique et Social (Section des Economies Régionales) a inséré dans son avis un tableau récapitulatif des diverses actions prioritaires dont la réalisation est mentionnée dans les rapports de synthèse établis par les Préfets.

(1) Selon les renseignements communiqués à l'Assemblée Nationale par M. Ansquer, dans son rapport sur les crédits pour 1966, des Services du Premier Ministre (aménagement du Territoire), les C. O. D. E. R. comprennent 920 membres et sur ces 920 membres, 255 représentent les collectivités locales (103 maires et 152 conseillers généraux).

Les traits essentiels, communs à tous ces documents, se résument ainsi :

A propos des orientations à long terme du développement régional, l'ensemble des documents parvenus au Commissariat Général du Plan préconise le développement des relations économiques entre régions et le renforcement de l'aménagement urbain et de l'aménagement rural.

A moyen terme, c'est-à-dire dans la perspective quinquennale du V^e Plan, les divers rapports mettent l'accent sur les problèmes d'emploi dans les secteurs industriels agricoles et des services ; les modalités de départ hors de l'agriculture et les conditions de reclassement des émigrants ruraux y sont étudiées.

Enfin, en ce qui concerne les priorités à accorder aux équipements publics, les *investissements routiers* et le *développement de l'équipement urbain* se classent en tête.

On peut donc conclure, d'après les renseignements ainsi communiqués, que le souci le plus marquant des instances régionales concerne le désenclavement économique des régions par un certain renforcement de la mobilité de la main-d'œuvre et des moyens de production à l'intérieur du cadre régional. Ce désenclavement implique aussi le développement des relations interrégionales par le renforcement des voies de communication et des structures urbaines.

3. — Enfin, *une troisième phase de régionalisation* doit commencer après l'adoption du Plan par les Assemblées parlementaires.

Comment sera réalisée la projection géographique du V^e Plan et selon quelle procédure en seront élaborées les tranches régionales ? C'est là un problème d'autant plus important qu'il concerne l'avenir : il serait donc souhaitable d'obtenir sur cette troisième phase des renseignements précis. Des « tranches régionales » seront élaborées très prochainement dès 1966 : il convient donc de savoir selon quelle procédure ces tranches régionales seront déterminées. Pourra-t-on parler d'une procédure de régionalisation décentralisée ou, au contraire, d'une procédure déconcentrée, c'est-à-dire purement administrative ?

Dans la mesure où les C. O. D. E. R. ont compétence pour donner un avis sur les problèmes régionaux d'exécution du V^e Plan, il sera intéressant de connaître l'accueil réservé à leurs suggestions.

Il est encore trop tôt pour porter un jugement d'ensemble sur la valeur de la consultation des instances régionales dans l'élaboration du V^e Plan puisque la régionalisation du Plan n'est pas achevée. Il sera capital toutefois pour les collectivités locales de savoir quelle influence ont pu exercer les observations ou les critiques figurant dans les rapports régionaux sur le contenu même du V^e Plan.

En d'autres termes, il sera utile de savoir, et actuellement le Parlement ne dispose d'aucun moyen pour le vérifier, si les études menées à l'échelon régional ont été, sont ou seront susceptibles d'infléchir les décisions du planificateur central.

Il ne fait pas de toute que, quelle que soit la solution retenue, la valeur des avis et des suggestions présentées par les instances régionales dépendront, dans une large mesure, de l'amélioration des connaissances économiques (comptabilité régionale, études spécifiques, etc.) existant dans chacune des régions de programme. Le développement d'un appareil statistique spécifiquement régional et le renforcement d'organismes d'études purement régionaux contribueront à renforcer le « poids » des avis exprimés par ces instances.

En outre, tout en reconnaissant l'importance d'une telle consultation, il faut noter que la régionalisation a des limites : s'il est indispensable que l'aspect régional des problèmes éclaire l'aspect sectoriel et l'aspect national du Plan, il serait pour le moins dommage qu'il s'y substitue (1).

