

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 1971.

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 VI^e Plan
de développement économique et social,*

Par M. Jean FILIPPI,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Joseph Yvon, Marc Pauzet, Raymond Brun, vice-présidents ; Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, Fernand Chatelain, André Picard, secrétaires ; Louis André, Octave Bajeux, André Barroux Aimé Bergeat, Auguste Billiemaz, Georges Bonnet, Pierre Bouneau, Amédée Bouquerel, Robert Bouvard, Marcel Brégégère, Pierre Brousse, Michel Chauty, Albert Chavanac, Jean Colin, Francisque Collomb, Maurice Coutrot, Georges Dardel, Léon David, Roger Deblock, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Charles Durand, Emile Durieux, François Duval, Jean Filippi, Marcel Gargar, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Paul Guillaumot, Roger du Halgouet, Yves Hamon, Alfred Isautier, René Jager, Maxime Javelly, Lucien Junillon, Alfred Kieffer, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Legros, Jean Natali, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Paul Pelleray, Albert Pen, Lucien Perdereau, Jules Pinsard, Auguste Pinton, Henri Prêtre, Etienne Restat, Maurice Sambron, Guy Schmaus, Henri Sibor, Raoul Vadeplied, Amédée Valeau, Jacques Verneuil, Joseph Voyant, Charles Zwickert.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1793, 1856, 1826, 1829, 1830 et in-8° 436.

Sénat : 340 (1970-1971).

Plan.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	5
PREMIÈRE PARTIE. — Les données du VI^e Plan :	
A. — L'exécution du V ^e Plan	9
B. — La conjoncture en 1971.....	18
C. — L'environnement international	20
DEUXIÈME PARTIE. — Les objectifs du VI^e Plan :	
A. — La croissance	25
B. — La solidarité :	
I. — Sociale	29
II. — Géographique :	
1° Le Tiers-monde.....	32
2° Les D. O. M. et les T. O. M.....	34
3° L'aménagement du territoire.....	44
C. — Le cadre et les conditions de vie :	
I. — Environnement et protection de la nature.....	55
II. — Aménagement de l'espace rural.....	57
III. — Logement et développement urbain :	
1° Le logement.....	62
2° Le développement urbain.....	74
TROISIÈME PARTIE. — Les grandes activités nationales :	
A. — L'industrie	79
B. — L'énergie	83
C. — Les transports et les transmissions :	
1° Les transports.....	95
2° Les transmissions.....	116
D. — L'agriculture et les industries agricoles et alimentaires.....	119
E. — Les services :	
1° Le commerce	136
2° Le tourisme.....	138

	Pages.
QUATRIÈME PARTIE. — Les grands équilibres :	
A. — Les prix et les revenus.....	141
B. — Les finances publiques.....	144
C. — Les échanges extérieurs.....	146
D. — L'emploi	150
CINQUIÈME PARTIE. — Le financement.....	155
Conclusion	163
Amendement présenté par la commission	171
Texte du projet de loi.....	173

*
* *

ANNEXES AU RAPPORT DE LA COMMISSION

I. — Suites données à l'amendement présenté par la Commission lors du débat sur les options.....	175
II. — Analyse de l'avis du Conseil économique.....	179
III. — Modifications apportées par le Gouvernement.....	183
IV. — Auditions et travaux de la commission.....	189

INTRODUCTION

Après avoir examiné les grandes options du VI^e Plan en 1970, le Sénat est invité aujourd'hui à ratifier le VI^e Plan lui-même qui constitue, selon les termes du Premier ministre, « la charte du développement économique et social de la Nation ».

On ne saurait trop insister sur *l'importance capitale d'un tel débat* qui fournit — ou devrait fournir — au Parlement une occasion unique de se prononcer sur les grandes orientations de notre politique économique et sociale à moyen terme, au point que certains ont pu suggérer que le Plan devrait constituer un véritable « contrat de législature ». On en est que plus enclin à regretter *les conditions de fait et de droit* dans lesquelles le Conseil économique et social d'abord, puis les assemblées du Parlement, sont amenés à émettre un vote aussi fondamental.

Sans qu'il soit nécessaire d'insister longuement sur les conditions de fait et de délai, nous croyons devoir souligner ici qu'en dépit des améliorations progressives qu'elle a connues, *la procédure législative d'approbation du Plan ne saurait être jugée, en son état actuel, pleinement satisfaisante*. D'une part, il n'est pas tenu suffisamment compte des délibérations du Conseil économique et du Parlement lors de la première phase sur les options car ces recommandations sont diverses, parfois contradictoires et ne se traduisent pas par un texte unique ayant valeur législative. D'autre part, la seconde phase d'approbation ne lui laisse guère de marge de manœuvre pour infléchir le Plan définitivement élaboré.

Il est dès lors difficile pour le Parlement d'exercer pleinement et clairement en ce domaine son pouvoir de choix et de décision. Cela nous paraît impliquer une sérieuse réflexion sur les moyens d'adapter la procédure parlementaire à l'examen d'un tel document qui échappe de par sa nature à l'exercice de la fonction législative traditionnelle, caractérisée par la discussion et le vote d'amendements. De grands progrès restent à faire pour donner aux normes économiques une valeur comparable, sur le plan législatif, aux normes juridiques. Sans doute, le Plan forme-t-il un édifice d'ensemble assez fragile dont la cohérence risquerait d'être mise en cause par la modification d'un seul des éléments de cet ensemble.

Si un tel risque ne peut être ignoré, il n'en demeure pas moins que votre rapporteur, en accord sur ce point avec le rapporteur de l'Assemblée Nationale, estime qu'il y aurait lieu de « reconsidérer à la fois la nature et la présentation des documents soumis au vote du Parlement et les méthodes que celui-ci met en œuvre lors de son examen ». A cet effet, *le rapport sur le Plan*, tel qu'il nous est soumis, *devrait désormais constituer*, en termes plus concis, *l'exposé des motifs, d'une part d'un projet de loi-cadre d'orientation du développement économique et du progrès social ; et, d'autre part, d'un projet de loi de programme d'investissements*. On peut s'étonner aujourd'hui que, seuls, les équipements sportifs et socio-éducatifs du VI^e Plan fassent l'objet d'une loi de programme et s'interroger sur les raisons qui ont conduit le Gouvernement à opérer un tel choix, ainsi que sur les conditions d'insertion d'une telle loi de programme dans les « actions prioritaires » du Plan. Quoi qu'il en soit, la nécessité apparaît évidente de trouver les moyens de concilier la discussion parlementaire avec le caractère forcément global et technique du Plan. Une telle procédure aurait le mérite d'associer plus directement la représentation nationale à une œuvre qui reste pour l'essentiel, dans les conditions présentes, celle du pouvoir exécutif. Ainsi, le Plan deviendrait-il véritablement « l'engagement solennel de la Nation envers elle-même » qu'il devrait être et se trouverait-il renforcé dans son autorité et sa crédibilité, ce dont a le plus grand besoin la méthode de « planification souple à la française » à laquelle nous restons attachés.

En effet, les chances du Plan de passer dans les faits demeurent liées avant tout à la résolution du Gouvernement de l'appliquer et au degré d'adhésion des divers agents économiques.

Si les conditions d'approbation du Plan par le Parlement restent un problème posé et non résolu, la procédure d'élaboration connaît, d'un Plan à l'autre, un certain nombre de perfectionnements, notamment par le recours au modèle physico-financier de projection économique à moyen terme, et l'on peut à bon droit se féliciter des progrès accomplis dans les méthodes de la planification française. On regrettera cependant qu'elle ne tienne pas un plus grand compte du « fait européen », qu'elle reste trop ésotérique dans ses méthodes et trop lourde dans ses procédures d'élaboration, malgré les efforts tentés en vue de clarifier les unes et d'alléger les autres. Ceci explique pour une part que

si les divers agents économiques sont en fait associés au sein des commissions de modernisation à l'œuvre d'élaboration du Plan, on ne peut affirmer sans réserve que le VI^e Plan soit, dans sa forme définitive, le véritable reflet de ces travaux.

Quant à l'exécution du Plan, chacun se rappelle que le V^e Plan avait retenu une méthode « d'indicateurs d'alerte » et de « clignotants » tendant à déterminer les seuils de variation tolérables pour les grandeurs économiques jugées les plus importantes, ce qui devait entraîner, en cas de dépassement d'une de ces limites, le déclenchement automatique de mesures correctives. Pour le VI^e Plan, ces dispositions n'ont pas été exactement reconduites.

D'une part, un système rénové d'indicateurs plus simple et plus complet a été mis au point pour suivre la réalisation du Plan. Etablis trimestriellement, ces indicateurs seront de trois types : indicateurs d'objectifs, indicateurs d'environnement international, indicateurs de compétitivité industrielle, et devront permettre de disposer d'une information rapide sur l'évolution des principales grandeurs économiques par rapport aux objectifs du Plan.

Une fois par an, sur rapport des différentes Commissions et spécialement de celle de l'économie et du financement, le Commissaire général au Plan fera le point de l'état de réalisation des objectifs du Plan et proposera, si besoin est, au Gouvernement les mesures d'adaptation nécessaires sans, toutefois, que puissent être remis en cause les objectifs généraux et les priorités sectorielles.

Par ailleurs, à mi-parcours, c'est-à-dire en 1973, un réexamen du VI^e Plan sera effectué sur la base d'un bilan d'exécution des deux premières années et d'une analyse des perspectives de sa réalisation jusqu'en 1975. Ce réexamen donnera lieu éventuellement à une révision des objectifs et des orientations, ou à de simples ajustements. En cas de révision, une procédure allégée permettrait de prendre l'avis des Commissions de modernisation, du Conseil économique et du Parlement. Il est intéressant de noter les raisons qui motivent, selon les auteurs du Plan, une telle procédure de révision. Le contexte international, le climat inflationniste, la faiblesse de nos structures d'exportation conduisent le Gouvernement à donner, au moins pour les premières années d'exécution du Plan, la priorité à la réduction des tensions inflationnistes qui est consi-

dérée comme plus importante dans la perspective des objectifs à moyen terme, que la poursuite immédiate d'un taux de croissance élevé.

Conscient des aléas qui ont gravement affecté la réalisation des équipements collectifs au cours des récentes années, le VI^e Plan tient, en outre, à garantir un « noyau dur » pour certains équipements collectifs. A cette fin, il institue des « actions prioritaires » et des « programmes finalisés ».

Pour les équipements donnant lieu à une déclaration de priorité, une enveloppe quinquennale d'autorisations de programme a été fixée qui devra être respectée, lors de l'établissement des budgets annuels, quelles que soient les fluctuations budgétaires. Ces actions prioritaires devraient assurer une progression annuelle globale des équipements de 8 %.

La volonté de sauvegarder la réalisation d'objectifs fondamentaux s'affirme plus nettement encore dans les programmes finalisés. Y sont reconnues comme prioritaires non seulement les dépenses d'équipement mais aussi les dépenses complémentaires de fonctionnement qui seront inscrites dans les budgets annuels. Développés à titre expérimental au cours du VI^e Plan, ces programmes portent sur 20 % des enveloppes prioritaires.

Ces techniques nouvelles méritent d'être soulignées et doivent être considérées comme une innovation importante dans la mesure où elles constituent l'amorce de véritables budgets pluriannuels et sont de nature à assurer une conciliation qui s'est révélée difficile jusqu'ici entre le budget annuel et le Plan quinquennal.

*
* *

Avant d'aborder l'examen des principaux objectifs et des actions prioritaires du VI^e Plan, il nous a paru utile de faire le point des données essentielles qui caractérisent la situation économique intérieure et extérieure au moment où commence le nouveau Plan.

PREMIERE PARTIE

LES DONNEES DU VI^e PLAN

A. — L'EXECUTION DU V^e PLAN

1^o La croissance.

Le taux de croissance annuel de la production intérieure brute (P. I. B.) prévu par le V^e Plan était de 5 %. Toutefois, grâce aux renseignements statistiques nouveaux qu'ils ont recueillis ces dernières années, les comptes nationaux ont procédé à une mise à jour des comptes rétrospectifs, substituant 1962 à 1959 comme année de base. La transcription du V^e Plan en nouvelle base de la comptabilité nationale a fait apparaître un taux de croissance de 5,7 %.

De 1965 à 1970, la production intérieure brute a progressé en volume de 5,8 % en moyenne par an ; le rythme de croissance a donc été légèrement plus rapide que l'objectif du Plan, mais le cheminement a été très irrégulier, puisque l'accroissement a été de l'ordre de 5 % au cours des trois premières années et supérieur à 7 % en moyenne dans les deux dernières années.

Taux de croissance en volume.

	1966	1967	1968	1969	1970	MOYENNE 1965/1970	PREVISION V ^e Plan.
	(En pourcentage.)						
Production intérieure brute	5,9	4,7	4,6	8	6,1	5,8	5,7

L'année 1968 se trouve à la charnière de ces deux phases conjoncturelles. Dès la fin de 1967, on a pu noter, dans le secteur de l'industrie, des progrès de productivité plus importants que ceux prévus par le V^e Plan. Dans la conjoncture languissante qui régnait alors, ces gains de productivité se sont accompagnés d'une baisse de l'emploi industriel, mais, après mai-juin 1968, sous la

pression de la demande des ménages, l'industrie a pu accélérer son développement, ce qui a permis ce léger dépassement de la prévision de croissance de la production intérieure brute.

Le tableau suivant montre bien que l'accélération de la croissance, au cours de la période 1965-1970 par rapport aux prévisions du V^e Plan, est due à peu près uniquement à la progression très rapide de l'industrie puisque l'agriculture a connu une évolution nettement moins rapide que celle qui avait été projetée. Pour les autres branches non agricoles, il faut noter une croissance assez sensible du bâtiment et des travaux publics et moins rapide que par le passé des services et du commerce.

BRANCHE	PREVISION du V ^e Plan.	EVOLUTION constatée 1965/1970.
01. Agriculture	1,6	0,9
02 à 19. Branches non agricoles.....	5,9	6,3
Dont :		
02 à 12. Industrie	6,4	7,3
13 à 19. Autres branches non agricoles	5,3	5,4
Production intérieure brute.....	5,7	5,8

Cette croissance de l'industrie tient uniquement — et c'est là un point important pour les objectifs du VI^e Plan — à la productivité de ce secteur, puisque l'emploi y a crû moins fortement qu'on ne l'attendait :

	V ^e PLAN	1965 - 1969
Valeur ajoutée industrielle	6,4	+ 7,0
Activité	0,8	0,0
Dont :		
Durée annuelle du travail	— 0,1	— 0,2
Effectifs salariés et non salariés	0,9	+ 0,2
Productivité horaire	5,6	+ 7,0

2° Les investissements productifs.

Les investissements productifs des entreprises non financières devaient croître, d'après le V^e Plan, à un rythme annuel de 6 %.

L'objectif a été largement dépassé puisque leur croissance en volume a été, de 1965 à 1970, de 8,7 % par an. Conformément à l'orientation indiquée par le Plan, leur croissance aura donc été supérieure au taux de croissance de la production intérieure brute.

De ce fait, la part de l'investissement dans la production intérieure brute, qui était de 15,7 % en 1965, a atteint 17,8 % en 1970.

3° La consommation des ménages.

La consommation des ménages était affectée d'un taux de croissance annuel de 5,3 %. Elle a crû effectivement de 5,10 % en moyenne. Il faut toutefois noter que la moyenne annuelle des trois premières années n'a été que de 4,8 % ; sous l'effet des hausses de salaires consécutives aux accords de Grenelle, la croissance réalisée en 1969 a été beaucoup plus forte.

	1966	1967	1968	1969	1970	TAUX moyen 1965/1970.	TAUX moyen V ^e Plan.	
	En pourcentage.							
Consommation des ménages	4,8	4,7	5,0	7,1	4,1	5,1	5,3	

On remarque que l'écart de croissance entre la production intérieure brute et la consommation des ménages est de l'ordre de 0,7 à 0,8 point.

4° Les équilibres.

1. — L'EMPLOI

D'après les prévisions établies lors de la préparation du V^e Plan, qui tablaient notamment sur un taux de croissance de 4,4 % pour la productivité et sur une légère diminution de la durée

hebdomadaire du travail, la proportion de personnes disponibles à la recherche d'un emploi ne devait pas dépasser, en 1970, 1,5 à 1,7 % de la population active.

L'examen des données disponibles à ce jour manifeste que ces estimations ont été dépassées, légèrement pour l'année 1967, sensiblement pour l'année 1968, sans avoir pour autant atteint le seuil d'alerte qui avait été fixé en matière d'emploi pour la durée du V^e Plan. En 1969, le niveau et la proportion par rapport à la population active des personnes disponibles à la recherche d'un emploi ont été légèrement supérieurs aux prévisions du V^e Plan.

Mais au-delà même des données chiffrées, l'évolution de l'emploi depuis le début de l'année 1966 conduit à mettre l'accent sur les transformations importantes qui sont intervenues dans les conditions d'équilibre du marché du travail depuis les travaux de préparation du V^e Plan. L'accroissement continu de la population active, les modifications structurelles plus importantes que par le passé du fait des réorganisations d'activité rendues impérieuses par la réalisation intégrale du Marché commun, les distorsions croissantes entre l'offre et la demande de travail rendent l'équilibre de l'emploi beaucoup plus difficile à réaliser que dans les années antérieures à 1965. De ce fait, le moindre aléa conjoncturel est ressenti durement sur le marché du travail.

Le fait que la situation de l'emploi ne se soit pas rétablie, malgré l'accélération de la croissance à partir du deuxième semestre 1968, indique clairement qu'au-delà des ralentissements conjoncturels, le marché de l'emploi souffre d'une inadaptation structurelle.

2. — LES PRIX

De 1965 à 1970, le niveau général des prix a suivi une évolution beaucoup plus rapide que celle qui avait été prévue, puisque le taux moyen d'augmentation approche de 4,4 % alors que l'objectif était de tendre vers une croissance annuelle au taux de 1,5 %. C'est surtout pendant les deux dernières années que l'évolution des prix a été vive, supérieure en moyenne à 6 % contre 3,2 % seulement pendant les trois premières années du V^e Plan. La croissance des prix a été plus rapide en France que chez ses

principaux partenaires commerciaux. En témoignent, d'une part, l'indicateur d'alerte des prix mis en place par le Plan qui se déclenche lorsque le « rythme annuel de croissance des prix à la consommation, mesuré à partir des douze derniers mois observés, est supérieur de plus de 1 % à celui de nos principaux partenaires commerciaux, et ce, pendant trois mois consécutifs », d'autre part, l'évolution du prix du produit national brut.

En ce qui concerne le prix du produit national brut, l'écart avec la plupart de nos principaux partenaires commerciaux est dans l'ensemble élevé :

Taux annuel d'augmentation.

	1966	1967	1968	1969	PREVISIONS 1970	MOYENNE 1965-1970
France	2,9	2,7	4,8	7,0	5,5	4,6
Allemagne	3,8	0,7	1,9	3,5	6,1	3,2
Italie	2,2	2,8	1,5	4,1	6,0	3,3
Pays-Bas	6,0	3,7	3,7	5,8	5,0	4,8
Belgique	4,7	3,2	2,4	3,3	4,5	3,6
Grande-Bretagne	4,4	3,1	4,0	5,0	6,0	4,5
Etats-Unis	2,8	3,1	4,1	4,7	5,1	3,9

Sources : O. C. D. E. pour les années 1966 à 1969, estimations du budget économique pour 1970.
Prix du produit national brut.

3. — L'ÉQUILIBRE ÉPARGNE-INVESTISSEMENT

Au cours du V^e Plan, les investissements globaux ont progressé plus rapidement que prévu. Leur part dans la production intérieure brute a constamment dépassé le taux moyen de 27,1 % retenu par le Plan, se maintenant au-dessus de 28 % et atteignant 28,9 % en 1970.

Si l'on se réfère à l'objectif du V^e Plan, qui était de porter la part de l'épargne brute de l'ensemble des agents intérieurs dans la production intérieure brute à un niveau sensiblement supérieur à

celui du passé pour atteindre 29,4 % en 1970, on doit constater que les résultats ont dépassé cet objectif, qui était l'une des conditions fondamentales du V^e Plan.

	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Taux d'épargne brute total en pourcentage	28,5	29,2	29,1	28,4	29,6	30,9

Toutefois, si la croissance finale de l'épargne intérieure et si l'évolution de sa part dans la production intérieure brute apparaissent satisfaisantes eu égard aux objectifs fixés, il n'en reste pas moins que le total de l'épargne brute des agents intérieurs a été très insuffisant au regard des besoins ; en effet, malgré la progression réduite des équipements collectifs et des investissements productifs de certaines entreprises nationales, l'équilibre entre l'épargne et l'investissement n'a été assuré que par des concours importants et croissants, jusqu'en 1969, de l'extérieur.

En 1970, on assiste à une croissance plus faible qu'en 1969 des investissements déjà parvenus à un niveau élevé, et à la poursuite d'une croissance forte de l'épargne intérieure, supérieure à celle de la production intérieure brute (+ 11,20 % contre + 6,2 %). L'équilibre se réalise donc sur des bases beaucoup plus saines, sans apport de l'étranger.

4. — LES RELATIONS AVEC L'EXTÉRIEUR

L'équilibre de la balance des paiements était l'un des objectifs essentiels du V^e Plan. Pour réaliser cet équilibre dans des conditions satisfaisantes, il était nécessaire de dégager un solde commercial positif. Ceci supposait une accélération de la croissance des exportations et une modération de celle des importations.

Au cours des deux premières années du Plan, le développement des exportations est resté sensiblement en deçà de ce que le Plan avait estimé souhaitable. Il s'est vivement accéléré à partir de 1968.

La conjoncture internationale favorable, les mesures d'encouragement prises par le Gouvernement en 1968, puis la dévaluation ont favorisé le maintien de cette tendance et l'année 1970 est

caractérisée par un développement exceptionnel des ventes à l'extérieur, de sorte qu'en définitive, de 1966 à 1970, le taux annuel moyen de croissance des exportations et du solde des utilisations de service a été de 11,9 % en volume contre une prévision de 7,5 %. Les seules exportations vers l'étranger se sont accrues au rythme moyen annuel de 13,7 % (1).

Dans le même temps, les événements de 1968, par le jeu des tensions entre la production et une demande intérieure très vive, et du fait de la crise de confiance à l'égard de la monnaie, ont provoqué une accélération du rythme des importations telle que le déséquilibre qui en résultait (taux d'augmentation des importations en 1969 : + 21,4 %) devenait intolérable à la veille de la dévaluation.

Sur l'ensemble du Plan, la progression des importations s'est faite au taux moyen annuel de 12,2 % (13,3 % pour les opérations vers l'étranger) contre une prévision de 8,4 %.

Il faut noter enfin que, malgré l'augmentation rapide des exportations, la place relative de la France sur les marchés des pays industrialisés n'a cessé de se dégrader. En effet, si la part des importations en provenance de France dans les pays industrialisés a crû pour les produits agricoles et alimentaires de 17 à 26 %, elle stagne pour les matières brutes (environ 4 %) et régresse pour les produits industriels (de plus de 13 % à moins de 12 %) entre 1963 et 1969. La part du marché des produits industriels détenue par la France a notablement baissé aux U. S. A., en Allemagne et dans l'U. E. B. L., elle ne s'est guère améliorée qu'en Grande-Bretagne.

En valeur réelle, le solde des opérations sur biens et services avec l'extérieur a évolué de la manière suivante au cours du V^e Plan. La dégradation de la situation avec l'étranger a été particulièrement sensible jusqu'au redressement enregistré en 1970. Il convient toutefois de rappeler que l'année 1965 avait été très favorable.

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	PREVISION V ^e Plan 1970.
	(En millions de francs 1965.)						
Exportations + S. U. S. — importations (total).	+ 5.270	+ 1.907	+ 2.296	+ 1.939	— 2.631	+ 4.380	+ 4.274

(1) On notera ici que l'auteur du rapport fait toutes réserves sur la possibilité d'établir en matière de commerce extérieur des prévisions valables.

Dans l'ensemble, on enregistre, au cours du Plan, une détérioration continue jusqu'en 1969 inclus de la situation avec l'étranger et, par conséquent, un appel croissant au financement extérieur.

En revanche, 1970 marque un retournement complet de la situation, puisque à un financement de l'étranger de 8 milliards environ en 1969 succède un léger excédent de la balance extérieure (300 millions).

Mais là encore, si les résultats de l'année terminale du Plan sont bons, c'est au prix d'une dévaluation et avec un stock d'or et de devises inférieur à celui dont disposait notre économie au démarrage du V^e Plan.

5° Les équipements collectifs.

Du point de vue de la répartition des fruits de la croissance, le V^e Plan affirmait une priorité en faveur des emplois collectifs marquée, d'une part, au niveau des emplois généraux de l'économie, par la croissance attendue de l'investissement dans les secteurs concernés et, d'autre part, au niveau de la politique financière de l'Etat, par les dotations d'autorisations de programme affectées à chacun de ces secteurs, soit un total de 72.876 millions de francs.

Qu'elles concernent la F. B. C. F. ou les autorisations de programme, les réalisations du V^e Plan se situent au-dessous des prévisions. La formation brute de capital fixe des équipements collectifs aurait dû croître, selon le V^e Plan, de 10,3 % par an en volume. Le taux réalisé en moyenne sur les cinq ans est de 7,8 %. L'écart avec l'objectif est encore plus sensible pour la F. B. C. F. des administrations + 6,8 % au lieu de + 10,4 %.

L'écart constaté par rapport aux prévisions est dû pour l'essentiel aux évolutions enregistrées au cours des trois dernières années du Plan. Les taux de croissance observés en 1966 et 1967 (respectivement 8,2 et 13,0) se situaient dans la ligne des objectifs du V^e Plan. L'incidence de la politique conjoncturelle menée depuis 1968 apparaît évidente. L'expérience du V^e Plan témoigne ainsi de la difficulté qui risque d'apparaître en période de déséquilibre conjoncturel pour concilier les objectifs de la politique à moyen terme, parmi lesquels les emplois collectifs se trouvent

privilégiés, et les impératifs de la politique à court terme, qui peuvent conduire à réduire ces emplois, parce qu'ils représentent la partie la moins rigide de la dépense publique.

Ces observations sont confirmées si l'on considère l'évolution des autorisations de programme. Dans cette optique, le taux de réalisation du Plan est pour l'ensemble des secteurs d'équipements collectifs programmés de 92,3 % en francs courants, et de 84,5 % en francs constants. Ici encore, on peut constater que l'écart par rapport aux prévisions résulte, pour l'essentiel, des dotations de 1969 et 1970 qui se trouvent, en francs constants, à un niveau inférieur à celles de 1968 et même de 1967.

Ce pourcentage global d'exécution du Plan en termes d'autorisations de programmes recouvre de profondes disparités. Pour un seul secteur, celui des Postes et Télécommunications, le taux d'exécution est proche de 100 % : 96,7 % en francs constants. En revanche, pour un grand nombre de secteurs, ce taux est nettement inférieur à la moyenne : éducation surveillée (54,1 %) ; culturel (64,5 %) ; recherche (68 %). Au total, la répartition de l'enveloppe globale d'autorisations de programme entre les différents secteurs se trouve, en fin de Plan, assez différente de ce qui avait été prévu :

	PREVISIONS	REALISATIONS
	(En pourcentage.)	
Scolaire et universitaire.....	25	25,8
Sportif	3	2,9
F. P. A.	0,8	0,7
Culturel	1,9	1,6
Recherche	6,1	5,1
Sanitaire et social.....	4	4,2
Education surveillée	0,3	0,2
Rural	12,2	12,7
Urbain	3,1	3,1
Routier	20,3	18,7
Autres transports.....	6,6	6,1
Postes et télécommunications.....	16	19,1
Total.....	100	100

B. — LA CONJONCTURE FRANÇAISE EN 1971

La conjoncture française en 1971, qui doit être examinée en regard de la conjoncture européenne, se caractérise essentiellement par une accélération de la croissance et par la poursuite de la hausse des prix.

La reprise de la croissance française s'est effectuée d'une manière régulière à partir du troisième trimestre de 1970. Après avoir connu une augmentation ralentie à la fin de 1969 et au premier trimestre 1970, la consommation des ménages a marqué une nette reprise à partir du troisième trimestre 1970 (elle s'est en effet accrue, en volume, de plus de 3 % du troisième au quatrième trimestre). Au début de l'année 1971 cette progression s'est modérée, mais la hausse rapide des revenus la maintient cependant à un rythme de croissance assez rapide.

Le marché de l'emploi a enregistré, dès le début de 1971, les effets de la reprise de la production et le nombre des demandes d'emploi non satisfaites n'a cessé, durant les quatre premiers mois de l'année, de diminuer, tandis que les offres d'emploi augmentaient.

La reprise de la croissance n'a pas empêché la poursuite de l'amélioration de notre équilibre extérieur. Nos importations se sont pratiquement stabilisées tout au long du second semestre 1970 et au cours du premier trimestre 1971, tandis que nos exportations poursuivaient leur progression à un taux voisin de 15 % par an en valeur ; aussi le pourcentage de couverture de nos achats par nos ventes s'est-il régulièrement amélioré au cours de la période, dépassant le niveau correspondant à l'équilibre réel au début du quatrième trimestre 1970 et atteignant 105 % environ au cours des premiers mois de 1971.

Les inquiétudes que peut susciter l'économie française à l'aube du VI^e Plan ne proviennent pas de la croissance, mais de *l'évolution des prix et des salaires*.

On pouvait escompter un ralentissement de la hausse des prix au cours du second semestre en raison du retour à l'équilibre de notre économie, mais la croissance des salaires est restée très vive, provoquant un alourdissement considérable des coûts de production et par là même la continuation d'une forte hausse des prix.

L'indice des prix de détail, après avoir marqué un léger ralentissement au troisième trimestre 1970, a connu une très sensible accélération au premier trimestre 1971, provoquée par la rapide croissance des prix des produits manufacturés. Il a ainsi, durant les quatre premiers mois de l'année, crû de 2,1 %.

Quant aux salaires, ils ont connu un rythme de croissance soutenu en dépit de la relative détente observée, jusqu'à la fin de 1970, sur le marché du travail. Au cours du premier trimestre 1971, le taux horaire moyen de salaire a connu une croissance exceptionnellement forte (3,1 %).

De plus, la réévaluation des monnaies des partenaires commerciaux de la France, qui joue incontestablement en faveur de la compétitivité de notre économie, va entraîner notre pays davantage encore dans la hausse des prix, essentiellement par le renchérissement des produits importés.

C. — L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

L'interdépendance croissante des économies, que traduit la progression relative des échanges extérieurs dans l'activité nationale, a renforcé l'importance de l'objectif d'équilibre extérieur qui est devenu primordial et se place au même niveau que l'objectif — intérieur celui-là — de plein emploi. Elle a, par ailleurs, accru la sensibilité de l'économie française à l'évolution de la croissance et des prix dans les pays étrangers et, plus particulièrement, chez nos partenaires du Marché commun. Le modèle physico-financier, utilisé pour l'élaboration du VI^e Plan, a montré combien l'économie française était sensible à l'évolution extérieure. Un ralentissement de l'expansion des économies étrangères aurait des répercussions non seulement sur la croissance française, mais sur l'ensemble des équilibres de notre économie : la baisse de la demande étrangère, qui se répercuterait sur nos exportations, serait cause de chômage et d'un ralentissement de l'activité de l'économie française ; ce dernier provoquerait une diminution des importations nettement moins sensible (pour les échanges industriels, il serait moitié moindre) que celle des exportations (1) et la balance commerciale se dégraderait.

De ce fait, on comprend l'importance des prévisions concernant l'environnement international au cours de la période recouverte par le VI^e Plan.

*
* *

L'évolution de l'économie américaine reste fort importante, non point tant par le volume de nos exportations aux Etats-Unis (qui représentent environ 5,5 % du total de nos exportations) mais du fait de la place de ce pays dans le système économique et monétaire actuel. L'expérience de l'année 1970 a montré que la *stagflation* aux Etats-Unis (P. N. B. : — 0,5 % ; Prix : + 5,9 %) avait une influence monétaire plus immédiate que son impact économique.

(1) En effet, le ralentissement de la croissance des prix étrangers rendrait plus dures les conditions de la concurrence et entraînerait une détérioration du partage du marché pour nos entreprises.

Pour la première fois depuis plus de dix ans, la production de ce pays a été, en 1970, plus faible que celle de l'année précédente, tandis que le chômage y atteignait 6 % de la population active. Toutefois, les Etats-Unis viennent de s'engager dans une politique de rétablissement de la production et de l'emploi, comportant une certaine expansion monétaire et l'acceptation d'un important déficit budgétaire. Il paraît évident que l'expansion sera stimulée si cela s'avère nécessaire jusqu'aux élections présidentielles de 1972, mais on peut s'interroger sur les moyens qui seront ensuite employés pour restaurer les équilibres de l'économie. En outre, selon le rapport de la Commission de l'Economie générale et du Financement, il se pourrait que des changements durables soient intervenus dans le comportement de groupes sociaux : « des doutes sont exprimés sur la justification de la croissance à tout prix, et l'accent est mis sur des questions de répartition des revenus et sur les aspects qualitatifs du développement ».

La conjoncture de nos partenaires européens est primordiale à de nombreux égards. D'abord, du fait de l'importance des échanges intracommunautaires (la moitié de notre commerce extérieur se fait avec les pays de la Communauté) et de l'interdépendance étroite des économies des six pays du Marché commun ; mais également du fait des mécanismes mêmes de la Communauté qui rendent souhaitables des évolutions de prix comparables ou du moins du même ordre de grandeur.

Pour ces pays, nous disposons des chiffres du troisième programme de politique économique à moyen terme pour la période 1971-1975, adopté par le Conseil des Communautés et par les gouvernements des Etats membres en février 1971.

Les taux d'accroissement annuels moyens du produit national brut prévus pour la période 1971-1975 sont les suivants :

Allemagne	4,3 — 4,8 %
Italie	5,7 — 6,2
Pays-Bas	4,5 — 5,0
Belgique	4,3 — 4,8
Luxembourg	3,0 — 3,5
<i>France</i>	<i>5,4 — 5,9</i>

et les taux d'accroissement annuels moyens de prix :

Allemagne	2,0 — 2,5 %
Italie	2,5 — 3,0
Pays-Bas	2,8 — 3,3
Belgique	2,8 — 3,3
Luxembourg	2,3 — 2,8
France	2,5 — 3,0

On peut toutefois s'interroger légitimement sur la vraisemblance de ces prévisions.

En effet, en Allemagne, la hausse des coûts salariaux et des prix a été, en 1970 et au début de 1971, plus forte qu'on ne le prévoyait. Le Gouvernement allemand espérait revenir, en 1972, à des hausses de prix plus limitées et le décrochage de la parité du mark peut être le prélude à une opération de stabilisation et de retour à l'équilibre de l'économie allemande. Comme le note le rapport de la Commission de l'Economie générale et du Financement, « la question essentielle est de savoir si les équilibres pourront être rétablis sans entraîner une réduction trop brutale de l'activité économique ». Au total, on peut penser que, pour 1971 et 1972 tout au moins, la hausse des prix dans la Communauté sera plus forte que l'orientation de 2,7 % retenue par le troisième programme de politique à moyen terme.

Le Comité des échanges extérieurs du VI^e Plan a, pour sa part, pensé que l'on devait s'attendre, pendant la période 1971-1975, à une croissance des prix internationaux qui se situerait aux alentours de 3,2 %. Encore faut-il signaler qu'un tel chiffre, compte tenu des hausses prévisibles pour 1971, n'est possible que si la hausse des prix reste limitée à 2,6 % environ au cours des années 1972-1975.

Quant à l'hypothèse d'une croissance de la production intérieure brute étrangère de 4,65 %, retenue par le VI^e Plan, on peut la juger un peu optimiste, puisqu'il semble que l'expansion mondiale sera en moyenne un peu inférieure à ce chiffre en 1971 et en 1972. En outre, un tel chiffre exclurait des mesures de freinage consécutives à une surchauffe.

Enfin, un dernier point mérite de retenir l'attention du fait de ses conséquences sur notre économie : l'évolution des taux d'intérêt.

En effet, le maintien des taux d'intérêt à un niveau élevé, de l'ordre de 8 %, serait défavorable à l'équilibre de nos échanges extérieurs. « Or, les marchés monétaires européens sont exposés à la contagion de taux qui peuvent atteindre des niveaux élevés et fluctuer très rapidement sous l'effet d'alternances d'aspiration ou de refoulement de fonds par le système bancaire américain » (1). Il est certain en effet que, en raison du marché des eurodollars et de la domination des Etats-Unis sur le système monétaire international, les taux d'intérêt pratiqués aux Etats-Unis et sur le marché de l'eurodollar constituent un élément directeur ; le contrôle des changes ne permet pas en effet d'éviter efficacement que ne s'alignent les taux d'intérêt du marché des eurodollars sur les marchés européens. De ce fait, et compte tenu des hypothèses que l'on peut raisonnablement faire quant aux besoins américains et à la croissance américaine, certains estiment que les taux demeureront aux alentours de 6 à 7 %.

(1) Rapport du Comité du Financement.

DEUXIEME PARTIE

LES OBJECTIFS DU VI^e PLAN

A. — LA CROISSANCE

La fixation d'un taux annuel moyen de croissance de la production intérieure brute à 5,9 % environ se situe dans la ligne générale du développement de l'économie française depuis une dizaine d'années. Il apparaît donc difficile de placer le VI^e Plan sous le signe de l'accélération de la croissance. Et pourtant, dans le domaine industriel, le taux d'expansion prévu impliquerait une rupture avec les tendances passées : en effet, la valeur ajoutée dans l'industrie, qui a augmenté à un rythme annuel de 6,8 % au cours du V^e Plan, doit croître désormais selon un taux de 7,5 %. La possibilité d'une telle accélération repose avant tout sur le rythme élevé de l'augmentation de la productivité dans le secteur industriel. Il eut été, aux yeux de votre commission, hautement souhaitable de faire preuve d'une plus grande ambition dans la fixation du taux de croissance global de l'économie, quels que soient les impératifs économiques et sociaux que l'on puisse rencontrer dans les secteurs abrités.

Tableau des ressources et des emplois en 1970 et 1975.

En milliards de francs.

	1970	TAUX DE CROISSANCE en volume.			1975
		1965/1960	1970/1965	1975/1970	
		<i>Ressources.</i>			
Production intérieure brute.....	581,5	6,2	5,8	5,9	773,5
Importations	92,5	9,9	12,4	9,8	148,0
<i>Emplois.</i>					
Consommation totale.....	395,5	6,2	5,1	5,4	515,3
Dont :					
Ménages	(372,0)	(6,1)	(5,3)	(5,5)	(486,1)
Administrations	(21,0)	(7,1)	(3,4)	(4,2)	(26,0)
Formation brute de capital fixe...	171,5	9,9	7,8	6,3	233,3
Dont :					
Productif	(105,5)	(8,8)	(8,9)	(6,8)	(146,7)
Logement	(42,0)	(10,4)	(5,5)	(4,6)	(52,8)
Administrations	(22,5)	(13,7)	(7,3)	(7,8)	(32,8)
Formation de stocks.....	10,0	»	»	»	14,9
Exportations + S.U.S.....	97,0	6,9	11,3	10,3	158,0
Total des ressources et emplois	674,0	6,5	6,55	6,5	921,5

Note. — Ce tableau a été fait à partir du tableau 12, page 31, des « Projections économiques pour 1975 associées au VI^e Plan » (version provisoire, mai 1971).

Le rapport de votre commission sur les options du VI^e Plan a mis en lumière les facteurs qui doivent permettre d'atteindre un taux de 6,5 % :

— la population active augmentera de près d'un million de personnes de 1970 à 1975. Le taux d'augmentation du nombre des actifs devrait s'élever plus rapidement au cours du VI^e Plan qu'il ne l'a fait au cours du V^e Plan. Le goulot d'étranglement le plus fréquemment rencontré dans les pays industrialisés est donc, en France, en voie de résorption et un potentiel de croissance, nouveau pour notre pays, apparaît qui doit nous encourager à envisager un avenir plus ambitieux ;

— les investissements productifs ont augmenté, dans les trois dernières années du V^e Plan, à un rythme beaucoup plus rapide qu'auparavant. Leur effet portera largement sur la période d'exécution du VI^e Plan, nous fournissant à la fois une possibilité de croissance et un atout pour la compétitivité ;

— enfin, la productivité, surtout dans le secteur de l'industrie, a accusé depuis la fin de 1967 une progression inhabituelle, qui est d'ailleurs la cause de la forte croissance industrielle française des trois dernières années.

Ces arguments théoriques ont d'ailleurs reçu une confirmation éclatante dans la croissance de notre pays au second semestre de 1970 et au début de l'année 1971, première année du VI^e Plan.

Ajouterons-nous à cela qu'une croissance de la production intérieure brute limitée à 5,9 % laisse, compte tenu de la croissance de 7,5 % de l'industrie, une part très faible à l'agriculture et aux services ?

C'est pour toutes ces raisons que votre commission exprime à nouveau le souhait de voir la croissance annuelle des cinq prochaines années fixée à un taux proche de 6,5 % et non pas à un taux de 5,9 % qui ne serait, en aucun cas, la preuve d'une action volontaire de l'Etat, mais la simple continuation du passé quant aux résultats, tandis que les facteurs de production s'avèrent aujourd'hui beaucoup plus favorables qu'ils ne pouvaient l'être en 1965, lors de l'élaboration du V^e Plan.

Le problème de la durée du travail nous paraît trouver ici sa place. Il convient en effet de rappeler qu'un choix doit s'exercer en faveur de la croissance ou d'un abaissement de la durée du travail ; on ne peut vouloir les deux à la fois ou, du moins, il faut savoir privilégier l'un plutôt que l'autre. Un plan devant, à

notre sens, être avant tout l'exposé des grands choix qui président à la marche de notre économie, ce problème doit être abordé lors de l'examen du taux de croissance, car la quantité disponible d'heures de travail est une des composantes essentielles de l'expansion.

La durée du travail.

Votre commission ne peut que répéter, à ce propos, les observations qu'elle a précédemment formulées puisque les données du Plan ne font que reprendre les développements figurant dans les options : réduction probable de la durée hebdomadaire du travail de 1 h 30, c'est-à-dire 43 heures en 1975 contre 44 h 30 en 1970 ; en outre, la durée maximale moyenne de travail sera réduite à partir de 1972 de 54 à 50 heures par semaine et la durée maximale absolue de 60 à 57 heures.

La réduction de la durée du travail constituant un élément important de l'amélioration des conditions de vie des salariés, il paraît sage de souscrire aux prévisions du Plan en ce domaine. Il va sans dire qu'une accélération de cette réduction, souhaitée par le Conseil économique et évoquée par votre commission en juin 1970, paraît peu compatible, en l'état actuel de l'économie française, avec un taux de croissance de 6 %, et à plus forte raison de 6,5 %. De plus, votre commission considère que dans la mesure où la situation économique le permettrait, *l'augmentation des salaires doit primer la réduction du temps de travail.*

Par ailleurs, il est à noter que les perspectives de réduction hebdomadaire de la durée du travail ont été envisagées sans modification sensible de l'âge de la retraite. Sur ce point également, votre commission ne peut que rappeler sa position antérieure : hormis les catégories de salariés exécutant des travaux particulièrement pénibles, *il ne paraît pas opportun de s'orienter, compte tenu notamment de l'allongement de la durée de la vie, vers un abaissement de l'âge de la retraite.* Une disproportion déjà importante existe entre la population en âge de travailler et la population totale : toute mesure de réduction de l'âge de la retraite accroîtrait ce déséquilibre avec les nombreuses conséquences qu'il fait peser sur les caisses de retraite.

B. — LA SOLIDARITE

I. — La solidarité sociale : les transferts sociaux.

Après la croissance de notre économie, la solidarité se présente comme *le second objectif du VI^e Plan*. « Elle consiste à chercher à assurer dans les meilleures conditions possibles, à préserver lorsqu'elle est menacée et à rétablir lorsqu'elle est perdue, l'autonomie des individus et des groupes sociaux. » L'ensemble des mesures prévues par le Plan concernant la situation des travailleurs, les problèmes spécifiques des agriculteurs, la politique familiale, les problèmes du troisième âge, l'action en faveur des handicapés et l'organisation du système de santé, impliquent la mise en œuvre de transferts sociaux dont la croissance sera nettement plus rapide que celle de la production intérieure brute. La progression de ces transferts sociaux sera de l'ordre de 45 à 46 % en valeur réelle.

Le total des revenus indirects des ménages (en francs courants) passera de 161 milliards en 1970 à 264 milliards en 1975, c'est-à-dire qu'ils progresseront à un taux de croissance annuelle moyen, en volume, de 7,3 %. C'est là une croissance plus rapide que pendant le V^e Plan (6,3 %) qui devrait permettre de répondre de façon prioritaire aux besoins des catégories les plus défavorisées de la population, à commencer par les personnes âgées et les handicapés.

L'action en faveur des inadaptés et handicapés doit viser avant tout à leur réinsertion dans la vie sociale et professionnelle (18.000 places nouvelles créées dans des ateliers protégés). En outre, pour ceux qui ne peuvent travailler, l'objectif doit consister dans l'instauration progressive égale au minimum-vieillesse et l'extension du bénéfice de l'assurance maladie.

Les personnes âgées de plus de 65 ans : leur nombre est estimé à 7 millions en 1975 dont 500.000 de plus de 85 ans. L'action doit s'exercer essentiellement en faveur de leurs revenus et de l'amélioration de leurs conditions de vie (allocation-loyer, construction de logements — 50.000 H. L. M. par an).

La santé : le Plan constate que la poursuite de l'évolution passée en matière de dépenses de santé conduirait à un rythme d'accroissement annuel compris entre 11,7 % et 14 % par an. Le déficit qui en résulterait, dans l'hypothèse d'une fixité des taux et de l'assiette des cotisations atteindrait, en 1975, le chiffre élevé de 18 milliards.

D'ores et déjà, le Plan, qui a mis en évidence les problèmes posés, donne les indications sur la manière dont ce déficit sera financé :

— il comporte un programme d'action visant à diminuer de 4 milliards le montant des dépenses d'assurance-maladie (le projet de texte en discussion actuellement à l'Assemblée Nationale concernant la convention entre les médecins et la Sécurité sociale est une première mesure en vue de la mise en œuvre de cette orientation) ;

— la prévision, d'autre part, ne tient pas compte de l'augmentation attendue, à législation constante, des concours de l'Etat aux régimes spéciaux.

Si l'on réintègre ces deux éléments dans la prévision, l'écart global devrait représenter moins de la moitié des 18 milliards en cause.

