

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1972.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1)
sur le projet de loi de finances pour 1973, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME X

Services du Premier Ministre.

VI. — COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN D'EQUIPEMENT ET DE LA PRODUCTIVITE

Par M. Marcel LUCOTTE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Joseph Yvon, Paul Mistral, Michel Chauty, Raymond Brun, vice-présidents ; Joseph Voyant, Fernand Chatelain, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Charles Alliès, Octave Bajeux, André Barroux, Aimé Bergeal, Auguste Billiemaz, Maurice Blin, Georges Bonnet, Pierre Bouneau, Amédée Bouquerel, Robert Bouvard, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Jean Cluzel, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Georges Dardel, Léon David, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Baptiste Dufeu, Charles Durand, Emile Durieux, François Duval, Fernand Esseul, Jean Filippi, Jean Francou, Marcel Gargar, Lucien Gautier, Victor Golvan, Edouard Grangier, Léon-Jean Grégory, Paul Guillaumot, Alfred Isautier, Maxime Javelly, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Marcel Lucotte, Pierre Maille, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Louis Orvoen, Gaston Pams, Paul Pelleray, Albert Pen, Raoul Perpère, André Picard, Jules Pinsard, Jean-François Pintat, Henri Prêtre, Maurice Sambron, Guy Schmaus, Michel Sordel, Raoul Vadepied, Amédée Valeau, Jacques Verneuil, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 2582 et annexes, 2585 (tomes I à III et annexe 31),
2590 (tome XV) et in-8° 685.

Sénat : 65 et 66 (tomes I, II et III, annexe 25) (1972-1973).

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
I. — L'analyse des crédits du Commissariat général du Plan	5
II. — L'exécution du Plan	11
A. — Le tableau de bord du VI^e Plan	12
1° La croissance et ses facteurs : emploi, investissements	13
2° Le revenu des ménages	16
3° L'épargne intérieure	17
4° L'équilibre extérieur	17
5° Les finances publiques et la pression fiscale	18
B. — L'exécution des programmes d'équipements publics (1971-1973) du VI^e Plan	20
C. — La régionalisation du VI^e Plan	23
Conclusion	27

Mesdames, Messieurs,

Le Commissariat général du Plan qui est placé, par le décret du 10 mai 1962, sous l'autorité du Premier Ministre, relevait depuis avril 1967 des ministres chargés du Plan et de l'Aménagement du Territoire, exerçant leurs attributions par délégation du Premier Ministre.

Depuis la formation de l'actuel Gouvernement, il se trouve désormais directement rattaché au Premier Ministre.

La répartition des compétences ministérielles étant, dans la tradition juridique française, du domaine réglementaire, on ne saurait contester la régularité d'une telle mesure tout en regrettant la fréquence de ces modifications dans les structures gouvernementales et administratives dont les répercussions ne doivent pas être sous-estimées. Le problème le plus important réside selon nous dans le fait qu'en fonction des nouvelles structures gouvernementales, on assiste à une répartition des compétences qui nous paraît critiquable. Alors que le Plan est directement rattaché au Premier Ministre, l'Aménagement du Territoire, qui concerne de nombreux départements ministériels et qui aurait dû, à ce titre, rester sous la responsabilité du Premier Ministre, se trouve désormais rattaché au Ministre de l'Équipement. Cette décision appelle deux observations.

D'une part, elle dissocie les organismes d'étude et de prospective que sont le Commissariat général du Plan et la Délégation à l'Aménagement du Territoire (D. A. T. A. R.) alors qu'ils doivent logiquement travailler en étroite liaison.

D'autre part, elle rattache la D. A. T. A. R. à un ministère d'exécution, celui de l'Équipement, qui n'est pas le seul à être concerné par la politique d'aménagement du territoire, ce qui ne peut manquer d'entraîner la suspicion des autres ministères concernés par les actions d'aménagement, à commencer par celui de l'Agriculture, baptisé à cette occasion « Ministère de l'Agriculture et du Développement rural ».

A maints égards, cette nouvelle répartition des compétences nous paraît illogique et de nature à réduire le rôle de la D. A. T. A. R. à celui d'organisme d'étude du Ministère de l'Équipement alors

que le concept d'aménagement est beaucoup plus large que cela et constitue fondamentalement une fonction d'essence interministérielle. Des difficultés risquent de naître d'une telle décision, de réduire le rôle de la D. A. T. A. R. dans la politique d'aménagement du territoire, d'entraîner des incohérences entre les études sectorielles du domaine du Plan et les études géographiques du domaine de la D. A. T. A. R.

Il conviendrait, selon votre commission, d'arrêter une fois pour toutes les répartitions des compétences ministérielles en fonction de la logique et non des « commodités du moment », et de s'y tenir plus rigoureusement.

Cette observation liminaire étant faite, venons-en à l'objet même de ce rapport qui traitera du budget du Commissariat général du Plan ainsi que de l'exécution du VI^e Plan.

Le projet de loi de finances pour 1973 marque le passage de la seconde à la troisième année d'exécution du VI^e Plan voté par le Parlement en juin 1971. *L'année 1973 constitue donc une « année charnière » au cours de laquelle le Gouvernement sera conduit, ainsi qu'il était prévu, à se prononcer sur la révision éventuelle tant des objectifs poursuivis pour 1975 que des moyens employés pour les atteindre.* Il paraît donc utile à votre Commission des Affaires économiques et du Plan de faire le point de l'exécution du VI^e Plan « à mi-parcours » de la période quinquennale qu'il recouvre.

Préalablement à cet examen, nous analyserons les crédits du Commissariat général du Plan pour 1973 et retracerons brièvement l'activité des différents organismes rattachés au Commissariat général ou subventionnés par lui au titre de l'action économique, de façon à éclairer le Sénat sur l'emploi des crédits qu'il est invité à voter.