Quoi qu'il en soit et malgré les différentes réserves qu'elle a été amenée à formuler à propos de la politique d'aménagement du territoire, votre Commission des Affaires Economiques et du Plan estime qu'il y a eu pour le V^e Plan une certaine amélioration des conditions générales d'élaboration.

(1) Cf. Rapport pour avis de M. Filippi, sur le budget du Commissariat général du Plan d'Équipement et de la Productivité n^o 25, session ordinaire 1963-1964, tome XI.

II. — Le contenu de la politique d'action régionale.

Parmi les diverses actions prévues au titre de l'expansion régionale dans le V^e Plan, on peut distinguer :

— *les actions sectorielles* dont la mise en œuvre concerne l'ensemble du territoire : modernisation de l'agriculture et aménagement de l'espace rural, définition d'une armature urbaine hiérarchisée, développement du réseau de communications, politique de l'eau ;

— *les actions généralisées* entreprises dans certaines régions : dans cette catégorie, on peut ranger la politique de développement des régions du Nord et de l'Est, la modernisation de Paris et le développement du Bassin parisien ;

— *les actions spécifiques* entreprises dans certaines régions : industrialisation de l'Ouest de la France, aménagement du Languedoc-Roussillon...

Dans la gamme des opérations ainsi rappelées, il n'est pas possible de reprendre un à un l'ensemble des projets envisagés qui, d'ailleurs, font l'objet d'observations dans les développements consacrés aux priorités sectorielles. Ne pouvant aborder l'ensemble des problèmes relevant de la politique d'aménagement du Territoire, il nous a paru utile de nous limiter à quelques observations.

Rappelons, en premier lieu, qu'au terme du débat à l'Assemblée Nationale, le Gouvernement a accepté — par lettre rectificative — de compléter le texte du V^e Plan en ce qui concerne l'industrialisation de l'Ouest du Territoire. Les dispositions insérées dans le Plan prévoient notamment que le pourcentage des emplois industriels nouveaux à créer jusqu'en 1970, dans les régions de l'Ouest, par rapport au total des emplois industriels nouveaux sur l'ensemble du Territoire, sera porté de 35 à 40 %. Comme l'objectif ainsi défini se révèle difficile à atteindre, le Gouvernement a inséré dans le texte du Plan un développement nouveau ainsi conçu :

« C'est pourquoi, dès qu'il sera possible de faire une comparaison significative entre les résultats obtenus et ceux qui correspondraient à une progression normale vers les objectifs, c'est-à-dire en

principe à la fin de la deuxième année du Plan, le Gouvernement procédera, au vu de cette comparaison, à un réexamen de l'ensemble des actions entreprises en vue de la réalisation des objectifs. »

En second lieu, le Gouvernement a tenu également — par lettre rectificative — à ce que la construction d'une voie navigable à grand gabarit entre Mulhouse et Altkirch soit inscrite dans le Plan.

De plus, comme parmi les options de la politique d'aménagement du Territoire, l'une concerne la définition d'une « armature urbaine hiérarchisée », et l'autre, l'aménagement de la région parisienne, il nous paraît utile de nous interroger sur la compatibilité de ces deux options.

Il ne faut pas oublier, en effet, qu'avant même que le Plan n'ait reçu un commencement d'exécution, le dialogue Paris-Province prend un ton assez nouveau puisque la région parisienne est dotée, désormais, d'un « schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme » et que de telles études — hormis celles qui sont réalisées à Lyon — n'existent pas à notre connaissance pour la province.