Quant au fait que le Plan ne prévoie pas dans le détail les moyens de faire apparaître ce solde, cela s'explique par trois considérations :

— plus encore que dans les autres domaines, la planification des prestations sociales est rendue difficile par la multiplicité des régimes de couverture des risques sociaux, certains statutaires, d'autres conventionnels, avec des possibilités très inégales d'interventions de la puissance publique à l'égard de chacun d'entre eux, et aussi par la grande sensibilité des recettes aux aléas de la conjoncture économique ;

— les perspectives actuelles de la Sécurité sociale laissent espérer que ses comptes seront, selon toute vraisemblance, équilibrés au cours des deux prochaines années : le réexamen à mi-parcours sera l'occasion d'étudier les conditions de financement pour les dernières années du Plan ;

— s'agissant d'un déficit prévisionnel virtuel, il n'a pas paru opportun d'arrêter dès maintenant, dans le détail, les mesures dont la nature dépendra de l'importance des sommes en cause et des

régimes concernés. Ces mesures seront arrêtées dans le cadre de la procédure d'examen annuel fixé par la loi du 31 juillet 1968, qui offrira au Parlement l'occasion d'examiner chaque année la situation. Votre commission estime singulier de trouver dans un Plan qui doit fixer les grandes orientations économiques et sociales pour une durée de cinq ans, le renvoi de solutions importantes à des procédures de discussion annuelles.

Votre commission, souhaitant limiter l'évolution des dépenses sociales, a cru devoir formuler un certain nombre de suggestions qui figurent dans une des réserves de son amendement. Elles visent à réduire le plus possible les dépenses inutiles *par l'accroissement du nombre des médecins conventionnés, par le renforcement du contrôle de la Sécurité sociale, par la suppression de la situation particulière faite aux travailleurs algériens et par la nomination de commissaires du Gouvernement auprès des grandes sociétés de produits pharmaceutiques.*

II. — La solidarité géographique.

L'introduction du rapport général du VI^e Plan intitulé « Les choix fondamentaux », essayant de définir « l'idée que l'on se fait de l'avenir de la France » et affirmant qu'il faut (lui) « assurer la maîtrise de son destin », précise que « *notre devoir de solidarité à l'égard du monde sous-développé doit être assumé...* ». Un peu plus loin — toujours dans cette introduction — à propos de l'équilibre nécessaire de nos échanges extérieurs, le texte gouvernemental indique qu'il s'agit de « dégager les marges nécessaires pour consacrer 1 % de notre produit national brut à notre aide au tiers-monde... ».

Si nous avons tenu à citer ces passages, c'est qu'ils nous ont semblé être la meilleure introduction à une brève étude de la solidarité, envisagée sous son angle géographique. Cette solidarité s'affirme dans trois domaines différents :

- le Tiers-monde lui-même ;
- nos Départements et Territoires d'Outre-Mer ;
- l'aménagement du territoire national.

Bien que la plupart des statistiques incluent notre aide aux Départements et Territoires d'Outre-Mer dans celle que nous

apportons aux pays sous-développés, ils font pour nous partie intégrante de la France, malgré leur éloignement de la métropole et nous leur consacrerons donc un développement particulier (1).

1° Le tiers-monde.

Le texte actuel du rapport ne fait que reprendre *une des options majeures du VI^e Plan à laquelle nous avons été favorables avec des nuances* en rappelant que le montant de l'aide globale française au tiers-monde avait atteint, en 1969, 8 milliards 998 millions de francs, soit 1,24 % de notre produit national brut, la France se situant dans ce domaine *au premier rang dans le monde* des pays développés (2). Ce pourcentage n'a guère varié puisque, s'il était de 1,47 % en 1964, il est tombé à 1,16 % en 1967 pour remonter ensuite au niveau actuel. Il reste aux yeux de votre commission trop élevé et il y a lieu de penser que le Gouvernement partage ce point si l'on en juge par le texte de son rapport cité en tête de ce chapitre.

Certes, ce montant total comprend à la fois *l'aide publique et l'aide privée* ; la première — 4.986,5 millions de francs, soit 55 % — dépasse la seconde — 4.011,9 millions, soit 45 % — qui a légèrement régressé.

Au sein de l'aide publique, *la part de l'aide bilatérale reste prépondérante* (91 %), mais celle de l'aide multilatérale (9 %) va croissant, puisqu'elle n'était encore que de 2 % en 1964.

Quant aux dons eux-mêmes, ils représentent 82,6 % de cette aide bilatérale publique, en légère diminution par rapport à l'année de référence 1964, où ils s'élevaient à 88,4 %.

Ainsi, grâce à ces différents chiffres, sommairement analysés, avons-nous une vue d'ensemble de l'aide que la France a apportée aux pays en voie de développement au cours de ces dernières années.

Quelle en est la répartition géographique ?

Deux observations peuvent être d'abord dégagées :

— elle reste consacrée en majorité aux pays de la zone franc, bien que cette part, qui était de 74 % en 1964, ne représente plus que 57 % en 1969 ;

(1) Cf. page 34 et suivantes.

(2) Rapport de M. Filippi sur les principales options (n° 298, Sénat, deuxième session 1969-1970).

— c'est essentiellement l'aide privée qui suit cette politique de diversification, puisque 67,7 % des concours privés concernent les pays hors zone franc.

On peut distinguer cinq grands secteurs d'affectation :

— les *Etats africains et malgache* restent privilégiés, puisqu'ils reçoivent 1.854 millions de francs 1969 (dont 1.402,8 d'aide publique) ; les crédits les plus importants sont consacrés à la coopération technique et culturelle et à l'équipement ;

— *l'Afrique du Nord* : l'aide a marqué ici un certain « tassement » fort explicable par les conflits qui ont caractérisé nos relations avec l'Algérie, notamment dans le domaine pétrolier. Comme nos comparaisons chiffrées globales s'arrêtent au 1^{er} janvier 1970, nous ne pouvons qu'indiquer la diminution des crédits de l'aide publique (667,3 millions en 1965 contre 496,3 en 1969) et la hausse de l'aide privée qui, descendue à 193,5 millions en 1967, est remontée à 615,5 millions en 1969. Votre commission considère que l'aide publique à l'Algérie doit être encore largement réduite.

Rappelons les crédits accordés à la Tunisie d'un chiffre (161 millions en 1969) et au Maroc (74,5) ;

— les *D. O. M. et les T. O. M.* reçoivent une aide importante qu'il nous faut bien comptabiliser ici (1.890,7 millions de francs pour leur ensemble, décomposés en 1.694,9 d'aide publique et 195,8 d'aide privée), tout en redisant qu'ils n'entrent pas — selon nous — dans la même catégorie que celle des pays en voie de développement ;

— enfin, *les pays hors zone franc* bénéficient d'un « redéploiement » de l'aide française ; ils reçoivent, en effet, près de 40 % de la contribution en 1969 (soit 3.462,6 millions de francs) contre 9,6 % en 1960.

Cette politique a pris deux formes particulières : en effet, la convention internationale d'aide alimentaire, entrée en vigueur en 1968 à l'issue de la négociation Kennedy sur l'organisation du marché mondial du blé, a été appliquée par la France pour la campagne céréalière 1968-1969 et c'est ainsi que notre pays a donné une contribution de 320.000 tonnes (équivalant à 91 millions de francs.) D'autre part, le montant des crédits privés garantis a augmenté de 66 % en 1969 par rapport à 1968, atteignant 1.953,1 millions de francs (sur les 2.717,5 d'aide privée totale).

Quel jugement porter sur cette aide de la France aux pays en voie de développement ?

Il faut rappeler, tout d'abord, qu'à la suite d'un sondage effectué par la SOFRES, en février 1971, 44 % des Français ont estimé que notre pays devait maintenir telle quelle notre aide à ces pays, 19 % désirant qu'elle soit diminuée, 16 % supprimée et 12 % augmentée (9% sans opinion). Se prononçant sur la question de savoir si cette aide au tiers-monde est *une réussite ou plutôt un échec*, 30 % ont opté pour la réussite, 31 % pour l'échec et 39 % sont restés sans opinion.

Il importe donc, comme le prévoit d'ailleurs le Plan, que ce devoir de solidarité s'accomplisse au profit des pays les plus pauvres, en s'interdisant « des réalisations de prestige laissant de lourdes charges de fonctionnement ». Parmi les priorités retenues figurent « la formation des formateurs », l'attention portée au chômage dans les villes et la nécessité de tenir compte des aspects mondiaux des problèmes.

Il nous faut, malgré tout, terminer ce chapitre sur une note pessimiste ; l'analyse sommaire du rapport annuel de la Banque mondiale de reconstruction et de développement (BIRD) montre qu'avec ses filiales (I. D. A. et la S. F. I.) elle prête et prêtera deux fois plus durant toute la période 1969-1973 aux pays sous-développés que durant les cinq années antérieures. Selon ce rapport, leur taux de croissance en 1969 s'est élevé à 6,7 % contre 5,9 % en 1968, mais compte tenu de leur développement démographique, *l'augmentation du revenu par habitant n'est plus que de 3,3 %*, cette moyenne recouvrant des réalités bien différentes, selon qu'il s'agit de l'Asie du Sud-Est (7,1 %) ou de l'Afrique (1,7 % seulement).

Ainsi s'accroît le déséquilibre de niveau de vie entre pays pauvres et pays industriels riches — tandis que, paradoxalement, les sacrifices que font ceux-ci à l'égard du tiers-monde ne cessent de s'accroître.

2° Les Départements et Territoires d'Outre-Mer.

Le cadre que notre rapport sur les options (1) était obligé de respecter ne nous avait pas permis de parler, comme nous l'aurions souhaité, de nos Départements et Territoires d'Outre-Mer dont le

(1) N° 298, Sénat, session 1969-1970,

rapport gouvernemental affirme (1) qu'il faut « favoriser leur désenclavement », ce qui implique comme objectif le développement maximum de leur infrastructure aérienne, routière et portuaire.

L'effort de l'Etat à leur égard se traduit par 2.900 millions d'autorisations de programme pour les Départements d'Outre-Mer et 920 millions pour les Territoires d'Outre-Mer. Analysons brièvement la situation des uns et des autres.

1. — LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Le V^e Plan visait à obtenir le « rattrapage » des D. O. M. par rapport à la Métropole, en utilisant deux moyens : au niveau de l'appareil de production, une croissance accélérée et une modification des fondements de la croissance et, au niveau des dépenses publiques, la recherche d'un meilleur équilibre entre le développement économique et social.

Le bilan de cette action peut se résumer ainsi :

1° *Production et revenus :*

a) *L'accélération de la croissance*, prévue de 4 % l'an pour la métropole, devait s'élever à 8 % pour les D. O. M.

Le Gouvernement ne peut affirmer que cet objectif ait été atteint, mais il assure que la production intérieure brute des D. O. M. s'est accrue de 13 % l'an en moyenne pour les trois départements insulaires.

b) *Les fondements de la croissance* n'ont pas tous évolué dans le sens souhaité : on a vu se réduire la part de l'agriculture, mais l'industrie et l'artisanat ne se sont pas accrus autant que prévu ; au lieu de la stabilité envisagée, le bâtiment et les travaux publics ont connu une forte progression, due aux investissements publics ; et surtout, la part des Services dont on ne souhaitait qu'une faible progression, a été en forte hausse : elle entre même pour l'essentiel dans le taux de croissance général.

2° *Dépenses publiques.*

a) *Ministères techniques.* — Dans l'ensemble, les programmes ont été réalisés à 87,4 %.

Ils ont été dépassés pour le logement, pour l'aviation civile et, surtout, pour les Postes et Télécommunications (140 %) ; presque

(1) N° 1793, Assemblée Nationale, tome I, pages 126-127.

atteints pour la signalisation maritime (92 %), mais on enregistre d'importants déficits dans les autres secteurs : éducation nationale (87,5 %), formation professionnelle (84,4 %), intérieur, agriculture, jeunesse et sports (de 57 à 77 %), pour l'équipement sanitaire et, enfin, pour les *affaires culturelles* (23,8 %).

b) *Le F. I. D. O. M.* Certaines nécessités imprévues, telles que l'urbanisation rapide et l'implantation du Centre national d'études spatiales à Kourou, ont poussé les crédits du F. I. D. O. M. vers certains secteurs pour lesquels les prévisions du Plan ont été dépassées, au détriment d'autres secteurs où les taux de réalisation se sont échelonnés de 19,9 à 50 %.

Il convient d'ajouter aux financements du F. I. D. O. M. les investissements réalisés par le II^e Fonds européen de développement, près de 93 millions.

La régression du F. I. D. O. M. n'a pas été compensée par l'accroissement des crédits des ministères techniques ; d'où la nécessité d'une nette augmentation de ces crédits au cours des années à venir.

3° La situation reste donc préoccupante *au moment du démarrage du VI^e Plan*. Le cinquième Plan n'a pu la redresser en raison de la poussée démographique et les transferts publics demeurent le moteur principal de l'économie : 2 milliards de francs en 1970, soit le triple du produit de l'exportation des produits agricoles traditionnels. Il conviendrait que les D. O. M. reçoivent le concours constant des organismes de crédit public, qui n'ont pas toujours été alimentés à un niveau suffisant dans le passé.

Le VI^e Plan propose *des actions de trois ordres* :

a) *Actions sur la production*. — L'aide de l'Etat sera orientée plus directement vers les secteurs productifs : agriculture, tourisme (Antilles) et industrie ;

b) *Actions sur l'homme* : santé (lutte contre les « parasites »), logement, émigration (10 à 12.000 personnes par an), formation professionnelle et création d'emplois.

c) *Actions sur l'environnement*. — Aucune idée précise n'est avancée mais on annonce des « études approfondies »...

Sont également prévus des efforts accrus de l'Etat pour les équipements hospitalier et culturel, l'éducation surveillée, les communications, l'énergie électrique et les infrastructures rurales.

L'enveloppe financière proposée par le Gouvernement et correspondant à ces « actions » est fixée à 2.900 millions, soit :

— pour la production.....	963,20 millions ;
— pour l'homme (éducation, Sécurité sociale)	1.125,02 millions ;
— pour l'environnement	811,78 millions.

4° *Evolution constatée de la production intérieure brute de 1965 à 1970 et prévisions futures :*

a) Comme nous l'avons déjà dit, l'augmentation globale de la production intérieure brute dans les Départements d'Outre-Mer a été de 13 % l'an en moyenne *entre 1965 et 1970*.

Si on l'examine par secteurs, on constate, d'abord, que la composition de la production intérieure brute diffère sensiblement dans les Départements d'Outre-Mer par rapport à celle de la Métropole : le secteur tertiaire y occupe une place considérable (70 à 71 % contre 45 %). Ce développement est entraîné par les apports de fonds publics de la Métropole, provoquant de fortes importations et favorisant ainsi le commerce.

Cet état de choses se renforce d'année en année. Ainsi, à la Réunion, entre 1965 et 1968, la part du secteur primaire et secondaire a fléchi de 33 à 30 %, en raison principalement du déclin de l'agriculture.

b) *Prévisions 1970-1975.* — Des hypothèses provisoires sont avancées concernant la production des Départements d'Outre-Mer.

Quant aux dépenses, les arbitrages intervenus portent sur une enveloppe égale à neuf fois les autorisations de programme de 1970 (soit 2.900 millions de francs).

Les dépenses de fonctionnement ont été prolongées au même rythme que pendant la période du V^e Plan. Tout ceci devrait amener les taux de croissance annuels suivants :

Martinique	9 %
Guadeloupe	8,3 %
Réunion	9,9 %

5° Tandis que l'accroissement de la population s'élève à 20 % en Métropole de 1954 à 1970, il est de 51 % dans l'ensemble des

Départements d'Outre-Mer, avec un maximum de 69 % en Guyane (partiellement explicable par la création du Centre spatial de Kourou) et un minimum de 42 % à la Martinique.

Toutefois, le taux de progression de la population est en baisse sensible du fait de la natalité décroissante et de l'émigration : il est de 1,3 % aux Antilles, 2 % à la Réunion en 1970, contre 3,1 % et 3,8 % entre 1954 et 1970.

Ce fléchissement de la natalité s'explique par l'amélioration du niveau de vie, le développement de l'urbanisation et la propagande en faveur de la limitation des naissances (surtout à la Réunion).

L'émigration annuelle vers la Métropole est passée de 1.000 personnes en 1963 à 8.800 en 1970.

Les projections démographiques donnent, au minimum, un total de 1.178.000 habitants pour les Départements d'Outre-Mer insulaires en 1975, 1.270.000 en 1980 et 1.363.000 en 1985, contre 1.117.900 en 1970 ; cette augmentation de la population exigerait la création de 315.000 emplois nouveaux. Il semble que la solution du problème démographique soit facilitée par une émigration plus forte vers la Métropole.

2. — LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

1° *Bilan de l'exécution du V^e Plan :*

Il est dans l'ensemble satisfaisant : la production intérieure brute s'est, en effet, accrue de 6 % à 19 % l'an, suivant les territoires (6 % pour la Réunion, 11 % pour la Nouvelle-Calédonie et 19 % pour la Polynésie française).

La hausse des prix s'est élevée à 4 % l'an seulement, jusqu'à la dévaluation de 1969. Il serait intéressant d'ailleurs de la chiffrer depuis cette date, surtout pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie.

Les activités productives se sont développées : en Polynésie, le nombre des touristes a été plus que triplé et une nouvelle usine de coprah produisait déjà 11.000 tonnes en 1970 ; en Nouvelle-Calédonie, la production de nickel fondu s'est accrue de 30 %.

Un large développement des diverses infrastructures économiques et sociales a été obtenu grâce aux crédits accrus entre 1966 et 1970 : 233 millions d'investissements pour 205 prévus au V^e Plan.

Mais il faut compter avec l'expansion démographique (environ 3 % par an) et la faiblesse des ressources locales (sauf en Nouvelle-Calédonie).

Par ailleurs, le fléchissement de la rentabilité de l'agriculture s'est traduit par un gonflement du secteur tertiaire (surtout en Polynésie et dans le T. F. A. I.).

Enfin, le déficit commercial est général et n'est comblé que par les transformations venant de la Métropole.

2° Objectifs du VI^e Plan :

Les résultats obtenus par le V^e Plan indiquent que, si l'on peut relâcher relativement l'effort en faveur des infrastructures et de l'équipement, on doit insister davantage en faveur des activités productrices.

Ainsi, pour la Nouvelle-Calédonie, la production de nickel doit s'accroître jusqu'à 200.000 tonnes, tandis que seront développés les divers équipements nécessités par cette augmentation.

En Polynésie, 2.800 chambres nouvelles seront mises à la disposition des touristes.

A Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les T. F. A. I., c'est vers les activités maritimes que se tourneront les efforts.

Mais il est un objectif commun pour tous les territoires : développer et diversifier les activités productives et, d'abord, l'agriculture et l'élevage. Notamment, en vue de réduire les importations de produits alimentaires, responsables pour une large part du déficit commercial (surtout en Polynésie et, encore plus, en Nouvelle-Calédonie).

Enfin, l'effort sera poursuivi en faveur des divers équipements sociaux (50 % de la population a moins de 20 ans).

3° Le total général des *moyens financiers du VI^e Plan* s'élève à 2.040,1 millions de francs qu'il faut analyser de la manière suivante :

Ministères techniques	425,4
F. I. D. E. S.	494,6
Soit 920 millions au titre de l'Etat.	
Ressources locales	1.041,1
Organismes internationaux (dont F. E. D.)	79
Soit 120,1 au titre de l'Etat.	

La *loi de finances pour 1971* laisse apparaître une réduction des dotations du F. I. D. E. S. et des ministères techniques au-dessous de la moyenne annuelle inscrite au Plan.

4° *Evolution de la production intérieure brute dans les T. O. M.* (croissance annuelle) :

	V ^e PLAN	PREVUE par VI ^e Plan.
	(Pourcentage.)	
T. F. A. I.	2,5	5
Comores	5,6	5
Nouvelle-Calédonie	11,5	20
Polynésie	14,3	5

5° *Evolution démographique :*

Population totale des T. O. M. :

En 1967-1968	631.000
Prévue en 1975	806.000
(Nouvelle-Calédonie : 97.000 — 138.000).	

*
* *

LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Compte tenu du développement spectaculaire de l'économie néo-calédonienne et des crédits qui lui sont accordés par le Plan (ou qui sont souhaités au titre des investissements privés) il nous paraît indispensable de consacrer un court chapitre à ce territoire.

a) *Données géographiques et démographiques.*

L'archipel néo-calédonien comprend la Grande-Terre longue de 400 kilomètres et large de 50, d'une superficie de 16.750 kilomètres carrés, soit deux fois l'étendue de la Corse, et plusieurs îles de moindre importance qui couvrent 2.000 kilomètres carrés. La population totale, qui s'élevait à 70.000 habitants en 1961 et à 97.000 en 1968, dépasse aujourd'hui 110.000 et, suivant les prévisions des experts du Plan, elle atteindrait 138.000 habitants en 1975.

Cette progression résulte à la fois d'une natalité élevée : 34 %, et surtout d'une immigration importante d'Européens, d'Hébridais, de Mélanésiens et de Tahitiens (7.000 arrivées en 1970). La proportion des personnes d'origine européenne, qui était de 35 % en 1960, atteignait 38 % en 1969 et ce pourcentage devrait s'accroître sensiblement en raison de la venue de nombreux ingénieurs et techniciens provenant de la Métropole.

Plus de 40 % de la population totale et de 60 % des Européens sont concentrés à Nouméa.

b) *Développement économique.*

Sur le plan économique, l'activité principale consiste dans l'extraction du minerai de nickel et le traitement de celui-ci.

A ce point de vue, la progression enregistrée au cours de la dernière décennie est remarquable, ainsi que le font apparaître les chiffres suivants :

	MINERAI exporté.	MALTES et fontes de nickel produites.
1960	956.000	22.900
1965	893.939	31.381
1970	3.800.000	45.000

Depuis 1970, l'augmentation de capacité de l'usine de Doniambo (de la société Le Nickel) permet de prévoir que la production des fontes et maltes atteindra 70.000 tonnes en 1971 et 85.000 tonnes en 1972.

En outre, si les projets de construction d'une deuxième usine de traitement de minerai se réalisent sous l'égide de la Compagnie industrielle et minière du Pacifique (COFIMPAC), société dont l'International Nickel of Canada détiendrait 40 % des actions, la production du Territoire devrait atteindre 140.000 tonnes en 1975, faisant de la Nouvelle-Calédonie l'un des premiers fournisseurs du monde de nickel.

La réalisation de ce projet suppose l'investissement de 10 milliards de francs au cours du VI^e Plan, dont 1,5 provenant de l'Etat.

Il s'agit, pour un territoire de dimension réduite et encore faiblement peuplé, d'une véritable révolution industrielle de nature à bouleverser profondément une économie déjà exagérément axée sur l'activité minière et industrielle.

c) *L'agriculture.*

L'agriculture joue en Nouvelle-Calédonie un rôle secondaire, on peut même dire accessoire, tant en raison de la pauvreté du sol, dont moins de 80.000 hectares sont cultivables, que de l'accaparement de la main-d'œuvre par l'industrie, les services et le tourisme.

En fait, les terres réellement cultivées ne dépassent pas 21.000 hectares dont 15.000 sont exploitées par les Mélanésiens. Les principales productions sont le café (2.000 tonnes) et le coprah (3.000 tonnes).

d) *L'élevage et les forêts.*

L'élevage est l'activité principale des Calédoniens. Cependant, les troupeaux n'atteignent que 105.000 bovins, 18.000 porcs et 21.000 caprins et la production de viande et de lait est insuffisante pour couvrir les besoins locaux. Il en est de même pour le bois, compte tenu de la rareté des essences exploitables et du relief difficile de la zone intérieure où se trouvent les massifs forestiers.

Pour tenter de développer ou simplement de maintenir une certaine activité agricole dans le Territoire, le Gouvernement a créé, en 1963, une société d'économie mixte d'équipement et de développement rural, dite SEDERCAL, qui tente d'améliorer les pâturages et de développer notamment la culture du riz, du blé, de la pomme de terre et des légumes, tous produits qui sont aujourd'hui importés d'Asie ou d'Australie.

e) *Le tourisme.*

L'amélioration des communications aériennes avec l'Europe, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis a favorisé le développement du tourisme.

Cependant, celui-ci est lourdement handicapé par le niveau élevé des prix et par la crise du logement qui entraîne l'occupation permanente de près de la moitié d'une capacité hôtelière déjà très insuffisante (580 chambres) par les techniciens ou même les fonctionnaires nouvellement arrivés dans l'île.

*

* *

En conclusion, *la situation de la Nouvelle-Calédonie présente à l'orée du VI^e Plan, à côté de brillantes perspectives, des aspects préoccupants* résultant d'une surchauffe économique insuffisamment contrôlée et disciplinée, entraînant, notamment, un accroissement rapide des prix à la consommation et une hausse plus marquée encore des salaires auxquels il faut ajouter une crise aiguë du logement entraînant elle-même une spéculation foncière effreinée.

Cette situation pourrait avoir à court terme de graves répercussions politiques et sociales à l'intérieur, et compromettre même à brève échéance les ventes de minerai et de métal sur lesquelles repose la prospérité actuelle du Territoire.

Il est à craindre, par ailleurs, que les importants investissements réalisés dans le monde pour accroître la production de nickel n'aboutissent, d'ici quelques années, à une mévente de ce métal.

3° L'aménagement du territoire.

Depuis le remarquable ouvrage de M. Jean-François Gravier : « Paris et le désert français », paru en 1947, on a pris conscience que le développement économique et social d'un pays comme la France ne pouvait se faire seulement dans une optique de production matérielle, qui privilégie les aspects quantitatifs de la croissance. Les méfaits d'une telle optique, dominante depuis l'avènement de la révolution industrielle, avaient abouti, au fil des décennies, à la situation que dénonça enfin, avec éclat et talent, M. Gravier.

A partir de 1955, des institutions et des moyens furent progressivement mis en place, afin de rééquilibrer géographiquement le territoire en assurant une répartition plus harmonieuse du développement national. Les principales étapes de cette évolution furent les créations de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale, dotée d'un Fonds d'intervention plus connu sous son sigle : le F. I. A. T., et d'un Ministère de l'Aménagement du Territoire.

Dans un premier temps, cette politique économique géographique conserva une optique essentiellement quantitative : il s'agissait d'assurer le développement d'activités économiques dans toutes les régions de la province. D'abord, et souvent encore, confondue avec la seule décentralisation industrielle, cette politique s'affermir et se diversifia, touchant également les activités du secteur tertiaire.

Aujourd'hui, au terme d'une évolution de près d'un quart de siècle, la politique d'aménagement du territoire privilégie également l'autre terme d'une véritable politique géographique de développement économique et social : le cadre et les conditions de vie et de travail des hommes en un point quelconque du territoire national. C'est ce qu'on qualifie aujourd'hui de politique de l'environnement, politique dont l'importance a été récemment consacrée par la création d'un Ministère.

Ce second aspect de l'aménagement du territoire est examiné dans une autre partie du présent rapport. Nous n'examinons donc ici que le premier volet, qui concerne les aspects économiques et sociaux du développement régional.

Notre analyse portera successivement sur :

- le programme d'action gouvernemental ;
- l'appréciation de ce programme.

1. — LE PROGRAMME D'ACTION GOUVERNEMENTAL

Le rapport général, soumis au Parlement par le Gouvernement, place l'aménagement du territoire et le développement régional parmi les actions prioritaires du VI^e Plan. Votre commission ne peut qu'approuver le choix ainsi fait.

Ceci dit, la lecture du chapitre consacré au programme d'action gouvernemental en matière d'aménagement du territoire et de développement régional ne laisse pas de provoquer un sentiment mitigé. Il s'agit, en effet, d'un texte d'une extrême densité, énumérant toutes les actions déjà engagées ou prévues par les pouvoirs publics. Une analyse complète de ces actions conduirait à reprendre une description exhaustive de la politique gouvernementale dans ce domaine, telle qu'elle s'est développée depuis 1955.

Mais si la multitude des actions engagées ou prévues emporte les suffrages du lecteur, qui ne peut que souhaiter leur succès, elle n'empêche pas une sourde inquiétude de s'emparer de lui. En effet, les actions prévues, malgré leur caractère concret, ne sont pas assorties de la description des moyens propres à leur réalisation. En outre, beaucoup d'entre elles sont déjà engagées, parfois depuis plusieurs années, et leurs résultats ne sont pas toujours à la hauteur des espérances qui ont accompagné leur mise en œuvre.

La politique d'aménagement du territoire proposée par le Gouvernement pour le VI^e Plan s'ordonne autour de cinq grands axes.

a) *L'équilibre Paris-Provence.*

C'est l'objectif en quelque sorte « primaire » de la politique française, dans le droit fil de l'ouvrage de M. Gravier en 1947. Il fut le premier poursuivi, mais sa réalisation n'est pas achevée.

La Région parisienne est, en effet, l'objet d'impératifs contradictoires. Restant un des supports essentiels de la compétitivité française, elle doit en même temps modérer sa croissance démographique. Il conviendra donc d'y rechercher des améliorations des capacités de production et d'éviter la croissance des effectifs de la population active non seulement dans l'industrie, comme le préconise le rapport gouvernemental, mais aussi dans le secteur tertiaire, dont le développement en Région parisienne connaît le rythme galopant que l'on sait. A ce sujet, votre commission souhaite instamment que l'action de l'administration en matière de contrôle des implantations industrielles et tertiaires dans la Région parisienne se fasse enfin plus rigoureuse.

En province, les actions antérieures seront poursuivies. Selon les zones, il s'agit d'aides à la conversion ou au développement. Ce régime doit être réformé en 1972. Votre commission, considérant la charge budgétaire que représente cette action, souhaite que ces aides soient rendues plus efficaces en évitant à la fois l'excès de dispersion et l'excès de concentration. Il conviendra également d'améliorer l'accueil et l'orientation des investissements étrangers, qui peuvent très utilement compléter la politique des aides.

L'action de décentralisation dans le secteur tertiaire demeure insuffisante. Elle constitue pourtant une des clés d'un aménagement du territoire harmonieux. Sans « tertiaire », la croissance des villes de province, et d'abord des métropoles d'équilibre, restera incomplète. L'accent doit être mis sur l'importance du tertiaire dit noble : enseignement supérieur, recherche, centres de décision économique. Sans lui, aucune ville n'est vraiment grande, sans lui aucune ville n'est vraiment attirante pour les cadres, les intellectuels, les universitaires, les chercheurs ou les familles. Dans ce domaine, le rôle de l'Etat n'est pas que d'incitation ou de contrôle, il est aussi d'autorité : grandes écoles, laboratoires publics, établissements publics doivent être, en plus grand nombre, décentralisés.

Au niveau de la vie administrative, les mesures de déconcentration déjà prises sont un premier pas vers plus de responsabilité et d'autonomie à la province. Elles demandent cependant à être largement amplifiées et améliorées.

b) *Le développement de l'Ouest.*

Depuis que la politique d'aménagement du territoire s'est vraiment mise en place, les régions dites de l'Ouest, au sens très large, ont, en raison de leur situation économique, fait l'objet de mesures d'entraînement. En gros, on leur délimite une ligne allant de Caen à Marseille. L'objectif a été, et demeure, d'y augmenter considérablement les activités et les emplois industriels et tertiaires afin d'éviter leur déclin. Le Gouvernement préconise que la part de ces emplois passe, au cours du VI Plan, de 75 à 80 % de l'emploi total.

Une des grandes causes des difficultés de ces régions réside dans leur position géographique, excentrique par rapport aux grands centres d'activités et aux grands axes de circulation. D'où la décision de poursuivre le programme routier breton, de lancer des autoroutes de Paris vers l'Ouest et le Sud-Ouest, d'aménager les ports de Brest, Nantes-Saint-Nazaire et Bordeaux et de privilégier l'expansion des métropoles de Nantes-Saint-Nazaire, Bordeaux et Toulouse et des autres capitales régionales (Rennes, Poitiers, Limoges, Clermont-Ferrand et Caen).

En matière d'emploi, l'existence d'une main-d'œuvre plus ou moins abondante selon les zones conduit à favoriser l'implantation à l'Ouest d'industries et de main-d'œuvre. Ceci suppose le développement des structures d'accueil aux entreprises et un effort important pour la formation et la reconversion d'une main-d'œuvre en vue de tâches nouvelles.

Mais l'Ouest comprend également d'importantes zones rurales ou semi-rurales, dont un avenir satisfaisant exige d'autres notions. Il s'agit principalement de favoriser l'industrialisation des villes petites et moyennes, capables à la fois de retenir une main-d'œuvre d'origine agricole et d'animer les zones rurales environnantes. Il s'agit aussi de poursuivre l'effort en faveur de l'agriculture et du tourisme. Pour ce dernier, les régions de l'Ouest offrent un climat et des paysages que trop de Français ignorent et qui méritent pourtant d'être mis en valeur et fréquentés davantage.

c) *L'amélioration de la situation des zones frontalières du Nord et de l'Est.*

A la différence des régions de l'Ouest, ces zones sont bien placées par rapport aux grands pôles de la vie économique et elles constituent d'ailleurs souvent elles-mêmes des centres d'industrialisation ancienne, disposant d'une main-d'œuvre importante. Mais le vieillissement et l'inadaptation des industries traditionnelles et la concurrence des régions limitrophes étrangères y ont de graves conséquences.

Le problème fondamental est ici celui de la conversion d'industries désuètes en activités nouvelles, notamment pour les mines et le textile.

Le poids du passé impose également la rénovation et la restructuration de centres urbains souvent importants, comme une activité politique de formation ou, plutôt, de conversion professionnelle.

Dans ces zones, comme à l'Ouest, la nécessité de réaliser un réseau d'autoroutes sera satisfaisante pour des axes de Paris vers l'Est, mais aussi par des voies transversales permettant à ces différentes zones de mieux communiquer entre elles et aussi avec les autres régions françaises et l'étranger.

d) *L'aménagement des zones denses et les plus développées*

A la différence des autres régions françaises, la Région parisienne, la Basse-Seine, l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Etienne - Grenoble et la façade méditerranéenne connaissent des problèmes qui tiennent plus de l'aménagement que du développement.

Dans la Région parisienne, dont la croissance a été ce que l'on sait, les problèmes sont essentiellement ceux d'un rééquilibrage vers la partie Est de l'habitat et des activités, notamment tertiaires, d'une rénovation urbaine indispensable, enfin, d'une amélioration des conditions de vie des habitants soumis, en particulier pour leurs déplacements habitat-travail, à des servitudes de plus en plus absurdes et fatigantes.

Le problème des transports dans cette région demeure donc primordial. Son amélioration suppose des investissements énormes. Mais le coût humain des fatigues et des tensions, le temps perdu pour l'économie ou pour l'individu justifient un effort important.

Quelque peu paradoxalement, le Bassin parisien, malgré son nom, n'a pas toujours tellement profité de la croissance de la capitale si proche. Les villes de la couronne accueilleraient utilement les activités qui ne peuvent trop s'éloigner de Paris, mais qui ne doivent pas contribuer à son asphyxie qui s'aggrave. Tous ces centres devraient, au début du VII^e Plan, être reliés à Paris par autoroute et par des dessertes ferroviaires cadencées.

Si la Basse-Seine connaît surtout les problèmes de l'aménagement, si l'avenir de villes telles que Reims, Troyes, Orléans, Amiens peut être assuré par une politique volontariste qu'aidera la proximité de Paris, le Bassin parisien connaît cependant des zones en difficultés. La Bourgogne, en particulier, malgré l'autoroute qui la traverse, souffre, pour de vastes zones, de problèmes de développement qu'un classement quelque peu arbitraire dans le Bassin parisien ne parvient ni à masquer ni à résoudre.

Dans le Sud-Est, l'immense aire urbaine comprenant l'antique métropole lyonnaise, Saint-Etienne et son passé industriel, Grenoble enfin où le développement, pour récent qu'il soit, est spectaculaire, offre l'image d'un dynamisme certain.

La façade méditerranéenne souffre depuis toujours d'une industrialisation insuffisante. Le complexe industriel et portuaire de Fos et de l'ensemble de l'étang de Berre devrait donner enfin à ces régions le pôle d'activité qui leur manque. Mais une action en faveur de l'industrialisation de toutes les régions méditerranéennes est indispensable, notamment dans le Languedoc-Roussillon, pour lequel certains auteurs n'hésitent pas à parler de « colonialisme économique ». Les efforts entrepris en matière de tourisme dans cette dernière région ont-ils eu des résultats bénéfiques et peut-on en mesurer l'efficacité par rapport aux crédits budgétaires accordés et aux prêts consentis ?

A la façade méditerranéenne, il faut rattacher *la Corse*. Le caractère particulier des problèmes qui s'y posent a été reconnu par la création d'une commission d'organisation et de développement

économique spéciale à l'île. La nécessité de combler le handicap de l'insularité a également été reconnue ; pour résoudre ces problèmes, le Gouvernement pourrait s'inspirer des mesures adoptées en Sardaigne par l'Italie.

Pour le moment, la question des transports pose des problèmes aigus tant au point de vue maritime qu'au point de vue aérien. Il est intéressant de noter que le trafic aérien de Majorque représente, en 1968, 4,5 millions de passagers, alors que ceux d'Ajaccio et de Bastia n'atteint guère que le dixième de ce chiffre.

Images de l'avenir ou expériences sans lendemain, les concentrations parisiennes et lyonnaises se desserrent par la création de *villes nouvelles* : cinq autour de Paris, une près de Lyon. Cette méthode d'urbanisation n'a pas toujours donné, là où elle a déjà été utilisée — en Grande-Bretagne notamment — des résultats tout à fait probants. Les risques sont nombreux. D'abord, celui de créer des villes-dortoirs : le VI^e Plan préconise judicieusement de créer simultanément logements et emplois dans les villes nouvelles. Ensuite, celui de villes où la vie collective est réduite et où chacun va dans la proche métropole chercher ce qui manque sur place.

Le climat constitue pour le Sud-Est un atout considérable. Élément déterminant du tourisme d'été comme d'hiver, il contribue à faciliter l'implantation d'activités permanentes, notamment dans le tertiaire supérieur.

e) *L'aménagement du territoire rural.*

Pendant trop longtemps, le territoire rural ne fit l'objet d'aucune politique d'aménagement rationnel. Il ne bénéficia, d'ailleurs indirectement, que d'actions généralement à courte vue en faveur de ses habitants. Aujourd'hui, une certaine prise de conscience semble s'opérer. Chacun s'accorde à reconnaître qu'il n'est ni souhaitable, ni possible de laisser de vastes zones se « désertifier » ou accumuler les retards sur l'évolution économique et sociale générale. Au cours du V^e Plan, une politique d'ensemble a été mise en place, mais seulement sur quelques parties du territoire rural : c'est l'expérience des zones de rénovation rurale. Elle bénéficie essentiellement à la Bretagne, à l'Auvergne et au Limousin, ainsi qu'aux zones montagneuses. Mais — et votre commission tient à le souligner — les mêmes problèmes se posent

dans tout l'Ouest, le Sud-Ouest, le Massif Central, mais aussi dans d'autres zones de Bourgogne, de Lorraine et de Franche-Comté.

Si la poursuite de cette action de rénovation rurale se justifie, il n'en reste pas moins que c'est tout le territoire en difficulté qu'il faut aider à ne pas mourir et à s'adapter au monde moderne.

Pour cela, on doit d'abord favoriser la modernisation et l'adaptation de l'agriculture et des agriculteurs, mais aussi provoquer la création de nouvelles activités à même d'offrir de nouveaux emplois et de retenir sur place une main-d'œuvre qu'attirent trop jusqu'ici les villes. Implantation de petits ateliers industriels et développement du tourisme sont les deux axes de la politique à entreprendre.

L'adaptation de l'agriculture et le développement d'autres activités exigent aussi un développement des équipements collectifs de toutes sortes sans lesquels les populations rurales ne pourraient bénéficier de conditions de vie satisfaisantes. Ces équipements doivent être entendus au sens le plus large. Il ne s'agit pas que des moyens de communication, des réseaux divers, des ensembles hospitaliers et scolaires, mais aussi de tout ce qui permet à une population de disposer sur place de moyens de culture et de loisirs suffisants.

2. — APPRÉCIATION DU PROGRAMME GOUVERNEMENTAL

Les grands axes de la politique d'aménagement du territoire proposée par le Gouvernement pour le VI^e Plan forment, nous l'avons dit, un catalogue complet des actions souhaitables. Qui n'y souscrirait ?

Mais ces actions seront-elles toutes possibles ? Le problème des moyens à mettre en œuvre, essentiellement les ressources financières, pose avec acuité la grande question de la solidarité nationale s'exerçant au travers de la régionalisation.

A la différence du Plan, programme d'action à moyen terme, l'aménagement du territoire constitue une prospective normative du développement de notre pays à long terme. Certains des objectifs visés ou des faits prévus se réaliseront progressivement dans les dix années qui viennent. Pour d'autres, il faudra quinze ou vingt ans, voire davantage. Il n'en reste pas moins que l'insuffisance de certains des résultats actuels rend impatient ou inquiet pour l'avenir.

C'est par la régionalisation que la solidarité nationale pourra s'exercer selon les grands axes que nous avons analysés précédemment. Les « esquisses régionales », élaborées par les préfets de région et soumises aux conseils généraux et aux CODER, à l'automne 1970, ont cherché à mieux connaître les besoins en équipements des différentes régions. Ces informations serviront de base à l'établissement des plans régionaux, après le vote par le Parlement du VI^e Plan.

Mais ces plans régionaux, s'ils tenteront de répondre aux besoins recensés, en décrivant la stratégie d'aménagement des territoires concernés et les programmes quinquennaux d'équipement, doivent aussi respecter les contraintes financières.

Il faut redire combien une politique de décentralisation ne peut réussir si des efforts considérables ne sont pas entrepris immédiatement. Le VI^e Plan doit — et ce sera un des tests de sa réussite ou de son échec — marquer la fin du sous-équipement de la France en moyens de communication et de télécommunications. Beaucoup d'autoroutes sont annoncées, et cela est bien. Mais n'oublions pas que, autour de l'énorme agglomération parisienne, celles qui existent approchent du point de saturation. La construction de villes nouvelles importantes le long de ces grands axes risque de rendre cette saturation insupportable.

La décentralisation suppose également *une évolution des mentalités*, qui est du reste en cours. Il est indispensable que diminue l'excessif pouvoir d'attraction de Paris. Trop de personnes, aujourd'hui encore et malgré les difficultés de la vie quotidienne dans la capitale, veulent y venir ou hésitent à en partir. L'aménagement et l'expansion des villes de province, en les rendant plus puissantes et plus attractives, contribueront fondamentalement à la politique de solidarité entre Paris et les régions françaises.

Enfin, il n'est plus possible, dans notre pays, de concevoir et d'appliquer une politique d'aménagement du territoire sans tenir compte de l'Europe. Les données du problème régional seront, en effet, de plus en plus modifiées par l'influence communautaire. C'est aussi dans cette perspective qu'il faut repenser l'exigence de la solidarité.

C. — LE CADRE ET LES CONDITIONS DE VIE

Sigmund Freud et le VI^e Plan ou « niveau de vie » et « qualité de vie ».

Il est peut-être artificiel d'évoquer le père de la psychanalyse, l'auteur de « La Vie Sexuelle », à propos du programme d'action à moyen terme du Gouvernement pour la période 1971-1975. Cette évocation se justifie cependant par les considérations suivantes.

La différence d'optique en ce qui concerne l'expansion est trop nette, selon l'âge des observateurs, pour que l'explication de cette différence ne soit pas recherchée.

Il est de mode d'énoncer qu'une réduction volontaire de la croissance économique pourrait améliorer la qualité de vie. C'est oublier, d'abord, que l'essor rapide et continu de toutes les économies dans le monde n'est pas sûrement un fait durable, un don du ciel, une donnée de base.

Ceux auxquels la Faculté de Droit a fait, il y a une quarantaine d'années, obligation d'analyser les diverses théories des crises cycliques et d'étudier les méfaits de la grande dépression de 1929 ont tendance à considérer l'expansion continue qui a suivi la guerre de 1939-1945 comme une sorte de miracle fragile dont il n'est pas certain que le progrès technique, qui en est le principal support, permette l'éternelle poursuite, au moins au rythme actuel.

Au surplus, ils n'aperçoivent pas clairement comment les gouvernements rendraient les citoyens plus heureux en réduisant leurs revenus, même au bénéfice des équipements collectifs.

Il apparaît ainsi qu'il faut voir en partie dans le débat « niveau de vie — qualité de vie » *une querelle de générations*. Et cependant, c'est une vieille querelle. Depuis que les hommes ont le loisir de penser, ils s'interrogent et sur leur vie quotidienne et sur leur destin. Sans remonter jusqu'au « Mal du siècle » des Romantiques, nous pouvons nous référer à Sigmund Freud qui, dans un ouvrage paru à Vienne, en 1929, et récemment traduit en français sous le

titre : « Malaise dans la civilisation », traitait de ce débat sous son aspect philosophique. Nous nous bornerons à citer la première phrase de cet ouvrage :

« On ne peut se défendre de l'impression que les hommes se trompent généralement dans leurs évaluations. Tandis qu'ils s'efforcent d'acquérir à leur profit la jouissance, le succès ou la richesse, ou qu'ils les admirent chez autrui, *ils sous-estiment en revanche les vraies valeurs de la vie.* »

De nombreux auteurs, le plus souvent Américains, ont, au cours de ces dernières années ou de ces derniers mois, traité le sujet. L'expansion a souvent été mise en accusation de façon absurde, car le retour à la vie pastorale — qui fut le rêve de la France — nous paraît ni possible, ni souhaitable.

Aussi, votre commission a-t-elle résolument opté en faveur d'un *taux d'expansion plus élevé* que celui qu'a proposé le Gouvernement, tout en marquant la nécessité de ne pas accélérer les mutations, de les maîtriser et de les accompagner de mesures les rendant supportables.

*
* * *

L'amélioration des conditions d'existence et de la qualité de vie des Français, apparaît une ambition fondamentale du VI^e Plan. A vrai dire, si le terme est nouveau dans le langage des planificateurs, il recouvre des aspects divers et multiples qui s'inscrivaient pour une large part jusqu'ici dans le cadre des équipements publics. On observera que nombre d'entre eux, s'ils concourent à l'efficacité de la production, sont aussi des éléments constitutifs du bien-être. Aussi, le VI^e Plan est-il conduit à délimiter les principaux éléments qui concourent plus directement à l'amélioration du bien-être et du progrès social. Il retient à cet égard cinq actions prioritaires :

- l'environnement et la protection de la nature ;
- l'aménagement de l'espace rural ;
- le logement et le développement urbain ;
- les équipements d'action sociale, qui relèvent au demeurant autant du développement de la solidarité que de l'amélioration du cadre de vie (1) ;
- la politique culturelle (2).