I. — ANALYSE DES CREDITS DU COMMISSARIAT DU PLAN

La dotation globale du Commissariat général du Plan passe, entre 1972 et 1973, de 37,7 à 40 millions de francs, soit une progression de l'ordre de 6 % par rapport au précédent budget. Cependant, il convient de noter que le Commissariat ne consomme pour son propre fonctionnement que 40 % de ces crédits, les 60 % restants étant destinés soit à des organismes qui lui sont administrativement rattachés, tel le Centre d'études des revenus et des coûts (C. E. R. C.), soit à des organismes d'études qu'il subventionne : Centre de recherche et de documentation sur la consommation (C. R. E. D. O. C.) ; Centre national d'information pour le progrès en économie ; Recherche en socio-économie (C. O. R. D. E. S.).

Budget du Commissariat général du Plan.

(En francs.)

NATURE DES DEPENSES	1972	MESURES acquises.	MESURES nouvelles.	TOTAL des mesures acquises et nouvelles.	1973
Titre III. — <i>Moyens des services</i> (Plan et C. E. R. C.) ..	15.244.222	+ 827.228	+ 521.701	+ 1.348.929	16.593.151
Titre IV. — <i>Interventions publiques :</i>					
Subvention au C.R.E.D.O.C.	1.400.000	»	— 30.000	— 30.000	1.370.000
Subvention au C.N.I.P.E. ..	14.024.783	»	+ 290.000	+ 290.000	14.314.783
Subvention pour la recherche en socio-économie.....	7.074.000	»	+ 740.000	+ 740.000	7.814.000
Totaux	37.743.005	+ 827.228	+ 1.521.701	2.348.929	40.091.934

1° *En ce qui concerne le budget du Commissariat au Plan proprement dit*, la dotation passe de 14,2 millions de francs en 1972 à 15,3 millions pour 1973, dont 665.364 F de mesures acquises et 435.067 F de mesures nouvelles correspondant pour l'essentiel à des

dépenses de matériel pour faire face à l'accroissement du coût des fournitures. Il s'agit donc d'un organisme léger dont les responsables ont su éviter les risques de croissance excessive bien que ses tâches, d'un plan à l'autre, ne cesse de s'amplifier. L'exemple est trop rare pour ne pas être souligné. Il recourt, il est vrai, aux services des diverses administrations et fait appel à des collaborations extérieures, ne jouant, pour l'essentiel, qu'un rôle d'orientation et de coordination dans l'élaboration des plans.

2° *Pour le Centre d'études des revenus et des coûts (C. E. R. C.),* la création d'un emploi de chargé de mission en 1973 viendra compléter les quatre emplois créés l'an dernier pour lui permettre d'améliorer les conditions d'étude sur l'évolution comparée des prix en France et à l'étranger, tâche qui devrait normalement incomber à l'Institut national de la Statistique et des Etudes économiques. L'une des missions essentielles du C. E. R. C. est celle qui lui a été confiée par l'ordonnance du 17 août 1967 en vue d'examiner les accords de participation des salariés au fruit de l'expansion des entreprises, lorsque ces accords sont déroga-toires des modalités normalement définies par l'ordonnance. Au total, les crédits du C. E. R. C. passent de 2,4 à 3,4 millions de francs, dont 86.634 F au titre des mesures nouvelles.

3° *Pour les interventions publiques* correspondant aux subventions versées par le Commissariat à certains organismes, les crédits demandés (23,5 millions de francs), en augmentation de 1 million de francs par rapport à 1972, concernent principalement :

a) *Le C. O. R. D. E. S.,* c'est-à-dire le Comité d'organisation des recherches appliquées sur le développement économique et social, dont la dotation est portée de 5,6 à 7 millions de francs (740.000 F au titre des mesures nouvelles). Cet organisme de recherches a pour tâche de sélectionner les projets dont le financement est susceptible d'être retenu en fonction de préoccupations préalablement indiquées aux chercheurs. En 1972, l'activité du C. O. R. D. E. S., définie en liaison avec les préoccupations d'ensemble du Commissariat du Plan, a porté sur l'analyse de l'exécution du VI^e Plan et la mise en place du programme de recherches préparatoires au VII^e Plan :

— concurrence internationale, firmes multinationales et restructuration de l'industrie française ;

— conséquences sur les échanges internationaux de l'apparition de modèles de développement nouveaux dans les pays sous-industrialisés ;

— conditions de travail et organisation de l'entreprise ;

— problèmes économiques et sociaux soulevés par l'immigration de travailleurs étrangers ;

— transformation des conditions de vie : évolution de la famille liée à celle du statut de la femme dans la société moderne; socio-économie de la santé.

Ces différentes directions de recherche ont donné lieu à des contrats avec les centres de recherche compétents. Il semble que les opérations engagées exercent un rôle de stimulation de la recherche appliquée dans la formation, notamment dans l'Université, de groupes de recherche travaillant sur les problèmes économiques et sociaux actuels.

Pour 1973, l'activité du C. O. R. D. E. S. mettra notamment l'accent sur :

— les problèmes et les difficultés de la croissance et ses conséquences sociales ainsi que sur la recherche de nouvelles orientations du développement ;

— le rôle respectif des biens et services vendus sur le marché et des biens collectifs dans l'amélioration des conditions de vie ;

— la recherche de modèles de gestion décentralisée au niveau de la planification nationale et les conséquences de la concentration des moyens de décision et d'information dans l'administration et dans les entreprises.

b) *Le C. R. E. D. O. C.* ou Centre de recherche et de documentation sur la consommation voit par contre ses crédits ramenés de 1.400.000 F à 1.370.000 F. Cette réduction des moyens, faisant suite à des réductions antérieures, semble compromettre le bon fonctionnement de cet organisme dont le dernier bilan fait apparaître un report déficitaire cumulé de 400.000 F environ. Au moment où l'on paraît vouloir attacher un intérêt particulier à la défense des consommateurs, cette situation est étonnante et conduit à s'interroger sur le rôle que le Gouvernement entend assigner à cet organisme qui devrait être normalement l'interlocuteur privilégié des administrations pour les études se rapportant à une meilleure connaissance des problèmes de la

consommation. Il paraît en effet impossible de continuer à gérer un tel organisme dans les conditions actuelles. N'ayant pas de fonds propres, il n'a pas la possibilité d'autofinancer des projets nouveaux et de couvrir les risques d'une activité aléatoire et les charges imposées par les contraintes administratives auxquelles il est soumis.

c) *Le C. N. I. P. E.* ou Centre national d'information pour le progrès économique qui a pris la suite du Centre national d'information pour la productivité des entreprises, voit ses crédits portés de 14 à 14,3 millions de francs.