Quel objectif poursuivent en effet les promoteurs du développement des capitales régionales, sinon conférer à certaines unités urbaines, par une politique appropriée, un « poids » économique susceptible de contrebalancer l'influence de Paris. Par l'abondance et la variété des emplois qu'elles sont susceptibles d'offrir aux populations des régions environnantes, les huit capitales régionales dont la création et le développement sont inscrits dans le V^e Plan auront vocation pour offrir des avantages quasi-équivalents à ceux que procure actuellement Paris. Il n'est plus nécessaire, selon nous, de reprendre la démonstration du danger que fait courir à Paris et à l'ensemble de la France une hyperconcentration parisienne. Grâce au pouvoir attractif de chaque métropole d'équilibre, ceux qui normalement auraient dû émigrer vers Paris iront vers ces centres urbains. Mais dans cet essai de dialogue d'un genre nouveau entre Paris et la province, la capitale se présente avec une supériorité incontestable, supériorité tenant non seulement à ses qualités de « capitale » mais encore à l'importance des études d'urbanisme menées par le district de Paris, dans le cadre du schéma directeur de la Région parisienne.

Alors que le V^e Plan fait seulement référence à la nécessité d'élaborer des P. A. D. O. G. (Plans d'Aménagement et d'Organisation générale) ou des schémas directeurs, dans les capitales pro-

vinciales, la Région parisienne est déjà dotée de tels documents, approuvés d'ailleurs par les plus hautes autorités de l'Etat. Le handicap qui pèse sur le développement des capitales régionales au détriment de Paris ne tient pas seulement à l'existence de schémas d'urbanisme mais au contenu même de ces schémas et à la « cohérence » de ses conclusions avec une politique d'aménagement du Territoire digne de ce nom. Le Conseil Economique et Social — Section des économies régionales — a eu l'occasion d'aborder le problème de l'intégration du schéma directeur de Paris à la politique d'ensemble des économies régionales.

Comme nous l'avons déjà signalé, une telle question était justifiée par l'existence *d'un seul schéma* — celui de la région dont on veut freiner la croissance — et par l'absence de tout document du même genre au profit des unités urbaines qui ont précisément pour rôle d'équilibrer le « poids » économique de Paris. Ce déséquilibre risque d'ailleurs de se développer avec d'autant plus de rapidité que *le Paris de 14 millions d'habitants* est inscrit dans le schéma de la Région parisienne comme une évolution inéluctable.

Nous ne pouvons qu'approuver la proposition du Président Millot estimant que « nous sommes insuffisamment éclairés, dans l'état actuel des choses, pour prendre une décision aussi grave que celle qui consiste à porter la population parisienne à 14 millions d'habitants ». En effet, une fois admis le principe d'un Paris de 14 millions d'habitants, il sera difficile d'en rester aux normes ainsi définies ...

Il ne s'agit pas, bien sûr, de mettre en cause la qualité des travaux — particulièrement remarquables — de ceux qui ont contribué à élaborer le schéma directeur de la Région de Paris, mais il s'agit de savoir si une capitale de 14 millions et plus, très probablement, est compatible — dans le cadre de notre politique d'aménagement du Territoire — avec une France dont les huit capitales régionales ne possèdent pas encore de schémas directeurs ; car, en ce qui concerne l'aménagement de Paris dans le cadre du développement de l'ensemble du Territoire : « il apparaît beaucoup plus urgent et sans doute beaucoup plus raisonnable, de porter d'abord et avant tout l'effort financier sur l'aménagement. Le rattrapage prioritaire de l'infrastructure, réalisé en tenant compte dès maintenant du schéma directeur et des perspectives qu'il ouvre, aurait le double avantage d'améliorer la condition des Pari-

siens d'aujourd'hui et de ménager l'avenir en ce qui concerne la croissance ».

« Une telle politique suppose, rappelons-le, un effort de limitation de la croissance beaucoup plus vigoureux que celui pratiqué actuellement, et ceci d'ailleurs sans méconnaître les problèmes posés par cette limitation » (1).

Signalons enfin que la restructuration de l'espace rural constitue également une orientation importante du V^e Plan : les diverses actions envisagées concernent notamment la poursuite des grands aménagements régionaux, une politique active de remembrement, du reboisement et l'aménagement des centres ruraux.

(1) Cf. Avis et Rapports sur le projet de V^e Plan au Conseil économique et social (p. 56).