(1) et (2). Nous laisserons aux Commissions des Affaires sociales et des Affaires culturelles le soin de traiter ces questions qui relèvent plus particulièrement de leur compétence.

1. — L'environnement et la protection de la nature.

La question de l'environnement se posait bien avant que Jean-Paul Sartre n'écrivit : « L'enfer, c'est les autres... » Selon les auteurs du VI^e Plan, la sauvegarde du milieu physique et humain devrait se traduire par une politique plus active contre les pollutions et par la protection des régions naturelles et des zones urbanisées.

Préoccupation récente, mais devenue rapidement une préoccupation majeure des Pouvoirs publics au niveau national, européen et international, la sauvegarde de l'environnement déborde désormais le cadre du développement économique pour embrasser « les finalités humaines de la croissance ». Amorcée de façon partielle au cours du V^e Plan, elle figure au nombre des préoccupations majeures du VI^e Plan qui envisage à cet égard une politique d'ensemble aux moyens encore imprécis. Cette politique dont les résultats ne se feront sentir que progressivement revêt deux aspects : l'un défensif qui concerne la lutte contre les diverses pollutions et nuisances, l'autre plus offensif a trait à l'aménagement de l'espace et à la mise en valeur du milieu naturel.

1° La lutte contre les pollutions et les nuisances.

Elle constitue pour le Plan l'un des éléments majeurs d'une politique d'amélioration de l'environnement. Conséquence directe de l'industrialisation et de l'urbanisation, ces nuisances créent des charges nouvelles, tant pour la collectivité que pour les entreprises. Ces mesures, il importe de le souligner, ne doivent cependant pas bouleverser les conditions de fonctionnement de l'économie et compromettre la compétitivité de nos industries. A cet égard, une action internationale et d'abord européenne s'impose si l'on veut éviter de fausser le jeu de la concurrence et coordonner ces mesures pour leur donner toute l'efficacité nécessaire.

Le Plan prévoit une série de mesures et d'actions contre les diverses pollutions, air, eau, océan, élimination des déchets...

Au nombre des *mesures préventives* qui débordent la période couverte par le VI^e Plan, l'amélioration de la connaissance des problèmes, notamment par le développement de *la recherche*, doit constituer l'élément de base d'une politique de lutte contre les

nuisances. Ceci implique la formation d'équipes pluridisciplinaires spécialisées dans tel ou tel problème d'environnement ou d'écologie. Dans l'ordre des urgences, les actions de recherche devraient porter sur la pollution de l'air, l'épuration des effluents, la pollution des océans.

Toujours au nombre des mesures préventives, la préoccupation de l'environnement devra inspirer en temps voulu les décisions d'implantations industrielles et d'aménagement urbain.

Des dispositions législatives et réglementaires fixant des normes et des seuils et renforçant la réglementation en vigueur devront être envisagées. Il conviendra à cet égard de renforcer les dispositifs de contrôle et de veiller à l'application des sanctions. On notera que tout un arsenal réglementaire existe déjà contre les pollutions, mais il reste trop souvent inappliqué, faute de volonté ou de moyens de contrôle.

En ce qui concerne la lutte contre le bruit, qui n'a été organisée jusqu'ici que de façon fort peu systématique, une loi-cadre sera proposée au Parlement. On observera à ce sujet qu'une loi du 30 juillet 1960 autorisait déjà le Gouvernement à prendre par ordonnances, dans les conditions prévues à l'article 30 de la Constitution, les mesures nécessaires pour lutter contre certains fléaux sociaux. Aucune application n'en a été faite dans le domaine de la lutte contre le bruit.

Consciente de l'importance qui s'attache à la lutte contre les pollutions et les nuisances de toute nature, votre commission ne peut qu'approuver la volonté exprimée par le Plan de mettre en œuvre un programme de lutte contre ces fléaux modernes. Encore conviendrait-il de préciser les objectifs d'un tel programme ainsi que l'ensemble des moyens à mettre en œuvre dans ce domaine vital pour l'avenir de notre société industrielle. En outre, l'accent doit être mis sur l'importance qui s'attache, du point de vue de l'efficacité et de la compétitivité, à ce qu'une telle politique s'inscrive au plan européen, voire dans certains cas (pollution des océans), au plan international.

2° La politique de l'eau.

Par bien des aspects, la politique de l'eau esquissée par le VI^e Plan s'inscrit dans le cadre de la politique de l'environnement et de la protection de la nature. Indépendamment de ses *objectifs*

d'ordre quantitatif, elle vise également des *objectifs d'ordre qualitatif* qui prennent une importance accrue si l'on veut être en mesure de faire face à l'augmentation des besoins en eau de bonne qualité et à l'augmentation de la quantité de déchets à évacuer.

Il s'agit à la fois :

- de satisfaire les besoins essentiels de l'alimentation en eau potable et de la santé publique en eau de qualité satisfaisante ;
- de faire face aux besoins croissants de l'agriculture, de l'industrie et des transports où l'eau remplit des fonctions de production et d'évacuation des déchets.

La mise en œuvre de cette politique impliquera un effort accru d'équipements collectifs et privés et le renforcement des mesures concernant la lutte contre la pollution et l'aménagement des eaux. L'ensemble des crédits d'autorisations de programme concernant les stations d'épuration (doublement du rythme actuel) et l'aménagement des eaux au cours du VI^e Plan est estimé à 1,2 milliard de francs dont 700 millions font l'objet d'une déclaration de priorité au titre de la participation de l'Etat aux équipements collectifs d'épuration réalisés par les collectivités locales.

II. — L'aménagement de l'espace rural.

Pour la première fois, une Commission de l'espace rural a été créée dans le cadre du VI^e Plan. Les raisons de cette innovation résident à la fois dans l'évolution des modes de vie du monde rural, l'interdépendance qui unit les divers secteurs, la nécessité de concevoir en termes plus horizontaux que sectoriels les problèmes de l'espace rural. Ceci avait conduit le rapport sur les options à souligner la place et le rôle de l'espace rural dans une société moderne, ainsi que les fonctions traditionnelles et nouvelles qu'il était appelé à remplir à l'égard de la collectivité nationale.

Les programmes d'actions définis au cours de la deuxième phase des travaux du Plan peuvent être regroupés autour de trois thèmes généraux :

- modernisation et diversification des activités économiques ;
- amélioration des conditions de vie en milieu rural ;
- mise en valeur et protection des ressources naturelles.

S'il appartient aux autorités nationales de définir les grandes orientations, le VI^e Plan observe, dès l'abord, que l'exécution de cette politique repose pour l'essentiel sur l'initiative des autorités décentralisées, au niveau régional et local, de façon à tenir compte des caractéristiques propres et des besoins spécifiques de chaque zone rurale. On peut regretter, à cet égard, que l'élaboration des plans d'aménagement rural prévus par le décret du 8 juin 1970 garde encore, tout au long du VI^e Plan, un caractère expérimental. Si l'on se rappelle que les plans d'aménagement rural ont été institués par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, on est en mesure d'apprécier les délais qu'il faut à l'administration pour mettre en œuvre une procédure qui ne recueille pas son adhésion unanime !

Pour que l'espace rural soit à même de jouer son rôle de support des activités économiques, d'accueil des populations urbaines et de conservation de la nature, il est d'abord nécessaire qu'il conserve un peuplement suffisamment dense et permanent et qu'il ne franchisse pas le seuil de peuplement au-dessous duquel on risque de s'engager dans un processus de dégradation plus ou moins irréversible que l'on qualifie parfois de « processus de désertification ».

Le maintien d'une population suffisante est lié à deux conditions : la première est que cette population dispose de revenus satisfaisants, donc d'emplois, la seconde étant qu'elle trouve sur place des conditions de vie acceptables, c'est-à-dire un réseau d'équipements publics et des services suffisants.

1° Le développement économique des zones rurales.

Voici un certain temps déjà que se pose le problème du réemploi ou du meilleur emploi de la main-d'œuvre libérée par le dégagement de la population active agricole. Jusqu'ici, on doit reconnaître que faute de trouver sur place des emplois, cette population est venue grossir les concentrations urbaines où elle se reclasse plus généralement dans le secteur tertiaire que dans des emplois industriels. Il restait à imaginer et à appliquer une politique qui permette à cette main-d'œuvre de retrouver sur place un nouvel emploi. Le VI^e Plan traduit, à cet égard, le souci du Gouvernement d'apporter à ce problème des solutions déjà partiellement amorcées par la création des zones de rénovation rurale.

Deux types d'actions sont poursuivies :

- l'adaptation des activités traditionnelles (artisanat, agriculture) à des conditions modernes de production ;
- l'implantation ou le développement d'activités nouvelles.

Les mesures les plus significatives arrêtées ou envisagées pour le développement rural concernent :

- la création récente d'un Fonds de rénovation rurale, qui s'attachera à établir un meilleur équilibre dans les zones où l'emploi est mal équilibré ;
- les aides en faveur de l'agriculture de montagne ;
- le développement du tourisme rural ;
- l'aménagement envisagé du régime des aides au développement industriel régional.

Toutefois, le rapport sur le VI^e Plan ne précise pas clairement si cette politique de modernisation et de diversification des activités économiques en zone rurale s'appliquera aux seules régions classées « zones de rénovation rurale » ou à l'ensemble des régions rurales où se posent des problèmes d'emploi et il conviendrait que le Gouvernement précisât ses intentions à ce sujet. Dans le premier cas, votre commission considère qu'il conviendrait au moins d'étendre la classification retenue pour les zones de rénovation rurale et de réviser les critères sur lesquels repose cette classification. De graves problèmes de développement économique se posent, en effet, ailleurs que dans les zones de rénovation rurale. Ils impliquent la définition des régions agricoles prioritaires qui s'imposera, en tout état de cause, assez prochainement, dans le cadre de la politique agricole commune.

2° L'amélioration des conditions de vie.

Le Plan considère que les conditions d'existence en milieu rural ne sont pas seulement fonction du niveau des équipements mais aussi de l'animation de la vie sociale et de l'organisation des services. S'agissant de l'organisation et de *l'animation de la vie sociale*, l'initiative appartient aux collectivités locales, dans le cadre de formules de collaboration intercommunale. Toutefois, il n'est pas précisé quel serait le rôle de l'Etat dans le financement de ces actions d'animation.

Pour *l'organisation des services*, notamment des services administratifs, des modèles d'organisation, qui s'appuieront sur une plus grande polyvalence des services, seront expérimentés dans certaines zones de faible densité au cours du VI^e Plan.

Les équipements publics ne sont pas seulement nécessaires à la population rurale, mais aussi à la population urbaine qui se rend temporairement en milieu rural. Ils sont également indispensables à l'implantation, voire simplement au maintien d'activités économiques.

S'agissant de la politique d'équipement de l'espace rural, le VI^e Plan met l'accent sur les services publics ruraux (eau, assainissement, électrification), les aménagements de villages, l'aménagement des eaux et tout ce qui a trait à la protection de la nature. Les autorisations de programme destinées à ces équipements s'inscrivent à l'intérieur de l'enveloppe de 9,8 milliards arrêtée au titre du Développement rural. Il convient de retrancher de cette enveloppe les crédits affectés aux équipements productifs (4 milliards), mais le Gouvernement n'a pas effectué d'arbitrage sur le solde de cette enveloppe, soit 5,8 milliards, qui intéresse à la fois l'aménagement de l'espace rural et les équipements de transformation. En supposant que les dotations de ces équipements de transformation se situent, en définitive, à un niveau intermédiaire entre les hypothèses extrêmes (750-850 millions) retenues par la Commission des industries agricoles et alimentaires, soit 800 millions, on peut raisonnablement estimer à 5 milliards au moins la dotation du VI^e Plan consacrée à l'aménagement de l'espace rural. Par rapport aux prévisions retenues par la Commission de l'espace rural, ce chiffre se situe légèrement au-dessous de l'hypothèse moyenne. Il ne constitue, cependant, qu'une partie des investissements intéressant l'aménagement des zones rurales puisque s'y ajoute l'effort consenti en matière de logement, d'éducation, de formation, de transports et communications, d'équipements sanitaires et sociaux...

3° La protection et la mise en valeur des ressources naturelles.

Dans le domaine de *la protection de la nature*, envisagée sous l'angle de l'environnement rural, le VI^e Plan se borne à évoquer la politique des parcs nationaux, des réserves naturelles et des parcs régionaux.

Quant à la *mise en valeur des espaces naturels*, il traite de la protection des sites, de l'extension et de la protection de la forêt (un programme finalisé permettra d'intensifier la lutte contre les incendies dans la forêt méditerranéenne), de la protection des populations contre les phénomènes naturels (restauration de terrains en montagne, protection contre les avalanches).

Il est permis de regretter que le Plan n'aborde pas le problème du rôle des agriculteurs et de la valeur propre de l'activité agricole dans l'aménagement du territoire et la protection de la nature. En effet, il aurait été important de mettre en lumière les deux contributions essentielles que l'agriculture apporte à la collectivité nationale : d'une part, elle participe au maintien de la vie sociale et des structures d'accueil en milieu rural, d'autre part, elle assure l'aménagement et la protection de l'espace naturel. Cependant, ce service rendu à la collectivité n'est pas comptabilisé et pris en charge par celle-ci.

Il est également permis de regretter que le VI^e Plan ne mette pas l'accent avec force sur *le rôle majeur de la forêt* comme facteur d'équilibre de l'espace rural, sur le développement des surfaces boisées et les moyens de financement nécessaires. La France risque de rester, au cours du VI^e Plan, à la recherche d'une véritable politique forestière, alors que les surfaces reboisées avec l'aide du Fonds forestier national ne cessent de régresser au cours des dernières années.

Dès lors qu'il posait le problème de la protection des ressources naturelles et d'aménagement de l'espace rural, il eût été normal que le VI^e Plan prît en considération les conditions et les mesures qui permettraient aux agriculteurs de continuer à assurer *cette fonction d'utilité collective*, notamment dans les zones de montagnes. La question se pose déjà et se posera avec une intensité croissante. Il revenait au VI^e Plan de l'évoquer et de proposer des solutions.

III. — Logement et développement urbain.

1° Le logement.

1. — LA CRISE DU LOGEMENT : ASPECTS ANCIENS ET NOUVEAUX

Le constat de la Commission de l'habitation est sévère : « Tout autant que pour les télécommunications, notre pays est, pour le logement, la lanterne rouge des sociétés développées », constat d'autant plus sévère que, dans le même temps, le Gouvernement déclare que nous portons « le maillot jaune » de la croissance économique.

Cette crise, dont la persistance n'honore pas notre pays, la Commission l'illustre par un ensemble de données.

a) *Malgré une amélioration, les conditions de logement restent médiocres.*

1° *L'amélioration :*

La pénurie généralisée a fait place à une situation plus diversifiée et la pression de la demande s'est atténuée sur une grande partie du territoire.

2° *La médiocrité :*

En 1968, un ménage français sur trois était logé correctement, c'est-à-dire dans un logement confortable et non surpeuplé. Autour de cette moyenne, il faut y insister les disparités sont considérables. Parmi les pays évolués, la France conserve le record de la vétusté, de l'étroitesse, de l'inconfort et du surpeuplement des logements.

b) *Le marché du logement fonctionne mal.*

1° *Les prix sont trop élevés :*

— le logement est un produit trop cher plus encore à cause du prix des terrains que du coût de la construction ;

— le crédit au logement, en dehors de toute aide de l'Etat, est d'un coût élevé. La France pourrait améliorer cette situation en s'inspirant de certaines expériences étrangères réussies (Grande-Bretagne, Suède, Allemagne).

2° *Le marché est trop irrégulier :*

Les à-coups de la politique du crédit sont excessifs et constituent un facteur de hausse permanente des prix.

3° *Le parc de logements n'est pas assez fluide :*

Les obstacles sont :

— *juridiques* (réglementation des loyers anciens, propriété commerciale, copropriété des immeubles collectifs) ;

— *psychologiques* (résistance au changement).

c) *L'aide publique au logement est inadaptée.*

L'aide financière des pouvoirs publics bénéficie, sous des formes diverses, à presque tous les Français. Elle doit être modifiée.

1° *L'aide publique au logement n'est pas assez sociale :*

Malgré son importance globale, l'aide publique est distribuée selon des mécanismes trop diversifiés et insuffisamment sélectifs, qui aboutissent parfois à favoriser les détenteurs de revenus élevés (par le jeu d'exonérations fiscales notamment) et qui, surtout, ne sont pas assez orientés vers les catégories les plus défavorisées.

2° *L'aide au logement crée des rentes injustifiées :*

La rente à l'ancienneté est le vice fondamental du système.

L'effort réel consenti par le ménages pour se loger diminue avec l'ancienneté d'occupation et la croissance des revenus, ce qui décourage le désir de changement.

3° *L'aide au logement entraîne une discontinuité de l'offre :*

L'effort à faire pour passer du secteur H. L. M. au secteur financé par le Crédit foncier est trop grand pour beaucoup de ménages.

En outre, l'offre de logements dans le secteur intermédiaire est quantitativement insuffisante.

4° *L'aide au logement contribue à la ségrégation sociale :*

Les différences de revenus s'inscrivent dans l'apparence des immeubles et des cités.

L'absence de mobilité aggrave la ségrégation entre générations.

d) *Les besoins en chiffres.*

Trois éléments au moins fondent ces besoins :

— l'expansion démographique depuis la fin de la seconde guerre mondiale exigera, à partir de 1972, 40.000 à 50.000 logements supplémentaires par an ;

— les mutations économiques accroissent les besoins de logements, même à démographie constante ;

— le progrès du niveau de vie impose la poursuite et même l'accélération de la modernisation de notre parc immobilier.

*

* *

D'après les études faites, on peut estimer le besoin en logements, au cours des vingt années à venir, à une moyenne annuelle de :

— 530.000 à 720.000 logements pour la construction neuve ;

— 225.000 à 125.000 logements pour l'amélioration de l'habitat.

Au-delà des chiffres, il faut souligner que l'ensemble du parc de logements doit être porté à un niveau de qualité correspondant à l'évolution des goûts et des exigences.

Or, l'insuffisance du rythme actuel de renouvellement du parc, d'une part, la fixation d'objectifs qualitatifs pour les vingt ans à venir, basés sur les normes actuelles de confort, d'autre part, risquent d'entraîner, à terme, une crise d'un type nouveau. Cette crise serait fondée, non plus sur des normes objectives d'inconfort et de surpeuplement, mais par une insatisfaction subjective découlant d'une conception plus exigeante et plus large de l'habitat. N'est-il pas significatif que, dès maintenant, les enquêtes révèlent que les plus mécontents ne sont pas seulement les plus mal logés.

La crise du logement risque, alors, de se conjuguer avec la crise urbaine, dont les principaux éléments sont et risquent d'être de plus en plus les inconvénients résultant de la distance et des nuisances.

Un dernier élément, d'ordre financier, réside dans le fait que la plupart des mal logés dépensaient peu pour leur logement. Avec la modernisation et le renouvellement du parc de logements, ils seront contraints de payer sensiblement plus, comme l'indique déjà le niveau des prix et des loyers dans les banlieues les plus lointaines.

*

* *

En conclusion, la « crise du logement » recouvre aujourd'hui trois sortes de crises :

— *une crise quantitative*, en voie de résorption, mais qui touche encore des catégories sociales dont la politique actuelle n'arrive pas à résoudre les problèmes ;

— *une crise conjoncturelle*, qui menace en permanence un marché frappé d'instabilité ;

— *une crise qualitative* qui s'annonce et dont on ne peut encore apprécier toutes les conséquences.

2. — LES INVESTISSEMENTS NÉCESSAIRES

Le rapport sur les principales options commandant la préparation du VI^e Plan a assigné trois objectifs à la politique du logement :

— satisfaire les besoins nouveaux résultant de l'expansion démographique et des migrations, notamment du mouvement d'urbanisation, particulièrement en offrant aux jeunes ménages des logements adaptés à leurs ressources ;

— poursuivre l'amélioration moyenne des conditions de logement au rythme constaté dans les années récentes ;

— mettre en œuvre des actions prioritaires en vue d'améliorer les conditions de logement des plus défavorisés, notamment des travailleurs migrants et des personnes âgées.

a) *Le programme général.*

L'augmentation des besoins en logements au cours de la période couverte par le VI^e Plan nécessite que les niveaux d'investissement atteints à la fin du V^e Plan soient sensiblement accrus.

Les hypothèses faites dans le cadre des projections économiques d'ensemble ont conduit aux prévisions suivantes pour le montant de la formation brute de capital fixe dans le logement (en millions de francs courants) (1) :

CONSTRUCTION NEUVE		AMELIORATION et gros entretien.		TOTAL	
1970	1975	1970	1975	1970	1975
42.351	56.538	12.319	18.580	54.670	75.118

Il est à noter que ces chiffres correspondent à la réalisation de 565.000 équivalents-logements (2) au cours de la dernière année du VI^e Plan et à la mise en état d'habitabilité de 250.000 logements anciens par an au cours de la période couverte par le VI^e Plan.

Les hypothèses retenues supposent la poursuite de la croissance des investissements dans le logement à un rythme comparable à celui du V^e Plan. Il devrait en résulter une baisse de la part de ces investissements dans la production intérieure brute : 6,6 % en 1975 contre 7,5 % en 1970.

En supposant que l'activité de construction connaîtra une expansion régulière de 1971 à 1975 et que les délais de réalisation demeureront stables, on arrive à *une moyenne annuelle de 510.000 logements terminés.*

Cette moyenne se décompose de la manière suivante par rapport aux grands objectifs de la politique du logement :

Objectif n° 1 (satisfaire les besoins résultant de l'expansion démographique et des migrations) :

Le parc de résidences principales doit s'accroître de 270.000 *logements neufs* en moyenne annuelle.

Sur ce chiffre, il faut prévoir 50.000 logements supplémentaires par an pour faire face à l'accroissement du nombre de jeunes ménages.

(1) Compte tenu des hypothèses de hausse du niveau général des prix de 4,6 % par an au cours du V^e Plan et de 3 % au cours du VI^e Plan et non compris les terrains. Il n'a pas été possible à votre commission d'étudier le *financement* du logement, le rapport établi à ce sujet (210 pages) ayant été distribué trop tardivement.

(2) La notion d'équivalent-logement correspond au volume de travaux réalisé pour la construction d'un logement. Pour une année donnée, le nombre d'équivalents-logements est fonction du nombre des mises en chantiers de l'année et des années antérieures ainsi que des délais de construction.

D'autre part, l'évaluation des besoins en logements résultant des migrations internes peut se révéler insuffisante si les mutations économiques s'accélèrent.

Objectif n° 2 (amélioration des conditions de logement) :

La réalisation de cet objectif suppose :

- 165.000 logements neufs (55.000 au titre de la « décohabitation, 110.000 au titre du remplacement de logements anciens) ;
- 250.000 logements anciens portés au niveau minimum de confort.

Objectif n° 3 (amélioration des conditions de logement des plus défavorisés) :

Les besoins résultant de cet objectif doivent être imputés sur les évaluations précédentes.

En cette matière, il s'agit d'obtenir les améliorations suivantes :

- pour les travailleurs étrangers, il faut supprimer en quinze ans les situations de surpeuplement accentué et assurer l'accueil en foyers de 50 % de nouveaux venus ;
- pour les personnes âgées, il faut supprimer en quinze ans les situations d'insalubrité.

Résidences secondaires et alimentation du stock :

Cet ensemble, évalué à 75.000 logements neufs par an, se décompose ainsi :

- 50.000 logements au titre des résidences secondaires ;
- 25.000 logement au titre de l'alimentation du stock, c'est-à-dire des logements en cours de vente ou de location.

*

* *

La réalisation de ce programme de construction neuve et d'amélioration de l'habitat ancien devait aboutir à une certaine amélioration des conditions de logement des Français d'ici à 1975. Mais, malgré ce progrès, il convient de souligner qu'en 1975, il restera 3.900.000 logements surpeuplés et 6.200.000 logements inconfortables, soit respectivement 22 % et 35,1 % du total des résidences principales.

Evolution des conditions de logement.
(En pourcentage du nombre des résidences principales.)

	1962	1968	FIN VI ^e PLAN
Pourcentage des logements en état de surpeuplement :			
Modéré	26	22,7	18
Accentué	12,7	8,9	4
Pourcentage des logements ne disposant pas de tous les éléments de confort :			
Logements ordinaires avec cuisine, murs et toiture en dur, eau courante, w.-c., sans baignoire ni douche dans le logement (1)....	13,3	10,7	7,7
Logements ordinaires avec cuisine, murs et toiture en dur, eau courante dans le logement, sans w.-c. dans le logement (1).....	34,3	31,2	21,6
Autres logements inconfortables (2).	28,9	13,8	5,8
Total.....	76,5	55,7	35,1

(1) Du moins pour les logements de trois pièces ou plus. Pour les logements de une et deux pièces, une installation pour faire la cuisine suffit pour que le logement soit classé dans cette catégorie de confort.

(2) Cette ligne regroupe les catégories suivantes : logements sans eau courante, logements construits en matériaux précaires, constructions provisoires, habitations de fortune.

L'analyse des chiffres qui précèdent montre que, à la fin du VI^e Plan, la France demeurera un pays dont les habitants seront encore assez largement mal logés.

b) La répartition du programme.

Le programme de construction résultant des grandes options du VI^e Plan peut se répartir, en fonction de la solvabilité de la demande, en trois secteurs correspondant à trois grandes catégories de ménages, définies par le niveau de leurs revenus et le taux d'effort qu'ils sont en mesure de consentir pour se loger :

Secteur I. — Logements très sociaux (P. L. R., H. L. M. locatives ordinaires, H. L. M. accession nouveau régime).

Secteur II. — Logements sociaux (I. L. M., H. L. M. accession ancien régime, prêts spéciaux immédiats du Crédit foncier).

Secteur III. — Logements du secteur libre (logements bénéficiant d'une aide non assortie de conditions de ressources, prêts spéciaux différés, primes sans prêts ; logements non aidés, y compris les résidences secondaires).

*
* *

En 1975, sur les 565.000 équivalents-logements prévus, 315.000 concernaient les logements économiques et sociaux, correspondant aux secteurs I et II.

La répartition d'ensemble est la suivante (en équivalents-logements en 1975) :

Secteur I	180.000
dont :	
Location	155.000
Accession	25.000
Secteur II	135.000
dont :	
Location	30.000
Accession	105.000
Secteur III	250.000
Total	565.000

Ce tableau montre que, si la croissance des logements les plus fortement aidés sera appréciable, le secteur intermédiaire devrait connaître une stagnation qui va à l'encontre du rapport sur les options qui prévoyait « d'accroître l'offre aux niveaux intermédiaires ». Le développement de ce secteur est indispensable pour répondre à l'augmentation des revenus moyens. Ce développement doit porter notamment sur la construction locative, mieux adaptée à la demande des jeunes ménages à revenus moyens et aux perspectives de mobilité démographique.

La Commission de l'habitation du VI^e Plan souhaitait une légère augmentation du programme d'ensemble (575.000 équivalents-logements au lieu de 565.000) et une répartition différente, qui aurait été la suivante :

Secteur I (1)	175.000
Secteur II (1)	155.000
Secteur III	245.000
	<hr/>
	575.000

Le Gouvernement n'a pas retenu ces propositions.

3. — LE PROGRAMME D'ACTION GOUVERNEMENTAL

a) *Les investissements.*

Le Gouvernement a retenu, pour atteindre les trois objectifs assignés par les options à la politique du logement, un programme d'investissement aussi serré que possible.

1° *Les réalisations prévues :*

Il a, en effet, prévu un total de 560.000 équivalents-logements en 1957, alors que la Commission de l'habitation en prévoyait 565.000 et en souhaitait 575.000. Il estime, néanmoins, pouvoir atteindre une moyenne de 510.000 logements terminés au cours de chaque année du VI^e Plan.

Le Gouvernement n'a pas retenu la suggestion de la Commission de l'habitation de porter à 330.000 le nombre des équivalents-logements économiques et sociaux. Il a conservé l'objectif de 315.000.

D'autre part, il est prévu de porter, chaque année, 250.000 logements anciens au niveau minimum de confort. Cet objectif, s'il est atteint, représenterait un effort sensiblement plus important qu'au cours du V^e Plan.

2° *Appréciation de l'effort d'investissement envisagé :*

Le rapport gouvernemental affirme que « les investissements doivent continuer de croître à un rythme élevé ». Cette affirmation péremptoire demande à être estimée à sa juste valeur.

(1) Soit 330.000 logements économiques et sociaux au lieu de 315.000.

En réalité, le rythme élevé annoncé se traduira par une baisse de la part des investissements consacrés au logement dans la production intérieure brute, qui passera de 7,5 % en 1970 à 6,6 % en 1975.

D'autre part, la réalisation du programme prévu suppose que la hausse du prix des logements soit nettement ralentie par rapport aux évolutions passées. On sait que l'hypothèse d'une hausse du niveau général des prix de 3 % par an au cours du VI^e Plan a été retenue par le Gouvernement. Cette hypothèse très optimiste n'est pas confirmée, c'est le moins qu'on puisse dire, par les statistiques des premiers mois de 1971. La mise en œuvre d'une nouvelle politique foncière et d'actions pour améliorer la productivité réussira peut-être. Mais elle reste encore à définir et à appliquer.

Rappelons enfin que, pour satisfaire les besoins en logements au cours des vingt années à venir, il faudrait construire 530.000 à 720.000 logements neufs en moyenne annuelle. Même si l'on considère que le VI^e Plan est situé au début de cette période, on doit remarquer que la moyenne atteinte d'ici à 1975 restera inférieure au niveau le plus bas des réalisations nécessaires.

Il faut bien avoir présent à l'esprit qu'à la fin du VI^e Plan, les conditions de logement des Français resteront peu satisfaisantes. Les logements en état de surpeuplement représenteront encore 22 % du parc des résidences principales, contre 31,6 % en 1968. Les logements ne disposant pas de tous les éléments de confort atteindront encore 35,1 % contre 55,7 % en 1968.

On prévoit ainsi qu'il faudra encore quinze ans, si les prévisions du Plan sont réalisées, pour supprimer les situations de surpeuplement accentué en ce qui concerne les travailleurs étrangers et les situations de logement insalubre en ce qui concerne les personnes âgées. Ces situations ne devraient être modifiées qu'à concurrence du tiers environ en 1975.

L'amélioration du cadre et des conditions de vie des Français, dans un domaine aussi fondamental que le logement, restera donc peu satisfaisante à la fin du VI^e Plan.

b) *La politique du logement.*

Pour atteindre les objectifs globaux et catégoriels fixés, le programme d'action gouvernemental préconise diverses mesures, qui s'articulent autour de trois grandes orientations, que nous rappelons sommairement.

1° *Assurer le développement et restaurer la continuité de l'offre de logements :*

Il s'agit :

— *d'améliorer la solvabilité des ménages aux ressources moyennes*, par l'amélioration de la collecte de l'épargne des ménages, l'adaptation des techniques de prêts, le développement de la concurrence entre les organismes prêteurs et l'accroissement de l'efficacité des exonérations fiscales ;

— *d'assurer l'expansion de la construction au niveau intermédiaire*, par une réforme des mécanismes d'intervention du Crédit foncier et l'accroissement des autres sources de financement ;

— *de développer l'offre pour les moins solvables*, par des programmes spécifiques prioritaires et par l'amélioration de l'habitat ancien.

2° *Renforcer la vocation sociale des aides au logement :*

Les mesures dans ce domaine devraient porter sur les conditions de ressources pour l' « aide à la pierre », les aides à l'accès à la propriété, les loyers des logements aidés, l'aide à la personne et l'emploi de la contribution sur les salaires en faveur du logement.

3° *Assurer un meilleur fonctionnement du marché du logement :*

Parallèlement à la réforme des aides de l'Etat, il semble possible au Gouvernement d'introduire plus de liberté et de concurrence dans le marché de l'habitat.

Les orientations seraient les suivantes :

— *accroître la fluidité du parc de logements* par une revalorisation progressive des loyers des logements soumis à la loi de 1948, une limitation des obstacles juridiques au renouvellement des logements anciens voués à la destruction et une plus grande facilité pour les mutations immobilières ;

— *renforcer les structures de la promotion immobilière*, par un développement de la capacité d'initiative des promoteurs publics et par des mesures en faveur de la constitution d'unités de promotion privées plus stables et plus fortes ;

— *développer les recherches et les études* en matière de techniques et de formes de l'habitat, d'études de marché, de connaissances statistiques ;

— *développer les procédures de concertation*, principalement par une association, au niveau local, des élus locaux, des administrations et des promoteurs publics et privés.

*
* *

Le programme d'action établi par le Gouvernement permettra-t-il de sortir enfin d'une crise du logement dont notre pays souffre depuis un demi-siècle ? Il est permis d'en douter, car ni le volume des investissements, ni la politique de l'habitat préconisés par le rapport sur le VI^e Plan ne nous paraissent à la mesure des retards et des insuffisances accumulés pendant des décennies.

Il faudrait une révision complète des conceptions générales qui l'ont emporté jusqu'ici, selon lesquelles l'investissement dans l'habitat est une charge improductive, admise seulement sous la pression de la nécessité, par crainte d'une explosion sociale, mais sans perspective volontariste ni garantie d'avenir. Au gré des aléas budgétaires et des impératifs généraux de la conjoncture, les ressources affectées à la construction n'ont cessé d'être modifiées, plus souvent dans le sens de la baisse que dans celui de la hausse, et le régime du crédit d'être « aménagé », plus souvent dans le sens d'un resserrement que dans celui d'un assouplissement.

Une telle attitude, qui ne tient pas compte du rôle du logement dans le développement d'ensemble de l'économie, aussi bien comme moteur de multiples autres activités que comme condition de la mobilité générale de la main-d'œuvre, et dans l'amélioration du cadre et des conditions de vie, ne pouvait que perpétuer une crise dont certains affectent de s'étonner aujourd'hui.

Malgré cela, l'industrie du bâtiment a forgé un instrument moderne de production, capable de rivaliser avec ceux des autres pays. Mais les à-coups permanents du financement, joints aux variations de la législation, n'ont jamais permis à cet outil d'être utilisé à plein.

C'est donc à une révision fondamentale de la hiérarchie des investissements et de leur place dans l'effort national qu'il faudrait procéder, au lieu de se borner à des aménagements de détail.

Ce ne sont pas des améliorations aux modalités de la politique de l'habitat qui suffiront à résoudre une crise de pénurie. Il faudrait que l'investissement de la Nation dans le logement fasse un véritable bon quantitatif. A cet égard, les projets de loi que le Gouvernement a déposés devant le Parlement au printemps 1971 provoquent *une déception*. *La grande réforme du logement*, qui était annoncée bruyamment depuis plusieurs mois, *n'y apparaît guère*. Il s'agit essentiellement d'aménagements de la situation existante ; en aucune manière, ils ne seront suffisants à résoudre la crise française du logement.

2° Le développement urbain.

En vidant les campagnes d'une population drainée vers les centres urbains, la civilisation industrielle qui se développe se traduit à la fois par la croissance urbaine, la dégradation des conditions d'existence dans les villes, l'aggravation des déséquilibres entre le milieu urbain et le milieu rural. Progressivement dominée par le fait urbain, notre civilisation fait apparaître des problèmes nouveaux par leur nature et leur dimension. Ceci implique de toute évidence un effort considérable portant sur les moyens que nous consacrons au développement urbain : moyens en hommes, moyens financiers, mesures d'adaptation des institutions.

1. — *Les objectifs du nouvel urbanisme* visé par le Plan se regroupent autour de trois thèmes dont l'énoncé révèle l'importance des préoccupations qualitatives :

- amélioration des conditions d'existence dans les villes ;
- priorité donnée à la satisfaction des besoins à caractère social ;
- animation et participation.

L'amélioration des conditions de vie dans les agglomérations urbaines conduit le VI^e Plan à définir les principales orientations d'un nouvel urbanisme. Il se caractérise par :

- la création d'organismes d'étude là où ils n'existent pas encore et la mise en œuvre des *schémas directeurs* élaborés par les O. R. E. A. M. ;

— la création de *villes nouvelles* contribuant à éviter une croissance anarchique des principales métropoles ; le développement de centres nouveaux polarisant la vie des banlieues des grandes villes et rapprochant les lieux de résidence et les lieux de travail ;

— une meilleure répartition de la population à l'intérieur de la zone urbaine par *l'amélioration des infrastructures de transports individuels et surtout de transports collectifs* et une meilleure intégration des diverses fonctions urbaines évitant la ségrégation sociale ;

— une plus grande *diversité des formes d'habitat* proposées (habitat individuel ou collectif, propriété ou location) et la liberté de choix pour les citoyens ;

— une cohérence plus effective entre les logements réalisés et les équipements collectifs, les services et les emplois.

2. — Cette politique d'urbanisme impliquera au cours du VI^e Plan un *effort financier considérable*.

Alors qu'en 1970, le développement urbain représentait 11 milliards de francs d'investissements en matière d'infrastructure urbaine (dont 2,1 milliards étaient financés par l'Etat), le VI^e Plan prévoit une croissance en volume de 11 % par an, soit, au total, 77,4 milliards de francs d'investissements. Sur cette masse, les prévisions d'autorisations de programme de l'Etat sont de 19 milliards de francs, soit une progression de 15,8 % par an par rapport au budget de 1971.

Plus de 60 % de cette enveloppe seront consacrés à la circulation et aux transports. Si l'on songe que 60 % au moins de ces investissements sont réalisés par les collectivités locales, il est à peine besoin d'insister sur l'aggravation des charges qui va en résulter pour ces collectivités et sur l'impérieuse nécessité de les doter des moyens financiers sans lesquels les ambitions du Plan risquent fort de rester « lettre morte ». A cet égard, la réforme de la fiscalité locale apparaît comme une condition préalable de l'exécution du Plan.

3. — Indépendamment du problème posé par les moyens financiers du développement urbain, le Plan envisage *l'aménagement des institutions locales en milieu urbain* de façon à permettre une action plus cohérente et donc plus efficace. La coopération intercommunale au niveau de l'agglomération s'inscrit au premier plan de ses recommandations : développement des incitations, notam-

ment financières, au regroupement des communes sous la forme de communautés urbaines ; contrats de Plan organisant les relations financières entre l'Etat, la Caisse des Dépôts et les communautés urbaines et garantissant la réalisation d'opérations prioritaires ; développement d'agences d'agglomération à la demande des collectivités locales, ces agences devant être un lieu de collaboration et de concertation entre les différents agents du développement urbain.

4. — Par ailleurs, *le renforcement des moyens de l'action foncière* devrait s'effectuer selon le Plan d'après les orientations suivantes :

— développement de l'utilisation des Z.A.D., doublement de leur durée d'effet et extension des surfaces concernées ;

— constitution de réserves foncières par les collectivités locales ;

— développement des acquisitions foncières effectuées directement par l'Etat (1.650 millions) ;

— développement de la concession d'utilisation des sols pour les terrains acquis et aménagés par la collectivité ;

— effort d'équipement en infrastructure des terrains urbanisables ;

— mise en place au niveau de l'agglomération d'agences d'urbanisme capables de pratiquer une politique foncière cohérente et de mettre en œuvre les divers instruments juridiques et les moyens financiers.

5. — Pour réaliser l'effort d'équipement nécessaire, les villes nouvelles font l'objet d'un programme finalisé de 400 millions tant pour la province que pour la Région parisienne ; la réalisation des espaces verts par les collectivités locales fera l'objet d'une aide accrue de l'Etat qui retient un crédit de 100 millions de francs d'autorisations de programme.

Indépendamment de l'effort financier considérable que représente pour les collectivités la réalisation du Plan dans le domaine de l'urbanisme, la nécessité d'une politique foncière novatrice nous apparaît comme l'un des problèmes les plus importants et les plus difficiles du VI^e Plan. A cet égard, on ne peut que regretter que le Gouvernement n'ait pu encore proposer au Parlement *l'institution d'un impôt foncier* qui serait destiné à la fois à

empêcher les propriétaires de conserver leurs terrains dans l'attente de plus-values et à augmenter les ressources des collectivités locales.

6. — Considérant que l'effort d'industrialisation poursuivi au cours du VI^e Plan risque de se traduire par une accélération du mouvement d'urbanisation en cours, la Commission des Affaires économiques et du Plan estime que, pour éviter une nouvelle dégradation du cadre de vie dans les grandes agglomérations, la politique à suivre au cours des prochaines années devra tendre :

— à doter les collectivités des moyens financiers indispensables à la réalisation du programme d'équipement prévu au Plan ;

— à donner la priorité absolue au développement et à l'amélioration des transports collectifs urbains ;

— à promouvoir la décentralisation industrielle en milieu rural, notamment en dotant les centres ruraux des équipements de base indispensables pour leur permettre de constituer de véritables pôles d'aménagement et de développement de l'espace rural.

TROISIEME PARTIE

LES GRANDES ACTIVITES NATIONALES

A. — L'INDUSTRIE

« *Il n'est pas d'économie compétitive — celle souhaitée par le VI^e Plan — qui ne s'appuie sur une industrie elle-même compétitive... c'est-à-dire sur des entreprises fortes, bien gérées, disposant d'un personnel qualifié et dotées d'un environnement adapté, ainsi que de ressources financières abondantes. C'est cette constatation indiscutable qui a conduit les pouvoirs publics, dès le stade des options, à faire de l'industrialisation un thème majeur du Plan.* »

Cet extrait du rapport gouvernemental pourrait constituer à la fois le leitmotiv et le thème central du VI^e Plan (1) ; cela paraît parfaitement logique pour la France au moment où va s'ouvrir le dernier quart du xx^e siècle. C'est ce que votre commission avait affirmé longuement à l'occasion de l'examen des options.

Toujours dans son introduction, le Gouvernement insiste sur l'idée que « le taux de croissance proposé (pour la production intérieure brute : entre 5,8 et 6 %) est cohérent avec une croissance moyenne de la production industrielle aux approches de 7,5 % par an », ce qui correspond à un doublement de cette production en une dizaine d'années et nécessite *la création de 250.000 emplois industriels.*

Au titre des « actions prioritaires » que dit le rapport général à propos de l'industrie ?

Il insiste de nouveau, avec juste raison, sur la nécessité de créer chaque année « un nombre d'emplois industriels nouveaux très supérieur à celui des années 1962 à 1968 » et, surtout, de donner à cette main-d'œuvre une *formation professionnelle adéquate*, perspective dans laquelle s'est engagé résolument le Gouvernement, puisqu'il a déposé sur le bureau des Assemblées un certain nombre de projets de loi à cet effet (2). Incontestablement, les

(1) Cf. également tome II, p. 117 et suivantes. Dans notre rapport sur les options (n° 298 Sénat, 2^e session 1969-1970), nous avons longuement analysé la politique industrielle de la France (p. 24 et suivantes et Annexe IX, page 141 et suivantes).

(2) Cf. n° 297, 298 et 299 Sénat, session 1970-1971.

efforts accomplis en matière de qualification ouvrière, d'élévation du S. M. I. C. et d'extension de la mensualisation — en améliorant les conditions du travail — iront dans le sens voulu par le VI^e Plan.

En ce qui concerne la *politique industrielle elle-même*, le rapport gouvernemental insiste sur la nécessité de moderniser l'ensemble de notre appareil de production par :

- la consolidation des grands groupes industriels ;
- la croissance accélérée des entreprises petites et moyennes ;
- l'accélération de la conversion des entreprises non rentables.

En fonction de ces principes, dont les applications — on le pressent — sont multiples (suppression de la « règle du butoir » pour la T. V. A., aménagement du régime fiscal des étrangers porteurs de valeurs françaises, accès plus large des entreprises au marché financier...), *le Gouvernement a bien été obligé de limiter son action à des domaines précis :*

— il a voulu, d'une part, stimuler la croissance de trois branches prioritaires : la construction mécanique, la chimie, les industries de l'électronique, de l'information et des télécommunications ;

— d'autre part, résoudre les difficultés particulières de certaines branches (textile, ameublement, prospection des minerais et métaux non ferreux, moteurs aéronautiques, industrie papetière et industrie du verre).

*

* *

C'est sur les trois secteurs déclarés prioritaires qu'il convient à présent de s'attarder (1).

La construction mécanique, avec 530.000 salariés et 47 milliards de chiffre d'affaires, représente un potentiel industriel supérieur à celui de l'automobile. Ses productions sont très disparates, l'essentiel concernant la machine-outil, la mécanique de précision, le machinisme agricole et le matériel ferroviaire. De 1963 à 1970, le chiffre d'affaires de la mécanique a doublé, passant de 24 à 47 milliards de francs. Toutefois, si les exportations ont progressé à un rythme plus rapide que la production, les importations ont fait de même. Le taux de couverture de la mécanique, qui atteignait 86,8 %

(1) Un quatrième secteur bénéficie également d'une priorité : *les industries agricoles et alimentaires*. On trouvera le développement qui leur est consacré dans le chapitre traitant de l'agriculture.

en 1963, est, en 1970 de 86,8 % ; cela représente un déficit de la balance commerciale de un milliard et demi.

L'objectif du VI^e Plan consiste à porter le solde commercial à « nettement plus de un milliard de francs en 1975 », ce qui correspond à une progression annuelle de la production de 8,5 % à 9 % et des investissements d'au moins 10 %.

Votre commission est parfaitement en accord avec cet objectif ; il convient, en effet, d'avoir présent à l'esprit que l'industrie mécanique américaine représente dix fois la nôtre, celles de l'Allemagne fédérale et du Japon environ deux fois, celle de la Grande-Bretagne environ 1,6 fois, ce qui donne la mesure de l'effort à accomplir et du chemin à parcourir.

La situation de la chimie française est assez différente. Comme le précise le rapport gouvernemental, « cette branche a atteint dès maintenant, au moins sur le plan financier, un degré de concentration qui devrait lui permettre de renforcer les positions prises ». La chimie se caractérise par l'existence de quelques grands groupes de taille importante et d'un niveau technique satisfaisant, mais son activité exportatrice est très insuffisante alors que l'ouverture des frontières soumet les entreprises à une forte concurrence.

L'intérêt d'un effort dans cette branche repose sur son caractère d'industrie intermédiaire, dont les progrès technologiques ont des retombées importantes sur les branches situées en amont et en aval. L'objectif de croissance fixé (multiplication par 1,7 de la production entre 1970 et 1975) et la réalisation d'un excédent commercial d'environ 4 milliards de francs en 1975 requièrent des investissements supérieurs aux prévisions tirées de la tendance actuelle. Globalement, il semble que les moyens financiers dont pourra disposer l'industrie chimique resteront limités ; c'est pourquoi la sélectivité des investissements devra être sévère, même si l'on prend en compte une aide des pouvoirs publics qui serait mise en place par l'intermédiaire de quelques branches-pilotes.