Son changement de dénomination traduit la mission nouvelle qui lui a été confiée à l'issue des travaux du VI^e Plan de s'employer à la mise en œuvre des recommandations de la Commission de l'information économique.

Les objectifs qui lui ont été assignés sont essentiellement :

— de mieux faire connaître dans les entreprises et dans l'opinion l'esprit et les méthodes d'une gestion efficace ;

— de collaborer avec l'I. N. S. E. E. pour mettre à la disposition des entreprises les informations économiques et statistiques dont elles ont besoin pour préparer et orienter leurs décisions ;

— d'informer les Pouvoirs publics des inconvénients résultant, pour la gestion des entreprises, de certaines réglementations ou attitudes administratives et de proposer les aménagements souhaitables.

A cet effet, il organise des cycles de perfectionnement des responsables de l'information économique dans les entreprises et s'adresse tant aux cadres qu'aux responsables syndicaux et aux membres des comités d'entreprise en utilisant largement les techniques audio-visuelles. En outre, il développe l'information sur la formation permanente. Soucieux de rentabiliser son action, le C. N. I. P. E. perçoit des recettes en rémunération de l'aide apportée à certains organismes.

A l'occasion de l'examen du précédent budget, votre commission s'était fait l'écho des critiques présentées par la Cour des Comptes quant aux conditions de la liquidation de l'Association française pour l'accroissement de la productivité des entreprises (A. F. A. P.) et quant aux conditions dans lesquelles le C. N. I. P. E. a été installé. A ce sujet, il convient, cette année, de noter que le dernier

rapport annuel de la commission interministérielle chargée d'examiner les suites à donner aux rapports de la Cour des Comptes prend acte de ce que ladite commission, « après avoir pris connaissance des éclaircissements apportés par les administrations, en réponse aux observations de la Cour des Comptes, a constaté que les problèmes soulevés par la Cour avaient été résolus dans des conditions satisfaisantes ». En outre, conformément aux engagements pris par le Ministre en réponse aux observations de votre rapporteur, le C. N. I. P. E., après une réorganisation complète de sa direction et de ses structures, a abandonné progressivement le domaine des études pour entrer dans une phase de réalisation, dont il est fait état ci-dessus.

Il convient enfin de noter que la dotation du C. N. I. P. E. comprend également les crédits pour la *Mission Entreprise-Administration* dont l'action doit être prolongée par l'institution d'un *Médiateur* chargé de redresser les torts « imprévus » par la loi. On peut s'étonner à cet égard de constater qu'aucune dotation particulière n'est prévue pour cette fonction nouvelle. Votre commission souhaiterait connaître du Gouvernement qu'il précise ses intentions et les moyens envisagés pour permettre au « Médiateur » de remplir la mission qui lui est confiée.

II. — L'EXECUTION DU VI^e PLAN

L'année 1973 sera la troisième de l'exécution du Plan et celle au cours de laquelle le Gouvernement devra faire le point et se prononcer éventuellement sur la révision de certains objectifs et de certains moyens destinés à les atteindre. A partir des résultats des deux premières années et des prévisions pour 1973, on peut déjà dresser un bilan estimatif et porter une appréciation sur les conditions dans lesquelles s'exécute le VI^e Plan.

A cette fin, il faut examiner l'évolution du tableau de bord du plan en 1971 et 1972 sur la base des chiffres retenus par la Commission des Comptes de la Nation et des prévisions annexées au projet de loi de finances pour 1973. Une attention particulière sera portée à l'exécution des programmes d'équipements publics.

A. — Le tableau de bord du VI^e Plan.

La production et ses emplois.

(En volume.)

	ANNEE de base 1970 (en millions de francs).	TAUX DE CROISSANCE EN VOLUME				
		1971	1972	1973	Moyenne 1970-1973	Projection 1970-1975
P. I. B.	729.226	5,2	5,6	5,8	5,5	5,9
Importations	106.948	7,0	12,4	11,2	10,2	9,3
Total des ressources...	836.174	5,4	6,5	6,5	6,1	6,4
Consommation	486.893	5,9	5,3	5,7	5,6	5,3
Dont :						
Ménages	(458.155)	(6,0)	(5,4)	(5,6)	(5,7)	(5,4)
Administrations	(25.326)	(3,9)	(3,0)	(5,7)	(4,2)	(3,3)
Institutions financières.....	(3.412)	(10,1)	(6,0)	(7,0)	(7,7)	(6,0)
F. B. C. F. (1) :	208.003	5,8	6,6	6,0	6,1	6,4
Dont :						
Entreprises	(139.205)	(5,7)	(6,3)	(6,2)	(6,1)	(6,6)
Ménages	(39.751)	(8,6)	(7,0)	(4,6)	(6,7)	(4,4)
Administrations	(27.455)	(2,9)	(7,2)	(6,7)	(5,6)	(7,6)
Institutions financières.....	(1.592)	(5,3)	(10,4)	(8,6)	(8,1)	(6,5)
Variation de stocks.....	30.577	— 17,2	— 2,5	4,6	»	»
Exportations	110.701	8,6	12,8	11,11	10,8	10,0
Autres regroupements :						
F. B. C. F. productif.....	125.447	6,5	7,0	6,6	6,7	6,8
Dont :						
Privé non agricole.....	(98.947)	(8,5)	(7,7)	(7,4)	(7,9)	»
Public	(26.500)	(— 1,0)	(3,9)	(3,3)	(2,2)	»
F. B. C. F. logement (2)....	53.509	5,8	5,2	4,1	5,0	4,6
F. B. C. F. équipements pu- blycs (3).....	31.235	5,1	»	»	»	9,0
Nombre d'équivalents-loge- ment	480.300	194.500	519.500	538.900	»	565.000

Définitions :

- (1) Formation brute de capital fixe.
- (2) F. B. C. F. logement = F. B. C. F. logement des ménages et des entreprises.
- (3) F. B. C. F. équipements publics = F. B. C. F. des administrations et des télécommunications.