ANNEXE

LES PROBLEMES DE L'EAU DANS LE V^e PLAN

(ETUDE FAITE PAR M. LALLOY, SÉNATEUR.)

L'intérêt, la priorité même des problèmes de l'eau sous tous leurs aspects : eaux d'alimentation, eaux industrielles et agricoles, eaux usées des villes et des villages, lutte contre la pollution, avaient été reconnus dans le rapport sur les principales options qui commandent la préparation du V^e Plan (Assemblée Nationale : document n° 1154, tome II, page 134).

Cette prise de position est renouvelée dans le texte définitif du V^e Plan (document n° 1617, Assemblée Nationale, première session ordinaire 1965-1966).

Nous y lisons, page 135, sous le 7°, L'Eau, des affirmations qui paraissent bien marquer que le Gouvernement a pris conscience de la gravité de l'ensemble des problèmes de l'eau et qu'il entend s'attacher à leur solution globale non seulement « en engageant, en plus des opérations traditionnelles réalisées au titre des équipements industriels, agricoles et urbains, des investissements en vue de la défense contre les eaux et de construire des ouvrages collectifs à buts multiples, c'est-à-dire tendant à la fois à l'approvisionnement et à la régularisation des ressources en eau, et bénéficiant à toutes les catégories d'utilisateurs (industries, exploitations agricoles, consommations urbaines) ».

Il est fait ensuite référence à la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution en mettant l'accent sur l'action concertée des comités et des agences financières de bassins.

Le Sénat qui s'honore de la part active qu'il a prise à la mise au point de la loi du 16 décembre 1964 ne peut que souscrire sans réserve aux engagements de principe renouvelés par le Gouvernement à l'occasion du V^e Plan.

Nous saisissons cependant l'occasion qui nous est offerte pour rappeler que l'année 1965 s'est écoulée sans que les nombreux décrets qui doivent permettre l'application de la susdite loi aient été publiés, à l'exception toutefois du décret du 3 septembre 1965 relatif à l'organisation du Comité national de l'eau.

Or, la mise en place des moyens de contrôle, d'administration, de gestion de la ressource « Eau » doit être accélérée. La pollution gagne chaque jour du terrain, les zones sensibles attendent impatiemment qu'une meilleure répartition de la ressource vienne alléger leurs inextricables difficultés, des positions se prennent en hâte ici et là en escomptant restreindre par ce moyen les nouvelles contraintes instituées par la loi. Nous pensons qu'il serait indiqué de réduire, dans la limite du possible, cette période intercalaire.

Analyse des dispositions inscrites dans le V^e Plan.

Nous traiterons successivement :

— des équipements collectifs urbains : alimentation en eau, assainissement, épuration ;

— des équipements collectifs ruraux : alimentation en eau et assainissement des villages.

Equipements collectifs urbains.

Alimentation en eau :

Si l'on se réfère aux études faites au niveau des diverses instances, on peut estimer, compte tenu d'une augmentation de la population urbaine de 4 millions d'habitants, que la dépense à investir au cours des cinq années couvertes par le V^e Plan serait de 3.500 millions de francs.

A cette dépense, correspondant à des besoins nouveaux, il convient d'ajouter le coût du rattrapage des besoins antérieurs non satisfaits : ils sont évalués à 1.320 millions de francs ; par ailleurs, la reconstruction de réseaux défectueux implique un investissement de l'ordre de 1.000 millions.

Si l'on admet que le retard doit être absorbé en 15 ans, ce qui représente un délai d'attente presque insupportable, c'est donc un investissement de $2.320 \times 1/3 = 773$ millions qu'il faut envisager à ce titre pendant le V^e Plan.

Au total, l'investissement serait de $3.500 + 773 = 4.273$ millions.

Assainissement urbain.

La même hypothèse que précédemment, c'est-à-dire l'accroissement de population de 4 millions d'habitants, nous conduit à fixer à 1.625 millions de francs le montant des investissements à effectuer à ce titre au cours du V^e Plan dont, pour les stations d'épuration, 400 millions de francs.