Enfin, le troisième secteur prioritaire, qui est celui de *l'électronique, de l'informatique et des télécommunications*, devrait croître de 15 % par an environ au cours du VI^e Plan.

Un double objectif doit être assigné à ces industries : d'une part, leur expansion sur le marché intérieur, en particulier civil, et le maintien du solde positif des échanges ; d'autre part, le renforcement de la position des sociétés françaises face aux groupes internationaux.

Pour répondre à ces objectifs, les Pouvoirs publics doivent augmenter la part qu'ils prennent déjà aux efforts de recherche et de développement des sociétés françaises et chercher à faciliter l'exportation et l'implantation à l'étranger.

Dans son programme d'actions, le Gouvernement prévoit de façon prioritaire le développement et le renforcement accéléré de ce secteur. Il met l'accent, d'une part, sur l'harmonisation des systèmes dans l'administration et, d'autre part, sur l'éventuelle insuffisance des moyens de financement de cette industrie.

On ne saurait, en effet, trop insister sur la nécessité d'une action dans ces deux directions.

D'une part, le secteur administratif français est le moins informatisé qui soit parmi les pays industriels (1) et la gestion du parc est lourde et coûteuse du fait d'un emploi insuffisant ou mauvais des matériels.

D'autre part, la consolidation de la position française dans un marché de vive concurrence et son intégration à terme dans un ensemble européen dépend de l'importance de son industrie. Le problème à venir est donc celui d'un changement de dimension. Cette croissance rapide est liée aux investissements et au problème général du financement qui, en informatique, se trouve grevé du handicap de la location (2) qui suppose une immobilisation importante de capital. L'étude et la mise au point d'une Société de financement est donc un point important qui conditionnera l'avenir de l'informatique française, les constructeurs n'étant pas en mesure d'envisager l'autofinancement.

Un troisième domaine d'intervention nous semble également indispensable : celui des personnels.

L'expansion rapide de l'informatique n'a pas permis, jusqu'à présent, de disposer des spécialistes nécessaires. La formation des informaticiens se pose de façon urgente : formation de techniciens et personnel enseignant ; recyclage des agents qui changent de catégorie ; sensibilisation des utilisateurs.

Pour indispensable qu'elle soit, l'action de l'Etat en faveur de l'industrie informatique française ne saurait cependant se concevoir que comme une aide temporaire et les efforts poursuivis pendant le VI^e Plan devraient déboucher sur la mise en place d'une réelle industrie majeure et indépendante.

(1) 15 % en valeur du parc total.

(2) En général, les constructeurs louent à 80 %.

B. — L'ÉNERGIE

L'énergie demeure un élément stratégique de toute économie. La mutation des conditions d'approvisionnement confère, en outre, à ce secteur une importance nouvelle par les problèmes qu'elle pose et les solutions qu'elle exige.

I. — La mutation énergétique du V^e Plan au VI^e Plan.

Si, globalement, l'approvisionnement en énergie de la France a toujours été assuré durant la période du V^e Plan dans des conditions satisfaisantes, l'apport de chaque source d'énergie a été sensiblement différent des prévisions : on avait, d'une part, sous-estimé à la fois le déclin du charbon et la croissance du pétrole et, d'autre part, envisagé un développement important de l'équipement nucléaire qui ne s'est pas réalisé.

1. — En premier lieu, *la régression du charbon* a été plus rapide que prévu : le V^e Plan envisageait pour les Charbonnages de France une production de 48 millions de tonnes en 1970 ; celle-ci a été, en fait, à peine supérieure à 37 millions, la consommation régressant régulièrement dans les secteurs industriel et domestique, tendant à disparaître pour le transport par chemin de fer et la production de gaz, et se réduisant aux besoins spécifiques que constituent la production de coke sidérurgique et, partiellement, la production d'électricité thermique.

Ainsi, au cours du VI^e Plan, la consommation française de combustibles minéraux solides diminuera, chaque année, de près de 3,5 millions de tonnes et la production d'environ 3 millions » (1). De ce fait, la production charbonnière française sera ramenée aux environs de 25 millions de tonnes en 1975 et de 15 millions de tonnes en 1980 ; quant à la consommation, elle se situera, respectivement, pour ces deux années, à 40 et 30 millions de tonnes. L'écart consommation-production sera couvert par des importations qui concerneront principalement des charbons à coke.

2. — En contrepartie, *la consommation de pétrole* s'est développée selon un rythme supérieur aux prévisions. En 1970, la con-

(1) Rapport de la Commission de l'Énergie du VI^e Plan, p. 22.

sommation intérieure de produits pétroliers (soutes comprises) a atteint 84 millions de tonnes, alors que l'hypothèse forte du V^e Plan était de 77,7 millions. L'industrie du raffinage a dû bien évidemment précéder cette augmentation de la consommation. Sa capacité globale de distillation a progressé de 45 millions de tonnes en cinq ans (le V^e Plan prévoyait 30 millions), passant de 70 millions en 1965 à 115 en 1970. Les produits pétroliers ont ainsi conquis une large part du marché intérieur de l'énergie (60 % environ en 1970) et cette prépondérance s'accroîtra encore durant les quinze prochaines années, période durant laquelle le pétrole couvrira 70 % environ des besoins cumulés d'énergie.

Par contre, si la consommation de gaz naturel doit progresser à un rythme de l'ordre de 12 % par an jusqu'en 1975, son développement sera moins rapide que dans d'autres pays voisins qui ont conclu des contrats d'achat à long terme de gaz européen. En outre, le niveau de consommation de cette forme d'énergie sera fonction de son prix par rapport à celui du fuel.

3. — *Le programme de centrales nucléaires*, prévu par le V^e Plan, avait été fixé à 2.500 mégawatts et comportait, en outre, une tranche optionnelle de 1.500 mégawatts, à réaliser essentiellement selon la filière « française » (uranium naturel, modéré au graphite et refroidi au gaz carbonique). Pour des raisons diverses, il n'a reçu qu'un commencement d'exécution et a été, de surcroît, profondément bouleversé par l'abandon, en 1969, de cette technique au profit de la filière dite à eau légère jugée, notamment, plus économique et plus fiable.

De ce fait, une seule centrale nucléaire de type industriel, utilisant la filière à uranium naturel, celle de Saint-Laurent II, de 515 mégawatts, a été engagée en France durant le V^e Plan, alors qu'en 1965 on envisageait le lancement d'une telle centrale chaque année.

Ont été, en outre, engagés en 1967, 1969 et 1970 :

— la centrale franco-espagnole de Vandellos (Espagne) utilisant la filière française, d'une puissance de 480 mégawatts (dont un quart pour la France) ;

— la centrale franco-belge de Tihange (Belgique) utilisant la filière américaine à eau pressurisée (P. W. R. licence Westinghouse), d'une puissance de 740 mégawatts (dont la moitié pour la France) ;

— la centrale française de Fessenheim (également P. W. R.) d'une puissance de 850 mégawatts ;

— le prototype « Phénix » de centrale surrégénératrice de 250 mégawatts.

Ainsi, compte tenu des délais de construction et de mise en route de ces installations, la production d'électricité nucléaire n'a atteint que 5 milliards de kWh en 1970, soit 3,5 % de la consommation française d'électricité.

En réaction contre ce ralentissement des programmes nucléaires qui confinait à l'abandon, le VI^e Plan a retenu un programme d'engagement de centrales nucléaires à uranium enrichi et eau ordinaire établi sur la base de 8.000 MW. Parallèlement, la priorité a été donnée en matière de développement de filières nouvelles aux réacteurs à neutrons rapides refroidis au sodium et il a même été prévu qu'une centrale de grande taille utilisant cette technique pourrait être engagée dès la fin du VI^e Plan, un an après la mise en route du prototype « Phénix » si le fonctionnement de ce dernier apparaît satisfaisant.

Mais il faut bien mesurer que dans l'hypothèse la plus favorable à l'énergie nucléaire, d'un effort important et soutenu au cours des trois prochains Plans, celle-ci ne couvrira que 2 % des besoins énergétiques en 1975 et 15 % en 1985.

Dans une telle hypothèse de développement rapide de notre équipement en centrales nucléaires, les perspectives de répartition entre énergies primaires seraient les suivantes :

Part de chaque forme d'énergie dans le total des besoins (1).
(En pourcentage.)

	REALISATIONS		PREVISIONS		
	1965	1970	1975	1980	1985
Combustibles minéraux solides...	40,5	25,7	15	8	6
Produits pétroliers.....	43,3	58,8	68	72	64
Gaz primaire.....	5	6,3	8	9	10
Energie hydraulique.....	11,2	8,4	7	6	5
Energie nucléaire.....		0,8	2	5	15

(1) D'après le rapport de la Commission de l'Energie du VI^e Plan.

Enfin, toujours dans cette hypothèse, le taux de couverture de nos besoins en énergie par les ressources nationales, qui était de 63 % en 1960 et 35 % en 1970, continuera de décroître jusqu'à 19 % en 1980 et ne remontera qu'à partir de cette date pour atteindre 25 % en 1985.

Cette évolution souligne l'urgence des mesures à prendre et la nécessité qu'il y aurait même à renforcer le programme prévu sur le plan nucléaire.

II. — Les objectifs du VI^e Plan dans le secteur de l'énergie : difficultés et incertitudes.

Le VI^e Plan fixe comme objectif d'améliorer la sécurité de nos approvisionnements par la nécessaire diversification de nos ressources pétrolières et l'accélération vigoureuse de nos programmes nucléaires.

Est-il possible, dans ce cadre, de mettre à la disposition de l'économie française une énergie abondante et à bon marché ?

1^o La sécurité d'approvisionnement.

Compte tenu de l'évolution prévue de notre bilan énergétique — couverture de 70 % des besoins par les produits pétroliers et recours à l'importation à concurrence de 80 % de l'approvisionnement global — *le problème de la sécurité d'approvisionnement se pose avec une acuité jamais atteinte.*

Tout d'abord, *la contribution du charbon* à ce point de vue devient marginale puisque la production nationale représentera, dès 1971, moins du quart de notre consommation d'énergie. L'élément prioritaire dans ce secteur demeure la conversion du personnel libéré par cette régression et la conversion des régions minières elles-mêmes.

En vue d'améliorer la sécurité d'approvisionnement, le VI^e Plan prévoit « un ensemble d'actions nettement plus vigoureuses que par le passé » qui auront valeur prioritaire.

1. — ACTIONS CONCERNANT LE SECTEUR PÉTROLIER

Tout naturellement, en raison de son poids dans le bilan énergétique français, les actions relatives au pétrole retiennent d'abord l'attention.

a) *En premier lieu, l'accroissement du stockage.*

En sus des stocks du quart de la consommation des douze derniers mois exigés par la réglementation actuelle, un stockage souterrain de 10 millions de tonnes serait réalisé. Cette réalisation représenterait un investissement total de 1,2 milliard de francs financé sur fonds publics pour la capacité de stockage et par une augmentation du prix à la consommation pour les charges financières correspondant à l'immobilisation en pétrole brut.

Parallèlement, serait poursuivi le stockage du gaz naturel afin d'assurer un approvisionnement régulier des consommateurs en cas de rupture de livraison du gaz importé.

b) *En second lieu, la diversification des ressources pétrolières.*

C'est un des fondements de la politique pétrolière française dont on peut dire que, jusqu'alors, les résultats n'ont pas répondu aux efforts. Elle suppose aussi la mise en exploitation des gisements découverts et, enfin, un développement de la flotte pétrolière française, « qui devra s'accroître de six millions de tonnes de port en lourd pour continuer à couvrir au moins les deux tiers des besoins par navires sous pavillon français ».

Un tel effort suppose des ressources financières considérables. Or, depuis de nombreuses années, une part importante des recettes du Fonds de soutien aux hydrocarbures a été détournée de son objet et reversée au budget général. Par ailleurs, la récente nationalisation des actifs pétroliers des compagnies françaises en Algérie (Compagnie française des pétroles et ELF-E. R. A. P.) prive ces dernières d'une partie de leurs ressources. La situation est notamment difficile pour ELF dont la majeure partie des approvisionnements provenait du Sahara.

Il apparaît donc que, pour se maintenir dans la voie déjà ouverte par la diversification des ressources, l'E. R. A. P. aura besoin d'un concours budgétaire approprié pendant toute la durée du VI^e Plan. Le Gouvernement est-il décidé à lui accorder ce concours ? Quant à la Compagnie française des Pétroles, disposant d'une importante production au Moyen-Orient, elle se trouve moins démunie tout en étant confrontée à un problème

de financement très sérieux tant en ce qui concerne l'augmentation de tonnage de sa flotte de 1 million à 3,5 millions de tonnes que pour les dépenses consacrées à la recherche et à la mise en production.

2. — L'ACCÉLÉRATION VIGOUREUSE DES PROGRAMMES NUCLÉAIRES

Le VI^e Plan prévoit « un programme d'engagement des centrales nucléaires à uranium enrichi-eau ordinaire établi sur la base de 8.000 mégawatts et accru si les capacités de construction de l'industrie française le permettent ».

Un tel programme constitue un élément fondamental d'une politique de diversification. Il est, d'ailleurs, considéré comme un minimum par la Commission de l'Energie du VI^e Plan, tandis que le Conseil économique et social a demandé aux Pouvoirs publics et à Electricité de France d'examiner la possibilité de mettre en œuvre un programme de 10.000 MW. Il faut toutefois observer que l'incidence d'un tel programme sera lente et en tout état de cause postérieure à 1975, compte tenu de la durée de construction des centrales nucléaires, de l'ordre de cinq ans. Durant le VI^e Plan, c'est l'absence des centrales nucléaires qui auraient dû être engagées au cours du V^e Plan qui se fera surtout sentir. En tout état de cause, et dans la meilleure des hypothèses, l'accélération de l'équipement nucléaire ne permettra à la France de tirer de cette source d'énergie que 15 % de sa consommation en 1985. La primauté du pétrole sera donc durable. Par ailleurs, si l'on estime que les centrales nucléaires engagées au cours du VI^e Plan seront compétitives avec les centrales thermiques classiques, il n'en reste pas moins que leur réalisation coûte plus cher en investissement. Enfin, demeure le problème de la capacité de l'industrie française en liaison éventuellement avec d'autres entreprises européennes, à réaliser un tel programme.

A ce sujet, il convient de rappeler tout d'abord qu'il existe en France trois groupes principaux spécialisés dans la fabrication de turbines et d'appareillage électrique : Alsthom-C.G.E., Babcock-Fives (branche française de la société multinationale Babcock) et Schneider. Le premier de ces groupes est licencié de General Electric pour la technique, dite à eau bouillante (B. W. R.), le second possède la licence à eau pressurisée (P. W. R.) de Babcock et le dernier, la licence P. W. B. de Westinghouse.

La fusion de ces sociétés en un groupe unique est-elle souhaitable ? Votre commission se rangeant à l'avis de son groupe d'études des problèmes atomiques ne le pense pas car elle estime qu'un face à face entre un client (E. D. F.) et un fournisseur unique ne favoriserait ni l'émulation entretenue par la concurrence, ni le développement des exportations. En revanche, on ne peut nier que certains rapprochements seraient souhaitables pour éviter une dispersion excessive des efforts et une duplication des investissements. Nous avons noté, en particulier, l'intention de Babcock de créer un important atelier de construction de cuves nucléaires alors que, dans le même temps, la société Creusot-Loire (du groupe Schneider) a décidé de porter de 2,5 à 6,5 la capacité annuelle de construction desdites cuves. Pour faire face à ses concurrents, le groupe Alsthom-C. G. E., puissamment équipé dans le domaine de l'appareillage électrique et des turbines, ne va-t-il pas être tenté de se doter également des moyens métallurgiques qui lui font actuellement défaut ? Il est inutile de souligner le danger d'une telle surenchère et d'une telle inflation de moyens lorsqu'on sait que le coût des investissements à entreprendre serait de 60 millions de francs au Creusot et de 120 à 135 à Saint-Nazaire.

En revanche, votre commission ne pense pas qu'il soit obligatoirement nécessaire et bénéfique d'utiliser parallèlement les techniques B. W. R. et P. W. R., et les informations qu'elle possède lui donnent à penser que cette dernière technique présente de sérieux avantages tenant, en particulier, à la moindre dimension des cuves (qui peuvent être ainsi transportées après avoir été forgées et soudées en atelier) et à la sécurité de fonctionnement. En effet, contrairement à ce qui se passe dans les centrales B. W. R., le circuit de vapeur travaillant dans les turbines est indépendant de celui du liquide en contact avec les éléments radioactifs.

Quant au rôle dévolu désormais au C. E. A., il est incontestable que l'abandon de la filière française va se traduire pour lui par une certaine réduction de son rôle proprement industriel, mais cette réduction devrait être en partie compensée par l'accroissement de notre effort de recherche, de mise au point et d'utilisation de filières nouvelles, telles que les surgénérateurs. Par ailleurs, nos meilleurs techniciens devraient trouver à s'employer, au niveau de la recherche et de la fabrication, dans les groupes industriels dont nous venons de parler.

Cela étant dit, « il ne fait pas de doute qu'à terme c'est le développement de la production nucléaire qui devra non seulement

assurer la couverture de la majorité des besoins nouveaux d'électricité, mais également celle d'une part importante des besoins d'énergie car le nucléaire, grâce aux futurs surgénérateurs, apparaît désormais comme la seule source d'énergie qui soit à l'échelle des besoins futurs de la planète » (1).

3. — ACTION COORDONNÉE SUR LE PLAN EUROPÉEN

Parallèlement aux décisions de caractère national, il convient de poursuivre une politique de l'énergie commune aux Six pays de la Communauté, premier marché du monde de l'énergie, permettant à ceux-ci de présenter un front commun face aux pays producteurs de pétrole. Or, il faut bien dire qu'en la matière, les gouvernements des Six n'ont pas fait preuve d'une volonté communautaire particulièrement vigoureuse. Depuis le 27 janvier 1969, le Conseil des Ministres de la Communauté est en possession du document intitulé « Première orientation pour une politique communautaire », élaboré par la commission, et, s'il lui a donné une approbation unanime, il n'en a guère tiré jusqu'alors de conséquences pratiques.

Les récents événements dans le domaine de l'approvisionnement pétrolier de la Communauté ont amené la Commission de Bruxelles à souligner à nouveau l'opportunité d'une politique énergétique communautaire et à relancer les travaux en ce domaine. Indépendamment de l'harmonisation des réglementations en vigueur dans les différents pays membres, la commission envisage la mise sur pied d'une politique d'approvisionnement en pétrole qui, tout en respectant l'action des sociétés pétrolières internationales, s'efforcerait d'établir les relations avec les pays producteurs sur des bases stables. La commission se préoccupe également de développer la diversification selon les formes d'énergies et envisage pour ce faire la possibilité d'interventions financières communautaires dans la construction de centrales nucléaires.

2° Le coût de l'énergie.

Le prix directeur de l'énergie est celui du pétrole. Or, si le prix du pétrole brut exprimé en monnaie constante a été stable ou même a baissé de 1960 à 1969, les éléments de hausse dominant

(1) Marcel Boiteux, directeur général d'Electricité de France.

maintenant et il est peu probable que cette situation s'améliore à moyen terme.

Il est inutile de revenir longtemps sur les accords récents de Téhéran et de Tripoli qui ont accru la fiscalité frappant le pétrole brut dans le pays producteur, à la fois en augmentant le prix de référence de la tonne de pétrole (le « prix affiché ») de 14 F environ, en prévoyant un ajustement de ce prix chaque année jusqu'en 1975 afin de compenser les effets de la dépréciation monétaire, en appliquant à ce prix un taux d'impôt porté de 50 à 55 %, enfin, en accordant à la Libye une « prime de proximité » de 22 F par tonne.

Cet alourdissement de la charge fiscale sera dans une large mesure répercuté sur le consommateur, d'autant plus que les compagnies pétrolières ont un besoin grandissant de capitaux, les investissements des dernières années ayant été globalement insuffisants et leur coût s'étant accru.

L'exploration est, en effet, de plus en plus chère, car il faut aujourd'hui aller chercher les hydrocarbures plus loin, plus profondément et en mer.

Par ailleurs, la fermeture du canal de Suez en juin 1967 a entraîné la construction d'un grand nombre de pétroliers géants, les économies d'échelle réalisées dans l'exploitation de ces pétroliers permettant de compenser, et au-delà, les dépenses supplémentaires occasionnées par le détour par le cap de Bonne-Espérance pour atteindre l'Europe. Mais contrairement à ce qu'on avait pensé, le prix de revient à la tonne d'un pétrolier géant est aujourd'hui plus élevé que celui d'un pétrolier classique de 80.000 tonnes. En outre, la forte demande de superpétroliers et la hausse du prix de l'acier ont entraîné une augmentation sensible du prix de la construction navale (1).

Pour financer ces investissements, l'industrie pétrolière aura, certes, davantage recours que par le passé à l'endettement à long terme, mais l'essentiel des dépenses devra être payé par un autofinancement qui suppose une hausse des prix de vente des produits pétroliers.

Pour ces différentes raisons : hausse des coûts de l'exploration, augmentation du prix des navires pétroliers, autofinancement des investissements, et fiscalité accrue, les pays consommateurs sont condamnés à payer plus cher l'énergie, s'ils veulent éviter la pénurie.

(1) Un 200.000 tonnes livrable en 1973 coûte de 100 à 120 dollars la tonne, alors qu'un 200.000 tonnes livré en 1970 coûtait seulement 60 à 65 dollars la tonne.

Cette hausse du coût de l'énergie entraînera une augmentation des prix industriels, soit par effet indirect à travers les hausses du coût des transports, soit par effet direct, mais en tout état de cause, celle-ci devrait être limitée en raison de la part, généralement faible quoique variable selon les industries, de l'énergie dans le coût total de la production. Par contre, au niveau de la balance des paiements, le coût en devises des importations de pétrole s'accroîtra de 3,5 milliards de francs dès 1971, pour atteindre environ 6 milliards en 1975, quand les importations s'élèveront à 150 millions de tonnes environ.

III. — **Financement des investissements et réforme de la fiscalité.**

Indépendamment des objectifs fondamentaux, sécurité d'approvisionnement et énergie à bon marché, le Plan précise les conditions de financement des investissements et les réformes souhaitables de la fiscalité de l'énergie.

1. — *En matière de fiscalité*, le but poursuivi est la neutralité de l'impôt à l'égard des différentes énergies. Or, trois causes principales de discrimination sont propres au régime fiscal français : la T. V. A. n'est pas déductible sur les fuels fluides ; les patentes sur la production et la distribution du gaz et de l'électricité sont assises, dans des conditions exorbitantes du droit commun, sur les quantités produites ou distribuées et non sur le nombre de salariés ; enfin, des taxes municipales et départementales sont perçues sur l'électricité assimilée, par une loi de 1926, à un produit de luxe.

L'ensemble de ces dispositions a fait peser sur les différentes énergies en 1970 une charge fiscale supérieure à 1 milliard de francs lourds répartis de la façon suivante (en millions de francs) :

— non-déductibilité de la T. V. A. sur les combustibles pétroliers	500
— taxes municipales et départementales sur l'électricité.	350
— surcharge de la tarification des patentes :	
— sur l'électricité	150
— sur le gaz	40

1.040

Il résulte de cette situation un renchérissement du prix de l'énergie qui freine le développement des ventes d'électricité et de gaz naturel.

Le Plan en ce domaine précise seulement que « l'étude du problème d'ensemble des taxes pesant sur l'énergie sera poursuivie activement en vue d'aboutir rapidement à des mesures concrètes ». Or, en raison de la croissance rapide de certains de ces impôts, patentes et taxes locales, ce problème prend un caractère plus aigu chaque année. Plus la solution sera tardive, plus elle sera difficile à mettre en œuvre.

2. — *Quant au financement des investissements*, il est fondé sur un accroissement des ressources propres d'Electricité de France et Gaz de France, l'absence de recours à l'emprunt des Charbonnages de France dont les besoins seraient couverts pour l'essentiel, par la subvention budgétaire et un recours à l'industrie pétrolière au marché financier ou même aux marchés étrangers en fonction du financement sur capitaux propres et du niveau de prix déterminé par l'évolution du marché international du pétrole.

Mais, compte tenu de la conjoncture actuelle, on mesure combien la politique de « vérité des prix » sera une nouvelle fois en lutte avec celle de « stabilité des prix ».

Or, d'ores et déjà, la situation financière difficile de Gaz de France dont l'endettement représente plus des deux tiers des capitaux permanents et plus de deux fois le chiffre d'affaires annuel, supposerait un ajustement tarifaire important faute de quoi l'endettement de l'entreprise s'accroîtra de 2,5 milliards de francs lourds durant le VI^e Plan.

Pour Electricité de France, l'évolution du taux des ressources propres qui doit passer de 37,5 % au V^e Plan à 60 % au VI^e Plan, est subordonnée à une évolution des tarifs en relation avec celle du niveau général des prix. De même, il est nécessaire que les prix du charbon soient fixés en fonction de l'évolution du marché de l'énergie et que les Charbonnages disposent d'une plus grande liberté en ce domaine.

A terme, et le Plan élabore précisément une stratégie à moyen terme, il est préférable de ne pas transférer sur le contribuable une charge qui incombe au consommateur. Mais dans la conjoncture actuelle de hausse accélérée des prix, le Gouvernement ne sera-t-il pas amené à utiliser la tarification des produits et services

des entreprises publiques comme instrument de lutte contre la hausse des prix ? M. Valéry Giscard d'Estaing rejoindrait alors son prédécesseur, M. Antoine Pinay, et c'en serait fait du financement équilibré des investissements du secteur de l'énergie.

*
* *

Pour la durée du VI^e Plan, en ce qui concerne le secteur de l'énergie il apparaît donc :

— que la sécurité d'approvisionnement de la France en énergie sera assurée dans des conditions aléatoires et que le Gouvernement devra porter une attention permanente à ce problème, le relais nucléaire ne pouvant être que très progressif ;

— que de nombreux éléments militent en faveur d'une hausse du prix de l'énergie sur le marché français : augmentation des redevances payées aux pays producteurs de pétrole, accroissement du stockage, élévation du coût de la construction navale, développement de la recherche et de l'exploitation pétrolière en mer, incidence de la nationalisation des intérêts pétroliers français en Algérie, accélération des programmes nucléaires ;

— que le coût en devises des importations de pétrole sera doublement accru en raison de la croissance des tonnages importés et de l'augmentation des prix ;

— qu'un financement équilibré des investissements suppose une politique tarifaire fondée sur la vérité des prix ;

— que la neutralité de l'impôt à l'égard des différentes formes d'énergie sera d'autant plus difficile à réaliser que des attermolements en reporteront la solution ;

— qu'un front commun des six pays de la Communauté européenne vis-à-vis des pays producteurs renforcerait la position de chacun.

C. — TRANSPORTS ET TRANSMISSIONS

1° Les transports.

Considérés à la fois comme un facteur essentiel de développement industriel et commercial et un moyen d'améliorer le cadre de vie, notamment des habitants des villes, les transports, qui répondent ainsi à deux des objectifs premiers du Plan, occupent au sein des équipements collectifs une place importante.

Une fois admise la priorité à donner à ce secteur, le Gouvernement définit les principes essentiels qui ont guidé son action :

— concours plus actif donné à un développement économique harmonieux du territoire bénéficiant en particulier à certains secteurs géographiques défavorisés ;

— nécessité de faire face à la demande actuelle et potentielle ;

— souci de développer nos échanges, notamment par voie maritime ;

— amélioration des transports collectifs et des infrastructures de transport dans les grandes agglomérations.

Ces objectifs généraux et particuliers ont conduit les Pouvoirs publics à augmenter sensiblement, par rapport au V^e Plan, les dotations concernant les transports et à évaluer le montant des dépenses à engager à 27.600 millions de francs, non compris les équipements urbains.

Toutefois, en faisant état, pour les autorisations de programme, d'une progression de 8.400 millions de francs à 15,250 millions de francs, soit plus de 80 %, le Gouvernement se réfère, non à la dotation prévue pour le V^e Plan (qui était de l'ordre de 12 milliards de francs), mais à celle réellement accordée.

L'augmentation réelle prévue bien que substantielle n'est donc pas de 80 %, mais de 27 %.

Ceci nous conduit à rappeler que le *taux de réalisation du V^e Plan* s'établit comme suit pour les principaux secteurs, en francs courants :

— autoroutes de liaison.....	100 %
— routes nationales de rase campagne.....	62 %
— voies navigables.....	74 %
— chemins de fer.....	92 %
— aéroport de Paris.....	200 %
— ports maritimes	84 %
— R. A. T. P.....	126 %

Pour apprécier ces taux en valeur de travaux, il faut, compte tenu du renchérissement des prix, réduire ces pourcentages d'environ 10 %.

Par ailleurs, en prévision d'une conjoncture économique moins favorable, les Pouvoirs publics envisagent de ramener l'enveloppe « transports » du VI^e Plan à 26.350 millions dont 14.300 millions d'autorisations de programme.

Quoi qu'il en soit, un effort particulièrement important est appliqué au développement du *réseau routier en rase campagne, des ports maritimes et des aérodromes*, secteurs pour lesquels la progression des autorisations de programme ressort respectivement, en prenant pour base les réalisations du V^e Plan, à 90 %, 75 % et 95 %.

En raison de la concession à des entreprises privées ou à des sociétés d'économie mixte de la quasi-totalité des autoroutes de liaison, et de la réduction, d'ailleurs plus apparente que réelle, de l'effort de l'Etat pour cette catégorie de voirie, des crédits budgétaires plus importants sont consacrés à l'aménagement du réseau de rase campagne qui fut, sans conteste, le grand oublié du V^e Plan (53,2 % de réalisation des travaux prévus).

*
* *

Difficile à apprécier de façon précise, en raison notamment de la participation des collectivités locales, l'effort prévu pour les *transports dans les agglomérations urbaines* est, à juste titre, qualifié de considérable.

Bien qu'aucun chiffre ne soit fourni pour le coût total des opérations, il peut, en effet, être évalué à 45 milliards de francs (soit 60 % de l'enveloppe consacrée aux infrastructures urbaines) dont 11,5 milliards de francs d'autorisations de programme, ce dernier chiffre traduisant une progression de 15 % par an par rapport au budget de 1971.

Cet accroissement spectaculaire constitue, après l'industrialisation, une des orientations majeures du VI^e Plan et l'une des principales contributions à l'amélioration du cadre de vie.

Pour souligner l'importance primordiale de certaines opérations, le Gouvernement les a fait figurer dans une liste spéciale où sont énumérés les travaux d'équipement bénéficiant en quelque sorte d'une superpriorité et ne pouvant être remis en cause à moins d'une révision d'ensemble des objectifs du Plan.

Dans ce tableau privilégié figurent notamment :

— les transports urbains (dont ceux de Paris et les métros de Lyon et de Marseille) ;

— les autoroutes de liaison (financées sur crédits budgétaires) ;

— la modernisation des ports de Dunkerque, du Havre et de Marseille-Fos ;

— un certain nombre de travaux intéressant les voies navigables concernant, notamment, l'hinterland des trois ports précités.

*
* *

Pour apprécier enfin la qualité des travaux des experts qui ont conditionné pour une part importante les décisions gouvernementales, il nous paraît intéressant d'établir une comparaison entre l'évolution du trafic prévu pour la période 1965-1970 et celle constatée au cours de ces cinq années. Si, en effet, la modernisation des infrastructures de chaque mode de transport n'a pas pour seul objet de répondre à la demande des usagers, elle doit cependant en tenir compte dans la mesure du possible. En outre, il est permis de penser que l'évolution précédemment amorcée quant au déplacement de personnes et à l'acheminement des marchandises se prolongera dans l'avenir.

Ces réserves faites, on trouvera dans le tableau suivant l'évolution du trafic des différents modes de transport annoncée et constatée pour le V^e Plan et prévue pour le VI^e Plan.

	ACCROISSEMENT ANNUEL DU TRAFIC		
	prévu au V ^e Plan.	constaté.	prévu au VI ^e Plan.
	(En pourcentage.)		
<i>Transports de voyageurs.</i>			
Chemins de fer :			
Banlieue de Paris.....	+ 2,5	+ 2,2	+ 1,7 à 2,2
Grandes lignes.....	+ 4	+ 0,5	+ 1 à + 1,7
R. A. T. P. :			
Métro	+ 2,5	— 0,4	+ 1,8
Autobus	»	— 2,5	»
Voitures particulières :			
Routes nationales.....	+ 8,5	+ 8	+ 7 à 8
Transports aériens :			
Internationaux	+ 11,4 à 16	+ 11,6	+ 13,5
Intérieurs	+ 20	+ 29	+ 15,7
Aéroport de Paris.....	+ 11,8	+ 14,2	+ 14,1
<i>Trafic de marchandises.</i>			
Chemins de fer.....	+ 2,3 à 3,2	+ 2	+ 3
Transports routiers (à plus de 50 kilo- mètres)	+ 5,6 à 8,3	+ 7	+ 7 à + 8
Voies navigables.....	+ 2,9 à 4	+ 3,9	+ 7
Oléoducs	+ 15 à 17	+ 9	+ 9,5

Ces chiffres permettent de constater que les prévisions concernant la S. N. C. F., la R. A. T. P. et les oléoducs se sont révélés nettement optimistes.

Au sujet du chemin de fer, on nous permettra de rappeler que cette surestimation des résultats du rail n'est pas un fait nouveau et qu'ainsi le trafic aujourd'hui atteint est encore sensiblement inférieur à celui qui avait été prévu par les experts du IV^e Plan pour 1965.

En revanche, le développement du transport aérien intérieur et celui de l'activité de l'aéroport de Paris ont été largement

sous-estimés et, dans le dernier cas, cette erreur d'appréciation a nécessité la mise en œuvre de solutions intermédiaires telles que la construction des aérogares satellites d'Orly.

*
* *

Ayant ainsi défini et apprécié l'effort consenti en faveur des transports, votre commission estime nécessaire d'examiner plus particulièrement quelques opérations d'importance majeure concernant ce secteur.

Parmi celles-ci, elle a retenu :

— l'éventuelle réalisation entre Paris—Lyon d'une ligne ferroviaire nouvelle desservie par turbotrain ;

— les autoroutes de liaison ;

— les transports collectifs urbains (aérotrain et métros de Lyon et Marseille) ;

— les travaux d'extension et de modernisation de Marseille-Fos, Le Havre et Dunkerque.

— les liaisons navigables Mer du Nord—Méditerranée et Seine—Est ;

— les programmes majeurs de l'industrie aéronautique (Concorde, Airbus, Mercure) ;

1. — PROJET D'UNE NOUVELLE LIAISON FERROVIAIRE PARIS—LYON DESSERVIE PAR TURBOTRAIN

a) *Caractéristiques du projet.*

L'objectif poursuivi par la S. N. C. F. est double. Il consiste, en effet, d'une part, à réaliser de Paris à Lyon une infrastructure nouvelle adaptée aux grandes vitesses et ramenant la distance entre ces deux villes de 512 à 423 kilomètres et, d'autre part, à lancer sur cette voie nouvelle un matériel roulant de conception révolutionnaire, dit turbotrain, dont la capacité unitaire relativement faible (318 places) serait compensée par une fréquence élevée.

b) *Avantages sociaux et techniques.*

La durée de trajet gare à gare serait ramenée, pour Paris—Lyon, de 3 h 47 (en 1^{re} classe) et 4 heures (en 2^e classe) — à 2 heures, chiffre à rapprocher de celui concernant la voie aérienne, qui est actuellement de 45 minutes d'aéroport à aéroport.

En tenant compte des durées d'acheminement aux gares et aux aéroports, on peut estimer que le gain de temps réalisé par avion ne serait plus que de 30 minutes environ sur Paris-Lyon, alors que l'utilisateur du rail aurait à acquitter un prix de deux à trois fois inférieur à celui du passager aérien, selon qu'il utilise la 1^{re} ou la 2^e classe.

A cette considération de caractère économique et social, il convient d'ajouter que ce nouveau mode de transport permettrait d'acheminer, toujours sur la même étape, près de 2 millions de voyageurs par an, au lieu de 728.000 actuellement.

Mais la S. N. C. F. fait surtout valoir qu'en tout état de cause, d'importants travaux d'infrastructure devraient être entrepris à brève échéance pour remédier à la saturation prochaine de la section Paris—Dijon—Lyon pour le trafic de voyageurs et de marchandises.

Il est bien évident, enfin, que le gain de temps réalisé sur Paris—Lyon et au-delà de cette ville par le turboTRAIN bénéficierait à un grand nombre d'agglomérations du quart Sud-Est de la France et même de Suisse.

c) *Coût et rentabilité.*

Le coût de l'infrastructure est estimé à 1,4 milliard de francs et celui du matériel roulant à 650 millions, soit au total 2,1 milliards environ (aux conditions de 1969).

Selon les calculs de la S. N. C. F., revus par la Commission spécialisée du Plan, qui a longuement étudié le problème, la rentabilité du projet serait voisine de 15 %.

d) *Principales objections présentées.*

Les adversaires de ce projet présentent essentiellement trois objections : coût élevé d'une opération bénéficiant à une partie limitée du territoire et à un axe déjà particulièrement favorisé

(autoroute et voie ferrée électrifiée); graves difficultés causées par le turbotrain au réseau aérien intérieur en raison du détournement escompté, au profit du rail, d'une partie importante du trafic des lignes aériennes du Sud-Est, notamment Paris—Lyon. Suivant les évaluations des experts, Air-Inter perdrait, de ce fait, le quart de sa clientèle totale et, ce qui est plus grave, la moitié de celle-ci sur ses axes les plus rentables.

e) *Position du Gouvernement.*

Sensible aux arguments de la S. N. C. F. comme aux objections provenant en premier lieu des transporteurs aériens et des constructeurs aéronautiques, le Gouvernement a chargé un Comité spécialisé, dit Commission Coquand (du nom de son président) d'étudier le problème, et cet organisme a émis une conclusion favorable au turbotrain tout en faisant des réserves quant à l'opportunité de lancer les travaux sans plus attendre comme le demandait la S.N.C.F.

La position gouvernementale, remarquable par sa concision et, il faut bien le dire, par son imprécision, est plus réservée encore.

En effet, dans un paragraphe de sept lignes relatif à l'infrastructure ferroviaire, le rapport sur le VI^e Plan prévoit : « en fonction des perspectives de saturation progressive de l'axe Paris-Est-Sud-Est vers les années 1978-1979, l'amorce de la construction de la ligne nouvelle à grande vitesse Paris—Lyon ». Si l'on comprend bien, ceci signifie que le lancement de l'opération est reportée au mieux, à la fin du VI^e Plan et que la ligne nouvelle ne pourra pas, dans la meilleure hypothèse, en tenant compte de la durée des travaux, entrer en service avant 1980 ou 1961.

f) *Observations.*

Votre commission, qui avait pris une position peu différente de celle adoptée par le Gouvernement retardant, en fait, de cinq ans non pas la décision — acquise dans son principe — mais sa matérialisation, ne peut que s'y rallier. Elle estime utile cependant de signaler qu'en raison de la mise en œuvre, à partir de 1973, de moyens aériens de transport considérablement renforcés, notamment par l'entrée en service d'appareils à grande capacité *Mercury* et *Airbus*, la situation respective des trafics du rail et de

l'avion risque d'être profondément modifiée au profit de ce dernier, ce qui enlève sinon toute valeur, du moins une grande partie de celle-ci, à l'argument que la S. N. C. F. retire de la saturation prochaine de ses lignes.

Pourra-t-on, par ailleurs, envisager sans appréhension de compromettre la bonne marche d'une société (Air-Inter) qui, selon les prévisions actuelles, assurera, à la fin de la prochaine décennie, le transport de sept à huit millions de passagers, dont un tiers sur les liaisons Paris—Sud-Est ?

2. — LES AUTOROUTES DE LIAISON

a) *Bilan du V^e Plan et situation à la fin de 1970.*

Il est difficile d'effectuer, dans ce domaine, une comparaison valable avec les prévisions de 1965 compte tenu des modifications intervenues dans le financement de cette voirie et, notamment, de la participation de sociétés privées à la réalisation des principales liaisons. Toutefois, on peut dire qu'en crédits comme en volume de travaux engagés, le programme primitif a été sensiblement dépassé en dépit du fait que les dotations budgétaires n'ont représenté que 93 % de l'effort envisagé.

Quoi qu'il en soit, 822 kilomètres ont été engagés de 1965 à 1970 et la longueur du réseau d'autoroutes de liaison en service est passée de 380 à 1.074 kilomètres. En y ajoutant les autoroutes urbaines, dites aussi de dégagement, on arrive à un total de 1.554 kilomètres contre 642 en 1965.

b) *Effort prévu au titre du VI^e Plan.*

1° *Dotations financières :*

Pour les raisons exposées ci-dessus, les dotations budgétaires prévues pour les autoroutes de liaison sont en retrait par rapport à celles accordées de 1965 à 1970 : 1.950 millions de francs contre 3.900, mais le volume total des opérations à engager est estimé à 10 milliards de francs environ, somme qui devrait permettre d'atteindre, en 1975, un rythme d'engagement supérieur à 300 kilomètres et de porter le réseau en service à 2.374 kilomètres (pour les seules liaisons de rase campagne).

On notera, par ailleurs, que la totalité des autorisations de programme précitées est comprise dans l'enveloppe prioritaire définie par le Gouvernement.

2° *Principales opérations décidées :*

En dehors des programmes en cours, les principales opérations décidées concernent :

- la Côte basque ;
- l'autoroute « blanche » : Genève—Le Fayet ;
- Paris—Metz ;
- Mulhouse—Beaune ;
- Narbonne—Bordeaux ;
- Orange—frontière espagnole ;
- Aix—Aubagne—Toulon ;
- achèvement de Paris—Caen.

Sont également prévus : l'amorce de la liaison Paris—Bruxelles, via Comblès et Hordain, la desserte du Havre et le lancement de la transversale Saint-Etienne—Clermont-Ferrand.

Un certain nombre de ces opérations ont été retenues en raison de leur haute rentabilité — de 15 à 20 % — ; d'autres, à cause de leur rôle évident pour la restructuration du territoire.

c) *Observations.*

Votre commission se félicite de l'effort entrepris dans un secteur où la France a pris un certain retard par rapport à ses voisins européens, en dépit de l'existence d'un parc automobile qui la place au deuxième rang de l'Europe occidentale, derrière la Suède, pour le nombre de véhicules par habitant.

Elle se réjouit, par ailleurs, que l'effort accompli soit maintenant étendu à la partie Ouest du pays et comprenne même l'amorce de plusieurs transversales.

Deux éléments cependant l'inquiètent :

En premier lieu, le fait de s'en remettre, pour la plus grande partie du réseau autoroutier, à des sociétés privées, risque de donner le pas aux liaisons immédiatement rentables sur celles dont l'intérêt économique n'est pas moins évident, mais qui supporteront, au début, un trafic peu important.

En second lieu, elle a noté que le Gouvernement reconnaît implicitement l'insuffisance de l'effort annoncé en se donnant comme objectif de « faciliter en rase campagne le développement de la circulation automobile et du trafic routier des poids lourds en obtenant en 1975 *un niveau de service voisin de 1970* ». Si les mots ont un sens, cela signifie en effet qu'aucun progrès n'est à attendre d'ici à cinq ans concernant l'écoulement du trafic et que les améliorations réalisées ne permettront que d'accompagner la progression de la circulation.

3. — LES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS

a) *Transports en commun de la Région parisienne.*

Dans le cadre de l'important effort prévu pour les équipements urbains, les transports en commun de la Région parisienne absorbent 7,5 milliards de francs, soit plus de la moitié des crédits prévus à ce titre pour l'ensemble de la France. Sur cette somme, 3,1 milliards sont consacrés à des opérations prioritaires pour lesquelles figurent, pour un milliard de francs, le tronçon central (Auber-Nation) du R.E.R., et, pour le reste, la desserte des villes nouvelles (Cergy, Trappes et Noisy I), le prolongement de lignes de métro en banlieue et le raccordement de certaines d'entre elles à l'intérieur de Paris.

b) *L'aérotrain.*

Toujours dans le cadre des transports collectifs et suivant le mode allusif et quelque peu obscur employé tout au long du rapport, la mise en œuvre de l'aérotrain (notamment entre Orly et Roissy) ou d'autres techniques nouvelles, est implicitement prévue sous la rubrique : « Recherche et expérimentation des modes nouveaux de transports urbains et étude de circulation urbaine » dotée sur la liste prioritaire d'un crédit de 715 millions de francs.

c) *Métros de Lyon et de Marseille.*

Les indications concernant ces deux importantes opérations sont particulièrement sommaires et rédigées par des spécialistes pour des spécialistes. Il est dit, en effet, que seront engagées à Lyon et à Marseille « les premières lignes d'un transport collectif

en site propre ». Aux non initiés, signalons que cette périphrase, incompréhensible pour les citoyens français que l'on prétend informer, se traduit en langage usuel par le mot : métro.

En raison des études en cours, le coût de ces opérations n'est pas chiffré, mais il semble devoir être de 600 millions de francs environ pour chacune d'entre elles, l'Etat participant à 50 % à leur réalisation.

d) *Observations.*

Le Gouvernement paraît avoir cherché à tenir la balance égale entre les partisans des équipements routiers bénéficiant en premier lieu aux véhicules individuels, et les transports collectifs (métro et chemins de fer de banlieue).

En effet, dans le premier alinéa du sous-chapitre consacré à la circulation et aux transports dans les agglomérations, transports collectifs et voies rapides sont évoqués parallèlement tandis que, dans le deuxième alinéa qui explicite les opérations projetées, figurent, à côté de l'achèvement du R.E.R. et des dessertes ferroviaires des villes nouvelles, les autoroutes de dégagement Paris—Pontoise et Paris—Meaux, l'amélioration du débouché de l'autoroute de l'Ouest et l'engagement d'une rocade routière en grande banlieue. Bien plus, si l'on se réfère au coût des opérations, on constate que les dépenses envisagées pour la voirie l'emportent de loin sur celles intéressant les transports collectifs.

Il apparaît ainsi que la super-priorité qui devait être accordée aux transports collectifs spécialement dans la Région parisienne n'a pas été pleinement respectée en dépit de la déficience incontestable des moyens existants dont l'amélioration est seule susceptible de remédier à l'asphyxie progressive des grandes agglomérations urbaines moyennant des dépenses compatibles avec les ressources de l'Etat et des municipalités.