1° LA CROISSANCE

La croissance de l'économie française s'est poursuivie en 1971 et 1972 à un rythme soutenu voisin de celui retenu pour le VI^e Plan, malgré un environnement international défavorable, caractérisé par le ralentissement de la croissance de nos principaux partenaires commerciaux, la menace permanente d'une crise monétaire et l'augmentation mondiale des prix.

L'objectif du VI^e Plan pour l'ensemble de la période était un taux moyen de croissance de la production intérieure brute française compris entre 5,8 et 6 %. En fait, la production a crû de 5,2 % en 1971 (6 % pour la production industrielle au lieu de 7,5 % escompté). Pour 1972, les dernières prévisions font état d'un taux de 5,6 %. *Le taux de croissance moyen de la production intérieure brute sera donc de l'ordre de 5,4 % pour les deux premières années du Plan, ce qui traduit un écart de 0,5 % par rapport à l'objectif.* Les perspectives économiques pour 1973 conduisent à estimer à 5,5 % le résultat qui sera atteint à la fin de la troisième année de la période quinquennale. L'objectif prévu d'une croissance moyenne annuelle comprise entre 5,8 et 6 % impliquerait donc, pour être atteint, une sensible accélération du rythme de la croissance, ce qui dépend pour une large part de l'évolution de l'environnement international.

Dans ce domaine, le VI^e Plan avait prévu une croissance moyenne pondérée de 4,65 % par an de nos principaux partenaires commerciaux. Or cette croissance n'atteindra que 2,9 % en 1971-1972 et, en escomptant une forte reprise de l'activité économique en 1973, 3,6 % pour les trois premières années du Plan. Ceci montre le rôle croissant de l'interdépendance économique sur l'exécution du Plan dans une économie de plus en plus ouverte sur l'extérieur. Il en est de même des prix étrangers pour lesquels l'augmentation annuelle prévue était de 3,5 % alors qu'elle sera, en fait, de 5,7 %.

Evolution de l'environnement international.

	1971	1972	1973	MOYENNE 1970-1973	HYPOTHESE 1970-1975 (3).
	En pourcentage.				
Croissance pondérée de la production de nos principaux partenaires (1).....	2,8	3,1	4,9	3,6	4,65
Croissance pondérée des prix de nos principaux partenaires (2).....	6,5	5,5	5,2	5,7	3,5

(1) Taux de croissance du Produit national brut en volume.

(2) Prix implicite du Produit national brut.

(3) L'hypothèse retenue par le VI^e Plan est également exprimée en termes de Production intérieure brute, qui permet une comparaison avec l'évolution des grandeurs de l'économie française.

En termes de production intérieure brute, l'hypothèse de croissance est de 4,9 % et de prix 3,2 %, les évolutions constatées pour la période 1971-1973 sont, en moyenne annuelle, respectivement de 3,9 % et 5,4 %.

Les facteurs de production.

L'évolution des facteurs de production ne s'écarte pas sensiblement des prévisions du Plan.

	TAUX ANNUEL D'ACCROISSEMENT					
	1970	1971	1972	1973	MOYENNE 1970-1973	PROJECTION 1970-1975
Production intérieure brute.....	»	5,2	5,6	5,8	5,5	5,9
Production intérieure brute non agricole.....	»	5,5	6,0	6,0	5,8	(1) 6,15
Activité.....	»	0,1	0,5	0,7	0,4	0,8
Durée annuelle du travail.....	»	— 1,0	— 0,8	— 0,7	— 0,8	— 0,7
Dont :						
Durée hebdomadaire.....	»	— (0,9)	— (0,9)	— (0,7)	— (0,8)	— (0,7)
Effectifs totaux.....	»	1,1	1,3	1,4	1,3	1,5
Productivité.....	»	5,4	5,5	5,3	5,4	(2) 5,35
Taux d'investissement productif total aux prix de 1970.....	17,2	17,5	17,7	17,8	»	18,2

(1) La prévision du Plan est en terme de valeur ajoutée non agricole aux prix intérieurs (6,2 %).

(2) La prévision du Plan est calculée à partir de la valeur ajoutée non agricole aux prix intérieurs (productivité de 5,4 %).

La réduction de la durée du travail (— 0,90 %) a légèrement dépassé les prévisions (— 0,70 %). Il en va de même pour les gains de productivité (5,4 % et 5,5 % pour 1971 et 1972 respectivement, contre 5,35 % en moyenne dans le Plan). Cependant, la croissance de la production, inférieure au taux prévu, se répercute sur la croissance de l'activité plus faible que prévue (0,43 % pour les trois premières années au lieu de 0,8 % dans le Plan). Ce rythme des créations d'emploi n'a progressé que de 1,2 % contre 1,5 % escompté.

Le taux des investissements productifs qui commande la croissance marque une pause après les réalisations exceptionnelles de 1969 et 1970. Le taux moyen de croissance ne sera en effet que de 6,1 % pour 1971-1972 alors que la prévision du Plan est de 6,8 %.

Evolution des prix en France.

	TAUX ANNUEL D'ACCROISSEMENT				
	1971	1972	1973	Moyenne 1970-1973	Projection 1970-1975
Prix de la production intérieure brute (avec stocks)..	4,8	5,5	5,2	5,2	2,9
Prix de la production intérieure brute (1) (hors stocks).	»	»	»	»	3,2
Prix des exportations.....	4,6	3,2	3,4	3,7	0,9
Prix des importations	3,9	3,0	3,0	3,3	0,7
Prix de la consommation ménages	5,6	5,9 (2)	5,6	5,7	3,6

(1) En raison des importantes « moins values sur stocks » enregistrées en 1971 et également en 1972, le prix implicite de la production intérieure brute ne donne pas une image exacte de l'évolution du niveau général des prix.

(2) Ces prévisions seront largement dépassées puisque, d'ores et déjà, l'indice mensuel des prix à la consommation accuse une hausse de 5,6 % pour les dix premiers mois de 1972.

Le tableau ci-dessus montre le dépassement très important des prévisions du Plan dans le secteur des prix, qui constitue, on le sait, l'aspect le plus préoccupant de la conjoncture économique française à l'heure actuelle.