Mais, dans le domaine de l'assainissement urbain un lourd passif doit être comblé : il est évalué à 8.850 millions, dont 2.200 millions pour les stations d'épuration. Le rattrapage de ce retard s'impose si l'on veut être dans la ligne d'action de lutte contre la pollution posée par la loi du 16 décembre 1964 ; se proposer 15 ans pour résorber ce retard est excessif, particulièrement en ce qui concerne les stations d'épuration. Si nous maintenons cependant cette hypothèse

8.850

pernicieuse, elle nous conduit à un investissement de $\frac{\quad}{3} = 2.950$ millions

pour les cinq années du V^e Plan, ce qui, ajouté aux 1.625 millions nécessités par les besoins nouveaux, *implique un investissement total de 4.575 millions.*

Pour l'ensemble des équipements urbains, l'investissement minimum à prévoir serait de $4.273 + 4.575 = 8.848$ millions.

Le tableau de la page 119 du Plan prévoit que l'ensemble des équipements urbains engagera des opérations à concurrence de 16,20 milliards impliquant 2,30 milliards d'autorisations de programme.

Et, à la page 134, il est précisé que « les équipements — d'un montant de 8,80 milliards de francs — destinés à l'eau et à l'assainissement couvriront l'alimentation en eau potable des nouveaux citadins ainsi que l'augmentation de la consommation ».

Nous constatons la quasi-similitude de cette évaluation de 8,8 milliards avec celle que nous proposons comme hypothèse minimale, soit 8,848 ; cette constatation ne peut que nous satisfaire, surtout si l'on veut bien noter que les travaux préparatoires du V^e Plan avaient fait un sort beaucoup moins acceptable aux travaux d'équipement urbain.

Par contre, il convient de signaler l'insuffisance présumée des autorisations de programme dont le total est de 2,30 milliards pour l'ensemble des équipements urbains.

Si l'on tient compte des nouveaux taux de subvention précisés par l'arrêté du ministre de l'intérieur en date du 12 octobre 1965, on peut imaginer que le taux moyen applicable aux distributions d'eau serait de l'ordre de 15 % et celui des

assainissements de l'ordre de 30 %, ce qui impliquerait que les crédits d'autorisation de programme soient de l'ordre de 2 milliards pour l'ensemble des équipements « Eau » et « Assainissement ».

La marge de 0,3 milliard restant pour les autres travaux de la rubrique « Equipements urbains » est faible ; nous nous bornons à signaler, sous toute réserve, ce qui nous paraît être une anomalie.

Equipements collectifs ruraux.

Alimentation en eau potable et assainissement :

Au début de 1966, lorsque démarrera le V^e Plan, un habitant des campagnes sur trois sera encore privé d'eau courante : sur 21,8 millions de ruraux, 7,4 millions ne seront pas encore desservis par des distributions d'eau publique ou par des installations individuelles satisfaisant aux normes modernes.

Le montant des travaux à entreprendre pour alimenter en eau potable ces populations peut être évalué à 12 milliards environ, évaluation à laquelle il y a lieu d'ajouter une estimation globale de 6,6 milliards correspondant à l'assainissement de villages.

Ces données avaient conduit les groupes de travail spécialisés, constitués dans le cadre du Commissariat général du Plan, à estimer à 8.200 millions de francs le volume des travaux dont la réalisation leur était apparue souhaitable au cours du V^e Plan, quelles que soient les modalités de financement.

Ce volume de travaux se décomposait comme suit :

— à raison de 6.980 millions pour la tranche 1966-1970 d'un programme correspondant à l'achèvement des travaux d'adduction d'eau en une douzaine d'années, à compter de 1966. Ce délai était conforme à l'objectif du IV^e Plan qui prévoyait une période de 15 années environ à compter de 1962 pour généraliser l'alimentation en eau des populations rurales ;

— à raison de 1.220 millions de francs destinés aux travaux d'assainissement des communes rurales, cette catégorie d'opérations se trouvant en effet comprise dans la rubrique budgétaire « adductions d'eau rurales ». Ce programme, envisagé pour le V^e Plan, amorçait pour l'assainissement des communes rurales une cadence de travaux qui aurait étalé sur 20 ans environ les réalisations nécessaires.