4. — LES PORTS

Le rapport gouvernemental prévoit un montant de 2,3 milliards de francs d'autorisations de programme. Ce chiffre est légèrement en retrait sur les propositions de la Commission des transports (2,4 milliards), mais il dénote cependant un effort incontestable de l'Etat en faveur des structures portuaires, puisqu'il représente approximativement un doublement, en valeur nominale, par rapport au chiffre correspondant du V^e Plan.

Il ne nous paraît pas inutile, à cet égard, de rappeler les enveloppes d'autorisations de programme pour les travaux neufs des ports maritimes figurant dans les cinq derniers Plans :

— II° Plan (1953-1957)	627,50 millions de francs.
— III° Plan (1958-1961)	666 millions de francs.
— IV° Plan (1962-1965)	565 millions de francs.
— V° Plan (1966-1970)	1.240 millions de francs.
— VI° Plan (1971-1975)	2.300 millions de francs.

Cet accroissement spectaculaire depuis le V° Plan est *le signe de la prise de conscience, par les autorités, du fait portuaire et de son importance dans la concurrence internationale.*

Il est en outre à noter que les grands projets prévus pour les ports de Dunkerque, le Havre et Marseille font l'objet d'une *déclaration de priorité* qui s'applique à l'ensemble de leur programme et dont le montant, en autorisations de programme du budget de l'Etat, est respectivement de 440 millions de francs, 433 millions de francs et 420 millions de francs.

Ce n'est donc pas tant le montant des crédits prévus par le Plan en faveur des ports qui nous paraît insuffisant mais ceux qui sont consacrés à *la desserte des ports et à leur liaison avec leur hinterland.*

En effet, les autorisations de programme prévues pour les autoroutes de liaison (1.950 millions de francs) et qui font l'objet d'une déclaration de priorité, ne permettront la mise en service durant le VI° Plan, que de 1.400 kilomètres d'autoroutes environ. La Commission des transports avait présenté un programme minimum de 2.040 kilomètres qui correspondait à 2,1 milliards de francs de crédits budgétaires.

5. — LES GRANDES LIAISONS NAVIGABLES

a) *La liaison Rhin—Rhône.*

Votre commission avait déjà longuement traité ce problème à l'occasion de la discussion des projets d'approbation du IV° et du V° Plans et rappelé que cette œuvre considérable intéressait 22 départements et 32 villes de l'Est et du Sud-Est de la France.

Parmi les arguments avancés, l'un d'eux — le développement de l'hinterland de Marseille — a pris une force particulière depuis

la décision prise par le Gouvernement de créer en fait un nouveau port dans le golfe de Fos et d'y développer une zone industrielle importante autour d'une puissante sidérurgie.

On nous permettra, par ailleurs, de rappeler les engagements solennels et plusieurs fois répétés des plus hautes autorités de l'Etat concernant la réalisation d'une voie navigable moderne et continue reliant les bassins du Rhône et du Rhin.

1° *Travaux réalisés et lancés de 1965 à 1970.*

Évalués en francs courants, les crédits engagés au cours de cette période sur l'axe considéré se sont élevés à 395,4 millions de francs, soit 58 % de l'enveloppe prévue. Le retard constaté est particulièrement élevé en ce qui concerne le débouché de la branche alsacienne sur le Rhin (25 %) et l'aménagement de la Saône (54 %).

Au plan des travaux, la situation se présente comme suit :

— en amont de Mulhouse, aucune opération engagée sur la section Mulhouse—Altkirch (prévue au V^e Plan) ;

— sur la Moselle, seuls avaient été lancés au 31 décembre 1970 les travaux concernant Pagny—Frouard, alors qu'aurait dû être entreprise la mise au grand gabarit de Frouard—Neuves-Maisons. Si l'on observe que Frouard aurait dû être atteint à la fin du IV^e Plan, le retard est donc dans ce secteur de cinq ans ;

— sur la Saône, seuls ont été réalisés, au nord le barrage de Charnay et au sud l'ouvrage de Couzon ; en revanche, ni l'écluse d'Ecuelles ni celle de Pagny n'ont été entreprises et aucune décision n'est intervenue pour les ponts de Mâcon ;

— sur le Rhône, la situation est plus satisfaisante en dépit du retard d'un an affectant l'ouvrage d'Avignon.

2° *Enveloppe financière et travaux prévus au titre du VI^e Plan.*

Le montant des opérations à entreprendre au titre des voies navigables et des ports fluviaux s'élève à 2,4 milliards de francs, dont 1.820 millions au titre des autorisations de programme. Par rapport aux chiffres du V^e Plan, la progression est donc peu importante (autorisations de programme : 1.575 millions de francs, opéra-

tions : 1.925) et, si l'on tient compte de la dégradation de la monnaie, on peut même dire que l'effort prévu est du même ordre que celui qui avait été envisagé en 1965.

Pour la liaison Rhin—Rhône, la principale modification concerne l'augmentation de la participation de la navigation intérieure aux travaux de la Compagnie Nationale du Rhône qui passe de 100 à 350 millions de francs.

En dehors de cette dotation, qui bénéficiera au Rhône en aval de Lyon, sont inscrits au titre des opérations prioritaires les travaux concernant la Saône, le Rhône, les dessertes fluviales de Fos et la liaison navigable du Rhône à Sète.

Pour la Moselle, aucun chiffre n'est avancé mais les travaux annoncés concernent la canalisation de la rivière de Frouard à Neuves-Maisons, l'Etat participant par ailleurs, partiellement, à l'aménagement de la liaison Frouard—Dombasle.

En amont de Mulhouse, aucune opération n'est même envisagée, ce qui traduit un retrait par rapport aux prévisions du V^e Plan.

Enfin, en ce qui concerne le franchissement des seuils, les intentions du Gouvernement apparaissent à la fois vagues et modestes. Il est dit, en effet, que le surplus des autorisations de programme consacrées aux voies à grand gabarit, surplus évalué à 364 millions de francs, est partagé entre les opérations intéressant le reste du réseau, enfin des « études et acquisitions de terrains ».

En résumé, les travaux dont l'engagement est prévu se présentent comme suit :

— Moselle : aménagement de la section Frouard—Toul—Nancy, et de l'antenne Frouard—Dombasle (port de Nancy) ;

— Saône : réalisation des ouvrages d'Ecuelles et de Pagny ; contournement de Mâcon ou réfection du pont de cette ville ;

— Rhône : poursuite de la réalisation de l'ouvrage d'Avignon ; lancement de ceux de Cadérous (Orange), de Péage-de-Roussillon et de Vaugris.

Si la cadence prévue est bien respectée, il sera possible de remonter en convois poussés jusqu'à Tournon en 1974 et la *totalité de l'axe Saône—Rhône sera aménagée en 1978*, soit deux ans après la date annoncée par le Gouvernement en 1968.

b) *La liaison Seine—Est.*

L'idée de relier notre région industrielle de l'Est à la basse Seine par une voie navigable à grand gabarit remonte à douze ans environ.

L'objectif d'une telle opération est essentiellement de fournir à l'industrie lorraine un axe de transport lui permettant, à la fois d'acheminer ses produits métallurgiques vers Paris, grand centre de transformation, et d'utiliser les installations portuaires de la basse Seine pour ses importations et ses exportations.

Cette voie nouvelle aurait, en outre, l'avantage de permettre une meilleure utilisation de notre flotte fluviale dont les bâtiments les plus modernes pourraient passer du bassin de la Seine dans celui du Rhin.

Enfin, nos ports de la basse Seine verraient leur hinterland considérablement approfondi et seraient ainsi en mesure d'attirer vers eux une partie du courant de trafic qui bénéficie actuellement à Anvers et Rotterdam.

Au moment où se définit le programme quinquennal à mettre en œuvre de 1971 à 1975, l'opportunité d'amorcer une telle liaison nous paraît devoir être affirmée et ce d'autant plus que les personnalités intéressées à cette grande œuvre, après avoir hésité entre plusieurs tracés, se sont ralliées à la voie dite intermédiaire empruntant successivement l'Oise, l'Aisne, le canal de l'Aisne à la Marne, un tracé nouveau jusqu'à Ambly-sur-Meuse et la Meuse jusqu'à Toul.

Suivant une étude effectuée par les Services de la navigation, le trafic attendu à l'horizon 1975 serait de 13 millions de tonnes pour l'Oise inférieure, 4 à 5 millions de tonnes de Compiègne à Reims et 4 millions de tonnes de Reims à Toul.

Le coût total à prévoir aux conditions de 1970 s'élèverait, pour le tracé ainsi défini, à 1.800 millions de francs, dont 465 de Conflans à Reims, et le taux de rentabilité serait de 19 % pour l'Oise et de 7,8 % pour la liaison Seine—Reims.

Décision du Gouvernement.

Dans le rapport général relatif au VI^e Plan, le terme de liaison Seine—Est ne figure pas plus que celui d'axe Rhin—Rhône. Il résulte toutefois de certaines décisions et indications que le Gouver-

nement entend lancer l'opération. C'est ainsi que l'aménagement de l'Oise inférieure fait l'objet d'une déclaration de priorité, tandis que l'amorce Compiègne—Reims est prévue mais non chiffrée.

Observations de votre commission.

Votre commission se félicite de la décision prise par le Gouvernement d'entreprendre sans plus tarder *l'aménagement de l'Oise au même gabarit que la Seine* et de faire ainsi de cette rivière une véritable antenne de ce fleuve.

Elle regrette cependant qu'aucun chiffre n'ait été avancé pour la poursuite des travaux en direction de Reims, alors que dans l'enveloppe de 2.700 millions retenue par la Commission des Transports du Plan pour les voies navigables — chiffre ramené à 2.470 millions de francs — 400 millions de francs avaient été inscrits à ce titre.

Elle souhaiterait donc obtenir sur ce point un supplément d'information.

5. — LES PROGRAMMES MAJEURS DE L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE

Les 6.472 millions de chiffre d'affaires réalisés en 1970 placent nos constructions aéronautiques et spatiales au premier rang de nos industries de pointe et parmi les plus importantes de nos activités exportatrices avec des ventes se chiffrant à 2.250 millions et un volume de commandes qui a atteint, pour la première fois, 5.500 millions de francs.

Caractérisé actuellement par la part prédominante faite aux matériels militaires, ce secteur tente actuellement une percée spectaculaire vers le marché civil en réalisant simultanément en coopération avec les grandes puissances européennes voisines trois appareils : le long-courrier bisonique « Concorde », le moyen-courrier à grande capacité « Air Bus », le court-courrier « Mercure » et le moteur de 10 tonnes.

a) *Le « Concorde ».*

Avant de donner quelques indications sur cette opération, on nous permettra de regretter que, dans les prises de position concernant cet avion, les arguments d'ordre politique et social aient pris

le pas sur les données financières et commerciales alors que seules ces dernières devraient prévaloir. Quant aux éléments d'ordre technique, concernant notamment le bruit, il est très difficile de les apprécier étant donné que les seules informations valables et sérieuses proviennent des constructeurs eux-mêmes.

Ces réserves faites, nous nous limiterons aux aspects financiers et commerciaux du projet.

Coût de l'opération :

En raison de difficultés imprévues tenant à la mise au point de la structure, des équipements et du réacteur, éléments auxquels est venue s'ajouter l'érosion monétaire, le coût estimé de l'opération, couvrant la construction de deux prototypes, deux appareils de présérie, deux cellules d'essai et l'outillage de démarrage de la série, est passé de 3.500 millions de francs en 1962 à près de 12 milliards de francs (1971).

En ce qui concerne notre pays, la dépense à envisager, compte tenu des taxes et de différents éléments « hors pool », serait de l'ordre de 7,5 milliards de francs aux conditions financières actuelles.

Dans ces conditions, il apparaît fort douteux que les frais engagés puissent être récupérés même dans l'hypothèse où l'appareil serait vendu à 250 exemplaires.

Perspectives commerciales :

Les chances de cet avion de déboucher sur le marché commercial sont conditionnées par trois facteurs principaux d'ordre différent : le prix de vente, le coût du siège/kilomètre et les « nuisances » occasionnées par l'appareil.

Le prix de vente annoncé, soit 150 millions de francs, n'est pas en soi excessif, puisqu'il n'est supérieur que de 10 % à celui des longs courriers « DC 10 » dont la capacité de transport journalier est analogue à celle du « Concorde », compte tenu de la différence de vitesse. Ce prix, qui ne paraît devoir incorporer tous les frais de construction et, dont rien ne prouve, au demeurant, qu'il sera tenu, est toutefois de nature à peser sur la décision des compagnies en raison des difficultés financières qu'elles connaissent, espérons-le, provisoirement.

Le prix de revient du siège/kilomètre n'est pas connu avec précision, mais il semble qu'il conduira à pratiquer des tarifs proches de ceux de l'actuelle première classe. Ce ne devrait donc pas être un handicap trop lourd, notamment sur les liaisons « Europe - Amé-

rique du Nord » où à la clientèle actuelle des premières devraient s'ajouter les passagers pressés. On observera cependant que le gain de temps très sensible sur une liaison longue (près de 24 heures pour l'Australie), le sera beaucoup moins sur une étape telle que Paris—New York où, compte tenu des délais d'attente et de transport au départ et à l'arrivée, la durée totale du voyage sera ramenée de 10 heures à 6 h 30.

Reste le problème sérieux des « nuisances » et principalement celui du bruit des réacteurs à l'atterrissage et au décollage, bruit dont le niveau paraît excéder sensiblement celui occasionné par les appareils actuels et les normes imposées aux avions supersoniques devant prochainement entrer en service. La valeur de cet argument de nature à interdire l'accès de certains aéroports (tels que New York) au supersonique franco-britannique ne peut être sous-estimée, puisqu'il a contribué à l'abandon par les Américains de leur projet d'appareil supersonique. Une telle interdiction compromettrait gravement les possibilités commerciales de l'avion en raison du marché considérable que représentent pour les long-courriers les liaisons aériennes transatlantiques et du nombre des commandes attendues des compagnies américaines.

*
* *

En conclusion, malgré une réussite technique qui constitue une véritable prouesse puisque, pour la première fois, il a fallu réaliser un appareil civil d'une technologie plus avancée que celle des avions militaires existants, le « Concorde » apparaît à la fois comme une *opération financière particulièrement dangereuse dont les limites sont encore mal connues et un audacieux pari commercial.*

Personne ne conteste sans doute que les appareils de demain, et spécialement les long-courriers, seront supersoniques, mais rien ne permet de dire actuellement si le « Concorde » sera le premier d'une longue famille comme l'a été le « Boeing 707 » pour les appareils à réaction, ou seulement un brillant prototype dont d'autres que nous saurons s'inspirer pour réaliser un avion vraiment commercial.

Dès aujourd'hui cependant, en dépit des prises de position plus passionnelles que raisonnées de nombreuses personnalités, il apparaît qu'*il s'agit plus d'une opération de prestige que d'une affaire rentable.*

b) *L'Air Bus « A 300 B »*

Il y a déjà près de dix ans qu'a été lancée en France, en Grande-Bretagne et en Allemagne fédérale, l'idée de construire un appareil moyen-courrier à grande capacité, solution de nature à assurer aux conditions les plus économiques le transport des passagers tout en limitant au minimum l'encombrement des aéroports et des voies aériennes.

Mais c'est seulement en mai 1969, après le retrait du Gouvernement britannique, que l'Allemagne fédérale et la France ont décidé de construire en commun un avion de ce type nommé « A 300 B » et d'avancer à la société franco-allemande « Air Bus - Industrie », créée dans ce but, une somme forfaitaire de 2.050 millions de francs (1969), récupérable sur le produit des ventes.

Compte tenu des accords repris par la suite entre Air Bus Industrie et d'autres firmes, les principales sociétés associées à ce projet sont, pour la France : la S. N. I. A. S. ; pour l'Allemagne : la Deutsche Air Bus, et pour la Grande-Bretagne : Hawker Siddeley. Les Britanniques se retrouvent donc participant à l'opération, mais à titre privé.

Suivant sa dernière définition, l'Air Bus « A 300 B » est un appareil volant à 940 kilomètres-heure et pouvant emporter de 250 à 295 passagers ou 30 tonnes de fret à 2.200 kilomètres.

Son prix de vente serait de l'ordre de 66 millions de francs.

Depuis l'été 1969, la construction de l'appareil est activement poursuivie et ses réalisateurs ont, après quelques hésitations, décidé de l'équiper de *réacteurs General Electric CF 6-50* analogues à ceux montés sur les long-courriers « DC 10 ».

Le premier vol de l'avion est prévu pour l'automne 1972 et sa mise en service pour l'été 1974.

Marché de l'appareil :

Comme nous l'avons signalé, l'Air Bus européen présentera pour les compagnies l'intérêt d'emmener deux à trois fois plus de passagers, par vol, que les avions actuels, à un prix inférieur de 15 % environ par siège/kilomètre.

Compte tenu de ces données, les réalisateurs de l'Air Bus estiment que le volume des ventes de ce type d'appareil devrait dépasser très sensiblement le nombre nécessaire à la rentabilisation de l'opération, soit 380 unités.

c) *Le « Mercure. »*

Dernière des grandes opérations en cours entreprises dans le domaine aéronautique, la construction du « Mercure » fait appel dans une moindre mesure à la coopération internationale et, dans le cadre français, à l'aide de l'Etat.

En effet, pour un coût total évalué à 800 millions de francs (1968), la participation du Gouvernement se monte à 56 %, soit 448 millions de francs, le reste étant réparti entre la société Marcel-Dassault, maîtresse d'œuvre: 14 %, Fiat (Italie) : 10 %, C. A. S. A. (Espagne) : 6 %, S. A. B. C. A. (Belgique) : 8 %, Emmer (Suisse) : 6 %.

Caractéristiques sommaires de l'avion :

Le « Mercure » est un appareil court-courrier de capacité dite « intermédiaire » (155 passagers en version économique), à la fois moderne, quant à la technique de construction, et classique en ce qui concerne sa forme et ses moteurs. Il utilise, en effet, des réacteurs JT. 8 D, largement éprouvés, équipant depuis longtemps de nombreux appareils commerciaux.

L'objectif recherché par les constructeurs a été de réaliser un avion nettement moins cher au siège-kilomètre sur les étapes courtes (de 500 à 1.000 kilomètres que des appareils pourtant réputés économiques comme le « Boeing 727.200 » ou le « DC 9.30 ».

Perspectives commerciales :

La société Marcel-Dassault estime pouvoir vendre 500 avions de ce type d'ici à 1980.

Sur la base d'un prix de 30 millions de francs l'unité, le prêt consenti par l'Etat lui serait remboursé par la vente de moins de 200 exemplaires.

La société Air Inter a déjà fait savoir, en commandant 10 « Mercure », qu'elle comptait faire de cet avion l'appareil de base de sa flotte.

L'image de marque acquise par Marcel Dassault, notamment sur le marché américain, avec ses avions d'affaires « Falcon » et dans le monde entier avec ses « Mystère » et « Mirage », constitue un facteur important de succès pour ce court-courrier.

Précisons, enfin, qu'une version allongée pouvant transporter 180 passagers est déjà à l'étude.

d) *Le moteur civil M. 56 de 10 tonnes de poussée.*

Compte tenu de la limitation mondiale des budgets d'armement, la S. N. E. C. M. A. doit, pour assurer le maintien d'une industrie de moteurs d'avion en France, industrie nécessaire à sa défense, affirmer sa vocation pour les programmes civils.

Au sein du Comité aéronautique et spatial, la Commission « Moteurs » du VI^e Plan a étudié avec la S. N. E. C. M. A. le créneau du marché du moteur civil qui donne le plus de chances d'atteindre cet objectif vital pour notre industrie aéronautique, sans rien sacrifier de la rentabilité que l'on peut attendre d'un programme de moteur d'avion civil.

Il est apparu que le développement du trafic aérien sur des axes où il est encore peu important, en raison en particulier de l'encombrement des grands aéroports internationaux, exigera la mise en service d'avions subsoniques de moyenne capacité (150 à 200 places) tels que le « Mercure », sans oublier les avions tri et quadrimoteurs.

De plus, dans six ou huit ans, ces nouveaux avions devront marquer un progrès par rapport à leurs prédécesseurs, non seulement sur le plan de l'économie, mais surtout dans le domaine des nuisances (bruit, fumées). Par conséquent, ils ne pourront pas s'accommoder des moteurs civils existant aujourd'hui. Un large marché s'ouvre donc à un nouveau propulseur dans la classe des 10 tonnes de poussée à partir de 1977. Les estimations de la S. N. E. C. M. A., recoupées de celles des trois autres grands motoristes occidentaux (General Electric, Pratt et Whitney et Rolls Royce), fixent ce marché à 6.000/8.000 moteurs complets jusqu'en 1990 auxquels s'ajouteront les ventes de pièces de rechanges. 60 % environ de ce marché potentiel se situe en Amérique du Nord. Le point de rentabilité d'un tel programme s'établit entre 1.000 et 2.000 moteurs complets vendus.

Conscient du fait que, jusqu'ici, la France ne disposait pas d'une industrie de moteurs et d'équipements civils à la hauteur des programmes civils de cellule, le Gouvernement a autorisé (Conseil restreint du 25 mars 1971) la S. N. E. C. M. A. à poursuivre les études préliminaires de ce moteur et à négocier avec les motoristes européens et américains la coopération qui assurerait à la fois la meilleure rentabilité possible à ce programme et la meilleure chance pour la S. N. E. C. M. A. d'affirmer sa vocation civile en

jouant, au sein de cette coopération, un rôle majeur. Ces négociations entrées actuellement dans une phase extrêmement active manifestent clairement le haut degré d'intérêt de tous les motoristes pour ce programme.

De plus, le VI^e Plan (Annexes, programmes d'actions détaillées) a retenu le principe d'un tel programme qui doit aboutir à la certification du moteur en 1977-1978 pour satisfaire aux besoins du marché et en particulier permettre d'équiper les versions futures du « Mercure ». Pour que la S. N. E. C. M. A. tienne ce rôle majeur qui doit la confirmer dans sa vocation civile, il faut que la part française dans le budget total du développement de ce moteur soit de l'ordre d'un milliard de francs, valeur 1971. Ceci correspond, pour la période couverte par le VI^e Plan, à un montant de 550 à 600 millions de francs aux conditions économiques actuelles.

A cet investissement correspondra sensiblement la moitié du marché mondial, car il existera nécessairement un moteur concurrent. Le chiffre d'affaires correspondant sera de l'ordre de 35 milliards de francs, échelonnés sur 10 ou 15 ans. La part S. N. E. C. M. A. dans ces ventes se situerait aux environs de 20 milliards de francs.

2° Les transmissions.

Le rapport gouvernemental y attache une importance toute particulière et cela se comprend aisément car, que serait un grand pays industriel sans des moyens de communication suffisants ? Un corps humain sans système nerveux et sanguin.

1. — TÉLÉCOMMUNICATIONS

1° *Les objectifs* essentiels sont les suivants : fluidité de l'écoulement du trafic téléphonique (70 % d'appels efficaces en 1973) et achèvement de son automatisation en 1977 ; augmentation du nombre de lignes téléphoniques principales, afin que notre « densité » se rapproche de la moyenne des pays du Marché commun (elle devra être à 17,7 % de la population, soit 9.650.000 lignes installées).

2° Que faut-il penser, dans ce domaine, de l'*exécution* du V^e Plan ?

Certes, la priorité de ce secteur avait été reconnue (surtout à partir de 1968), alors qu'auparavant le téléphone était considéré comme un gadget, mais le V^e Plan avait surtout pour seul objectif l'arrêt de la dégradation d'une situation déjà mauvaise.

C'est l'année 1970 qui a marqué une transformation décisive des conditions de financement : en effet, à côté d'un programme d'investissements en augmentation de 18 % par rapport à 1969, un programme supplémentaire de 720 millions de francs a été engagé par l'intermédiaire de la société Finextel.

Malgré tous ces efforts, et compte tenu d'un décalage de deux ans, entre les commandes et la mise en service des équipements, la France sera encore caractérisée en 1972 par une situation de *sous-développement* : densité téléphonique de 9,3 contre 14 en moyenne dans l'Europe des Six ; taux d'automatisation de 87 % (au lieu de 100 %) ; situation difficile en matière de raccordements (délai d'attente supérieur à un an) ; mauvais écoulement du trafic ; densité d'abonnés du télex de 7,2 contre 10 chez nos partenaires de la C. E. E.

3° *Les moyens.* Or, cette situation perturbe l'activité des entreprises françaises et freine la décentralisation industrielle. Un véritable choix s'impose donc pour la rapidité avec laquelle le redressement doit être opéré et c'est cette option majeure qui a été au centre du débat des travaux de la commission compétente qui a été amenée à dégager les objectifs que nous avons indiqués plus haut ; elle procéda même à l'étude de deux variantes (dites V1 et V2), marquant sa préférence pour la seconde et insistant pour que soient dégagés les moyens de financement nécessaires.

Les options retinrent les télécommunications *au premier rang* des quatre types d'infrastructure (avant le réseau routier national, les grands équipements portuaires et les transports urbains). Cette priorité devait se traduire par des moyens financiers accrus.

Une enveloppe quinquennale de 28,4 milliards de francs 1970 d'autorisations de programme a été retenue, ce qui correspond, en termes de F. B. C. F., à 35,5 milliards de francs (terrains compris). Ce montant, rapproché de son correspondant de 12,5 milliards de francs du V^e Plan, reflète heureusement la volonté gouvernementale de rattraper le retard accumulé dans le passé.

4° Une dernière question : quelle en est la *traduction dans le budget 1971* ? L'année 1971 est la deuxième annuité du plan triennal arrêté par le Conseil interministériel du 17 février 1970

et la première année du Plan ; enfin, là encore, le budget prévoit un important financement par des sociétés extérieures (Finextel et Codetel). Elle est donc bien la charnière entre un V^e Plan qui pressentait les problèmes et un VI^e qui décide de leur accorder une priorité presque totale.

2. — POSTE ET SERVICES FINANCIERS

Deux orientations principales ont été retenues par les options :

— retrouver une qualité satisfaisante par l'accroissement du service et son adaptation à la clientèle ;

— accroître la productivité tout en améliorant les conditions de travail du personnel.

Quelle a été, dans ce domaine, *l'exécution du V^e Plan* ? Les prévisions, tant pour les *bâtiments* que pour le *matériel et le logement social*, portaient sur 1.837 millions de francs ; 1.459,4 en francs courants ont été réalisés. C'est ainsi que la flotte aérienne postale a été renouvelée (achat de 15 Fokker), que la mécanisation des services de tri a été à peu près réalisée, que — pour les bâtiments — le taux de réalisation a atteint 75 %. Si l'exécution du V^e Plan a été sensiblement conforme aux prévisions en 1966, 1967 et 1968, elle a subi des retards importants en 1969 et 1970.

Incontestablement — et cela explique les orientations du rapport gouvernemental — le service postal était, à la fin du V^e Plan, dans une situation difficile, caractérisée par *une baisse de la qualité du service*. Or, le trafic postal continuera à progresser et il comporte une part croissante d'objets expédiés par les entreprises industrielles et commerciales ; la mécanisation devra donc être poursuivie et la motorisation de la distribution développée.

Quant aux services financiers, la Caisse nationale d'Épargne doit répondre aux objectifs du Plan en ce qui concerne la collecte de l'épargne et il faut, en matière de chèques postaux et de mandats, réduire les coûts d'exploitation et améliorer les conditions de travail.

C'est ainsi que, *pour la Poste*, l'enveloppe d'autorisations de programme s'élève à 2,8 milliards de francs en 1970, la mécanisation de la manutention et du tri faisant l'objet d'une déclaration de priorité pour un montant de 730 millions de francs. Quant aux *services financiers*, ils recevront 970 millions de francs, ce qui aboutit à un total, pour ces deux rubriques, de 3,7 milliards.

On a prévu que les tarifs postaux n'augmenteraient que de 1,7 % par an, en moyenne.

D. — AGRICULTURE. — INDUSTRIES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

I. — Agriculture.

Les travaux de la première phase du Plan avaient été dominés, dans le secteur agricole, par les problèmes les plus aigus apparus au cours des récentes années : excédents, croissance des dépenses d'aide à l'agriculture, mutations professionnelles.

Partant de cette analyse, le rapport sur les options mettait l'accent :

— sur la sélectivité et la nécessité d'aménager les modalités de l'aide de l'Etat à l'agriculture pour en améliorer l'efficacité économique et sociale tout en limitant le coût ;

— sur une meilleure orientation des productions en fonction des besoins du marché par une hiérarchisation plus rationnelle des prix communautaires et la participation des producteurs aux charges de résorption des excédents ;

— sur le choix en faveur des entreprises agricoles à responsabilité personnelle, qui devront trouver en se groupant les conditions d'une meilleure rentabilité.

Le rapport sur les options se prononçait, en définitive, pour plus d'*efficacité* dans la maîtrise des marchés et l'organisation des productions, plus de *sélectivité* dans les mesures d'ordre économique, plus de *responsabilité* des agriculteurs dans la mise en œuvre de la politique agricole, plus de *solidarité*, notamment par le groupement et la coopération des exploitations à responsabilité personnelle, afin d'éviter la généralisation d'une évolution vers un type d'agriculture industrialisée.

Ces options traduisaient une approche nouvelle et réaliste du problème agricole et répondaient à d'évidentes nécessités. Tout en approuvant ces orientations, votre commission avait demandé que soit mis l'accent sur certains aspects de la politique agricole, notamment en matière de revenus et d'investissements, qui ne semblait pas avoir retenu suffisamment l'attention.

Les travaux de la deuxième phase de préparation du Plan reprennent et approfondissent ces lignes directrices tout en y apportant certains infléchissements. Ils n'apportent pas tou-

jours, comme on le verra par la suite, des réponses satisfaisantes aux problèmes les plus fondamentaux auxquels se trouvent confrontés les agriculteurs.

I. — *La place de l'agriculture dans l'économie et la population active.* — Le VI^e Plan met tout d'abord en lumière certaines données relatives à *la place de l'agriculture dans l'économie.*

Selon le compte prévisionnel pour 1975, tel qu'il a été établi par l'I. N. S. E. E. (compte du 9 décembre 1970), *la production agricole* devrait continuer à progresser globalement au rythme annuel moyen de 3,1 % (production intérieure brute : 5,9 %). *Les prix agricoles* progresseraient tendanciellement de 2,5 % par an (production intérieure brute : 2,7 %). *Le revenu brut d'exploitation* par entrepreneur agricole progresserait de 3,9 % par an, alors que le salaire moyen par tête progresserait de 4,2 % en valeur réelle. Cet écart risque, en fait, de s'amplifier si, comme on peut le craindre, les prix continuent d'augmenter à un rythme supérieur à 2,7 % par an. Dans cette hypothèse, les revenus agricoles risquent de ne pas suivre l'évolution générale, ce qui aggraverait la disparité.

La population active agricole devrait continuer à décroître. Elle perdrait chaque année 113.000 personnes de 1968 à 1975 (contre 160.000 de 1954 à 1962 et 137.000 de 1962 à 1968). Cependant, compte tenu des décès et des départs à la retraite, les mutations professionnelles ne devraient toucher que 30 à 35.000 personnes par an, soit une minorité de cet effectif. Dans leur majorité, ces mutations ne viseraient pas les exploitants mais les jeunes et les salariés. Cependant, les effectifs mis à la disposition de l'économie par le monde agricole dépasseront, en fait, ce chiffre. Un certain nombre de fils d'agriculteurs se dirigent en effet vers les activités du secteur secondaire et surtout tertiaire sans avoir jamais travaillé dans l'agriculture, ce qui implique qu'ils ne sont pas pris en compte au titre des mutations. En adoptant un critère plus large que celui des actifs agricoles, le critère des « ménages agricoles », il a été calculé que ces derniers devraient fournir à l'économie chaque année 60.000 hommes et presque autant de femmes, soit 500.000 à 600.000 personnes de 1971 à 1975.

Au total, il apparaît, d'une part que la diminution du nombre des exploitations ne résultera pas des mutations professionnelles qui resteront très limitées au niveau des exploitants ; elle s'effec-

tuerait selon le Plan à un rythme évalué à 38.000 exploitations par an de 1970 à 1975. D'autre part, des emplois devront être trouvés pour des effectifs relativement nombreux issus du monde agricole. L'expérience passée montre que, dans leur grande majorité, ils répugnent à une mutation géographique : d'où l'importance capitale qui doit s'attacher, au cours du VI^e Plan, à *une politique régionale de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'implantation d'activités nouvelles dans les zones à prédominance agricole*. Dès lors que l'agriculture devrait continuer à fournir une main-d'œuvre importante aux autres secteurs de l'économie, il nous apparaît indispensable d'accompagner la politique d'industrialisation prônée par le Plan d'une politique dynamique de développement régional de façon à créer les emplois nécessaires dans les régions à prédominance agricole insuffisamment industrialisées alors qu'ils ont eu tendance, jusqu'ici, à se concentrer dans les grands centres urbains. Sans doute l'implantation industrielle n'est-elle pas possible partout et dans n'importe quelles conditions. Il est d'autant plus nécessaire et urgent de définir un certain nombre de régions agricoles où seraient assurées les conditions d'une implantation rationnelle de l'industrie.

Selon le rapport de la Commission de l'agriculture du VI^e Plan et sur la base des projections des tendances passées, les effectifs de la population agricole passeraient de 3.050.000 en 1968 à 2.260.000 en 1975 (dont 1.500.000 hommes) et la part de la population agricole dans la population active totale passerait de 15 % en 1968 à 11 % en 1975.

On compterait alors 1.370.000 exploitations contre 1.690.000 en 1967, soit un rythme de diminution annuel de 2,6 %. Bien que la superficie moyenne s'accroisse de quelque 20 %, elle n'atteindrait encore que 23 hectares environ, contre 19 en 1967. Les exploitations de moins de 20 hectares resteraient, de loin, la majorité. Elles représenteraient encore 62,3 % des exploitations en 1975 contre 69,3 % en 1967. Cela signifie que, fin 1975, 850.000 exploitations de moins de 20 hectares, dont la superficie moyenne ne dépasserait pas 8,5 hectares, ne procureront pour la plupart d'entre elles aux agriculteurs qui y sont installés qu'un revenu insuffisant. De telles prévisions montrent les limites d'une politique de production en agriculture et la nécessité d'une politique de développement social axée sur les conversions et les aides sociales. A cet égard, il est permis de regretter que le VI^e Plan ne fasse pas mention d'une

politique éventuelle d'aide aux bas revenus. Nous soulignerons également que l'indication d'un rythme global de diminution de la population agricole n'a plus une grande signification compte tenu des différences importantes de situation entre les régions. Si certaines d'entre elles se caractérisent encore par un excédent de population agricole, il en est de nombreuses qui ont atteint un seuil minimum de population qu'il serait extrêmement dangereux de franchir et dans lesquelles les pouvoirs publics devront, au contraire, s'attacher à mettre en œuvre des aides pour le maintien d'une population agricole indispensable si l'on veut éviter qu'elles ne s'engagent dans un dangereux processus de désertification.

II. — Partant de cette analyse et constatant l'étroite interférence entre les problèmes économiques et sociaux au sein de l'activité agricole, le VI^e Plan (annexe B) distingue, dans la politique agricole des prochaines années, deux aspects complémentaires :

— d'une part, *une politique de production* axée sur l'adaptation de l'offre à la demande, l'organisation économique et la modernisation de l'appareil de production ;

— d'autre part, *une politique de développement social* axée sur l'enseignement et la formation professionnelle, la conversion et les aides sociales.

Si les lignes d'orientation de cette politique sont bien définies, les programmes d'action et les moyens à mettre en œuvre sont beaucoup plus vagues et rarement chiffrés, ce qui est d'ailleurs un trait général et dominant du VI^e Plan et de la nouvelle conception de la planification.

1. — LA POLITIQUE DE PRODUCTION

1° Le VI^e Plan fait tout d'abord référence au *Marché commun* et à la politique agricole commune dans laquelle nous sommes engagés.

Il ne saurait, en effet, être question de remettre en cause l'intégration agricole européenne et de sous-estimer les aspects, dans l'ensemble très positifs, qu'elle revêt pour l'agriculture française. Il eût cependant été souhaitable que le VI^e Plan soulignât plus clairement les conséquences de cette intégration et mît en lumière la relation désormais évidente entre les décisions et les orientations arrêtées dans le cadre de la politique agricole commune d'une part, les propositions et les orientations contenues dans le Plan

d'autre part. S'il est évident que notre politique agricole est liée, dans certains de ses aspects fondamentaux, par les décisions arrêtées à Bruxelles, il n'en demeure pas moins que, s'agissant d'un pays qui représente près de 50 % du potentiel agricole des Six, ces décisions doivent tenir compte des orientations définies au niveau national et que le Gouvernement français ne peut renoncer à peser de tout son poids sur les décisions communautaires. Un problème d'articulation se trouve, de ce fait, posé entre les travaux du Plan et ceux des instances communautaires, notamment au niveau de la Commission européenne. A défaut d'une telle articulation que ne suffit pas à assurer « la politique économique à moyen terme », tout au moins dans sa conception actuelle, on voit mal quels pourraient être et quels seront le rôle et l'impact du Plan dans le domaine de la politique agricole. La politique européenne des prix, maintes fois dénoncée par le Plan, est à cet égard particulièrement significative. Ce problème important aurait mérité d'être posé en toute clarté par le VI^e Plan dont on voit mal ce qu'il pourra advenir de certaines de ses orientations fondamentales à défaut de décisions communautaires. De même, à défaut d'une Union monétaire européenne, on voit mal quelles pourraient être encore la signification et la portée d'une politique commune des prix agricoles sans cesse remise en cause et qui porte de ce fait de graves atteintes au fonctionnement du Marché commun des produits agricoles.

2° *L'orientation de la production.* — Dans ce domaine, les orientations du V^e Plan n'ont pas été respectées et des déséquilibres, parfois graves, entre l'offre et la demande des principaux produits agricoles sont apparus ou se sont accentués. La production des céréales, du lait, du sucre, de certains fruits a fait apparaître des excédents, transitoires ou permanents, au niveau national ou européen, cependant que d'importants déficits demeurent ou sont apparus pour le blé dur, le maïs, l'ensemble des protéines nécessaires à l'alimentation animale, *les viandes bovine, porcine* (1), ovine et chevaline.

Si la Communauté a contribué pour une part croissante au développement rapide de nos exportations agricoles, les agriculteurs français n'ont pas su ou pu exploiter toutes les chances

(1) De l'ordre de 230.000 tonnes en 1970, le seul déficit de la production porcine a entraîné une sortie de devises équivalant aux rentrées procurées par nos exportations automobiles.

offertes par l'ouverture du Marché commun dont les importations nettes de produits agricoles ont atteint 5 milliards de dollars en 1969.

Fait plus grave, *ces déséquilibres ne semblent pas devoir se corriger spontanément, bien au contraire, observe le Plan, et la spécialisation progressive des exploitations risque de les maintenir, voire de les aggraver.* Les projections faites au cours des travaux préparatoires du VI^e Plan, dans le cadre des Intergroupes, montrent, en effet, que cette orientation ne sera pas infléchie d'ici 1975 mais qu'elle aura tendance à s'accroître dans l'hypothèse où les politiques resteraient inchangées. Elles font clairement apparaître les problèmes à venir en l'absence de toute politique efficace d'orientation. Les productions céréalières, pour la plupart excédentaires, continueraient à s'accroître fortement tandis que les productions animales, pour la plupart déficitaires, verraient leur position relative régresser. Pour corriger ces tendances spontanées, le VI^e Plan, sans toutefois fixer d'objectifs précis, souligne la nécessité d'une *hiérarchie des prix plus conforme aux besoins du marché*, que nous avons demandée dans le rapport sur les options, des mesures spécifiques d'orientation, une sélectivité accrue des aides publiques en matière d'équipement et d'aménagement des structures et de renforcement de l'organisation économique des producteurs.

Au cours du VI^e Plan, l'évolution des prix relatifs des productions bovines et céréalières devrait tendre à résorber les différences de rentabilité qui existent encore. Si cette modification n'empêchait pas le développement des excédents, un système de cotisations spéciales faisant participer les producteurs devrait être mis en place au niveau communautaire. Les aides de l'Etat au niveau des exploitations de vront être accordées en priorité aux productions à encourager.

Il est permis de regretter que le VI^e Plan n'ait pas précisé davantage les orientations souhaitables de la production au cours des prochaines années et les moyens à mettre en œuvre. S'il est très vraisemblable que les déséquilibres de la production ne semblent pas devoir se corriger spontanément et que l'établissement d'une meilleure hiérarchie des prix communautaires sera difficile à obtenir de nos partenaires européens, *il y a tout lieu de craindre que les déséquilibres observés au cours du V^e Plan ne s'aggravent encore lors des prochaines années.* Une telle évolution

ne peut servir les intérêts de l'agriculture et contribuer à l'amélioration du revenu de la masse des agriculteurs.

Outre la nécessité de développer nos diverses productions animales, *il importe que soient recherchés les moyens de réduire le très important déficit français et européen en protéines nécessaires à l'alimentation animale.* Pour les seuls tourteaux, les besoins de la Communauté s'élèvent en effet à 8 millions de tonnes par an et sont couverts à raison de 95 % par des importations de l'étranger, soit sous forme de tourteaux, soit sous forme de graines triturées dans la Communauté, ce qui correspond à une surface importée de plusieurs millions d'hectares.

L'accent devrait être mis également sur *la qualité des produits.* Ceci implique en particulier que l'éventail des prix soit plus largement ouvert pour tenir compte des diverses utilisations d'une production donnée, que des prix différenciés s'appliquent aux produits normalisés et de qualité supérieure, que des prix de soutien plus élevés encouragent les produits fermiers d'une haute qualité, que soit mise en place une réglementation communautaire des labels afin de promouvoir et de protéger des productions régionales de haute qualité.

Les diverses mesures indispensables pour promouvoir une politique d'orientation de la production en fonction de la demande et une politique de la qualité des produits dépendent pour une large part de décisions communautaires. C'est donc à Bruxelles que doivent être clairement posés ces problèmes ainsi que les mesures qu'implique leur solution. Faute de quoi, il est à craindre que les propositions du VI^e Plan ne restent lettre morte comme celles du V^e Plan et que ne s'aggravent encore les déséquilibres qui constituent, en l'état actuel, l'un des plus sérieux handicaps de l'agriculture française.

3° *L'organisation des producteurs.* — Pour améliorer la compétitivité des entreprises et corriger les déséquilibres qui caractérisent la situation de l'agriculture française, l'organisation économique des producteurs est retenue comme l'une des actions-clés du VI^e Plan dont elle constitue l'un des aspects novateurs.

A cet égard, *deux stades d'organisation* sont distingués suivant la nature des règles de discipline que s'imposent les adhérents des groupements de producteurs : groupements agricoles d'exploitation en commun, groupements d'intérêt économique, associations,

syndicats, coopératives, ces dernières étant considérées comme « l'élément essentiel et spécifique de l'organisation économique des producteurs, du fait qu'elles englobent des activités de production, de transformation et de commercialisation ».

Le premier stade d'organisation, le moins contraignant, concerne les agriculteurs groupés pour la mise en marché et la collecte. Ce type d'organisation ne constitue qu'un premier stade car il ne peut aboutir à une organisation quantitative et qualitative des productions.

Le deuxième stade d'organisation est constitué par des agriculteurs s'engageant sur de véritables programmes de production, en acceptant les disciplines qu'impliquent de tels engagements. Le VI^e Plan accorde sa préférence aux producteurs organisés et prévoit de réserver progressivement les aides de l'Etat (subventions d'équipement, primes d'orientation) à ces derniers.

Ceux-ci seraient donc privilégiés par rapport aux agriculteurs simplement groupés. Ils seraient, au bout d'un certain temps, les seuls à pouvoir prétendre à ces aides.

Votre commission ne reprochera pas au Gouvernement cette méthode qui va à l'encontre de celle que la tradition d'égalitarisme impose dans la distribution des aides publiques. Elle le félicite au contraire de se donner les moyens de sa politique. Certes, cette politique trouve sa justification dans le type d'agriculture que l'on se propose de maintenir et de promouvoir en France : l'exploitation reposant sur des chefs d'entreprise à responsabilité personnelle, mais la distinction entre agriculteurs « groupés » et agriculteurs « organisés » aurait mérité d'être davantage précisée compte tenu de l'importance décisive qu'on entend lui donner à l'avenir. On observera en outre qu'une telle distinction n'est pas retenue jusqu'ici sur le plan communautaire. On observera enfin que l'organisation économique, pour être pleinement efficace, ne doit pas se limiter aux seuls producteurs. Elle doit permettre l'établissement de *rappports contractuels* entre les agriculteurs organisés et les entreprises qui se situent en aval. La constitution de véritables chaînes agro-alimentaires entre producteurs, coopératives et firmes privées s'avère désormais indispensable et implique un respect rigoureux des engagements pris de part et d'autre. L'accent doit donc être mis sur le caractère global et contractuel d'une organisation économique adaptée aux nécessités d'une économie agri-

cole moderne. Ceci exigera un comportement nouveau de la part des différentes parties concernées : agriculteurs, coopératives, industries agricoles et alimentaires.

Enfin, comme le suggère le rapporteur du Conseil économique, l'organisation économique devra s'inscrire dans le cadre de *programmes pluri-annuels de production* établis à la fois sur le plan national et régional, notamment pour les secteurs de production déficitaires. Cette politique a été amorcée avec succès dans le secteur des productions animales mais risque vite de se heurter au fait que la politique communautaire ne s'est pas encore engagée dans cette voie.

4° *Les investissements agricoles.* — A la suite d'arbitrages rendus par le Gouvernement en matière de crédits budgétaires, l'enveloppe d'autorisations de programme (1971-1975) prévue pour la fonction « Développement rural » s'élève à 9,8 milliards en francs constants 1970 (1). Elle englobe les crédits d'aménagement de l'espace rural, d'équipements de production et de transformation des produits agricoles.

En matière d'*équipements productifs*, le chiffre de 4 milliards d'autorisation de programme qui a été retenu correspond à 96,2 % des crédits votés au cours de l'exécution du V^e Plan et se traduira donc par une certaine stagnation de ces crédits. L'effort portera plus spécialement sur l'aménagement hydraulique, les bâtiments d'élevage, les crédits d'équipement des S. A. F. E. R., la production forestière. Les autres postes sont stables (remembrement), voire en diminution.