L'objectif était une croissance des prix français au plus égale à celle de nos partenaires et respectant un rythme de progression au niveau de la consommation des ménages au plus égal à 3,6 %.

Les prévisions actuelles d'ores et déjà dépassées, ne font pas apparaître, en 1972, de ralentissement par rapport à 1971. En 1973, on espère revenir au rythme de croissance enregistré en 1971. Les trois premières années du Plan seraient ainsi marquées par un rythme de progression des prix nettement supérieur à ce qui a été visé en moyenne par le Plan : 5,7 % (au moins) au lieu de 3,6 %.

En ce qui concerne la production intérieure brute, la hausse moyenne annuelle des prix serait, durant cette période, de 5,2 % contre 2,9 % retenu comme hypothèse dans les projections associées au Plan.

L'indicateur des prix montre que la croissance des prix, légèrement plus lente en France qu'à l'étranger en 1971, est devenue plus rapide en 1972, ce qui risque de remettre en cause la compétitivité des entreprises françaises, d'introduire des distorsions regrettables entre les différentes sources de revenu et de faire resurgir dans les comportements des agents économiques les habitudes et les anticipations inflationnistes toujours latentes.

L'évolution des prix en France et à l'étranger.

(Rythme annuel en août 1972.)

France	+ 6,1 %
Allemagne	+ 5,6 %
Italie	+ 6 %
Belgique	+ 5,4 %
Pays-Bas	+ 7,2 %
Royaume-Uni	+ 6,5 %
Etats-Unis	+ 2,9 %

2° LE REVENU DES MÉNAGES

Le taux moyen de croissance des « revenus directs » pour les trois premières années du Plan serait de 4,9 au lieu de 5,7. Cette évolution est partiellement compensée par celle des « revenus indirects » qui croissent au taux moyen de 8,4 au lieu de 7,3. *En particulier, les prestations sociales progressent plus vite qu'il n'était prévu par le Plan : 8,7 au lieu de 7,9.* Finalement, le total des revenus perçus par les ménages croît au taux de 5,8 au lieu de 6,1, soit un retard de l'ordre de grandeur de celui de la croissance.

Compte tenu d'une progression, inférieure à la prévision du Plan, des impôts directs (4,7 au lieu de 8,1), le revenu disponible des ménages n'a qu'un dixième de point de retard sur la projection du Plan (5,8 au lieu de 5,9). Sa croissance apparaît donc forte au regard de celle de la production intérieure brute.

En revanche, le revenu brut des entrepreneurs individuels et les autres revenus marqueraient par rapport aux prévisions des retard assez importants, dépassant celui de la croissance de la production intérieure brute.

3° L'ÉPARGNE INTÉRIEURE

En ce qui concerne le partage du revenu disponible entre consommation et épargne, on observe une croissance de la consommation légèrement plus forte que la prévision du Plan (6,2 % au lieu de 6,1 %) qui est due surtout à l'année 1971. L'épargne croît, par contre, un peu plus vite que la prévision du Plan (4,6 %) en 1971 et en 1972, mais une forte décélération est prévue en 1973 (2,8 %), ce qui ramènerait la moyenne des trois années à un taux de 4,5 %, légèrement inférieur aux prévisions du Plan (4,6 %).

4° L'ÉQUILIBRE EXTÉRIEUR

La crise monétaire n'a pas eu jusqu'ici d'effets néfastes sur la compétitivité de l'économie française et nos relations avec l'extérieur évoluent dans un sens favorable.

Nos exportations se sont accrues de 9,5 % en 1971 et de 12,9 % en 1972 malgré le ralentissement de la croissance chez nos principaux partenaires. La reprise de celle-ci en 1973 devrait favoriser la poursuite de ce mouvement d'exportation et la croissance moyenne des trois années pourrait s'établir à 11,2 %, soit à un niveau supérieur aux prévisions du Plan (10,2 %).

Nos importations ont progressé en 1972 à un rythme supérieur aux prévisions du Plan (12,4 % au lieu de 9,3 %). Pour la moyenne des trois années, on s'attend à une progression plus faible (8,3 %).

Ce résultat, dû en bonne part à l'évolution favorable des termes de l'échange, conduit à une amélioration du taux de couverture des échanges commerciaux qui passe de 100,1 % en 1970 à 104 en 1971, 104,8 en 1972, la prévision pour 1973 étant de 105,2. Si l'objectif de 106,2 % en 1975 n'est donc pas éloigné, il risquerait d'être compromis si les prix en France continuaient à augmenter plus vite que chez nos partenaires commerciaux.

5° LES FINANCES PUBLIQUES ET LA PRESSION FISCALE

Evolution et structure des dépenses des administrations.

	ANNEE 1970 (en milliards de francs).	TAUX DE CROISSANCE EN VALEUR REELLE				
		1971	1972	1973	Moyenne 1970-1973	Projection 1970-1975
<i>1. Evolutions.</i>						
Fonctionnement civil (1).....	64,5	6,7	5,2	6,1	6,0	6,1
Equipement (2).....	27,5	1,2	6,0	6,0	4,4	7,6
Transferts sociaux (3).....	138,6	8,5	8,2	8,4	8,4	7,7
Transferts économiques (4).....	22,7	0,1	4,2	1,2	1,8	4,0
Autres dépenses (5).....	46,9	4,8	6,0	— 0,6	3,4	3,8
Total	300,2	6,2	6,7	5,9	6,3	6,5
<i>Autres regroupements :</i>						
Prestations sociales.....	120,5	8,8	8,6	9,1	8,8	7,8
STRUCTURE EN POURCENTAGE						
	1970	1971	1972	1973	Projection 1975.	
<i>2. Structure.</i>						
Fonctionnement	21,5	21,6	21,3	21,3	20,6	
Equipement	9,1	8,7	8,6	8,7	9,7	
Transferts sociaux.....	46,2	47,2	47,8	49,0	49,3	
Transferts économiques.....	7,6	7,1	7,0	6,7	6,8	
Autres dépenses.....	15,6	15,4	15,3	14,3	13,6	
Total	100	100	100	100	100	

(1) Fonctionnement = consommation civile + salaires et cotisations sociales civiles.

(2) Equipements = F. B. C. F. des administrations, hors opérations sur terrains.