Le V^e Plan ne nous apportant que des volumes globaux d'opérations à engager : 13,70 milliards sous la rubrique générale de « l'équipement collectif rural », il ne nous est pas possible de confronter les besoins que nous venons d'exprimer avec les perspectives offertes par le V^e Plan.

Un document cependant nous apporte une indication exploitable : la loi de finances pour 1966.

Nous noterons que le montant des autorisations de programme s'établit à 310 millions, dont 200 millions sur crédits budgétaires et 110 millions provenant du Fonds national de développement des distributions d'eau rurale.

Au taux moyen de subvention de 40 %, les opérations à engager représentent 775 millions.

A cette masse de travaux viendront s'agréger les travaux réalisés par les départements et subventionnés sur les budgets départementaux. Masse incertaine, fluctuante ; elle fut de l'ordre de 250 millions en 1964 : que représentera-t-elle en 1965... que sera-t-elle dans les années à venir ? Car n'oublions pas que l'effort budgétaire des départements ne peut être valorisé que si les prêts correspondants peuvent être mobilisés dans des conditions acceptables.

Quoi qu'il en soit si l'on admet pour 1966 un programme départemental de 250 millions, on voit que le total des opérations possibles, distributions d'eau et

assainissement des villages, serait de $775 + 250 = 1.025$ millions soit, pour les cinq années d'application du V^e Plan, 5.125 millions. C'est ce chiffre qu'il faut rapprocher des besoins exprimés plus haut c'est-à-dire 8.200 millions.

L'écart apparaît considérable et justifie les plus sévères réserves.

Si nous prenons comme base de discussion cet investissement global de 5.125 millions — ou de 5.200 millions si l'on tient compte de certaines indiscretions — on est amené à formuler les observations suivantes :

a) Le IV^e Plan avait prévu que l'investissement en 1965 devait être de 900 millions. Si nous appliquons l'indice de progression de 54-55 %, nous devons aboutir à un volume global d'investissement de 6.200 millions, soit 1.000 millions de plus que la prévision du V^e Plan :

b) Cette évaluation à caractère mathématique ne tient pas compte du développement indispensable de l'assainissement des villages, assainissement qui s'inscrit dans la ligne d'action de la loi du 16 décembre 1964 à laquelle le Gouvernement entend donner sa pleine efficacité, assainissement réclamé par les citoyens qui, de plus en plus, refluent vers nos villages amorçant le redressement de zones rurales en voie de perdition.

C'est en fonction de cette prospective que le groupe spécialisé du Commissariat général au Plan lui-même avait estimé que les travaux d'assainissement de villages qui intervenaient jusqu'alors pour 6 % dans la masse des travaux, atteindraient 15 % à la fin du V^e Plan.

Dans ces conditions, notre calcul précédent est à réviser : les 900 millions qui, selon les prévisions du IV^e Plan, constituent la tranche globale 1965 se répartissent en 845 millions pour la distribution d'eau et en 55 millions pour l'assainissement.

Le V^e Plan devrait donc retenir, pour la distribution d'eau proprement dite, un investissement de 5.820 millions et, pour l'assainissement, dont le pourcentage passera progressivement de 6 % en 1965 à 15 % à la fin du V^e Plan, un investissement de l'ordre de 680 millions.

L'investissement global à prévoir devrait donc se situer à 6.500 millions.

En conclusion, nous croyons pouvoir déceler, dans les perspectives offertes par le V^e Plan en matière de distributions d'eau rurale et d'assainissement de villages, une insuffisance globale du montant des opérations à engager que nous estimons à 1.300 millions.