La répartition des 5,8 milliards restant entre l'aménagement de l'espace rural et les équipements de transformation n'a pas fait l'objet d'une ventilation officielle. Cependant, on peut estimer, d'après les travaux préparatoires, que les crédits d'autorisations de programme réservés aux industries agricoles et alimentaires seraient de l'ordre de 750 à 800 millions et les crédits de l'espace rural de l'ordre de 5 milliards, ce qui les situerait légèrement en dessous des hypothèses moyennes envisagées par les commissions des I. A. A. et de l'espace rural.

Au total, ces dotations ne traduisent pas d'augmentation sensible par rapport au niveau des années précédentes qui avait été très fortement réduit; il convient de le rappeler, à partir de 1968.

(1) L'hypothèse basse de la Commission de l'agriculture est de 9,3 milliards de francs, l'hypothèse haute de 11,1 milliards.

Le rythme de progression retenu pour les autres secteurs est plus rapide. Il est peu probable dans ces conditions que le VI^e Plan puisse satisfaire aux besoins d'équipement de l'agriculture et de l'espace rural, notamment en matière de remembrement et de développement forestier, et l'on ne peut que constater *une certaine inadéquation entres les ambitions de ce Plan et ses moyens*. Cette prudence s'explique sans doute par de nouvelles et prévisibles progressions des dépenses d'aides (1) qui seront en partie compensées, il est vrai, par un allégement sensible des dépenses de soutien des marchés.

Avec le VI^e Plan va donc s'affirmer de plus en plus le caractère social de l'aide publique à l'agriculture au détriment de ses aspects économiques. Le principe de compensation, instauré en règle budgétaire, de la progression des dépenses sociales par le blocage des dépenses de modernisation de l'appareil de production et des équipements collectifs, revient en définitive à pénaliser ceux qui restent dans l'agriculture. La réaffirmation par le VI^e Plan de ce principe de politique budgétaire appelle de notre part les plus expresses réserves.

Aussi votre commission s'est-elle prononcée pour une réestimation de l'enveloppe relative au « Développement rural » qui devrait être portée de 9,8 à 11,1 milliards de francs pour la durée du VI^e Plan.

Quant au *financement des exploitations agricoles*, il n'est traité par le Plan que sous l'angle de la *sélectivité des aides de l'Etat*. D'après les travaux du Comité de financement, l'autofinancement des exploitations tendra à diminuer en valeur et ne représenterait plus, en 1975, que 60 % des investissements globaux pour les entreprises agricoles, contre 77 % pour les entreprises industrielles. Il importe donc que les moyens financiers affectés à l'agriculture soient adaptés au degré de rentabilité des entreprises agricoles (prêts bonifiés), ce qui exclut que la réforme des circuits financiers se traduise par une diminution des ressources à la disposition du Crédit agricole.

Quant à la *sélectivité de la politique du crédit*, quelles qu'en soient les limites, elle pourrait être étudiée sous trois aspects :

— sélectivité géographique en faveur des zones de rénovation rurale et des zones à prédominance agricole ;

(1) La contribution du budget au financement des régimes agricoles de protection sociale s'élevait à 9 milliards en 1970 ; elle atteindra sans doute 13,2 milliards en 1975. A ce transfert de revenu s'ajouteraient les dépenses relatives à l'I. V. D. qui passeraient, à législation constante, de 500 millions de francs en 1970 à plus de 1 milliard en 1975.

— sélectivité sectorielle en faveur des productions à encourager ;

— sélectivité humaine en faveur des agriculteurs organisés et des agriculteurs présentant un programme de développement conforme aux décisions européennes du 25 mars 1971.

5° *Le revenu des agriculteurs.*

1. On se souvient que le V^e Plan avait retenu, comme indication, pour la programmation en valeur, une progression du revenu agricole moyen par exploitation de 4,8 % par an. Si cet objectif de progression du revenu agricole fut atteint et même dépassé au cours des deux premières années du V^e Plan, l'accroissement des prix, des salaires et des charges se cumulant avec la détérioration des prix agricoles à la production, à partir de 1968, devait exclure toute possibilité d'atteindre cet objectif. Le résultat brut par exploitation a finalement progressé, en moyenne annuelle, de 3,6 % au lieu de 4,8 %.

Les principaux éléments du compte de l'agriculture au cours du V^e Plan (1966-1970) (1).

	1966	1967	1968	1969	1970	MOYENNE annuelle.	T A U X retenu par le Plan.
	(En pourcentage.)						
Prix de la production intérieure brute	2,8	2,7	4,4	8	5,4	4,7	1,5
Prix agricoles à la production.....	1,4	— 2,3	— 4,4	— 0,5	0,4	— 1,1	0,4
Consommations intermédiaires.....	4,7	4,6	5,5	»	5,8	4,4	6
Résultat brut d'exploitation.....	4,8	7	0,6	2,2	3,2	3,6	4,8
Salaire net moyen par tête.....	3,3	3	6,7	3,5	5,5	4,1	3,8

(1) Rapport de la Commission des comptes de l'agriculture pour 1970.

Si le taux de progression global du V^e Plan n'a pas été atteint, il convient de souligner que les disparités de revenu se sont encore accrues, au cours de cette période, entre les différents systèmes de production et les différentes régions.

2. C'est pourquoi, plutôt que de retenir des objectifs à la signification imprécise, la Commission de l'agriculture du VI^e Plan

accorde sa préférence à « une politique visant à combler les différences entre le revenu des agriculteurs et celui des autres catégories socio-professionnelles ».

Par ailleurs, le rapport sur les options avait estimé qu'en l'état actuel les normes globales moyennes d'augmentation des grandes catégories de revenus n'ont pas une signification claire et que, par conséquent, leur publication est plus une cause de malentendus qu'un facteur de transparence et de progrès. Il lui paraissait donc raisonnable de renoncer à l'insertion de telles normes dans le Plan.

S'il est exact que l'indicateur global d'évolution du revenu agricole du V^e Plan n'avait qu'une valeur relative, nous lui reconnaissons, avec la section de l'agriculture du Conseil économique, le mérite de s'être révélé comme « un point d'ancrage » qui permet d'établir une comparaison permanente entre l'évolution du revenu des agriculteurs et celui des autres catégories socio-professionnelles. *La solution du problème résidait, selon nous, dans la définition par le Plan d'indicateurs permettant d'apprécier avec plus de précision l'évolution du revenu agricole, d'observer les revenus au niveau des entreprises et au niveau des ménages afin de tenir compte à la fois des ressources directes et des différents transferts, ainsi que des situations régionales.*

Il est regrettable que de telles propositions n'aient pu être retenues par le VI^e Plan. L'expérience récente et celle des années antérieures montrent, en effet, qu'en période inflationniste comme celle que nous connaissons, les charges pesant sur l'agriculture augmentent plus rapidement que le rajustement des prix agricoles, ce qui se traduit, en définitive, par une dégradation inacceptable du revenu des agriculteurs.

3. Pour pallier cette absence de programmation des revenus, le VI^e Plan retient le principe d'un « rendez-vous annuel » entre le Gouvernement et les organisations agricoles, au cours duquel serait examinée la situation de l'agriculture en tenant compte des principaux indicateurs. On observera qu'une telle procédure, qui faisait déjà l'objet des articles 2 et 6 de la loi d'orientation agricole de 1960, est utilisée depuis de nombreuses années, sous des formes diverses, par plusieurs pays : Angleterre, Allemagne, Etats-Unis. Elle ne sera efficace que si l'objet de cette rencontre est précisé et s'il est entendu qu'elle doit permettre de faire le point sur l'évolution des prix, des charges et des revenus pour déterminer les

mesures à prendre, notamment dans le domaine de la politique budgétaire et des prix (1).

Ainsi, les agriculteurs pourront-ils bénéficier, au même titre que les autres catégories professionnelles, de l'élévation générale du niveau de vie.

2. — LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Le Plan reconnaît « les limites de la politique agricole de production et la nécessité d'une politique d'aide sociale en agriculture ». Une telle politique doit tendre à développer l'égalité des chances, aider ceux que touchent les transformations structurelles, accroître la solidarité, améliorer la situation des plus défavorisés.

1. — Pour développer l'égalité des chances, il est d'abord indispensable que les quelques 60.000 hommes et à peu près autant de femmes, issus des ménages agricoles qui, chaque année, optent pour une activité non agricole, ne soient pas, au départ, défavorisés par la formation qu'ils ont reçue. Tel n'est pas le cas actuellement si l'on se réfère au taux de scolarisation des enfants d'agriculteurs. Depuis le premier cycle du second degré jusqu'à l'enseignement supérieur, leur taux de scolarisation reste en effet très inférieur au taux d'ensemble. Par ailleurs, le Plan souligne à juste titre la nécessité de mieux relier l'enseignement agricole à l'enseignement général par des passerelles accessibles à tous et de dispenser les mêmes connaissances de base. *Il est en effet indispensable que l'enseignement agricole ne soit pas conçu exclusivement pour les jeunes qui restent à la terre mais aussi pour ceux qui, en nombre croissant, sont appelés vers d'autres activités.*

Si les objectifs fixés par la Commission de l'éducation du VI^e Plan en matière d'enseignement technique agricole et d'enseignement supérieur agricole semblent conformes aux besoins, encore faut-il que l'enveloppe financière arrêtée par le Plan corresponde à ces objectifs. Il serait pour cela nécessaire de modifier légèrement la répartition des crédits prévus pour l'Education nationale.

(1) Selon le Compte prévisionnel de l'agriculture pour 1975, les prix agricoles à la production continueraient à augmenter tendanciellement de 2,5 % par an alors que les prix de la production intérieure brute progresseraient de 2,7 %. Le revenu brut d'exploitation par entrepreneur agricole progresserait de 3,9 % entre 1970 et 1975 alors que le salaire moyen par tête progresserait de 4,2 % en valeur réelle. Cet écart risque d'être bien inférieur à la réalité si, comme on peut le penser, les prix continuent à augmenter à un rythme supérieur au taux de 2,7 % par an. Dans cette hypothèse, il est à craindre que les revenus agricoles ne se dégradent encore plus rapidement.

2. — En ce qui concerne les *mutations professionnelles* des agriculteurs, le Plan observe que la meilleure façon d'aider les conversions agricoles est de donner aux agriculteurs une formation de base suffisante et de créer des emplois non agricoles dans les zones à prédominance rurale.

A cette fin, il est prévu d'augmenter la part des emplois de l'industrie et des services « dans les régions à économie rurale dominante », d'adapter les aides du F. A. S. A. S. A. aux dispositions prises pour la formation professionnelle, de coordonner les interventions du Fonds national de l'emploi et celles des Associations départementales pour l'amélioration des structures agricoles. Si toutes ces intentions paraissent excellentes, les moyens de les mettre en œuvre restent vagues. *Il paraît notamment souhaitable que l'on s'attache en priorité à reclasser les agriculteurs mutants vers les professions para-agricoles qui ne cessent de se développer tant en amont qu'en aval de l'agriculture.*

3. — En matière d'*aides sociales*, le Plan rappelle que si les agriculteurs bénéficient désormais d'une protection sociale à peu près équivalente à celle des salariés des autres secteurs, la collectivité prend à sa charge la plus grande part (80 %) des prestations du régime des exploitants et 60 % du régime des salariés agricoles (1). Il préconise une répartition des cotisations sociales des agriculteurs tenant plus largement compte des diversités de situation par l'application du principe des cotisations selon les facultés contributives de chacun. Compte tenu des graves problèmes posés par le financement du B. A. P. S. A., une telle sélectivité dans le financement des charges sociales nous paraît justifiée.

Rappelant que les exploitations de moins de 20 hectares représenteront encore, en 1975, 62 % environ du total des exploitations et qu'elles se trouveront gérées par des agriculteurs généralement âgés, le Plan souligne les limites de la politique de production et la nécessité d'une politique d'aide sociale en agriculture. Si le développement du travail à temps partiel apporte des revenus complémentaires à 17 % des exploitants, il demeure que les exploitants âgés voient leur situation se détériorer. L'indemnité viagère de départ (I. V. D.) constitue, pour eux, la source d'un revenu supplémentaire de 80 millions en 1966 et 500 millions en 1970, le montant des indemnités servies dépasserait 1 milliard en

(1) La contribution de la collectivité au financement des régimes agricoles s'élevait à 9 milliards en 1970. Elle atteindra sans doute 13,2 milliards en 1975.

1975 malgré une baisse attendue du nombre des demandeurs. La révision du régime de l'I. V. D. s'imposera après 1974, terme fixé à la réglementation actuelle.

Tout en reconnaissant l'importance qui s'attache à cet aspect social de la politique agricole, la Commission considère qu'il eût été souhaitable que le Plan apportât une réponse plus satisfaisante au problème posé par le financement de ces charges sociales. Tel qu'il nous est soumis, il est à craindre que la politique de développement social et les charges budgétaires croissantes qui en résulteront ne se traduisent, au cours des prochaines années, par une nouvelle régression des aides publiques à la politique agricole de production et aux programmes d'équipements collectifs. L'aspect social du budget de l'agriculture l'emportera de plus en plus sur son aspect économique. Il y a là une évolution qui ne peut être considérée comme satisfaisante et qu'il appartenait au Plan d'infléchir s'il avait voulu « préparer l'avenir ».

II. — Industries agricoles et alimentaires.

Les industries agricoles et alimentaires n'ont pas joué pleinement, jusqu'ici, le rôle fondamental qui devrait être le leur dans la valorisation de la production, les débouchés de l'agriculture et le développement de nos exportations. Notre commerce extérieur agricole reste, de ce fait, dominé par la prépondérance des exportations de produits bruts et des importations de produits élaborés. Cette situation, qui tient pour une large part à la faible rentabilité de ce secteur, s'est encore détériorée au cours du V^e Plan.

Le VI^e Plan traduit heureusement la volonté du Gouvernement de rompre cette évolution.

Les industries agricoles et alimentaires sont classées parmi les secteurs prioritaires au même titre que la construction mécanique, la chimie et l'électronique, c'est-à-dire « ceux pour lesquels l'accélération du développement n'est pas spontanément acquise et pour lesquels la non-réalisation d'un taux de croissance minimum remettrait en cause les objectifs d'équilibre des échanges extérieurs et d'accroissement de la part de l'industrie dans le total de la production ». A ce titre, elles bénéficieront d'une priorité dans le financement de leurs investissements. En outre, l'Institut de

développement industriel, qui retient cette industrie parmi ses priorités, interviendra dans la restructuration et le financement de certaines entreprises. Enfin, les pouvoirs publics maintiendront leur aide financière spécifique par la prime d'orientation destinée à aider les industriels à devenir des partenaires efficaces des producteurs agricoles.

Deux orientations prioritaires sont fixées :

— d'une part, *l'expansion sur les marchés extérieurs* qui implique la réalisation d'implantations industrielles et commerciales à l'étranger, et d'abord dans les pays de la Communauté ;

— d'autre part, *le renforcement des entreprises françaises* par la constitution d'un petit nombre de groupes dont les dimensions devraient leur permettre d'occuper les premières places sur le marché alimentaire européen.

Avec le rapporteur du Conseil économique et social, votre commission estime comme opportun de considérer ces deux types d'action comme parallèles et de ne pas négliger l'effort de développement industriel des firmes françaises, condition préalable de leur expansion sur les marchés extérieurs et de la sauvegarde de notre marché contre une trop forte pénétration, dans notre pays, des produits et des capitaux étrangers.

Pour accélérer le développement industriel des firmes françaises, le Plan préconise la constitution d'un nombre limité de groupes industriels aux dimensions européennes. Votre commission considère que ceci ne doit pas exclure, dans l'immédiat, la promotion d'entreprises moyennes, dynamiques et viables, qui devraient constituer un élément majeur du développement régional par les emplois qu'elles procurent et les débouchés qu'elles offrent à la production agricole. Le groupement de telles entreprises devrait leur permettre de se situer au niveau national et de s'implanter sur les marchés extérieurs. Il paraît également indispensable de favoriser l'établissement de relations contractuelles entre ces industries et les producteurs organisés, comme l'avait d'ailleurs prévu la loi sur l'économie contractuelle dont l'application est certes difficile mais dont on aimerait savoir pourquoi elle reste inappliquée et quelles devraient être les améliorations à y apporter.

Il convient, enfin, d'être attentif au fait que l'élargissement éventuel du Marché commun aura pour effet d'accentuer la concurrence étrangère, notamment celle de la Grande-Bretagne et du

Danemark qui bénéficient de structures industrielles et commerciales plus puissantes que les nôtres et font preuve d'un grand dynamisme.

Ceci implique que l'intervention et l'aide des Pouvoirs publics à toutes les initiatives professionnelles sérieuses soient considérées avec faveur.

Il n'est pas douteux, au demeurant, que l'aide la plus efficace résiderait, au premier chef, dans un comportement plus souple et plus libéral des Pouvoirs publics vis-à-vis de ces entreprises, notamment dans le domaine des prix et dans le domaine fiscal de façon à leur permettre d'augmenter leur capacité d'autofinancement actuellement insuffisante et à faciliter les regroupements nécessaires.

En définitive, l'un des efforts prioritaires du VI^e Plan devrait tendre à faire des industries agricoles et alimentaires, en étroite liaison avec leurs fournisseurs, la force de frappe d'un secteur agro-alimentaire en expansion. Les années qui viennent seront, à cet égard, décisives.

E. — LES SERVICES

1° Le commerce.

L'appareil commercial français traverse depuis quelques années *une profonde mutation* qui devrait se poursuivre au cours du VI^e Plan. Depuis 1967, en effet, on assiste à une diminution du nombre des points de vente qui affecte particulièrement certaines branches : l'alimentation générale et le textile notamment, et davantage le petit commerce « indépendant » que les entreprises à succursales multiples, dont le nombre d'établissements a continué à croître, surtout en dehors de l'alimentation.

Tandis que le nombre des établissements en activité continuera de décroître durant le VI^e Plan (quoique, précise l'annexe au rapport gouvernemental, « à un rythme sans doute un peu atténué » [1]), la population active du commerce pourrait passer de 2.300.000 en 1968 à 2.700.000 en 1975, soit une croissance supérieure à 2 % par an.

Pour assurer cette mutation du commerce, il faudra simultanément entretenir une concurrence active qui demeure la clé de la modernisation et du dynamisme et mettre en place des mécanismes d'aides aux mutations afin de rendre celles-ci possibles et supportables.

Une concurrence active implique que les initiatives nouvelles ne soient pas étouffées et que les magasins à grande surface ne soient pas pénalisés. Les difficultés des petits commerçants sont dues en effet le plus souvent à une inadaptation à la demande des consommateurs qui tient tantôt à leur manque de formation, tantôt à une mauvaise implantation, tantôt enfin au déclin de l'activité qu'ils exercent. Une aide doit leur être accordée qui remédiera directement aux causes de leurs ennuis, mais cette aide ne pourra provenir d'une limitation de la concurrence. Celle-ci toutefois devra être disciplinée ; il reviendra, à cet égard, à l'urbanisme commercial de définir les besoins en établissements nouveaux et de contribuer aux opérations de rénovation urbaine.

(1) Annexe B 7 : Le commerce et la publicité.

L'annexe au rapport gouvernemental a parfaitement montré les deux écueils que les commissions départementales d'urbanisme commercial devront éviter, « la définition de normes rigides d'inspiration malthusienne et l'intervention de décisions à caractère discriminatoire ».

Concernant *les aides aux mutations*, l'objectif devra être double puisqu'il faudra, d'une part, s'efforcer d'améliorer la formation des commerçants et leur permettre de s'adapter et, d'autre part, prévoir des mécanismes d'aide faisant appel à la solidarité pour ceux dont l'adaptation ne paraît pas possible.

Le niveau des connaissances des commerçants devra être amélioré sensiblement grâce à un effort de formation qui ne devra pas porter seulement sur les cadres supérieurs (l'enseignement commercial à ce niveau a beaucoup progressé ces dernières années), mais aussi sur les cadres moyens (grâce aux instituts universitaires de technologie) et sur les employés (par une action sur l'apprentissage des techniques de la distribution). En outre, la télévision devrait étendre et développer l'heureuse initiative qu'elle a prise en commençant, au début de cette année, la diffusion d'émissions de télépromotion des commerçants de l'Ouest.

Enfin, des solutions reposant sur la solidarité devraient être étudiées afin de porter aide aux petits commerçants touchés trop durement par les mutations. Comme le note le rapport gouvernemental avec juste raison, ce n'est pas aux entreprises inadaptées que doit s'adresser l'aide, mais aux personnes, notamment aux personnes âgées, qui ne peuvent suivre le rythme rapide de transformation de l'appareil commercial.

Votre commission, constatant que la concentration du commerce de détail demeure plus importante en Allemagne, aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne qu'en France, craint que les mutations, qui s'accompagnent inévitablement de heurts et de traumatismes sociaux, ne se poursuivent dans les années à venir. Elle estime toutefois que les interventions à caractère social qu'elles rendront nécessaires ne doivent pas amener à exercer une politique malthusienne qui, freinant le modernisme et le progrès, nous mettrait en position défavorable dans la concurrence internationale.

2° Le tourisme.

Le tourisme — affirment « les programmes d'actions détaillées » du VI^e Plan (pp. 137 et suivantes) — doit avoir « *une plus grande compétitivité* face à la pression sans cesse accrue de la concurrence internationale et améliorer ainsi le solde du poste « voyages » de la balance des paiements... »

Pour cela, que faut-il faire selon le rapport gouvernemental ?

— adapter au marché nos équipements hôteliers et touristiques ;

— orienter ceux-ci dans des domaines où la France est privilégiée (Corse, sites des Alpes et des Pyrénées, côtes languedocienne et aquitaine) ;

— donner, enfin, une place plus large au tourisme social.

Toujours selon le texte du Gouvernement, l'adaptation a été confiée à des spécialistes, l'orientation des équipements faisant partie du secteur programmé nécessitera des crédits publics dans la limite de 1.050 millions de francs (les crédits non programmés étant de l'ordre de 750 millions de francs) ; quant au tourisme social et familial, on espère notamment — d'ici 1975 — le doublement de la capacité du camping.

Tels sont les objectifs proposés par le Gouvernement en ce qui concerne le tourisme. Il nous faut maintenant voir le plus brièvement possible :

— dans quelle mesure le Plan précédent atteint ses propres objectifs ?

— quels sont les moyens mis à la disposition du VI^e Plan pour réaliser les siens ?

a) *Bilan de l'exécution du V^e Plan.*

Au 31 décembre 1970, l'hôtellerie française homologuée comprenait 380.770 chambres mais, si la création ou l'agrandissement de chambres a été réalisé à 126 %, la modernisation, elle, ne l'a été qu'à 67 %.

En ce qui concerne *le tourisme social*, on peut considérer que les objectifs ont été atteints dans l'ensemble, à l'exception cependant du camping et du caravanning (78 %) et qu'ils ont même été largement dépassés pour les villages de vacances (166 %).

La montagne : les prévisions concernant les remontées mécaniques ont été également dépassées (à 143 % pour les investissements et à 122 % pour les prêts du F. D. E. S.) ; les objectifs ont été également atteints en ce qui concerne la création ou la modernisation des stations et l'hébergement (105 à 111 %).

Quant aux grandes opérations touristiques nationales, celle du Languedoc-Roussillon, dont l'enveloppe était de 340,5 millions de francs, a été engagée à concurrence de 334 millions ; par contre, le programme de la Côte aquitaine était resté modeste, tandis que celui des ports de plaisance, proposé pour la Corse pour un total d'investissements de 12.106.000 F, a été presque intégralement réalisé.

b) Objectifs et moyens d'exécution du VI^e Plan.

Les objectifs étaient nécessaires devant un développement très rapide du marché du tourisme et la possibilité, pour la France, de faire du tourisme son activité exportatrice n° 1. N'oublions pas que la part de celui-ci dans le commerce mondial est passée de 5,35 % en 1960 à 6,23 % en 1967 et que le taux de croissance de ses recettes a été supérieur, en 1969, de 12 % à celui de 1968.

Quant à la France elle-même, le nombre de ses visiteurs étrangers oscille maintenant autour de 12 millions (avec une durée moyenne de séjour de 9,3 jours) ; sa balance touristique, dont le solde avait été négatif en 1967 et, surtout, en 1968 (— 144,4 millions de dollars), est redevenue positive en 1969 (+ 32,3 millions de dollars) et en 1970.

Dans l'ensemble, on peut dire que les prévisions fort ambitieuses faites par le V^e Plan n'ont pas été réalisées, surtout pour ce qui est des vacances des Français en France. Quant aux étrangers eux-mêmes, si leur nombre a dépassé l'hypothèse forte établie pour 1970, la durée de leur séjour a été très inférieure, puisque l'augmentation du nombre de nuitées n'a été que de 19 à 20 % au cours du V^e Plan.

En dehors des secteurs dont nous avons déjà parlé (hôtellerie, pour laquelle les besoins en chambres supplémentaires sont évalués à 50.000 lits de 1971 à 1975, aménagements régionaux, sports divers), *l'aménagement rural* devra prendre son départ au cours du Plan actuel, les études préliminaires ayant été achevées au cours du V^e Plan. C'est ainsi qu'en dehors même des « parcs nationaux », la création et le développement des « parcs régionaux » seront accélérés.

Nous avons déjà dit que la part des *crédits publics du secteur programmé* s'élevait à 1.050 millions de francs, dont la ventilation, sur la base des propositions des préfets de région, est la suivante pour quelques grands « postes » : grands aménagements, 250 ; services publics, 325 ; voirie, 310 ; hébergement local, 80 ; parcs, 40, etc.

Quant aux *crédits non programmés*, les charges communes correspondant aux aménagements régionaux sont de 425 millions de francs ; les primes d'équipements hôteliers s'élèveront à 125 millions, 150 millions sont prévus pour le tourisme social et 50 pour les ports de plaisance.

La loi de finances pour 1971 — première année du VI^e Plan — se situe à des niveaux très variables suivant les secteurs, les ports de plaisance et le tourisme social ayant reçu des dotations inférieures aux prévisions.

QUATRIEME PARTIE

LES GRANDS EQUILIBRES

A. — LES PRIX ET LES REVENUS

En matière de prix le VI^e Plan se montre infiniment plus discret que le V^e Plan. Le rapport ne fournit, en effet, pas d'objectif chiffré, mais précise que « en ce qui concerne les prix, l'objectif est que leur taux de croissance soit, sur la moyenne période, au plus égal à celui de nos partenaires commerciaux » qui, d'après les prévisions, doit être de l'ordre de 3,2 % par an en moyenne.

La limitation de l'augmentation des prix à ce taux implique, compte tenu des hausses plus élevées prévues pour le début de la période, le retour rapide à une croissance annuelle des prix limitée à 2,7 %.

Le seul rappel de l'évolution des prix du produit national brut au cours de la période d'exécution du V^e Plan montre l'importance de l'inflexion que l'on doit opérer en ce domaine : 1966, 2,9 ; 1967, 2,7 ; 1968, 4,8 ; 1969, 7 et 1970, 5,5, soit une moyenne 1965-1970 de 4,6.

L'inflexion sera d'autant plus forte que, durant les deux dernières années, la croissance moyenne a été proche de 6 % et que l'année 1971 présente les mêmes caractéristiques. Au cours des quatre premiers mois de l'année, en effet, les prix ont augmenté de 2,1 %, c'est-à-dire à un rythme annuel supérieur à 6 %.

Cette forte hausse provient des décisions prises à Bruxelles dans le domaine agricole, du ralentissement des transformations dans le secteur des services et — ce qui est sans doute plus grave pour l'avenir — d'une élévation du rythme de hausse des produits industriels qui est liée à l'évolution du taux horaire des salaires.

La bonne tenue des prix sera conditionnée par *la croissance des salaires*. Comme le rapport de la Commission de l'économie générale et du financement le souligne, « les expériences étrangères montrent les limites d'une politique qui tend à combattre les tensions inflationnistes par des mesures d'ordre monétaire. L'évolution des salaires et des prix ne dépend plus seulement de la conjoncture et de la politique globale suivie mais, aussi et surtout, des résultats des négociations entre les employeurs, qu'il s'agisse des grandes sociétés ou de l'Etat lui-même, et des organisations syndicales, de sorte que, même si de sévères mesures de politique monétaire et budgétaire sont prises, les revenus et les prix peuvent évoluer de façon autonome et dépasser les normes compatibles avec le maintien de la stabilité monétaire ».

D'après les projections associées au VI^e Plan, le taux de croissance du salaire horaire en valeur réelle devrait, au cours de la période 1970-1975, être semblable à celui qui a été atteint de 1965 à 1970. Cela revient à dire qu'en valeur nominale, le taux de salaire horaire ne devrait pas croître aussi rapidement lors du VI^e Plan que pendant le V^e Plan. La progression de la masse des salaires versés par les entreprises passerait d'environ 11 % par an en moyenne au cours du V^e Plan à environ 9 % au cours du VI^e Plan. C'est là un objectif difficile à atteindre, et la faiblesse du VI^e Plan tient à n'en pas douter à un fort risque de dérapage des salaires et des prix.

La situation dans laquelle nous nous trouvons actuellement n'est en effet guère favorable aux options du Plan puisque, comme le montre le tableau suivant, les salaires horaires augmentent à une allure croissante :

Hausse des salaires horaires.

Premier trimestre 1970.....	2,9 % ;
Deuxième trimestre 1970.....	2,4 % ;
Troisième trimestre 1970.....	2,3 % ;
Quatrième trimestre 1970.....	2,6 % ;
Premier trimestre 1971.....	3,1 %.

Il ne fait aucun doute que l'équilibre des prix durant la période du VI^e Plan ne sera possible que si l'on parvient à limiter la croissance des rémunérations salariales, ainsi d'ailleurs que des

autres revenus (1). Le rapport gouvernemental ne donne aucune indication sur ces derniers. A ce sujet, votre commission déplore que « faute d'un minimum d'adhésion de l'ensemble des parties intéressées », le Gouvernement ait « renoncé à inclure dans le VI^e Plan les principes d'une politique concertée des revenus, et ainsi à reconduire la programmation en valeur du V^e Plan » (2).

Une forte hausse des prix est d'autant plus à craindre que, durant la période recouverte par le VI^e Plan, l'industrie ressentira en amont les incidences de la hausse du coût de l'énergie (due notamment à celle des prix des produits pétroliers) et, en aval, les répercussions des dépenses supplémentaires qu'occasionnera la lutte contre la pollution.

Bien sûr, une hausse des prix plus élevée qu'il n'est prévu, mais semblable à celle de nos partenaires, resterait supportable et les taux élevés des hausses de prix sont aujourd'hui l'apanage de tous les pays (3). Toutefois, la réévaluation du mark et la volonté affirmée des dirigeants allemands de stabiliser leur économie rendent beaucoup plus difficilement acceptable une inflation durable dans notre pays.

La lecture comparée des V^e et VI^e Plans amène à penser que si le V^e Plan trouvait sa faiblesse principale dans l'équilibre du marché de l'emploi, celui qui lui succède trouve la sienne dans l'équilibre des prix.

(1) Pour donner un ordre de grandeur du risque encouru, indiquons qu'une hausse supplémentaire de 1 % par an des revenus (salaires et revenus des entrepreneurs individuels) pourrait, d'après le modèle physico-financier, avoir les effets suivants :

— baisse de l'ordre de 0,3 % par an du taux de croissance de la production intérieure brute ;

— accroissement de la population disponible à la recherche d'un emploi de l'ordre de 100.000 personnes ;

— dégradation du solde des transactions courantes avec l'extérieur d'environ 6 milliards de francs ;

— augmentation de près de 4 milliards de francs du besoin de financement des administrations.

(2) Introduction au rapport général, p. 26.

(3) Actuellement, les prévisions de hausse de prix pour l'ensemble de la C. E. E. sont de 5 % pour 1971 et de 4,5 % pour 1972, l'augmentation des coûts salariaux s'établissant à un rythme de 12 % par an.

B. — LES FINANCES PUBLIQUES

La pression fiscale.

Reprenant les dispositions qui figuraient déjà dans le rapport sur les options, le Gouvernement considère que « les nécessités de la concurrence internationale comme les attitudes des groupes sociaux face à l'impôt » imposent de maintenir la pression fiscale à un niveau aussi proche que possible de 40 % de la production intérieure brute. Votre commission avait longuement débattu de cette question en juin 1970 et avait proposé que le taux de la pression fiscale soit ramené à 39 % : sa position était dictée par trois séries de considérations :

— la compétitivité implique que les entreprises ne soient pas handicapées par un fardeau fiscal et parafiscal plus lourd que celui de nos concurrents étrangers ;

— le choix d'un taux de croissance plus élevé que celui retenu par le Gouvernement, 6,5 % au lieu de 6 %, était de nature à faciliter un allègement de la pression fiscale.

— enfin, *une politique d'économies budgétaires* réalisée notamment par une meilleure adaptation des subventions en matière sociale et économique et une politique de prestige moins onéreuse. Tel est, d'ailleurs, l'objet d'une des « réserves » de l'amendement présenté par votre commission.

*
* *

Dans le rapport définitif du Plan, le Gouvernement a opté pour un pourcentage global de pression fiscale et parafiscale évalué à 39,8 % de la production intérieure brute contre 39,4 % en 1970. Plusieurs mouvements sont prévus dans le cadre de cette évolution d'ensemble.

Compte tenu du niveau de la pression fiscale, il reste à examiner comment est répartie la masse fiscale entre les divers agents publics : Etat, collectivités locales et sécurité sociale, *tout en maintenant l'équilibre des finances publiques.*

Dans ce domaine, la démonstration du Gouvernement repose essentiellement sur l'espoir que les plus-values fiscales réali-

sées par l'Etat — de l'ordre de 7 milliards — permettront de compenser les besoins de financement des collectivités locales 5,5 milliards et des organismes d'action économique 4,7 milliards. Il reste à savoir si cet espoir se réalisera.

Il ne fait pas de doute, que, comme dans le cadre du V^e Plan, une part importante (23,6 milliards) des équipements collectifs pèsera sur les collectivités locales : celles-ci ont fait, au cours du V^e Plan, un effort d'équipement dont le taux de croissance a été de l'ordre de 6 % par an. Il est évident que le taux de croissance des équipements collectifs (+ 9 %) durant le VI^e Plan exigera que les collectivités locales augmentent leurs efforts annuels en faveur des équipements collectifs de 6,5 %. Compte tenu de la pression fiscale locale escomptée, le besoin de financement des collectivités locales sera de l'ordre de 5,5 milliards.

Comme le souligne le rapport du Plan « l'Etat devra compenser par son action les besoins de financement inévitables des collectivités locales... ». On peut craindre une fois de plus que cette dépendance financière des collectivités locales les mette davantage encore sous la tutelle du pouvoir central.

Sans doute, l'Etat a-t-il pris conscience des inconvénients qui pourraient résulter d'une telle évolution et a-t-il prévu la création « éventuelle » de subventions complémentaires d'équipement globales et non affectées. Encore faudrait-il, avant de pouvoir apprécier à sa juste valeur une telle réforme, en connaître les modalités et la portée.

Quant à la réforme de la fiscalité directe, condition première d'une véritable vie communale, elle sera, nous dit le Plan, « activement poursuivie ». Nous ne pouvons que saluer une telle persévérance dans les intentions, tout en regrettant de ne pas les voir déboucher sur une action effective. Encore convient-il de noter que le Ministre des Finances vient d'annoncer une « pause fiscale » de dix-huit mois. Une réforme des finances locales est cependant d'autant plus nécessaire — compte tenu des charges croissantes d'équipement pesant sur les collectivités locales — que les possibilités d'emprunts sont aujourd'hui extrêmement limitées du fait de l'endettement en cours.

C. — LES ECHANGES EXTERIEURS

« La condition première de la croissance est l'équilibre de nos échanges extérieurs » affirme le VI^e Plan. Pour atteindre l'équilibre de la balance des paiements en 1975, le rapport gouvernemental prévoit :

1° Un équilibre des mouvements de capitaux privés à long terme avec l'étranger ; les capitaux étrangers doivent permettre de compenser les charges d'investissement à l'étranger que nécessitera le développement des implantations françaises à l'extérieur ;

2° Un freinage de la dégradation de nos échanges de services reposant sur les actions qui seront menées en matière de tourisme et de transports maritimes ;

3° Enfin, un important excédent de nos échanges commerciaux.

Nous allons examiner successivement ces trois points.

1. — UN ÉQUILIBRE DES MOUVEMENTS DE CAPITAUX PRIVÉS A LONG TERME AVEC L'ÉTRANGER

Pour investir, la France ne devra pas recourir à l'épargne étrangère « pour un montant supérieur à ce que nous-mêmes finançons hors de nos frontières » (1). Il a paru critiquable à votre commission de se fixer comme objectif d'établir ou de prévoir un équilibre rigide entre les investissements français à l'étranger et les investissements étrangers en France. On ne voit pas en effet pourquoi il serait procédé à une limitation des investissements étrangers qui amènent avec eux un « know-how » précieux pour notre économie.

Il n'est pas encore si éloigné le temps où le Ministère des Finances avait créé un bureau spécial pour inciter les étrangers à investir dans notre pays, leur donner tous les renseignements utiles pour cela et leur montrer les avantages qu'ils pourraient y trouver. Aujourd'hui, il serait souhaitable qu'au moins les investisseurs étrangers soient informés des possibilités qui leur sont offertes en France, en particulier dans le cas où un accord de double imposition permet aux porteurs étrangers de valeurs mobilières à revenu variable de bénéficier de l'avoir fiscal.

(1) Rapport général : *Les actions prioritaires*, p. 45.

2. — UN FREINAGE DE LA DÉGRADATION DE NOS ÉCHANGES DE SERVICES

La perspective retenue par le Plan pour les transports maritimes est la stabilisation de la balance des frets de passage au niveau de 1969. Sa réalisation suppose que les armateurs investissent à concurrence d'environ 8 milliards de francs durant les cinq années à venir. Compte tenu de l'aide apportée par les Pouvoirs publics et des perspectives annoncées par les sociétés, ces investissements semblent réalisables. Il faut cependant noter qu'en 1970 le solde a continué de se détériorer et que des hypothèses favorables ont été faites quant aux incidences des tarifs au départ des ports français et aux conditions d'affrètement. Une incertitude demeure donc.

Le tourisme est un des domaines où la prévision est la plus incertaine. Il est en effet malaisé de savoir si le ralentissement des sorties observé depuis 1965 est conjoncturel ou durable et il n'est guère possible d'établir un lien entre les capacités hôtelières nouvelles et les entrées de touristes. La prévision du VI^e Plan retient un déficit de 550 millions de francs (1) en raison de la politique de promotion et d'investissement qui a été mise en œuvre depuis quelques années, mais en ce domaine les incertitudes sont telles qu'elles peuvent conduire aussi bien à un fort accroissement du déficit prévu qu'à un excédent. Cependant les mouvements ne paraissent pas de nature à modifier sensiblement les conditions de l'équilibre de la balance des paiements.

3. — UN IMPORTANT EXCÉDENT DE NOS ÉCHANGES COMMERCIAUX

Pour obtenir l'équilibre d'ensemble de la balance des paiements, compte tenu des perspectives concernant les mouvements de capitaux et les invisibles, le solde de la balance commerciale doit être excédentaire de un milliard caf-fob en 1975, soit 11 milliards de francs fob-fob (2).

(1) Le rapport du Comité des Echanges extérieurs ne nous est, à ce jour, pas encore parvenu.

(2) Avec une comptabilité caf-fob (Coût, assurances, fret-Free on Board), l'équilibre se fait avec une couverture des importations par les exportations égale à 93 % environ, tandis qu'avec une comptabilité fob-fob, l'équilibre se fait à 100 %.

A titre de comparaison, on peut rappeler que le solde commercial a été, en 1970, négatif de 5 milliards caf-fob et qu'il faut obtenir un solde positif de 1 milliard. Pour atteindre ce résultat, la croissance des importations devra être fortement ralentie; l'élasticité des importations par rapport à la production intérieure brute (1) devra être limitée à 1,66 alors qu'elle a été de 2,14 au cours de la période 1965-1970. Ce ralentissement des importations (qui doit accompagner, rappelons-le, une légère augmentation de la croissance de la production) doit être le résultat de toutes les actions visant à améliorer la compétitivité des produits français par rapport à leurs concurrents étrangers :

Il est également nécessaire de mieux assurer la prospection des marchés étrangers et d'y renforcer nos réseaux commerciaux. Il serait, à cet effet, souhaitable :

— d'une part, que de grandes sociétés travaillant dans des secteurs différents soient incitées à fusionner leurs services commerciaux, ce qui leur procurerait des économies de frais généraux en même temps qu'une plus grande efficacité vis-à-vis du monde extérieur ;

— d'autre part, que les petites et moyennes industries, incapables d'avoir chacune un service commercial efficace, soient encouragées à se grouper par une modification de la législation en cours, aux termes de laquelle les partenaires sont solidaires les uns des autres.

	1965 - 1970	1970 - 1975
Exportations	12	10,5
Importations	12,4	9,8
Production intérieure brute.....	5,8	5,9
Elasticité importations/production intérieure brute	2,14	1,66

(1) C'est-à-dire le rapport $\frac{\text{taux de croissance des importations}}{\text{taux de croissance de la production intérieure brute}}$.

Parallèlement, le développement prévu des exportations marque un retrait par rapport à la croissance observée sur la période 1965-1970. Cette période a été marquée par une inflation généralisée et par une demande étrangère très forte et il est peu probable que la croissance de cette dernière se fasse au même rythme dans les cinq années du VI^e Plan. Le taux de croissance retenu pour les exportations (10,5 % par an) repose cependant sur l'hypothèse d'une croissance soutenue de la demande étrangère.

Pour aboutir à l'excédent de 1 milliard de francs caf-fob prévu par le VI^e Plan pour 1975, il est nécessaire que les postes positifs de notre balance commerciale (agriculture et surtout produits industriels) excèdent de un milliard les déficits des secteurs où la France se montre plus importatrice qu'exportatrice.

La balance commerciale pour 1975 devrait présenter les caractéristiques suivantes :

Agriculture	+ 4,5 milliards de francs.
Industries agricoles et alimentaires	— 1,4
Produits énergétiques	— 19,5 (1)
Produits industriels	+ 16,8
Divers	+ 0,6
<hr/>	
Total	+ 1 milliard de francs.

Rappelons que l'excédent des produits industriels en 1970 n'a été que de 2,9 milliards de francs.

On le voit, les prévisions sur lesquelles reposent l'équilibre de la balance des paiements en 1975 sont singulièrement optimistes. En ce domaine, il convient de prendre conscience que l'élément déterminant tiendra à l'évolution respective de nos prix et de ceux de nos concurrents.

(1) Il a été tenu compte de la hausse probable des hydrocarbures.

D. — L'EQUILIBRE DE L'EMPLOI

L'analyse du bilan de l'emploi fait apparaître un des graves et importants problèmes parmi ceux qui se posent au cours du VI^e Plan.

1° La demande d'emploi.

L'accroissement prévu des ressources en main-d'œuvre serait de l'ordre de 0,9 % par an de 1970 à 1975, contre 0,7 % de 1965 à 1970.

Cette *augmentation* est attendue de la conjonction de trois facteurs :

— l'évolution naturelle de la population caractérisée par l'arrivée à l'âge du travail des générations plus nombreuses nées après la guerre ;

— l'accroissement de la participation des femmes à l'activité économique ;

— l'immigration des travailleurs étrangers.

Elle s'accompagnera d'un *rajeunissement* de la population active par suite d'une plus grande arrivée des classes d'âge de moins de 24 ans et de l'arrivée des effectifs ayant prolongé leurs études compris entre 25 et 30 ans.

Au total, la population active intérieure passerait de 20.450.000 personnes au 1^{er} janvier 1968 à un chiffre qui se situerait entre 21.400.000 et 21.900.000 personnes à la fin du Plan, selon l'incidence de la variation des taux d'activité.

Cette progression s'effectuerait de la manière suivante :

Prévisions relatives à l'effectif total de la main-d'œuvre en 1975.

1. Population active disponible au 1 ^{er} janvier 1968.....	20.450.000	
2. Mouvement naturel à taux d'activité constante.....	+ 1.367.000	
3. Incidence de l'accroissement du taux de scolarité.....	— 704.000	
4. Incidence de variation des taux d'activité :		
— des hommes de 25 à 54 ans.....	— 38.000	
— des femmes de 25 à 54 ans.....	+ 726.000	
— des femmes de 14 à 24 ans.....	+ 94.000	
— des personnes âgées de plus de 54 ans.....	— 295.000	
Total 3 + 4.....	— 217.000	
5. Immigration nette d'actifs.....	+ 665.000	— 217.000
6. Variation de l'effectif du contingent.....	+ 10.000	
7. Population active disponible au 1 ^{er} janvier 1976.....	22.275.000	
8. Population active disponible en moyenne pour l'année 1975.....	21.940.000	

Ces prévisions se caractérisent nécessairement par un certain degré d'incertitude qui tient, d'une part, à ce que les taux d'activité des différentes catégories de la population sont susceptibles de varier dans une mesure difficilement appréciable en fonction de la conjoncture économique et de l'évolution des comportements, d'autre part, à ce que la progression des effectifs scolarisés est fondée sur des éléments dont l'évaluation est sujette à révision.

De plus, même si le chiffre global pour 1975 restait approximativement inchangé, il y aurait lieu de prendre en compte les importantes progressions d'effectifs de 1969 et 1970, notamment en ce qui concerne le solde migratoire. Le point de départ du VI^e Plan se situe de ce fait à un niveau plus élevé que celui qui avait été envisagé en 1970. Il en résulte que le taux de progression de la population active serait légèrement inférieur à celui de 0,9 % par an rappelé ci-dessus.

Il n'en demeure pas moins que l'augmentation et le rajeunissement de notre population active au cours du VI^e Plan constituent un phénomène nouveau et important qui sera un facteur favorable à notre développement économique dans la mesure où les demandes d'emploi permettront d'assurer l'équilibre global de l'emploi, dans la mesure également où une forte croissance industrielle et un ralentissement des créations d'emploi dans le secteur tertiaire assureront une meilleure évolution structurelle de l'emploi. A cet égard, les précisions du VI^e Plan ne peuvent être considérées comme pleinement satisfaisantes.

2° L'offre d'emploi.

L'évolution de l'offre d'emploi tient compte d'un certain nombre d'inflexions par rapport aux réalisations antérieures, à savoir :

- un développement des effectifs industriels ;
- une croissance ralentie du secteur hors branches (Administrations, collectivités locales, Sécurité sociale, employés des ménages) ;
- une stabilité des effectifs du bâtiment et des travaux publics.

En outre, la diminution des effectifs de l'agriculture se poursuivra à un rythme ralenti en valeur absolue mais à un taux légèrement plus fort en pourcentage, puisqu'il s'applique à un chiffre global moins important.