(3) Transferts sociaux = prestations civiles + assistance + subventions d'équipement des ménages.

(4) Transferts économiques = subventions civiles aux entreprises.

(5) Autres dépenses = y compris dépenses militaires au sens de la comptabilité nationale.

Le tableau ci-dessus montre que la croissance des dépenses des administrations est, en moyenne (1970-1973) inférieure de 2/10 de point à celle prévue par le Plan (6,3 au lieu de 6,5), malgré la croissance rapide des transferts sociaux (8,4 au lieu de 7,7). Les dépenses civiles de fonctionnement croissent de 6 % au lieu de 6,1 %. *Les autres postes augmentent à des taux très nettement plus faibles que les prévisions* : transferts économiques (1,8 % au lieu de 4 %) et dépenses d'équipement (4,4 % au lieu de 7,6 %). Ces évolutions se traduisent, dans la structure des dépenses, par une augmentation plus rapide que souhaitée des transferts sociaux, au détriment surtout des dépenses d'équipement, dont la part relative ne cesse de décroître d'année en année.

Les recettes traduisent un retard sensible par rapport à la projection moyenne du Plan, ce qui tient, pour l'essentiel, à la faible croissance de la fiscalité directe. *Par contre, les cotisations sociales ont crû plus vite que les prévisions du Plan* (7,3 % au lieu de 6,8 %).

Le taux de la *pression fiscale* globale augmente depuis 1971. Il devrait s'établir à 39,5 % de la P. I. B. en 1973 alors que la prévision du Plan pour 1975 est de 39,7 %. Si la tendance générale semble conforme au Plan, les évolutions par agent et par nature de prélèvement ne vont pas dans le sens attendu. Le poids de la fiscalité d'Etat baisse régulièrement depuis 1970 alors qu'il avait été prévu une légère augmentation. *En revanche, le prélèvement de la Sécurité sociale a dépassé, dès 1971, le pourcentage prévu pour 1975 et tend à augmenter encore* (15,8 % en 1973 au lieu de 15,1 % prévu pour 1975), ce qui traduit une progression rapide du poids des cotisations sociales dans l'ensemble des prélèvements obligatoires.

Evolution des prélèvements obligatoires.

(En pourcentage par rapport à la production intérieure brute.)

	1970	1971	1972	1973	PROJECTIONS 1975
a) <i>Par agent :</i>					
Etat	20,4	19,6	19,5	19,4	20,7
Collectivités locales.....	3,7	3,7	3,8	4,0	3,8
Sécurité sociale.....	14,9	15,2	15,5	15,8	15,1
O. S. P. A. E. (1) et autres agents	0,1	0,3	0,3	0,3	0,1
b) <i>Par nature de prélèvement :</i>					
Impôts directs.....	7,7	7,2	7,2	7,2	7,9
Impôts indirects.....	16,5	16,5	16,5	16,6	16,6
Cotisations sociales.....	14,9	15,2	15,4	15,7	15,2
Total	39,1	38,9	39,1	39,5	39,7
Pression fiscale consolidée....	37,8	37,7	37,8	38,3	38,4

(1) Organismes semi-publics d'action économique.

B. — L'exécution des programmes d'équipements publics.

Le budget d'équipement devrait constituer pour l'Etat l'un des instruments privilégiés de l'exécution du Plan. A cet égard, on doit regretter que certaines exigences du Plan semblent difficiles à réaliser, en particulier celles concernant une croissance des dépenses d'investissements collectifs plus rapide que celle des transferts sociaux. *A chaque exercice budgétaire, on constate en effet que le partage des dépenses publiques continue d'évoluer dans un sens défavorable aux dépenses d'équipement, sous la pression conjuguée des dépenses de fonctionnement et surtout des transferts sociaux. Cette évolution est en partie compensée par un effort des collectivités locales qui dépasse en ampleur celui retenu par le Plan. Il en résulte pour ces collectivités une réduction du pourcentage de couverture de leurs investissements par les subventions de l'Etat et une tendance à l'aggravation de leurs charges et de leur endettement qui atteignent des proportions inquiétantes. Le Sénat a appelé à maintes*

reprises l'attention du Gouvernement sur ce problème. L'examen de l'exécution des programmes d'équipements publics du VI^e Plan conduit votre commission à renouveler cet avertissement.

L'objectif du VI^e Plan était d'assurer une croissance en volume de la Formation brute de capital fixe (F. B. C. F.) pour les équipements publics de 9 % en moyenne annuelle. Cet objectif est loin d'être atteint et l'on peut estimer à 7,2 % le taux de progression moyen à la fin de 1972, le budget de cet exercice ayant permis de rattraper une partie du retard pris au cours de l'exercice 1971, caractérisé par un taux de croissance de la F. B. C. F. de 5,1 % pour les équipements publics. Il s'agit toutefois d'un taux moyen qui recouvre des évolutions sensiblement divergentes d'un secteur à l'autre.

A la fin de 1972, le taux global de réalisation des programmes d'équipements publics du VI^e Plan devrait se situer à 30,8 % de l'hypothèse normale (et à 32,7 % de l'hypothèse basse).

Les taux de réalisation les plus élevés, par rapport à l'hypothèse normale, porteraient sur l'Education nationale (35,9 %), le Développement rural (34,1 %), la Recherche (31,8 %), le Développement urbain (30,9 %). Par contre, les taux de réalisation les plus faibles affectent les secteurs de la Formation professionnelle (20,9 %), de l'Action sociale (22,5 %), des Affaires culturelles (25,2 %), de la Poste (25,6 %) et de la Santé (26,6 %). Les Télécommunications et les Transports, avec des pourcentages d'exécution respectifs de 29,1 % et de 29 %, se situent dans les taux moyens.

L'exercice 1972 s'est caractérisé par une sensible progression des autorisations de programme par rapport à 1971, notamment pour la Formation professionnelle, la Poste et la Santé, ce qui a permis de rattraper une partie du retard pris au cours de l'exercice antérieur.