Les évolutions estimées sont les suivantes :

	EMPLOI 1970	TAUX ANNUEL de croissance.		ACCROISSE- MENT
		1970-1975	1975-1970	
	(Millions.)			(Millions.)
Agriculture	2.729	— 3,8	— 4,0	— 506
I. A. A.	658	— 0,2	— 0,4	— 13
Energie	347	— 1,6	— 0,7	— 12
Industrie	5.507	— 0,6	+ 1,0	+ 247
Transports et télécommunications	1.095	+ 1,3	+ 0,6	+ 32
Logement	78	+ 2,8	+ 0,5	+ 2
Bâtiment, travaux publics (services commerciaux)	7.202	+ 2,6	+ 2,2	+ 807
Hors branches	3.488	+ 2,5	+ 2,2	+ 392
Total	20.654	+ 0,9	+ 0,9	+ 949

Ces prévisions aboutissent à l'évolution structurelle suivante de la population active :

	1968	1975
Agriculture	14,8 %	10,2 %
I. A. A.	3,5	3,1
Energie	1,8	1,5
Industrie	24,0	24,2
Transports et télécommunications	5,3	5,7
Bâtiment, travaux publics (services commerciaux) ..	33,8	37,0
Hors branches	16,8	18,3
	100,0	100,0

3° La situation de l'emploi en 1975.

Il ressort de l'évolution prévisible de l'offre et de la demande d'emploi que, pour répondre à l'accroissement de l'offre de travail et compte tenu de la diminution probable de la population active agricole d'environ 500.000 unités, *les effectifs employés devraient augmenter, au cours du VI^e Plan, de 1.000.000 dans les branches non agricoles dont 250.000 dans l'industrie, ce qui marque bien*

l'orientation dans le secteur tertiaire. La population active à la recherche d'un emploi s'établirait alors à 340.000 personnes, soit environ 1,5 % de la population active totale, chiffre comparable à celui constaté en 1969, année de forte conjoncture.

Mais cette évolution qui traduit un infléchissement marqué par rapport au passé suppose une forte croissance de l'emploi industriel et un freinage des créations d'emploi dans le secteur tertiaire. Il faut en effet rappeler que si les créations d'emploi réalisées au cours du V^e Plan ont été globalement de l'ordre de 890.000 (soit un chiffre très supérieur aux prévisions qui étaient de 650.000 emplois), le nombre d'emplois industriels créés n'a été que de 150.000 au lieu de 260.000 prévus par le Plan.

Cette observation qui traduit l'ampleur du changement à opérer au cours du VI^e Plan s'aggrave encore, selon votre commission, du fait que *la création de 250.000 emplois dans l'industrie peut paraître une ambition bien modeste.*

En effet, le rapport sur les options du VI^e Plan faisait état de la création de 400.000 emplois industriels nouveaux pour la période 1969-1975, soit 330.000 pour la période 1970-1975. Selon les experts du Plan, la réduction effectuée au cours de la 2^e phase des travaux du Plan s'expliquerait par le fait que la rapidité des progrès de *la productivité industrielle* enregistrés au cours des derniers mois avait conduit à prévoir la réalisation des objectifs du Plan avec une augmentation relativement faible de l'emploi industriel. La productivité industrielle a déjà connu une croissance rapide entre 1965 et 1970 puisqu'elle a été de 6,6 % par an en moyenne contre 5,5 % entre 1960 et 1965. En retenant un taux de 7 % sur la période du VI^e Plan, il a été tenu compte de la situation particulière de 1970 où il apparaît que les investissements importants effectués ces dernières années ne sont pas encore en pleine période d'activité.

On observera que si les progrès récents de la productivité ont été rendus possibles par une forte progression des investissements industriels, il faudrait, pour les années à venir, enregistrer une augmentation des investissements industriels comparables à celle qui vient d'être réalisée. Or, selon les travaux préparatoires, les investissements productifs de l'industrie ne croîtraient que de 5,6 % par an entre 1970 et 1975, contre 10,9 % entre 1965 et 1970. On est dès lors en droit de s'interroger sur la possibilité de réaliser un taux de productivité industrielle aussi élevé au cours du VI^e Plan et, par voie de conséquence, sur la possibilité

de réaliser le taux élevé de croissance industrielle (7,5 %) qui est envisagé avec une augmentation faible de la main-d'œuvre. Cela impliquerait, à tout le moins, une forte augmentation de l'épargne à long terme orientée vers l'industrie ce qui nous paraît, dans les conditions actuelles, une hypothèse hardie.

Si l'augmentation de 250.000 emplois dans le secteur industriel nous paraît faible, il convient également de noter qu'elle sera cependant difficile à atteindre compte tenu des insuffisances de qualification, de l'inadaptation des qualifications aux besoins de l'économie, de la faible propension des jeunes aux métiers manuels et techniques et, d'une façon plus générale, de la désaffectation de la main-d'œuvre nationale à l'égard de ces emplois.

L'un des problèmes essentiels du VI^e Plan résidera donc dans la revalorisation des conditions de l'emploi industriel, l'intensification de la politique de l'emploi et sa meilleure adaptation aux besoins de l'industrie, un effort considérablement accru dans le domaine de la formation professionnelle.

Ce n'est qu'à cette condition que l'objectif de plein et meilleur emploi que s'assigne le VI^e Plan a quelque chance d'être atteint et que l'emploi industriel pourra se développer à un rythme que nous souhaitons supérieur à celui qui est prévu. A cet égard, le développement envisagé de l'Agence nationale pour l'emploi nous paraît très opportun à condition qu'il s'accompagne d'une profonde réorganisation de ses services et d'une modification des statuts de l'Agence qu'il importe de transformer en établissement public à caractère industriel et commercial afin de lui permettre de s'adapter avec toute la souplesse nécessaire aux fluctuations du marché de l'emploi et à ses diversités régionales. La même observation s'applique au placement des cadres.

Il nous faut prendre conscience que la période du VI^e Plan se caractérisera encore par de profondes mutations économiques qui entraîneront corrélativement des mutations dans la structure de l'emploi. Un équilibre satisfaisant de l'emploi exigera donc que l'on s'attache en priorité, plus résolument et plus amplement que ne l'envisage le Plan, à résoudre les problèmes posés par les conséquences économiques, sociales et humaines des conversions, sans perdre de vue la situation des zones rurales sous-industrialisées. Aussi bien, la proposition de votre commission d'adopter un taux de croissance de 6,5 % aurait-elle, en ce qui concerne l'emploi, des conséquences importantes et heureuses.

CINQUIEME PARTIE

LE FINANCEMENT

De nombreux progrès d'ordre méthodologique ont été effectués, dans le domaine du financement, entre le V^e et le VI^e Plans.

1. — Pour la première fois, un « tableau des financements à long terme pour 1975 » a été dressé qui fait apparaître, pour chacun des secteurs emprunteurs, à la fois l'ensemble des besoins de financement et des ressources disponibles pour y faire face. Pour l'équilibre de ce tableau, il a fallu recourir à un certain nombre d'hypothèses sur le montant des ressources et sur leur affectation, qui sont autant d'interrogations quant à la réalisation d'un financement non inflationniste.

2. — En outre, le financement de l'industrie n'a pas, comme cela se faisait pour les plans précédents, été traité par solde. Jusqu'au V^e Plan, en effet, les besoins de financement de l'industrie résultaient d'une différence entre les ressources financières globales et les besoins des autres secteurs, tandis que dans le VI^e Plan ils sont appréhendés directement par référence au passé.

3. — Enfin, trois intergroupes ont été créés, concernant le « financement du logement », le « financement de l'industrie » et les « finances des collectivités locales », qui ont étudié les problèmes propres à ces trois emprunteurs et ont ensuite transmis leurs rapports au Comité du financement.

*
* * *

D'après le rapport gouvernemental :

— la part de la production intérieure brute consacrée à l'investissement devra atteindre, en 1975, au moins 30 %, alors qu'elle a été en moyenne, au cours du V^e Plan, légèrement supérieure à 28 %. A cette croissance de l'investissement devra

correspondre une croissance de l'épargne nationale qui devra dépasser, au cours du VI^e Plan, 30 % de la production intérieure brute de manière à couvrir entièrement les besoins nécessaires à l'investissement sans recourir à l'inflation ni à l'épargne étrangère.

Le taux d'épargne des ménages, qui a été en moyenne, par rapport à leur revenu disponible, de 15 % au cours du V^e Plan, devra être amené aux environs de 16 % au cours des prochaines années.

De l'ensemble des travaux copieux qui ont été effectués et de la lecture du rapport gouvernemental, il ressort que trois points peuvent faire l'objet d'inquiétudes ou de critiques :

- l'autofinancement, en particulier les ressources procurées à l'industrie par l'autofinancement ;
- le marché financier, dont les planificateurs attendent beaucoup au cours du VI^e Plan ;
- la transformation de l'épargne liquide en ressources à long terme qui va prendre une importance croissante.

1. — L'AUTOFINANCEMENT

C'est par l'autofinancement que se finance la majeure partie des investissements, comme le montre le tableau suivant :

	INVESTISSE- MENTS (1)	AUTOFINAN- CEMENT	FINANCE- MENT externe à moyen et long terme.
(En milliards de francs 1975.)			
Agriculture	13,8	9	6 (2)
Logement :			
Ménages	65,54	40,44	25,1
Entreprises	227,2	4,6	9,9
Industries, services, commerces		163,7	38,5

(1) Formation brute de capital fixe + stocks.

(2) Ce chiffre comprend des prêts fonciers.

Remarque. — La différence entre la colonne : Investissements et la somme des colonnes : Autofinancement et Financement externe s'explique : 1° par les placements financiers qui s'ajoutent à la formation de capital et 2° par les ressources à court terme.

C'est essentiellement pour l'industrie que peut se poser un problème d'autofinancement. En effet, dans ce secteur, qui est exposé à la concurrence internationale, l'autofinancement résulte des charges diverses que doit supporter l'entreprise (salaires, cotisations sociales, impôts) et du prix qui est imposé par la concurrence internationale. Le chef d'entreprise ne peut, comme dans le secteur abrité, se fixer au préalable un certain taux d'autofinancement qu'il juge souhaitable et fixer son prix de vente en fonction du montant d'autofinancement ainsi déterminé. Il en résulte que c'est essentiellement par des progrès de productivité que les entreprises industrielles parviendront à dégager des ressources leur permettant de s'autofinancer et que l'inflation ne pourrait aucunement leur venir en aide. En effet, en cas de dérapage des prix, « les taux d'intérêt risquent de se fixer à de hauts niveaux tenant compte de la hausse des prix à la consommation, alors que les recettes des entreprises emprunteuses sont fonction de prix industriels dont le niveau risque d'être beaucoup moins favorable » (1).

Or, le rapport gouvernemental est clair en ce domaine : « La croissance industrielle envisagée au cours du VI^e Plan requiert qu'au cours des cinq années à venir le volume des investissements prévus soit couvert par l'autofinancement dans des conditions analogues à celles qui ont, en moyenne, prévalu au cours du V^e Plan » (2).

Pour faciliter la réalisation de cet objectif, qui apparaît éminemment souhaitable, nous ne pouvons que réitérer le souhait que nous présentions déjà lors de la discussion des options : « l'amortissement du matériel industriel, en une époque où les monnaies n'ont plus et ne peuvent plus avoir le caractère de stabilité qu'elles avaient autrefois, ne devrait plus reposer sur la valeur initiale, mais sur la valeur de renouvellement » (3) ; en effet, la suppression de la possibilité de reviser la valeur d'actif en matière d'amortissement et l'obligation d'effectuer ce dernier sur la valeur initiale ne permettent pas la reconstitution de l'outillage.

La deuxième condition d'un autofinancement important se trouvera dans la maîtrise des prix du secteur abrité ; ces prix, qui montent généralement plus vite que la moyenne, sont, en effet, des coûts de production pour les produits industriels et affectent leurs prix de vente.

(1) Rapport du Comité du Financement (p. 5).

(2) Rapport général du VI^e Plan (p. 60).

(3) Rapport de M. Jean Filippi sur le projet de loi portant approbation d'un rapport sur les principales options du VI^e Plan, p. 29.

2. — LE MARCHÉ FINANCIER

Le VI^e Plan prévoit un recours important au marché financier au cours du VI^e Plan. Deux passages de l'annexe A 10 sur « l'épargne et le financement des investissements » suffisent à résumer les objectifs en ce domaine :

« Le marché des obligations a fourni un apport net, d'environ 10 milliards de francs en 1970, en forte reprise sur les années antérieures. Les besoins de financement externe pour les investissements projetés au cours du VI^e Plan supposent le maintien du marché des obligations à ce haut niveau » (1).

« Les prévisions retenues en matière d'émissions d'actions sont ambitieuses ; ces émissions devraient atteindre plus de 11 milliards en 1975, alors qu'elles ont évolué de façon irrégulière, au cours du V^e Plan, entre 2,7 milliards (en 1967) et 8,1 milliards (en 1970) (2).

Le rapport gouvernemental paraît étrangement en retrait sur les prévisions des comités spécialisés réunis pour l'élaboration du Plan.

En ce qui concerne les obligations, les études effectuées lors de la préparation du Plan estimaient que les placements nets devaient atteindre 13,6 milliards de francs courants en 1975. Sans doute, compte tenu des hausses de prix au cours du VI^e Plan, ce chiffre est-il proche de 10 milliards de francs 1970. Encore convient-il de rappeler que l'année 1970 a été tout à fait exceptionnelle puisque l'épargne des ménages, pour des raisons conjoncturelles, a atteint un niveau surprenant (17 % contre 15,6 % en moyenne au cours du V^e Plan et un taux de l'ordre de 16 % prévu pour 1975) et que les ressources provenant du marché obligataire sont passées de 6,4 milliards en 1969 à 10 milliards de francs environ en 1970 (3).

De 1969 à 1975, c'est une augmentation de 109 % qu'il faut réaliser pour passer de 6,4 milliards à 13,6 milliards de francs

(1) Programme d'actions détaillées (p. 79).

(2) Programme d'actions détaillées (p. 80).

(3) Le montant net des émissions a été le suivant de 1965 à 1969 :

1965	7,14 milliards de francs ;
1966	8,74 milliards de francs ;
1967	8,28 milliards de francs ;
1968	5,67 milliards de francs ;
1969	6,40 milliards de francs.

courants. Ce renversement de tendance ne sera possible que si les obligations paraissent rémunératrices en dépit des hausses de prix. A ce propos, nous voudrions rappeler que la meilleure incitation serait sans nul doute la recherche de formules qui offrent aux prêteurs une protection contre la dépréciation monétaire ou du moins qui les associent aux progrès de l'entreprise. Comme nous le signalions déjà dans notre rapport sur les options, l'indexation nous paraît une mesure d'autant plus souhaitable que, contrairement à certaines affirmations, elle ne va pas dans le sens d'un accroissement des tensions inflationnistes, mais qu'au contraire son application ne peut que mettre les emprunteurs au rang des adversaires de l'inflation.

L'indexation pourrait, en outre, peut-être aider à l'orientation des ressources obligataires vers l'industrie.

Pour le marché des actions, le chemin à parcourir est également important. Les apports au cours des années 1965 à 1969 ont été les suivants :

1965	4,13 milliards de francs ;
1966	2,90 milliards de francs ;
1967	2,74 milliards de francs ;
1968	3,25 milliards de francs ;
1969	7,02 milliards de francs.

Passer à plus de 11 milliards de francs en 1975 représente une croissance de plus de 10 % par an qui est une augmentation par rapport à celle de 8,7 % par an, qui a eu lieu au cours de la période 1965-1970. Il ne s'agit pas là, toutefois, d'un effort impossible à réaliser et cet objectif serait d'autant plus utile que les ressources collectées sur le marché des actions sont en presque totalité affectées aux entreprises privées et qu'une part importante d'entre elles est destinée à l'industrie.

3. — LA « TRANSFORMATION »

Les besoins de financement à moyen et long terme qui n'auront pu être satisfaits par l'autofinancement ou par le marché financier ne pourront l'être que par de l'épargne liquide (1) que des institutions financières devront « transformer » en épargne longue, c'est-à-dire prêter à long terme.

C'est là, sans nul doute, que le financement du VI^e Plan s'avère le plus délicat et le plus incertain ; votre commission trouve, à ce propos, trois motifs d'inquiétude :

- dans le montant de l'épargne transformée ;
- dans son orientation vers l'industrie ;
- enfin, dans l'évolution de la politique monétaire qu'elle implique.

a) *L'importance de l'épargne « transformée »*

Les grands « transformateurs » seront, en 1975, le Trésor (pour 4,7 milliards), la Caisse des Dépôts et Consignations (pour 19,3 milliards), le Crédit agricole (pour 9,4 milliards) et le système bancaire (pour 15,5 milliards). Le total de l'épargne « transformée » avoisinera 50 milliards de francs.

La « transformation » opérée par la Caisse des Dépôts paraît fort admissible car les livrets de caisse d'épargne représentent de l'épargne réelle pour un très large pourcentage. Toutefois, la tendance du système bancaire à utiliser à long terme ses ressources à court terme doit se maintenir à l'intérieur de limites prudentes, sous peine d'entraîner des risques importants à la fois du point de vue de l'équilibre de la demande et du point de vue de la liquidité des banques.

Or, comme le montre le tableau ci-dessous, le « taux de transformation », c'est-à-dire le rapport de la partie des ressources liquides et à court terme qui financent des emplois à long terme aux ressources totales à court terme va passer de 58 à 64 % au cours du VI^e Plan (et de 33,7 à 39,2 % pour le système bancaire). Quant au taux de financement à long terme par les liquidités transformées, qui baisse légèrement pour l'ensemble des institutions financières, il passe de 69 à 81,5 % pour le système bancaire.

(1) C'est-à-dire par l'épargne détenue sous forme de placements d'une durée inférieure ou égale à cinq ans.

La transformation des liquidités par les intermédiaires financiers
(en flux).

	ENSEMBLE des institutions financières.		DONT SYSTEME bancaire.	
	1965-1970	1975	1965-1970	1975
Ressources courtes (en milliards de francs)	45,3	75,4	22,1	39,6
Emplois courts (en milliards de francs) .	18,9	27,3	14,7	24,1
Emplois longs (en milliards de francs) .	49,1	94,0	10,8	19,0
Liquidités transformées (en milliards de francs)	26,4	48,1	7,4	15,5
Taux de transformation (en pourcentage).	58,4	64,0	33,7	39,2
Taux de financement du long terme par la transformation (en pourcentage)..	54,0	51,2	69,0	81,5

b) L'orientation de l'épargne transformée vers l'industrie.

Les ressources de financement à long et moyen terme se répartissent entre tous les secteurs d'une manière assez inégale ; si l'agriculture est largement pourvue grâce au dynamisme du Crédit agricole et si les collectivités locales bénéficient de la Caisse des Dépôts et Consignations, les autres secteurs emprunteurs — logement, industrie, services et commerces — s'alimentent auprès du secteur bancaire. Or, l'industrie n'a guère été favorisée jusqu'ici dans les prêts bancaires de long et moyen terme. Comme le fait remarquer l'intergroupe « Financement de l'industrie » : « La majeure partie des crédits bancaires non mobilisables à moyen et long terme a été affectée au logement, notamment par la voie du crédit hypothécaire, plutôt qu'aux entreprises industrielles. On peut donc penser que si en 1975 les banques disposent de ressources semi-liquides relativement importantes susceptibles d'être « transformées », elles utiliseront ces fonds dans une large mesure pour accroître leurs prêts au logement — emploi sûr, rémunérateur et surtout susceptible d'attirer des dépôts ».

En outre, les emprunteurs du secteur « Commerce et services », qui, en raison de leur appartenance au secteur abrité de la concurrence internationale, sont en mesure de mieux rémunérer leurs capitaux que les entreprises industrielles, peuvent être des concurrents redoutables pour l'industrie.

Conscient de ce problème, le rapport gouvernemental émet plusieurs souhaits (1) :

— l'extension de la compétence du Crédit agricole qui s'étendra au « financement des industries agricoles et alimentaires (élargissement au secteur non coopératif), du logement en milieu rural (entendu plus largement dans les zones de rénovation rurale) et de certains équipements collectifs » ;

— « la Caisse des Dépôts sera en mesure de développer son soutien au marché financier par l'achat de valeurs industrielles, et de faciliter la couverture des besoins du Crédit national » ;

— pour le système bancaire, « il sera nécessaire que se produise une certaine indexation en faveur des prêts au secteur productif et, en particulier, à l'industrie ».

Votre Commission s'est montrée sceptique sur la réalisation du dernier souhait en l'absence de mesures incitatives à l'égard des banques (2). C'est là pourtant un point essentiel si l'on veut que l'industrialisation ne soit pas seulement un vœu.

c) *La politique monétaire.*

Le rapport gouvernemental adopte sur ce point une position assez tranchée : « On peut penser qu'un taux de croissance de la masse monétaire dépassant d'une façon excessive celui prévu pour la production intérieure brute en valeur comporte des risques de dérapages inflationnistes » (3).

Or, les experts n'ont pu dresser un tableau de financement équilibré pour l'année 1975 qu'en adoptant l'hypothèse d'un taux annuel de croissance de la masse monétaire de l'ordre de 11 %. La croissance en volume prévue étant de 5,9 %, il faudrait que la hausse des prix atteigne 5 % (et non 3,2 % comme il est prévu dans le Plan) pour que le taux de croissance de la masse monétaire soit égal à celui de la P.I.B. en valeur. C'est là un risque inflationniste certain qui inquiète fortement votre Commission.

(1) Rapport du VI^e Plan. Rapport général, p. 50 et 51.

(2) Comme l'a noté, en effet, le rapport du Conseil économique et social, le Plan « ne précise pas les conditions dans lesquelles il sera demandé au système bancaire une plus grande participation au financement de l'industrie ».

(3) Rapport du VI^e Plan. Rapport général, p. 49.

CONCLUSION

UNE MONNAIE-CLE, COURONNEMENT DE L'EDIFICE EUROPEEN

La réalisation, plus rapide qu'il n'avait été prévu, de l'union douanière entre les six pays de la Communauté n'a pas entraîné des progrès suffisants de l'union économique. L'interdépendance accrue des six économies, la réunion des six marchés nationaux en un marché communautaire plus vaste ont, cependant, incité à l'élaboration de politiques communes, à une certaine concertation dans les décisions de politique conjoncturelle ou de politique à moyen terme et à un début d'harmonisation des conditions de concurrence.

Les progrès de l'union économique ont fait passer au premier plan le problème de l'union monétaire. Des prix agricoles communs aux six pays auraient dû avoir pour conséquence logique une solidarité monétaire excluant les changements de parité entre les partenaires de la Communauté. De plus, l'agitation monétaire qui régna ces dernières années suscita un rapprochement des six pays face aux problèmes du dollar dont la suprématie se traduisait concrètement par l'importance du marché de l'euro-dollar.

*

* *

Très précis sur l'union douanière, le traité de Rome est bref et vague à l'égard de la monnaie. Il se borne à prévoir l'institution d'un Comité monétaire consultatif, de caractère technique et administratif (art. 105), et à formuler des recommandations relatives à la balance des paiements et aux transferts de capitaux. Tout au plus demande-t-il que « chaque Etat membre traite sa politique en matière de taux de change comme un problème d'intérêt commun » (art. 107). L'expression « union monétaire » n'y figure nulle part.

Cette absence de dispositions monétaires s'explique sans doute par la situation des économies européennes en 1957. Les échanges

ne sont pas encore pleinement libérés et la convertibilité des monnaies n'est pas encore assurée ; il est donc difficile de parler d'union monétaire.

Les progrès de l'union économique et tout particulièrement de la politique agricole vont ramener l'attention vers la monnaie. En 1962, la commission, dans son *Mémorandum sur le programme d'action de la deuxième étape*, signale la nécessité d'une coopération quant aux « politiques monétaires, c'est-à-dire aux règles qui président à la création et aux mouvements de la monnaie » et souligne l'importance des taux de change fixes pour les monnaies des Etats membres, compte tenu des mécanismes agricoles.

La commission souhaite en outre la création d'un Conseil des Gouverneurs des Instituts d'émission de la Communauté et ajoute que, « d'une façon générale, une attitude commune devrait être définie, à propos de toutes les décisions importantes, et notamment celles qui doivent être prises dans les Institutions internationales ».

Malheureusement, ce programme de 1962 ne reçoit aucune application et n'est même pas l'objet d'un examen attentif.

Dès lors, le Marché commun va se développer sans que les problèmes monétaires soient davantage évoqués. La situation des monnaies des Six est florissante et contraste heureusement avec l'anémie chronique de la livre et les faiblesses épisodiques du dollar. Toutefois, les événements de mai 1968 en France vont, par leurs conséquences financières et monétaires, ramener ces problèmes au premier plan de la scène européenne.

A l'automne 1968, il existe encore fort peu de coopération monétaire entre les six partenaires de la Communauté et l'épisode de la non-dévaluation du franc (24 novembre 1968) révèle au grand jour l'absence d'entente, et même de concertation, entre les gouvernements dans ce domaine.

Cette crise provoque une réaction de la commission qui présente, dès le 5 décembre 1968, un mémorandum au Conseil. Enfin, le 12 février 1969 paraît le *Mémorandum de la commission au Conseil sur la coordination des politiques économiques et la coopération monétaire*, qui est souvent dénommé Plan Barre, du nom de son inspirateur.

La crise aura donc entraîné des conséquences salutaires. Ce Plan comporte essentiellement quatre volets dont deux concernent la coordination des politiques, tandis que les deux autres visent à

instaurer des mécanismes de soutien. Tout au long de l'année 1969 et de l'année 1970, des réunions des Ministres des Finances des Six se succèdent, qui aboutissent à des accords sur ces quatre points :

1° Des *consultations en matière de politique conjoncturelle* auront lieu préalablement à toute décision ou mesure importante d'un Etat membre ayant une influence sur l'économie des autres pays du Marché commun ou sur son propre équilibre ou risquant de provoquer un écart notable entre l'évolution de l'économie d'un pays et les objectifs à moyen terme définis en commun.

2° Un *programme de politique à moyen terme* qui chiffre, en essayant de les rendre compatibles entre eux, les objectifs économiques à atteindre par les Etats membres de la C.E.E. au cours des années à venir est approuvé.

3° Un *soutien monétaire à court terme* de 2 milliards de dollars au total est mis en place. Ainsi, la France, par exemple, pourrait, en cas de difficulté, bénéficier automatiquement d'un prêt de 300 millions de dollars, à trois mois, renouvelable une fois, auquel s'ajouterait un prêt conditionnel pouvant atteindre un milliard de dollars.

4° *Enfin, un concours financier à moyen terme* est instauré. Dans les limites d'un plafond fixé à 2 milliards de dollars, les Etats membres se sont engagés à ouvrir des crédits de cinq ans à ceux d'entre eux qui rencontreraient des difficultés de balance des paiements.

Parallèlement à cette réalisation progressive des quatre volets du Plan Barre, des projets de création par étapes d'une union monétaire apparaissent dans les milieux communautaires. Le communiqué final de la conférence des chefs d'Etat ou de Gouvernement des 1^{er} et 2 décembre 1969 à La Haye réclame l'élaboration d'un tel plan en 1970, tâche qui est confiée à une commission présidée par le Président du Conseil et Ministre des Finances du Luxembourg, M. Werner.

Le rapport Werner décrit un point d'arrivée qui est une union impliquant, à l'intérieur, « la convertibilité totale et irréversible des monnaies, l'élimination des marges de fluctuation des cours de change, la fixation irrévocable des rapports de parité et la libération totale des mouvements de capitaux ». La cohésion de cette union économique et monétaire dépend du transfert d'un minimum de responsabilités du plan national au plan communautaire et le

rapport prévoit à cette fin la création de deux organes : un centre de décision pour la politique économique, un système communautaire des banques centrales.

Ces vues toutefois portent sur un horizon plus lointain que celui du VI^e Plan et il convient de revenir aux mesures susceptibles d'être adoptées d'ici 1975.

*

* *

Il semble que *les progrès* sur la voie de l'union monétaire susceptibles d'être réalisés dans la période recouverte par le VI^e Plan peuvent être *de trois ordres* :

- une harmonisation et une coordination des politiques économiques et monétaires ;
- un rétrécissement des marges de fluctuation entre les monnaies européennes ;
- la création d'un fonds de réserves européen.

La première voie a été largement explorée grâce au Plan Barre. En février dernier, les Etats membres sont en effet convenus d'accroître la coordination de leurs politiques budgétaire, conjoncturelle, fiscale, régionale et de renforcer leur coopération monétaire. Pour cela les ministres des finances se réuniront à espaces réguliers (trois fois par an) pour faire en sorte que les politiques budgétaires menées sur le plan national coïncident de plus en plus avec les objectifs définis par la Communauté ; il en sera de même pour les gouverneurs des banques centrales.

La seconde voie n'a pas encore fait l'objet de décision effective, bien qu'elle ait été présente en bien des débats communautaires ces derniers mois.

L'objectif consisterait à faire intervenir les banques centrales européennes afin de rétrécir la marge dans laquelle les monnaies fluctuent. Une opération toute semblable interviendrait si une décision d'élargissement des marges de variation des monnaies était adoptée dans le cadre du système monétaire international et si les Six refusaient de l'appliquer pour leurs propres relations monétaires. Une telle hypothèse ne serait nullement invraisemblable

puisque les Six se sont engagés quoi qu'il arrive — c'est-à-dire quelles que soient les décisions susceptibles d'être prises par le Fonds monétaire international — à ne pas assouplir les relations de change existant actuellement entre leurs monnaies.

Une des conséquences d'un resserrement — même relatif — des marges de variation des monnaies européennes serait la nécessité pour les banques centrales, afin de pouvoir intervenir sur le marché des changes, de détenir certaines masses de manœuvre en monnaies de leurs partenaires ; celles-ci deviendraient ainsi, à une échelle modeste, des monnaies de réserve pour chacun des membres du groupe. En outre, on assisterait à un développement du rôle des monnaies européennes comme « monnaies véhiculaires », c'est-à-dire comme monnaies dans lesquelles les transactions entre pays européens seraient plus volontiers libellées qu'elles ne le sont aujourd'hui.

Enfin, la troisième mesure qui consiste en l'instauration d'un Fonds de réserves européen a été retenue comme objectif dans le communiqué final qui suivit la conférence de La Haye de décembre 1969. Un premier pas en ce sens pourrait être la mise en commun totale ou partielle des droits de tirages spéciaux qui ont été attribués aux pays membres du Fonds monétaire international. La seconde étape pourrait consister en la réunion en un quota unique des six quotas des partenaires de la Communauté au Fonds monétaire international.

Tous ces progrès peuvent techniquement être réalisés durant la période d'exécution du VI^e Plan ; ils ne constituent pas à eux seuls le passage à une monnaie unique, mais ils vont tous dans cette direction. Ils permettraient de réaliser cet « approfondissement » de la Communauté Economique Européenne dont il a été tant question à La Haye.

*

* *

Malheureusement, le 5 mai 1971, les banques centrales de deux pays de la Communauté — l'Allemagne et les Pays-Bas — prenaient la décision de ne plus soutenir le cours du dollar et abandonnaient le régime des taux de change fixes.

A qui incombe la responsabilité de cette fausse manœuvre ? Il serait vain de le rechercher.

L'essentiel aujourd'hui, après un accident monétaire dont il ne fallait pas exagérer la portée, est d'abord de renverser les obstacles qui viennent de surgir sur la voie de la création d'une monnaie européenne puis d'accélérer cette création.

Le problème est grave. Il n'est pas seulement européen. Il est mondial.

Le déclin de la livre a fait du dollar la seule monnaie de réserve, ce qui crée une situation anormale et malsaine.

L'acceptation presque sans limite du dollar, par les banques centrales, dans leurs réserves, permet aux Etats-Unis une émission presque sans limite de monnaie. Ce régime d'inflation sans sanction est rempli de danger, non seulement pour les pays chez lesquels cette inflation est importée, mais pour les Etats-Unis eux-mêmes qui ont connu, en 1970, une situation économique paradoxale : forte hausse des prix et légère réduction du produit national brut, miracle à rebours pour lequel il a fallu créer une expression nouvelle : la « stagflation ».

Il est temps que cesse ce nocif paradoxe de la monnaie-clé unique.

Or, le VI^e Plan semble avoir oublié l'Europe. Il néglige l'intégration de notre politique industrielle dans une stratégie communautaire et il ne souligne pas l'importance d'une planification européenne élaborée au sein du comité de politique à moyen terme.

Quant au Gouvernement, par son comportement récent, il tourne le dos à la monnaie européenne dont il proclamait hier la nécessité.

De ce fait, l'Europe est condamnée à un immobilisme qui en accentue les inconvénients et en amoindrit les avantages.

A n'en pas douter, les faits feront bientôt justice de cet immobilisme. A cet égard, votre commission tient à souligner que, **à son sens, le VII^e Plan sera européen ou ne sera pas.**

*

* *

Dans cette optique, votre commission a tenu à reprendre, en retranchant les aspects dont il a été tenu compte (1) dans la seconde phase des travaux du Plan et en les complétant sur certains points, les « réserves » qu'elle avait émises lors du vote des Options.

— La première de ces réserves a trait au *taux de croissance de la production intérieure brute* que nous voudrions voir portée de 5,9 à 6,5 %, et à la *pression fiscale et parafiscale* qui devrait, selon nous, être ramenée à 39 % de la production intérieure brute grâce à des économies sur certaines dépenses de prestige, grâce à une gestion administrative plus rigoureuse, grâce aussi à une réduction des dépenses de la Sécurité sociale.

— La seconde de ces réserves correspond au désir qui est le nôtre de voir les *petites et moyennes entreprises* atteindre leur rythme optimum de croissance par l'obtention de moyens de financement adéquats.

— La troisième de ces réserves a trait au *rattrapage des revenus agricoles* par rapport à ceux des autres catégories socio-professionnelles.

A cette fin, nous considérons que :

— le « rendez-vous annuel » entre le Gouvernement et les organisations professionnelles agricoles devrait notamment avoir pour objet d'examiner les actions à engager pour opérer les redressements nécessaires en matière de revenus ;

— la politique d'organisation économique des producteurs devra reposer en priorité sur l'incitation au groupement et à la coopération agricole auxquels seront réservées en priorité les aides publiques ;

— la politique des prix, du soutien des marchés et des aides de l'Etat devra s'appliquer en priorité au développement de l'élevage ;

— les crédits publics (autorisations de programme) affectés au développement rural au cours du VI^e Plan devront être portés de 9,8 à 11,1 milliards de francs.

— La quatrième de ces réserves a trait au renforcement de l'action de la France en faveur de *l'intégration économique européenne* et de *la création d'une monnaie européenne*.

(1) Cf. Annexe I : suites données à l'amendement de la commission dans l'Annexe II, 2°, page 180 et suivantes, nous avons tenu à publier le texte de la lettre rectificative déposée par le Gouvernement devant l'Assemblée Nationale.

— Enfin, votre commission considère que l'objectif du VI^e Plan en matière de *logements sociaux* doit tendre à porter le chiffre prévu de 315.000 à 330.000 par an.

*
* *

Au terme de ce rapport et sous réserve des observations qui s'y trouvent développées, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter l'article unique du projet de loi, voté par l'Assemblée Nationale, modifié par l'amendement qu'elle soumet à votre approbation.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Article unique.

Amendement : A la fin de l'article unique, après les mots :
... est approuvé...

insérer les dispositions suivantes :

... sous réserve que :

1° Le taux de croissance annuel de la production intérieure brute soit porté à 6,5 % et que des économies budgétaires permettent de ramener la pression fiscale et parafiscale à 39 % de la production intérieure brute, étant entendu que le taux de croissance retenu assure un juste équilibre entre la recherche d'une expansion économique permettant d'atteindre un taux d'emploi optimum et la nécessité de ne pas accélérer les mutations, de les maîtriser et de les accompagner de mesures les rendant supportables.

A cet effet, des économies devront être accomplies par le Gouvernement :

— sur certaines dépenses de prestige (essais nucléaires militaires, Concorde, plan-calcul) et grâce à une gestion administrative plus rigoureuse ;

— sur le montant total des dépenses de la Sécurité sociale, notamment par l'accroissement du nombre des médecins conventionnés, le renforcement du contrôle de la Sécurité sociale, la suppression de la situation particulière faite aux travailleurs algériens et la nomination de commissaires du Gouvernement auprès de grandes sociétés de produits pharmaceutiques ;

— sur le montant de l'aide accordée aux pays en voie de développement ramenée de 1,24 % à 1 % du produit national brut.

2° Les petites et moyennes entreprises puissent atteindre leur rythme optimum de croissance par l'obtention de moyens de financement adéquats, à court et à long terme, qui devront être définis par le Gouvernement à l'occasion du vote de la loi de finances pour 1972.

3° Le rattrapage des revenus agricoles individuels, inscrit dans la loi d'orientation agricole du 5 août 1960 et dans le Traité de Rome, s'effectue au cours du VI^e Plan.

A cet effet :

— la conférence annuelle entre le Gouvernement et les organisations professionnelles agricoles aura pour objet d'examiner la situation de l'agriculture et de déterminer, de manière concertée, les actions à engager pour opérer les redressements nécessaires, notamment en matière de revenu ;

— la politique d'organisation économique des producteurs par le groupement et la coopération devra être considérée comme un élément fondamental du VI^e Plan ; des aides publiques leur seront réservées en priorité dès lors que leurs adhérents accepteront les disciplines de production et de commercialisation qu'implique une telle organisation ;

— la politique des prix, de soutien des marchés et d'aides de l'Etat s'appliquera en priorité au développement de l'élevage qui constitue l'objectif fondamental de l'orientation de la production agricole au cours du VI^e Plan ;

— les autorisations de programme affectées au développement rural au cours du VI^e Plan seront fixées à 11,1 milliards de francs.

4° Soit renforcée l'action de la France en faveur de l'intégration économique européenne et la création d'une monnaie européenne ; à cet égard, l'harmonisation des positions des six partenaires du Marché commun en matière de taux de change, tant entre eux que vis-à-vis du dollar, devra être recherchée dans les meilleurs délais.

5° Soit porté de 315.000 à 330.000 le nombre des logements sociaux — en particulier « locatifs » — en vue de permettre une politique de la famille, une réelle mobilité de la main-d'œuvre et le logement de certaines personnes âgées, aussi bien dans le monde rural que dans le monde urbain.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Le VI^e Plan, dit Plan de développement économique et social, annexé à la présente loi, est approuvé comme cadre des programmes d'investissements pour la période 1971-1975 et comme instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès social.

ANNEXE I

SUITES DONNEES A L'AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION AU PROJET DE LOI PORTANT APPROBATION D'UN RAPPORT SUR LES PRINCIPALES OPTIONS QUI COMMANDENT LA PREPARATION DU VI^e PLAN

Nous avons souhaité, dans cette annexe, mettre en parallèle :

- 1° Chacune des onze « réserves » exprimées dans l'amendement présenté par la Commission des Affaires économiques et du Plan lors du vote des options ;
- 2° L'engagement qu'aurait pu prendre à ce propos le Ministre du Plan, à la tribune du Sénat, lors du débat du 26 juin 1970 ;
- 3° Les suites données par le Gouvernement à ces réserves dans le rapport déposé aujourd'hui devant le Parlement.

*
* *

PREMIÈRE RÉSERVE

présentée par la Commission des Affaires économiques au rapport sur les options.

- Taux de croissance porté à 6,5 % ;
- Pression fiscale et parafiscale ramenée à 39 % de la production intérieure brute.

Engagement du Gouvernement (séance du 26 juin 1970) :

Le Commissariat général du Plan sera invité à examiner les arguments de la Commission « en faveur d'une croissance à un taux supérieur à 6 % tout en veillant à assurer un juste équilibre entre la recherche d'une expansion économique permettant d'atteindre un taux d'emploi optimum et la nécessité de ne pas accélérer les mutations, de les maîtriser et de les accompagner de mesures les rendant supportables ».

De plus, le Gouvernement réaffirme son intention de contenir la pression fiscale et parafiscale le plus près possible du niveau déjà atteint, en procédant « à des allègements de taux allant dans le sens d'une meilleure justice fiscale ».

Aucun chiffre n'est fourni.

Les choix du Plan :

- P. 12. — L'hypothèse d'un taux de croissance de la production intérieure brute de 6,5 % s'est révélée irréaliste car elle entraînerait de graves conséquences sur les mutations en cours.
- P. 16. — Taux de croissance annuelle de la production intérieure brute compris entre 5,8 et 6 %.
- Pression fiscale (p. 46) des « projections économiques » (1) :
 - Total 1970 39,4 % de la production intérieure brute.
 - Total 1975 39,8 % de la production intérieure brute.

(1) Ces « projections économiques » sont associées au VI^e Plan, mais elles n'engagent pas directement le Gouvernement.

DEUXIÈME RÉSERVE

Places réservées à Agriculture — Commerce — Tourisme.

Engagement du Gouvernement (séance du 26 juin 1970) :

« L'industrialisation devra tenir compte du rôle tenu par les autres secteurs, notamment l'agriculture, le commerce et le tourisme, dans le développement et l'équilibre de la balance des paiements. »

Rapport général du Plan.

— *Agriculture* :

Une politique de hiérarchie des prix, en adaptant la production à la demande, permettra d'assurer à l'agriculture française une place prépondérante dans la Communauté (p. 32-33 des « programmes d'actions prioritaires »). Par ailleurs, les *aides publiques* seront progressivement réservées aux agriculteurs organisés qui se soumettront à des programmes de production (p. 91 des annexes).

— *Tourisme* (p. 35). — *Actions prioritaires.*

Des engagements précis de la part des bénéficiaires d'*aides publiques*, un effort portant sur la formation professionnelle, le développement des moyens d'accueil, doivent permettre « une meilleure contribution du tourisme à l'équilibre de la balance des paiements ».

— *Commerce* (p. 35-36). — *Actions prioritaires.*

Il occupera une part croissante de la population active (2.700.000 personnes en 1975). Coopération plus étroite avec la production. Développement d'une « concurrence éclairée » et de solutions « aux problèmes humains entraînés par les mutations.

— *Taux de croissance*, figurant dans les projections économiques :

	1965 - 1970	1970 - 1975	
Industrie	6,8 %	7,5 %	} p. 16, projections économiques.
Agriculture	3 %	2,7 %	
Bâtiments, travaux publics (services com- merces)	5,4 %	5,1 %	

Tourisme (p. 28). — Aucun chiffre ne peut être avancé. On peut assister à un « doublement du déficit comme à un excédent » dans le secteur hôtelier.

TROISIÈME RÉSERVE

- *Retour à l'amortissement fiscal sur la valeur de remplacement ;*
- *Indexation des emprunts.*

Aucun engagement n'a été pris par le Gouvernement en ce sens.

QUATRIÈME RÉSERVE

Moyens de financement des P. M. E.

Engagement du Gouvernement (séance du 26 juin 1970) de faire rechercher par les Commissions du Plan tous les moyens d'accroître l'épargne nationale et de faciliter son acheminement vers les entreprises en expansion, notamment les petites et moyennes entreprises.

Rapport général du Plan :

- « Développement de l'épargne » (pp. 11 et 15) des actions prioritaires.
- Epargne et financement des investissements (p. 71) des annexes.
- 30 % de la production intérieure brute devront être consacrés aux investissements au lieu de 28 % (V^e Plan).

Le rapport va dans le sens de la réponse ministérielle au Sénat, mais n'envisage pas le cas particulier du financement des P. M. E.

CINQUIÈME RÉSERVE

Rattrapage des revenus agricoles individuels.

Engagement du Gouvernement (séance du 26 juin 1970) pour que « l'amélioration de la situation des agriculteurs » prévue par le Traité de Rome et la loi d'orientation agricole « reste un objectif fondamental de la politique des revenus », cette dernière tenant compte de la diversité des situations des agriculteurs.

Rapport général du Plan :

- Actions prioritaires (p. 75) « solidarité en agriculture » :
 - Aides de l'Etat aux régimes de protection sociale agricole ;
 - I.V.D. ;
 - Aide aux agriculteurs des zones défavorisées.
- Fiscalité directe progressive, égalité des chances (p. 95 annexes).
- Revenus : aucun chiffre n'est donné, aucun engagement précis n'est pris.

SIXIÈME RÉSERVE

Promotion d'une planification européenne.

Engagement du Gouvernement (séance du 26 juin 1970) selon lequel le Gouvernement « tendra à une harmonisation du VI^e Plan avec les politiques à moyen terme de nos partenaires européens, dans le cadre du Comité de politique économique à moyen terme de la Communauté ».

Le Plan n'envisage pas l'harmonisation communautaire dans son ensemble.

SEPTIÈME RÉSERVE

Insertion de la stratégie industrielle française dans le cadre européen.

Aucun engagement gouvernemental n'a été pris dans ce sens.

HUITIÈME RÉSERVE

Intégration économique européenne et création d'une monnaie européenne.

Engagement du Gouvernement (séance du 26 juin 1970) :

Le Gouvernement s'engage à poursuivre l'action entreprise en faveur de l'unité économique et monétaire.

Rapport sur le Plan :

Aucune rubrique n'est consacrée à la création d'une monnaie européenne.

NEUVIÈME RÉSERVE

Elargissement n'excluant pas l'approfondissement de la C. E. E.

Engagement du Gouvernement (séance du 26 juin 1970) :

Le Gouvernement s'efforcera d'élargir la C. E. E. à d'autres pays, « sous réserve que l'approfondissement ne soit pas compromis ».

Rapport du Plan :

L'élargissement de la C. E. E. n'est pas envisagé dans le rapport.

DIXIÈME RÉSERVE

Renonciation à un nouveau déplaçonnement des cotisations de Sécurité sociale.

Engagement du Gouvernement (séance du 26 juin 1970) :

Les cotisations sociales feront appel à une solidarité plus active de la part de la nation tout entière, après consultation de tous les intéressés.

Rapport du Plan :

La Sécurité sociale : actions prioritaires (p. 10). Chapitre VI (p. 73). Des actions prioritaires (p. 80). Annexes C 14 (p. 237). Financement (p. 239).

Les solutions de financement ne seront définies qu'en fonction des circonstances et notamment de l'évolution des dépenses et ces solutions seront soumises à un examen annuel du Parlement (loi du 31 juillet 1968).

Un déficit de 18 milliards de francs est prévu pour 1975.

ONZIÈME RÉSERVE

Logements sociaux portés de 315.000 à 330.000.

Engagement du Gouvernement (séance du 26 juin 1970) :

Un effort particulier sera réalisé pour la construction de logements sociaux, notamment locatifs, en vue de permettre une politique de la famille, la mobilité de la main-d'œuvre et le logement des personnes âgées ».