Pour l'exercice 1973, le taux de croissance des crédits d'autorisations de programme variera très sensiblement en fonction de la décision qui sera prise d'utiliser ou non les crédits inscrits au Fonds d'action conjoncturelle (F. A. C.). Dans l'hypothèse où le F. A. C. serait libéré en totalité, la croissance en volume serait de l'ordre de 14,4 %, soit la même qu'en 1972. Dans le cas contraire, elle ne serait plus que de 5,9 %. Dans la première hypothèse, le budget de 1973 poursuivrait le redressement engagé en 1972. Dans

la seconde hypothèse, celle qui nous est actuellement soumise, il accuserait un nouveau retard. Le taux d'exécution cumulé à la fin de 1973, c'est-à-dire au trois cinquièmes de l'exécution du Plan, serait alors de 49,2 % de l'hypothèse normale (croissance de 9 % de la F. B. C. F.), F. A. C. exclu, et de 50,6 %, F. A. C. inclus.

Contribution de l'Etat à la réalisation des programmes d'Equipements publics.

Exécution du VI^e Plan en autorisations de programme. Crédits 1973 inclus.

DESIGNATION DES SECTEURS	HYPOTHESE normale F. A. C. inclus.	HYPOTHESE normale F. A. C. exclu.
	(En pourcentage.)	
Education et formation	55,5	54
Action sociale	37,5	36
Santé	49	46,8
Activités sportives et socio-éducatives	44,5	43,5
Affaires culturelles	44	42
Développement urbain	49,5	47,7
Développement rural	54,5	53
Transports	49,5	47
Recherche	50	48,5
D. O. M.	42	40,5
T. O. M.	43,5	42,5
Télécommunications	49	48,5
Postes	45,5	42,9
Réalisation de l'ensemble	50,6	49,2

Si certains secteurs d'équipement se situent au voisinage de ce qu'aurait exigé une réalisation en croissance strictement régulière, année par année, des enveloppes du Plan, soit 52,1 % de l'hypothèse normale et 53,3 % de l'hypothèse basse, d'autres secteurs accusent un retard sensible qui montre toute l'importance qui s'attache à ce que les autorisations de programme prévues au F. A. C. soient débloquées en cours d'exercice, quitte à réaliser des économies sur d'autres postes.

Au nombre des secteurs en retard, on relève notamment l'Action sociale (36 %), les Affaires culturelles (42 %), les Activités sportives et éducatives (43,5 %), les Postes et Télécommunications et la Santé (46,8 %).

Dans les propositions qui nous sont soumises pour 1973, les secteurs reconnus prioritaires sont principalement :

— *les transports* et spécialement les infrastructures des transports en commun dont la dotation augmente de 37 % (F. A. C. exclu). Pour les investissements routiers, la dotation augmente de 18,4 % (F. A. C. exclu). Il s'y ajoute des travaux qui seront financés par l'emprunt ;

— *les télécommunications*, dont la dotation progresse de 20 % et dont la croissance globale sera de 27 %, compte tenu de l'apport des sociétés de financement ;

— *les équipements sanitaires*, dont la dotation progresse de 37,6 %, ce qui permet de rattraper une partie du retard pris au cours des exercices précédents. Il s'agit d'un domaine où l'effort devra être particulièrement soutenu si l'on veut réaliser les ambitions du Plan et faire face à des besoins particulièrement urgents.

La réalisation des programmes d'équipements collectifs du VI^e Plan se caractérise en définitive par un certain retard qui implique qu'une priorité absolue leur soit donnée, tant dans l'exécution du budget de l'exercice 1973 que dans la préparation des budgets suivants. Faute d'un tel effort, on risquerait de se retrouver dans la situation qui fut celle du V^e Plan, ce qui porterait une nouvelle et grave atteinte au crédit qui s'attache aux engagements pris par l'Etat lorsqu'il présente le Plan. Une telle priorité exige de toute évidence un rééquilibrage de la structure des dépenses publiques qui privilégie l'investissement.

C. — La régionalisation du VI^e Plan.

L'année 1972 a été marquée par l'achèvement de la régionalisation du VI^e Plan. Elle s'est matérialisée par l'adoption par les instances régionales locales qualifiées des programmes régionaux de développement et d'équipement (P. R. D. E.) auxquels sont associés des programmes départementaux et des programmes locaux, dans les agglomérations urbaines principalement.

Les programmes régionaux de développement et d'équipement comprennent l'ensemble des prévisions d'équipement d'intérêt national (Cat. I) et d'intérêt régional et départemental (Cat. II et III, déconcentrées), ainsi qu'une évaluation prévisionnelle globale des investissements d'intérêt local (Cat. IV).

Ces documents sont, pour l'essentiel, achevés mais il convient de noter qu'ils sont encore incomplets dans la mesure où certaines administrations centrales n'ont pas encore notifié à certaines régions les grands projets nationaux ainsi que des opérations importantes de catégorie I. La liste définitive de ceux-ci, leurs coûts et leur échéancier font encore quelquefois défaut, ce qui est regrettable, alors qu'on aborde la troisième année d'exécution du Plan.

Les programmes régionaux de développement et d'équipement, s'ils sont articulés avec la planification nationale, comportent cependant quelques divergences avec les arbitrages nationaux entre fonctions collectives, définis par le VI^e Plan.

On peut espérer que les écarts observés se maintiennent dans des limites qui rendent effectivement tangibles les marges de choix réelles laissées aux régions dans l'établissement de leurs projets définitifs. *Ces écarts, variables selon les régions, concernent principalement la santé, les transports et le développement urbain pour lesquels les demandes des régions excèdent les prévisions nationales.*

On observera, par contre, que dans les domaines de la formation professionnelle, de l'enseignement et des affaires culturelles, les prévisions nationales dépassent légèrement les demandes des régions.

Ces programmes régionaux de développement servent de référence au Gouvernement et aux autorités régionales et départementales compétentes pour régionaliser les crédits ouverts aux chapitres concernés de la loi de finances. On observera, à cet égard, que le Fonds d'action conjoncturelle (F. A. C.) qui constitue une masse globale inscrite au budget des charges communes ne peut faire, en l'état actuel, l'objet d'une régionalisation prévisionnelle, la dotation globale n'étant pas affectée. Il ressort des renseignements donnés à votre rapporteur, que si les crédits sont débloqués et affectés à des chapitres budgétaires qui font l'objet d'une procédure de régionalisation, ils seront régionalisés. *Votre commission*

demande au Gouvernement de lui préciser sur quelles bases et en fonction de quels critères cette régionalisation des crédits libérés du F. A. C. sera effectuée.

On doit également observer que les autorisations de programme ouvertes au budget de 1972 ne sont pas encore toutes déléguées aux régions, ce qui traduit un retard regrettable dont on peut s'interroger sur les raisons qui le motivent.

Il n'est dès lors pas possible de présenter actuellement un bilan précis et significatif de la contribution de l'Etat à la réalisation des P. R. D. E. pour les deux premières années du Plan au niveau régional.

Encore faut-il observer que les P. R. D. E. ne constituent pas une référence suffisante pour établir le bilan de la réalisation du Plan au niveau régional. Les actions et les politiques planifiées portent également sur d'autres domaines que celui des équipements, qu'il s'agisse des politiques industrielles et sociales, notamment ; les indicateurs du résultat de ces politiques au niveau régional et local faisant actuellement défaut, on peut s'interroger sur les moyens d'observations qui serviront à mesurer l'efficacité de ces politiques et à donner une vue exhaustive de la réalisation du Plan au niveau régional.

On doit enfin souligner que lors de l'examen des P. R. D. E., les Conseils généraux et les Commissions de développement économique régionale (CODER) ont souvent exprimés leurs craintes de ne pouvoir disposer des ressources nécessaires à la réalisation des programmes régionaux. A cet égard, votre commission souhaiterait connaître les conclusions qu'en a tirées le Gouvernement et les mesures qu'il envisage pour permettre aux collectivités locales d'assumer leur mission.

CONCLUSION

Si, d'une façon générale, l'évolution de l'économie française au cours des deux premières années d'exécution du Plan est sensiblement conforme aux prévisions, on ne doit pas se dissimuler l'apparition de certains déséquilibres, en particulier dans le domaine des prix et du rapport « consommation-investissement » qui, s'ils n'étaient pas corrigés, risqueraient de remettre en cause, en 1973, le schéma général tracé par le VI^e Plan. Il s'y ajoute que la priorité donnée à l'effort d'*industrialisation* ne s'est pas encore réellement traduite par des progrès substantiels conformes aux ambitions du VI^e Plan alors que le secteur tertiaire progresse à un rythme trop rapide.

En effet, la réduction progressive des marges d'autofinancement des entreprises industrielles au cours des récentes années et, par voie de conséquence, le retard pris dans le rythme des investissements productifs compromettent gravement les chances de succès du Plan à cet égard.

Dans le domaine des *équipements collectifs*, il est difficile à votre commission de porter un jugement sur le budget de 1973 au regard de l'exécution du VI^e Plan. En effet, la remise en œuvre du Fonds d'action conjoncturelle, si elle laisse percer un léger espoir d'amélioration des crédits d'équipement, ouvre une marge d'incertitude telle que l'on ne saurait porter une appréciation qu'en fonction des deux termes de l'alternative ouverte.

La réalisation du VI^e Plan dans ce domaine est étroitement liée à l'option qui sera prise quant à l'utilisation des crédits inscrits au Fonds d'action conjoncturelle. Dans l'hypothèse où ces crédits seraient intégralement ouverts, on peut penser que la réalisation des programmes d'équipement du VI^e Plan est à notre portée, ce qui, dans certains secteurs, constitue un strict minimum. Dans l'hypothèse qui nous est actuellement soumise, c'est-à-dire F. A. C. exclu, si elle devait se confirmer, il y a fort à craindre que l'hypothèse basse du Plan ne soit pas même atteinte. Il s'agit au demeurant d'une appréciation globale qui ne doit pas dissimuler le fait

qu'il se crée de fortes distorsions entre les taux de réalisation selon les diverses catégories d'équipements programmés. Les écarts seront d'autant plus importants que certains secteurs, tels ceux des télécommunications et des autoroutes, bénéficient désormais de sources de financement non budgétaires et se trouvent de ce fait privilégiés par rapport aux autres. **Cette constatation n'est pas une critique mais elle montre que, dans l'hypothèse où les crédits du F. A. C. ne seraient pas libérés, des décalages importants risquent d'apparaître qui compromettraient une saine exécution du Plan dans un domaine où la responsabilité de l'Etat est entière.**

Mais, dans le contexte inflationniste où nous nous trouvons, les chances apparaissent en définitive assez faibles de voir le Gouvernement prendre le risque d'accroître les tensions inflationnistes en débloquant les crédits du Fonds d'action conjoncturelle. A cet égard, le véritable problème qui se trouve posé est celui de la structure des dépenses publiques où la progression excessive des dépenses de fonctionnement, de subventions économiques, d'aides, de transferts sociaux, conduit à une réduction progressive et excessive des dépenses d'équipement malgré les débudgétisations effectuées depuis plusieurs années. *Cette structure des dépenses publiques n'est pas de nature à favoriser l'exécution du Plan et il appartient au Gouvernement d'en inverser résolument l'évolution s'il tient à réaliser le Plan sans créer de tensions inflationnistes.*

Un réexamen du VI^e Plan doit intervenir à « mi-parcours », c'est-à-dire dans le courant de l'année 1973. Cette procédure devrait permettre de faire le point et de donner les inflexions nécessaires, tant aux objectifs qu'aux moyens. L'évolution de la structure des dépenses budgétaires devrait, à cet égard, figurer en tête des questions soumises à une sérieuse réflexion dans le cadre de ce processus. A ce sujet, votre Commission des Affaires économiques souhaiterait que le Gouvernement précisât ses intentions quant aux dates et à la procédure qu'il envisage pour le réexamen du VI^e Plan.

*

* *

Sous réserve de ces observations et des engagements qui seront pris par le Gouvernement concernant la priorité donnée au déblocage des crédits du Fonds d'action conjoncturelle rendu possible par une sérieuse revision de la structure des dépenses publiques, votre Commission des Affaires Economiques donne un avis favorable aux dispositions du projet de loi de finances pour 1973, voté par l'Assemblée Nationale, concernant le budget du Commissariat général du Plan d'équipement et de la Productivité.