Aucun chiffre n'est donné concernant le nombre de logements sociaux.

Prévisions figurant au Plan :

Programmes d'actions détaillées (p. 208) : la réalisation de 315.000 équivalents-logements économiques et sociaux est prévue pour 1975.

ANNEXE II

ANALYSE DE L'AVIS DU CONSEIL ECONOMIQUE

I. — Les équilibres fondamentaux.

a) Les prévisions de la politique de l'emploi, insuffisantes dans le domaine industriel, ne tiennent pas suffisamment compte des possibilités de la main-d'œuvre.

L'accent aurait pu être mis davantage sur la formation professionnelle et le contrôle effectif de l'emploi de travailleurs étrangers.

b) *Les échanges extérieurs.* — Les prévisions en matière d'échanges extérieurs sont optimistes. Leur réalisation est subordonnée à la compétitivité de notre économie, au respect par tout nouveau partenaire des obligations communautaires, à une vigoureuse action sur les exportations.

c) *Les prix.* — Une hausse moyenne des prix inférieure à 3,2 % est peu probable.

d) *Le financement des investissements.* — Le taux d'investissement prévu (30 % de la P. I. B.) est optimiste car il suppose l'ajustement de l'épargne aux besoins d'investissement. Les actions prioritaires devront dans tous les cas être financées, et l'équilibre des finances publiques ne saurait se faire au détriment des finances locales.

e) *Les équipements collectifs.* — Leur taux de croissance doit respecter un objectif minimal de 8 %.

f) *L'aménagement du territoire.* — Il représente l'équilibre dans l'espace.

A l'objectif d'un équilibre Paris-province, il convient d'ajouter ceux d'une industrialisation des régions faibles, du développement des entreprises locales, du financement des sociétés de développement régional et d'une coordination des politiques régionales au sein de la Communauté.

Dans leur ensemble, les équilibres fondamentaux risquent de se heurter à des résistances diverses, et les moyens mis en œuvre ne permettront pas toujours de les atteindre.

II. — Les grands secteurs de l'activité.

a) *L'industrie.* — Le Conseil économique apprécie le principe du choix de secteurs prioritaires compétitifs mais attire l'attention sur la grave incidence sociale des reconversions indispensables.

Les petites et moyennes entreprises doivent participer au développement industriel.

b) *Le commerce.* — L'évolution actuelle s'accélérera, posant des problèmes d'adaptation aux petits commerçants, qu'il importera d'aider.

c) *L'artisanat.* — L'adaptation de l'artisanat à la concurrence sera facilitée notamment par la formation professionnelle et une politique fiscale cohérente.

Dans ces trois secteurs, des mesures devront faciliter la reconversion des activités et des emplois.

d) *L'agriculture.* — Le Conseil économique est satisfait des objectifs d'ensemble. Toutefois, doivent être poursuivies une meilleure orientation des productions,

l'organisation des producteurs, la modernisation des exploitations et la formation de l'homme. En outre, la concertation pourrait permettre l'examen annuel des problèmes de revenus

e) *Les services et le tourisme.* — Une hausse des prix, deux fois supérieure à celle de l'ensemble des prix, dans le secteur des services pose le problème des marges bénéficiaires.

Le Conseil économique se félicite de la place accordée au tourisme ; cependant, les mesures en faveur du tourisme social supposent une extension des aides publiques.

f) *L'énergie.* — Notre dépendance énergétique impose une amélioration de l'approvisionnement, un effort sur la production de charbon, de l'énergie nucléaire, de l'électricité et un choix réfléchi des investissements.

g) *Les transports et télécommunications.* — Un effort indispensable a été prévu en faveur des équipements collectifs. A leur financement, devrait présider la notion de service public (notamment pour les transports).

h) *La recherche.* — Les prévisions sont insuffisantes en ce domaine et devraient être portées à 2,7 % de la production intérieure brute en 1975.

III. — Les finalités essentielles du développement.

a) Le Conseil économique se félicite de la création d'un ministère de l'environnement et de la protection de la nature, mais insiste sur la nécessaire décentralisation industrielle en milieu rural et la mise en œuvre de grands travaux régionaux.

b) *Le développement urbain.* — L'effort d'industrialisation va accélérer le mouvement d'urbanisation qui se fera harmonieusement par l'installation des équipements nécessaires aux grandes agglomérations, aux villes moyennes et aux centres ruraux.

c) Le Plan, conscient du rôle joué par l'enseignement dans l'économie, devrait tendre à valoriser l'enseignement technique et à préciser les moyens d'égalisation des chances.

d) *Les conditions de travail.* — Des négociations paritaires sont capitales pour connaître les différents besoins de la main-d'œuvre.

Le Conseil économique met l'accent sur l'inadaptation de l'enseignement, l'insuffisance du relèvement des bas salaires et sur la nécessaire réduction de la durée moyenne du travail ; il déplore que le Plan ne prévoit aucune mesure concernant le personnel d'encadrement et la main-d'œuvre étrangère.

e) *Les prestations sociales :*

1° Il est regrettable que les mesures envisagées à l'égard des personnes âgées et des handicapés n'aient pu être chiffrées et qu'une revalorisation suffisante des retraites n'ait pas été prévue ;

2° La « remise en ordre » de la protection sanitaire, si elle permet des économies (4 milliards de francs), ne doit pas remettre en cause le taux de couverture actuel.

Le choix du mode de couverture du déficit de la Sécurité sociale (18 milliards en 1975) mettra en jeu les finalités du Plan.

f) *La politique familiale :*

Les études tendant à définir cette politique doivent être poursuivies.

Le pouvoir d'achat des allocations familiales ne peut être assuré que si sa masse évolue parallèlement aux salaires.

g) *Le logement.* — L'objectif de 565.000 équivalents-logement en 1975, qu'il serait souhaitable de dépasser, implique une meilleure coordination des moyens financiers et techniques, et la participation de l'Etat au secteur social (allocation logement).

Des solutions pourraient être fournies par la réforme foncière.

h) *T. O. M. - D. O. M.* — L'expansion de l'ensemble des secteurs productifs serait favorisée par la dotation d'organismes publics de crédit.

Conclusions.

Le Conseil économique ne trouve pas au Plan *un esprit suffisamment « volontariste »*.

1. — *La méthodologie.* — Les techniques de planification sont en progrès malgré quelques réserves sur leur efficacité.

Dans le cadre de l'élargissement de la consultation, le Conseil économique aurait souhaité se voir davantage associé à l'élaboration du Plan, bien que les finalités humaines aient été respectées sur son conseil.

2. — *L'expansion.* — Une croissance forte mais maîtrisée doit permettre le relèvement général du niveau de vie.

Les petites entreprises, les artisans, le petit commerce et l'agriculture doivent être associés à la *volonté d'expansion*.

L'Etat assurera l'orientation de l'expansion par la promotion de certains secteurs et le soutien des secteurs en déclin.

3. — *L'environnement international.* — L'engagement communautaire de la France aurait pu inspirer davantage l'élaboration du Plan pour les questions monétaire, agricole, commerciale ou sociale.

4. — *Un financement très tendu.* — L'équilibre des finances publiques dépend des besoins des collectivités locales, de la formation de l'épargne et de la productivité des administrations.

Le Plan, *plus préoccupé de croissance que d'équilibre*, pourra-t-il tenir son pari ?

5. — *Le progrès social et la croissance économique.* — Le financement des charges sociales reste problématique.

Un certain nombre de principes peuvent être rappelés :

— l'effort réalisé en faveur des catégories défavorisées doit s'accompagner des mesures financières nécessaires ;

— les revenus agricoles doivent bénéficier d'un rattrapage ;

— la concertation et le dialogue sont les conditions de la démocratie.

En respectant les *objectifs humains et sociaux*, le Plan assurera aux Français une amélioration de leurs conditions d'existence.

ANNEXE III

PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTEES PAR LE GOUVERNEMENT AU RAPPORT GENERAL SUR LE VI^e PLAN

I. — Après l'avis donné par le Conseil économique et social.

Dans l'introduction du rapport présenté au Parlement, le Gouvernement insiste davantage qu'il ne le faisait dans le rapport déposé devant le Conseil économique et social sur la décentralisation des décisions et la participation du personnel d'encadrement à la vie des entreprises. Comme l'engagement en avait été pris dans le rapport soumis pour avis au Conseil économique et social, le coût exact des programmes finalisés (amélioration du marché du travail, périnatalité, aide aux personnes âgées, villes nouvelles et sécurité routière) est précisé, portant ainsi de 2.900 à 3.680 millions de francs le total des dépenses d'équipement de ces programmes prises en charge par l'Etat.

Enfin, des précisions donnant aux objectifs du Plan une orientation plus nette apportent en partie des réponses aux vœux du Conseil économique.

L'EFFORT DE SOLIDARITÉ

L'aide aux catégories défavorisées.

En ce qui concerne les personnes âgées, le nouveau rapport précise que le nombre d'interventions en leur faveur va s'accroître de 50.000 unités au cours du VI^e Plan tandis qu'une amélioration des services à domicile réduira le nombre des hébergements en établissement, le coût de ce programme étant compris entre 1.000 et 1.300 millions de francs.

En ce qui concerne les handicapés et les inadaptés, les précisions sont de deux ordres : d'une part, un crédit de 45 millions doit rendre possible le placement annuel de 80.000 adultes par l'Agence nationale pour l'emploi ; d'autre part, la surveillance périnatale pour laquelle un programme finalisé de 220 millions a été prévu, pourra réduire le nombre des handicapés de naissance.

La politique de l'emploi.

La situation préoccupante du marché du travail a fait reposer pour l'essentiel l'action du Gouvernement sur le développement et le renforcement des personnels de l'Agence nationale pour l'emploi qui s'est assigné d'assurer, en 1975, 1.500.000 placements (coût total : 805 millions).

Il est envisagé également d'étendre le bénéfice de l'assurance chômage complémentaire aux salariés agricoles.

En outre, un bilan des textes législatifs réglementaires ou contractuels relatifs à l'emploi établi annuellement par la Commission de l'emploi fournira une information plus complète aux intéressés.

Concernant la formation professionnelle, une action d'actualisation et de perfectionnement des connaissances entreprises en faveur du personnel d'encadrement, facilitée par l'octroi de congés de formation (conformément à l'accord syndical du 30 avril 1971) donnera en partie satisfaction au Conseil économique préoccupé du sort de cette catégorie sociale.

LE CADRE DE VIE

Les crédits nécessaires à l'implantation des villes nouvelles, déjà fixés pour les missions d'étude et les établissements publics, sont précisés en ce qui concerne :

- le financement des voiries (1.110 millions) ;
 - les équipements sociaux et scolaires (900 millions) ;
- 142.000 logements seront ainsi achevés et 167.000 mis en chantier.

Les crédits universitaires vont en priorité à ces villes.

Le financement du programme finalisé de la sécurité routière atteindra 2.090 millions de francs, dont 400 millions seront consacrés à la réduction des points noirs de circulation.

Quant à la protection contre l'incendie de la forêt méditerranéenne, son coût n'a pas encore été fixé.

Le développement régional ne se fera pas au détriment des régions périphériques (Alsace-Lorraine). En effet, une politique communautaire permettra une harmonisation du régime des aides industrielles à ces régions, au cours du VI^e Plan.

Reprenant les indications des programmes de modernisation et d'équipement, une mesure nouvelle renforce le développement des métropoles d'équilibre et des capitales régionales par l'institution de schémas d'armature urbaine.

Par ailleurs, les fusions et les regroupements de communes ouvriront la voie à une coordination intercommunale des actions de développement rural.

LES GRANDS SECTEURS DE L'ÉCONOMIE

La politique industrielle.

Pour assurer une croissance industrielle équilibrée au niveau de la région l'Institut de développement industriel étendra son action en fournissant aux sociétés de développement régional une meilleure connaissance de l'évolution des marchés.

L'artisanat.

La protection de l'artisanat sera renforcée par la modernisation de l'équipement et l'implantation rationnelle des entreprises.

Financement des exploitations agricoles.

Il est souligné que les adhérents des organisations économiques et les exploitants des zones défavorisées recevront en priorité les fonds du Crédit agricole.

Industries agricoles et alimentaires.

L'attribution de la prime d'orientation agricole à ces industries sera désormais subordonnée au respect de la politique contractuelle d'approvisionnement.

Promotion des exportations.

Le Centre national du commerce extérieur est appelé à stimuler nos exportations par la diffusion d'informations concernant les possibilités d'implantation industrielle et commerciale à l'étranger.

II. — Lettre rectificative déposée par le Gouvernement, devant l'Assemblée Nationale,
au rapport annexé au projet de loi portant approbation
du VI^e Plan de développement économique et social.

Le rapport annexé au projet de loi portant approbation du VI^e Plan de développement économique et social est modifié comme suit :

I. — RAPPORT GÉNÉRAL

1° Page 22, insérer après le premier alinéa :

« Des mesures seront prises pour établir une proportionnalité plus étroite entre la durée d'assurance et le montant des prestations de vieillesse. De telles mesures permettront, en révalorisant substantiellement les retraites, d'accroître la liberté de choix des travailleurs en ce qui concerne l'âge de la cessation d'activité. »

2° Page 22, troisième alinéa, cinquième ligne, après les mots : « 250.000 emplois », ajouter : « au minimum ».

3° Page 30, avant le paragraphe III, ajouter le texte ci-après :

« En vue de donner leur pleine valeur aux objectifs fixés dans le Plan, le Gouvernement réalisera ou proposera les réformes de structure nécessaires afin de développer la participation dans les différents aspects de la vie économique et sociale, notamment dans le cadre des entreprises et dans celui des régions. »

4° Page 31, paragraphe 4, ajouter *in fine* :

« Dans ces villes et à l'initiative des autorités régionales, pourraient être créés des foyers d'industrialisation, bénéficiant de priorités dans leurs programmes d'équipements publics et dans l'octroi des aides aux entreprises. »

5° Page 43, troisième alinéa, remplacer les cinquième, sixième et septième lignes par le texte suivant :

« Par ailleurs sera mise en œuvre — parallèlement à ces subventions spécifiques actuelles — une subvention d'équipement globale et complémentaire, non affectée par type d'équipement et modulée selon la situation financière des collectivités. Cette subvention permettra de répartir plus équitablement l'aide de l'Etat entre les diverses collectivités, et ainsi d'élargir leur autonomie de décision. »

6° Page 101, avant-dernière phrase du deuxième alinéa, remplacer le texte actuel par le texte suivant :

« Au cours du VI^e Plan sera suscité dans toutes les agglomérations urbaines le regroupement des communes formant un tissu urbain continu. Les incitations, notamment financières, aux fusions de communes et à la constitution des communautés urbaines, et de districts seront développées ; elles seront imputées sur des crédits budgétaires ouverts à cet effet. » (1).

7° Page 127, supprimer la dernière ligne de la page et la remplacer par la phrase suivante :

« Elle nécessitera enfin des interventions appropriées et efficaces des organismes de crédit qui compléteront les efforts budgétaires pour permettre au Plan de se réaliser de façon cohérente. »

(1) Ce texte remplace aussi le premier alinéa du paragraphe II de la page 199 du volume des annexes (Annexe C. 7).

8° Page 137, ajouter la phrase suivante à la fin du deuxième alinéa :

« De même, chaque année, au cours du second trimestre, la commission des prestations sociales se réunira pour préparer l'examen auquel doit procéder le Parlement en application de la loi du 31 juillet 1968. A cette occasion, il sera procédé notamment au constat de l'évolution des prestations sociales en vue de s'assurer que leur rythme de progression est conforme à celui prévu par le Plan compte tenu, en particulier du taux de croissance de la production intérieure brute. »

9° Page 137, ajouter à la fin de la page l'alinéa suivant :

« Le présent rapport fera l'objet d'une présentation simplifiée et illustrée, dégageant l'essentiel de son contenu et qui sera largement diffusée afin d'informer l'opinion des perspectives et des conditions de développement économique et social pour les prochaines années. »

II. — ANNEXE. — LES PROGRAMMES D'ACTIONS DÉTAILLÉES

10° Page 61, supprimer l'alinéa relatif à la réforme de la patente.

11° Page 99, ajouter à la fin de la page la phrase suivante :

« Ainsi sera assurée aux agriculteurs une juste part dans la répartition des frais de l'expansion. »

12° Page 139, ajouter le texte suivant à la fin du deuxième alinéa :

« Dans les zones ou les communes classées touristiques, les pouvoirs publics attacheront une attention particulière au développement des réseaux d'électrification, d'adduction d'eau, d'assainissement et des installations d'épuration. »

13° Page 139, ajouter l'alinéa suivant à la fin de la page :

« Au cours du Plan sera mise en œuvre une réforme des structures administratives en vue d'obtenir une meilleure articulation de celles-ci avec les instances régionales et locales tant pour la programmation des équipements que pour l'animation. »

14° Page 148, paragraphe 4.2, quatrième alinéa, ajouter le texte suivant à la fin de l'alinéa :

« Assurant ainsi la réalisation de grands axes fluviaux. »

15° Page 149, la dernière phrase du dernier alinéa de la page est complétée comme suit :

« Enfin des études et acquisitions de terrains nécessaires à la réalisation progressive du schéma directeur des voies navigables. »

16° Page 156, le paragraphe 2 est modifié comme suit :

« En ce qui concerne les chèques postaux, des mesures seront prises pour tendre au rétablissement de leur équilibre par une révision de la tarification dans le cadre des usages de l'ensemble du système bancaire, et par une augmentation du rendement des fonds en dépôt. »

17° Page 212, troisième alinéa, après : « la réalisation », ajouter : « d'un minimum. »

18° Page 216, premier alinéa, la première phrase est modifiée comme suit :

« Les modalités de calcul des aides à la personne seront revues de façon à mieux moduler la dépense nette de logement en fonction des ressources. En particulier, le champ de l'application logement sera élargi aux personnes de plus de soixante-cinq ans, aux handicapés et aux jeunes travailleurs de moins de vingt-cinq ans. Enfin, les modalités de versement... » (*Sans changement.*)

19° Page 224, paragraphe 1^{er}, le premier alinéa est modifié comme suit :

« Ce minimum sera revalorisé année après année de sorte que soit assurée d'ici la fin du Plan une amélioration substantielle de la couverture des besoins des intéressés. »

20° Page 247, paragraphe III, ajouter le texte suivant *in fine* :

« Une étude sera conduite afin de prendre une mesure aussi exacte que possible pour chacune des catégories socio-professionnelles concernées, des effets de redistribution des prestations sociales. Ses résultats seront communiqués au Parlement. »

ANNEXE IV

AUDITIONS ET TRAVAUX DE LA COMMISSION

A. — Séance du 12 mai 1971.

1° MM. GUINDEY, président du Comité du financement du VI^e Plan, et PRATE, rapporteur de la Commission de l'économie générale et du financement.

MM. Guindey et Prate ont été entendus par la commission sur les *grands équilibres et le financement du VI^e Plan*.

Après avoir rappelé qu'une insuffisante stabilité monétaire était la condition première d'un financement non inflationniste du VI^e Plan, M. Guindey a défini le domaine des activités qui dépendaient du Comité du financement et a exposé les méthodes de travail adoptées par ce comité. Puis, il a énuméré les différentes sources du financement qui ont été l'objet d'autant d'études de la part des commissions financières du Plan.

Le président Bertaud a alors interrogé M. Guindey sur l'équilibre global du financement du VI^e Plan. Celui-ci a souligné le déséquilibre entre une épargne liquide, placée à court terme, et des besoins de financement à long terme — et la nécessité de recourir à la transformation, ce qui peut être dangereux lorsque les ressources transformées sont purement monétaires ; aussi serait-il souhaitable de mieux différencier l'épargne authentique de la simple monnaie et de restaurer une véritable hiérarchie des taux d'intérêt en fonction de la durée des placements.

M. Coutrot a rappelé les difficultés financières des collectivités locales dont les opérations d'investissement se révèlent plus coûteuses qu'il n'était prévu : le recours à l'emprunt auprès d'organismes privés alourdit considérablement la charge des communes et, donc, des contribuables. Il lui a été répondu que le rapport gouvernemental prévoyait une subvention globale qui se substituerait aux subventions au coup par coup.

M. Laucournet s'est inquiété des objectifs retenus par le VI^e Plan pour les assurances et des prêts effectués par celles-ci aux collectivités locales.

M. Voyant a demandé l'octroi de bonifications d'intérêt pour amoindrir les charges de remboursement des emprunts que les collectivités locales sont contraintes d'effectuer auprès d'organismes privés.

M. Filippi, rapporteur du VI^e Plan, a posé diverses questions à MM. Guindey et Prate qui ont porté, entre autres :

- sur l'équilibre des finances publiques ;
- sur la stabilisation de la pression fiscale globale ;
- sur la signification de l'expression « à revenu égal, impôt égal » ;
- sur d'éventuelles incitations à la programmation des investissements des collectivités locales ;
- sur l'égalité entre les investissements étrangers en France et les investissements français à l'étranger ;
- sur l'indexation des emprunts (M. Voyant a, sur ce point, demandé quelles étaient les conséquences d'une telle mesure).

Le président du Comité du financement et le rapporteur de la Commission de l'économie générale et du financement ont répondu que :

— les travaux du Plan, qui ont porté sur l'ensemble du compte des administrations (Etat, Sécurité sociale, collectivités locales, O. S. P. A. E.), ont abouti à un objectif d'équilibre à moyen terme ;

— une réduction de 1% de la pression fiscale coûterait 10 milliards ; or, il apparaît difficile d'obtenir des économies d'un tel montant après celles qu'a envisagées déjà la Commission de l'économie générale et du financement ;

— pour atteindre l'objectif « à revenu égal, impôt égal », il est nécessaire que les taux soient égaux et que l'assiette soit équitablement répartie. Il serait donc souhaitable d'égaliser les taux, mais pour cela il faudrait que l'assiette soit mieux répartie et c'est là tout le problème de la fraude fiscale qui n'a pas été traité dans les commissions. Du point de vue de l'impôt sur les revenus de l'épargne, M. Guindey a noté que les dividendes revenant aux actionnaires subissaient l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu, tandis que les intérêts revenant aux obligataires ne subissaient que le dernier de ces impôts ;

— le rapport gouvernemental a prévu la possibilité d'engagements pluriannuels, pour les dépenses d'équipement des collectivités locales ;

— les investissements étrangers à la Bourse de Paris sont dérisoires alors que le portefeuille français de valeurs étrangères est très important. Il serait souhaitable d'avoir davantage d'investissements de portefeuille et moins d'investissements directs en provenance de l'étranger ; par ailleurs, il faut développer considérablement les réseaux commerciaux français à l'étranger car c'est là la condition du développement des exportations françaises ;

— l'indexation n'existe pas chez nos partenaires du Marché commun ; en outre, l'entrée dans la voie de l'indexation peut mener beaucoup trop loin et établir dans l'économie française des rigidités regrettables.

2° M. René BONÉTY, *membre du Bureau confédéral de la C.F.D.T.*

Le président Bertaud a tout d'abord déclaré que la Commission avait voulu procéder à l'audition de M. René Bonéty, parce que sa centrale syndicale avait quitté les « instances » du Plan, afin de manifester sa totale divergence de vues avec les options gouvernementales du VI^e Plan.

Après avoir rappelé tous les travaux et toutes les études accomplis par sa « centrale » au cours des trois derniers Plans et l'intérêt qu'elle portait à l'impact du Plan sur la société française, M. René Bonéty a déclaré que — selon lui — le rôle du Plan avait brusquement changé : instrument volontaire de la puissance publique et modèle proposé à la Nation, tout d'abord, le Plan a eu de moins en moins d'impact sur cette société. Il semble que les planificateurs, avec le VI^e Plan, aient changé d'optique ; analysant correctement les faiblesses de l'industrialisation française, le Comité industriel en a tiré une conclusion néo-libérale qui faisait appel essentiellement aux mécanismes de l'économie de marché. Une Commission de l'industrie a été mise sur pied et le patronat français a dégagé, pour sa part, une « philosophie » nouvelle de l'économie de marché. Or, la C.F.D.T. ne pouvait pas, on le comprend, avoir la même attitude, car elle s'aperçoit que le Plan devient l'expression des classes dominantes au pouvoir et elle a voulu marquer « un coup d'arrêt » à cette dégradation ; la C.F.D.T. avait l'espoir que les travaux ayant 1985 pour horizon permettraient d'adopter pour les Français un certain style de vie et de créer un certain type de vie de la société française.

Telles sont les raisons qui ont amené la C.F.D.T. à quitter les instances du Plan. Par ailleurs, en ce qui concerne le type de croissance recherché, le patronat français a préconisé une croissance de l'ordre de 8 à 9 %. Or, derrière cette croissance rapide, il y a toute une série de conséquences incontestables et une volonté de s'orienter vers un type de société à l'américaine, la Sécurité sociale

devenant une sorte de « mutualisation », les revenus individuels étant privilégiés, les inégalités s'accroissant entre les catégories sociales. Il est certain, selon M. Bonéty, que le document gouvernemental ne privilégie plus les investissements publics et les transferts sociaux.

Ainsi, les documents actuels du Plan ne correspondent plus à ses ambitions premières. A quoi sert d'avoir longuement travaillé sur des hypothèses si les conclusions chiffrées actuelles n'y correspondent plus ?

Le rapporteur du VI^e Plan, M. Jean Filippi, a constaté l'accord des grands thèmes exprimés par M. Bonéty avec certaines des conclusions de son rapport sur les options de 1970. Sur les chiffres, il y a certes matière à discussion, mais le débat portant sur le niveau de vie et la qualité de vie est peut-être plus essentiel que les chiffres eux-mêmes : c'est d'ailleurs l'expansion qui permet d'améliorer la qualité de la vie.

En ce qui concerne la Sécurité sociale, M. Filippi a regretté que la règle classique de la séparation de l'ordonnateur et du comptable soit bafouée. Faut-il nationaliser la médecine ? Le rapporteur ne le croit pas, mais il pense néanmoins que certaines mesures doivent être prises ; quant au « profil médical », c'est une illusion.

M. René Bonéty a répondu, tout d'abord, que le retrait de la C.F.D.T. avait provoqué un choc salutaire sur l'opinion publique, car — selon elle — le Plan a été « fabriqué » selon des règles différant essentiellement de celles qui avaient été acceptées au départ.

M. Armengaud, rapporteur pour avis de la Commission des finances, a rappelé que la France se situait à l'intérieur du Marché commun et que, par conséquent, elle devait adopter des positions proches de celles de ses partenaires, ce qui lui interdisait de porter trop gravement atteinte aux lois du marché.

M. Coutrot a demandé quelle était la contrainte financière du Plan sur le budget ?

Dans ses réponses, le représentant de la C.F.D.T. a montré qu'une certaine évolution était en train de se produire en Europe à l'égard du Plan et il a cité l'exemple de l'Allemagne. Il a également déclaré que le Plan devrait désormais être davantage intégré dans les budgets annuels. Il a ajouté que nous n'avions pas actuellement les moyens d'une politique fiscale sérieuse en France.

3° M. Jean-Louis MOYNOT, *secrétaire confédéral de la C.G.T.*

Si cette centrale syndicale n'a pas abandonné toutes les Commissions du Plan, a déclaré M. Moynet, ce n'est pas qu'elle avait l'illusion de modifier les positions fondamentales du VI^e Plan.

La C.G.T. est restée, par exemple, dans les comités sectoriels de l'industrie et dans la Commission de l'économie générale ; en revanche, dans les Commissions concernant les équipements collectifs, elle s'est refusée à « répartir la pénurie », notamment en ce qui concerne l'éducation nationale.

M. J.-L. Moynet estime que la politique industrielle est orientée en faveur des grands monopoles ; il a donné lecture de la déclaration faite par M. Krasucki et lu-même devant la Commission de l'économie générale à l'issue de ses travaux, d'où il ressort que « le Plan ne peut pas être autre chose, dans les circonstances actuelles, que l'œuvre commune des représentants économiques et politiques de la classe dirigeante... ».

Le président a demandé à l'orateur ce qu'il pensait des chiffres (en volume) avancés par M. Bettencourt devant le Conseil économique et social pour la période 1970-1975 : une augmentation de la production intérieure brute de 33 % de la consommation individuelle par tête de 25 %, des transferts sociaux de 45 à 46 %, des équipements collectifs de 53 %.

M. Moynet a répondu que, devant l'évolution de la conjoncture internationale, il mettait ces chiffres en doute; de plus, le patronat français veut appliquer une politique de valorisation du salaire direct aux dépens du salaire indirect; quant aux équipements collectifs, le domaine de la santé restera dramatiquement sous-équipé; déjà le budget de 1971 se situe nettement en dessous des prévisions du Plan, à l'exception des télécommunications.

M. Filippi a déclaré, à l'issue de cet exposé, que si ce plan apparaissait aux yeux de la C.G.T. comme « le plan du patronat », il fallait prendre conscience qu'il existait au Parlement, tant à l'Assemblée Nationale qu'au Sénat, le désir d'y apporter des modifications.

B. — Séance du 26 mai 1971.

M. François-Xavier ORTOLI, *Ministre du Développement industriel et scientifique.*

Après avoir rappelé le contexte dans lequel se sont situées les négociations franco-algériennes depuis le début de 1970 (fermeture du canal de Suez, conférences de Caracas, de Téhéran et de Tripoli), le Ministre a abordé le problème des responsabilités respectives du Gouvernement français et des compagnies pétrolières.

La fiscalité était calculée sur la base de 2,08 dollars le baril de pétrole, mais l'accord de 1965 avait prévu que ce prix pourrait être révisé à partir de 1969. Les premières réunions se sont tenues entre experts au niveau gouvernemental mais sans aboutir, et en juillet 1970 le Gouvernement algérien fixait unilatéralement le prix de base à 2,85 dollars le baril.

Par ailleurs, la conjoncture internationale se détériorait, notamment en Libye où les exigences se faisaient chaque jour plus grandes.

En ce qui concerne les négociations franco-algériennes, la France n'a jamais eu une position « dure », car elle souhaitait arriver à un accord avec l'Algérie, dans le cadre général de la coopération.

Le problème du rachat des concessions françaises et des pipe-lines se posait et il fallait savoir quel serait le nouveau régime d'activité des sociétés françaises; or, en février 1971, le Président Boumediène décidait la nationalisation à 51 %. Les négociations sont maintenant repris au niveau des sociétés.

Quant à l'approvisionnement en pétrole brut, il était représenté jusqu'alors à raison de 50 % par l'Algérie-Libye, à 45 % par le golfe Persique, le reste (15 %) provenant de sources diverses.

En dehors de ces deux zones géographiques, la recherche et l'exploitation de nouveaux gisements ne poursuivent, notamment au Nigeria, dans la zone marine de l'Indonésie et dans la Mer du Nord.

Le rapport du VI^e Plan constate, en effet, que le pétrole aura, dans les années à venir, une place encore considérable et, malheureusement, la diversité géographique ne sera pas encore assez accentuée, puisque la part du Moyen-Orient et de l'Algérie-Libye sera de 60 % en 1975.

En ce qui concerne le problème de la substitution des énergies, quelles seront les conséquences de cet état de fait pour notre politique nucléaire? Le Gouvernement envisage de lancer un programme de centrales nucléaires représentant une puissance de 8.000 mégawatts au cours de la période du VI^e Plan.

M. Jean Filippi, rapporteur du VI^e Plan, a regretté que le bilan de la coopération franco-algérienne apparaisse comme particulièrement négatif. La France — a-t-il dit — n'aurait-elle pas dû jouer « la carte de la solidarité » avec les autres pays du pool des acheteurs de pétrole?

M. René Jager, rapporteur pour avis du budget de l'industrie, a posé une série de questions: incidence de la hausse du coût du pétrole brut sur notre balance des paiements et sur nos prix de revient industriels; conditions de reconversion de l'E.R.A.P. compte tenu de la nationalisation de ses effectifs en Algérie; reconsidération du plan de régression des Charbonnages de France.

M. Michel Chauty, rapporteur pour avis du budget de la recherche scientifique, a posé la question du financement des centrales nucléaires à uranium enrichi ; des possibilités de coopération européenne en ce qui concerne le réacteur « 1.000 mégawatts » ; de la commercialisation des ressources d'uranium naturel.

M. Mistral a demandé si l'état actuel du marché de l'énergie n'amènerait pas une révision de la politique de fermeture des houillères.

A M. Filippi, M. François-Xavier Ortoli a répondu, au sujet de la coopération franco-algérienne, que la langue française reste une langue d'usage dans ce pays, ce qui est — à ses yeux — très important ; quant aux travailleurs algériens, ils occupent des emplois très utiles à notre économie.

Au cours de ses autres réponses, le Ministre a notamment précisé que :

— l'augmentation du coût en devises du pétrole serait de l'ordre de 700 à 800 millions de dollars ;

— la compétitivité de nos industries ne serait pas plus atteinte que celle de nos partenaires européens ;

— la diminution de la consommation de charbon maintenait le caractère valable du plan de reconversion des régions minières ;

— le contrat de programme d'E.D.F. doit lui permettre de « boucler » ses investissements nucléaires et que les autres pays européens seront associés à la recherche du « 1.000 mégawatts » ; quant à l'approvisionnement en uranium enrichi, il est en train de se diversifier, notamment grâce à un accord avec l'Union soviétique.

C. — Séance du 27 mai 1971.

MM. Robert VERGER, *vice-président de la Confédération générale des cadres*,
et Jacques DUBOIS, *secrétaire confédéral de la C. G. C.*

La C. G. C. a participé à l'élaboration du Plan au niveau des commissions, mais elle estime que la « participation » n'y est pas une chose très réelle, les rapports étant trop souvent rédigés à l'avance. Dans l'adoption, par 122 voix, de l'avis du Conseil économique sur le VI^e Plan, la C. G. C. a voté « pour » ; en effet, le texte gouvernemental, avec les modifications proposées, est positif par rapport aux conclusions de certaines commissions.

« Quels sont les défauts du Plan ? », s'est demandé M. Verger. On y parle très peu des « cadres » de la nation et beaucoup des autres catégories sociales, ce qui lui paraît une lacune grave. Aucune mesure n'est prévue également en faveur du personnel d'encadrement dont l'éventail hiérarchique a été cependant singulièrement « écrasé » depuis la récente revalorisation du S. M. I. C. et la mensualisation.

Concernant le problème des retraites, la Confédération générale des cadres estime que l'économie française ne supporterait pas actuellement l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans, ce qui ne doit pas empêcher des dispositions particulières pour certaines catégories plus défavorisées, notamment les cadres ne retrouvant pas de travail vers l'âge de cinquante-cinq ans.

Les cadres sont très attachés à leurs régimes de retraites, gérés par des organismes privés ; la C. G. C. espère que ces régimes ne seront pas « manipulés », leurs excédents servant alors à combler le déficit des autres régimes !

Quant à la pression fiscale et parafiscale, la limite de 40 % ne doit pas être dépassée ; l'épargne qui doit atteindre 30 % de la production intérieure brute est un objectif souhaitable, bien qu'il présente des risques. Ces pourcentages sont donc des maxima, « des objectifs plausibles ». Quant à l'augmentation annuelle des prix comprise en 2,5 % et 3,2 % seulement, elle ne semble pas conforme à la réalité antérieure.

Le déficit de la Sécurité sociale préoccupe gravement la Confédération générale des cadres ; celle-ci souhaiterait que les dépenses soient comprimées, plutôt que

de voir augmenter sans cesse les cotisations. Les économies peuvent résulter du « profil médical » et de la réforme hospitalière, mais le décalage des dépenses et des recettes sera néanmoins de l'ordre de 6 milliards de francs.

La Sécurité sociale doit rester fondée sur le principe de l'assurance : c'est pourquoi la C. G. C. est fermement opposée au principe du « déplafonnement ».

Enfin, en ce qui concerne la formation professionnelle, l'effort proposé par le Plan est très important et nécessaire : actuellement, 3 millions de jeunes sont à la porte du marché du travail ; en 1975, il y en aura 4 millions. La formation permanente est un objectif qui a la faveur de la C. G. C., compte tenu, notamment, de l'évolution incessante des techniques. En dehors des 250.000 emplois industriels (qui sont un minimum), 750.000 devront être créés, ce qui n'empêchera pas encore un certain sous-emploi en 1975.

Des questions ont été posées ensuite :

— par M. Voyant, sur les régimes complémentaires de la Sécurité sociale et la quasi-impossibilité de leur transformation en dehors d'une loi votée par le Parlement ;

— par M. Pautet, sur le rôle joué par l'apprentissage, l'enseignement technique étant « le parent pauvre » de l'éducation nationale ;

— par M. Laucournet, sur la modulation des retraites complémentaires qui pourrait peut-être compenser la faiblesse de la retraite principale.

D. — Séance du 2 juin 1971.

M. Henri ROCHEREAU, *président de l'Association des grands ports français.*

Le port — a déclaré tout d'abord M. Rochereau — n'est plus seulement un lieu d'accostage, mais aussi un pôle de développement industriel et un lieu de transit pour les marchandises. En 1970, le total des marchandises accueillies dans les ports français a atteint 219,2 millions de tonnes, se répartissant en 155,8 millions de tonnes de pétrole, 24,5 de pondéreux, 38,9 d'autres marchandises.

La réalisation en valeur du V^e Plan dans le domaine des ports n'a atteint que 84 % ; cependant, les principales opérations qui y étaient prévues ont été réalisées (Dunkerque, Le Havre, Fos, etc.). Durant le V^e Plan, la modification majeure a porté sur la taille des navires qui n'a cessé de croître ; simultanément se sont imposés les porte-conteneurs, le « roll on, roll off » et les navires porte-barges.

Les options du VI^e Plan avaient mis l'accent sur le développement des principaux ports maritimes (ce qui oblige à une certaine concentration des efforts), sur l'amélioration des relations de ces ports avec leur hinterland et sur une meilleure insertion des ports français dans la concurrence internationale.

Le rapport gouvernemental sur le VI^e Plan fixe le montant des autorisations de programme à 2,3 milliards de francs, en hypothèse haute. On ne peut accepter un tel programme, qui ne correspond pas aux options du VI^e Plan, ni à la nécessité de faire front à la concurrence internationale.

Cet effort financier est très insuffisant dans le contexte communautaire, même si l'on fait abstraction de la concurrence que peuvent faire l'Espagne et, demain, la Grande-Bretagne, si elle entre dans le Marché commun. Les ports français, qui bénéficient actuellement de situations géographiques exceptionnelles et de « rentes de situation » risquent de prendre du retard vis-à-vis de ports comme Rotterdam.

Abordant le problème des liaisons des ports avec leur hinterland, M. Rochereau a regretté l'insuffisance des objectifs. Pour l'association des grands ports, il n'est pas question de savoir quel est le meilleur mode de transport : le fer, la route ou l'eau, mais il faut que les utilisateurs des ports aient le choix entre ces trois modes de transport. La liaison Rhin—Rhône s'impose, comme d'ailleurs la liaison Seine—Est.

Le commerce extérieur maritime, en valeur de fret, a ajouté le président de l'association, a atteint 6,2 milliards de francs en 1969.

En terminant son exposé, M. Rochereau a souligné qu'un autre grand problème résidait dans la volonté des pays en voie de développement de posséder bientôt leur propre flotte de commerce.

M. Pauzet a interrogé ensuite M. Rochereau sur la répartition probable du trafic pétrolier entre les ports français à la fin du VI^e Plan. M. Rochereau lui a répondu qu'une évolution favorable se dessinait en faveur de l'acheminement de pétrole vers le centre de l'Allemagne par le port de Fos et le pipe-line de la vallée du Rhône qui doit être triplé.

M. Filippi a demandé qu'on lui réponde par écrit à un certain nombre de questions précises, nécessitant des documents chiffrés.

M. Louis André, prenant Amsterdam comme exemple, a abordé le problème des dockers ; il a également interrogé M. Rochereau sur l'île artificielle prévue au Havre ainsi que sur l'avenir de Dunkerque au cours du VI^e Plan.

En conclusion, après avoir déclaré que le problème des dockers est important, mais que c'est l'ensemble de l'organisation du travail dans le port qui est à revoir, M. Rochereau a souligné que ce qui inquiète l'association des grands ports, ce n'est pas tant le montant des crédits prévus par le Plan en faveur des ports, mais le désintérêt qu'il semble manifester à l'égard des liaisons fluviales et de la desserte des ports.

E. — Séance du 9 juin 1971.

M. André BETTENCOURT, *Ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du Territoire*, qu'accompagnait M. Louis-Pierre BLANC, *Commissaire général adjoint du Plan*.

Le ministre a commencé par exposer les grandes caractéristiques du VI^e Plan.

Tout d'abord, une croissance forte et équilibrée fondée sur l'industrialisation et sur la conquête des marchés extérieurs. Pour la répartition des fruits de la croissance, la préférence a été donnée aux équipements collectifs et aux transferts sociaux plutôt qu'à la consommation individuelle. Enfin, cette croissance doit être réalisée dans le respect des équilibres et il faut noter que les travaux concernant ceux-ci ont été plus approfondis que par le passé.

Premier point, a déclaré M. André Bettencourt, l'industrialisation et son financement. Cela ne signifie nullement que l'agriculture ait été le moins du monde négligée ; il n'y aura pas de « liquidation silencieuse » de l'agriculture comme certains ont pu le dire ; quant au commerce et aux services, la seule lecture du Plan montre toute leur importance.

Pour accueillir les nouvelles générations parvenant à l'âge actif, il est nécessaire de créer 50.000 emplois industriels chaque année. En outre, pour réaliser l'équilibre de la balance des paiements, il faut obtenir un excédent d'environ 15 milliards de francs de la balance commerciale.

Pour le financement, il faut observer d'abord qu'un taux d'autofinancement semblable à celui obtenu dans les années passées a été retenu. Cela entend que les entreprises gardent sous une surveillance active leurs coûts de production et que, par ailleurs, les activités du secteur abrité de la concurrence internationale ne profitent pas de leur situation pour augmenter par trop leurs prix.

Le financement externe passe par un encouragement à l'épargne ; il faut que la véritable épargne soit réellement rémunérée. Pour assurer le financement externe de l'industrie, il faut que 40 % des ressources de financement à long et moyen terme aillent vers ce secteur ; il s'agit là d'un « retournement » par rapport à la tendance passée.

Une politique de développement du marché financier, ainsi qu'une politique d'acheminement de l'épargne liquide visant à une orientation plus favorable au secteur industriel seront mises en œuvre.

Le rythme d'investissement prévu par le Plan suppose une inflexion en hausse par rapport au passé. Certains secteurs seront principalement favorisés : la construction mécanique, la chimie, l'informatique et l'électronique, enfin les industries agricoles et alimentaires.

Le Ministre a parlé alors de la politique en matière d'équipements collectifs. Le développement des équipements collectifs, a-t-il dit, est l'une des conditions du progrès social en même temps qu'il contribue au développement économique. Par rapport à 1966-1970, c'est une accélération importante qui a été retenue. S'agissant des grandes infrastructures, M. André Bettencourt a cité les infrastructures routières (1.400 kilomètres d'autoroutes en cinq ans), portuaires et téléphoniques.

La formation professionnelle est une des cinq ou six actions-clés caractérisant le VI^e Plan ; elle devra concerner 1.700.000 personnes en 1975, car il faut mettre à la disposition des entreprises des gens suffisamment formés, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Les équipements urbains doivent croître, en volume, de plus de 80 %, notamment en infrastructures de transport.

L'effort proposé sur le plan culturel est de 2 milliards (« doublement » du niveau actuel).

En ce qui concerne le logement, il est prévu une moyenne annuelle de 510.000 logements neufs terminés dont 315.000 logements économiques et sociaux.

Après l'exposé du ministre, un certain nombre de questions lui ont été posées par les commissaires.

M. Roubert, président de la Commission des Finances, s'est inquiété de la signification du libellé de l'article unique du projet de loi relatif au VI^e Plan ; celui-ci, en effet, précise que le VI^e Plan « est approuvé comme cadre des programmes d'investissements pour la période 1971-1975 et comme instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès social ». Il a, en outre, demandé à M. André Bettencourt dans quel cadre régional serait exécuté le VI^e Plan ?

M. Armengaud a interrogé le ministre sur les moyens de financement du Plan, sur les hypothèses de prix du VI^e Plan (tant pour la France que pour l'étranger), sur la monnaie européenne et sur la collecte de l'épargne. Il a, en outre, demandé si le marché financier pourrait à la fois satisfaire les besoins de l'industrie et des collectivités locales.

M. Jean Filippi s'est déclaré plus optimiste que le Gouvernement tant en ce qui concerne le taux de croissance que pour les échanges extérieurs. Il a rappelé le désir du Sénat d'une croissance plus forte que 5,8 à 6 % et d'une limitation à 39 % de la pression fiscale globale. En ce qui concerne les dépenses sociales, il a affirmé à nouveau son étonnement qu'un médecin, obligé de son patient, soit ordonnateur de dépenses publiques en faveur de ce dernier ; il a ajouté qu'il demanderait la création d'un poste de commissaire du Gouvernement auprès des sociétés pharmaceutiques réalisant un important chiffre d'affaires.

Enfin, pour l'Europe, il a souhaité que l'approfondissement passe avant même l'élargissement ; il serait possible, a-t-il ajouté, qu'existent une zone de libre-échange comprenant la Grande-Bretagne et un « noyau » plus dur constitué par les six pays du Marché commun.

F. — Séance du 10 juin 1971.

M. Jules MILHAU, rapporteur du VI^e Plan au Conseil économique et social.

M. Milhau a, tout d'abord, tenu à préciser que le Conseil économique et social n'avait pas voté le VI^e Plan lui-même — ce qu'il n'aurait aucune qualité à faire — mais son propre avis sur le VI^e Plan ; le Conseil économique, assemblée consultative, a donc exprimé un avis objectif où l'on trouve à la fois des approbations, des réserves et des critiques.

Le rapport, ainsi que l'avis du Conseil économique et social, comprenant quatre thèmes essentiels :

- les techniques de la planification et de l'aménagement du territoire ;
- l'expansion et les problèmes qu'elle pose ;
- les finalités de la croissance ;
- les équilibres fondamentaux.

Concernant le premier thème, le Conseil économique et social a noté d'abord les progrès qu'a faits la planification, tant au point de vue technique (modèle économétrique) qu'à celui de la consultation (qui s'est élargie aux C. O. D. E. R. et aux Conseils généraux). Il s'est montré satisfait également de l'effort consenti par le VI^e Plan en faveur des équipements collectifs grâce à la place privilégiée qui leur est faite et à l'existence d'un « noyau lourd » à l'abri des accidents conjoncturels. Enfin, le Conseil économique, a ajouté M. Milhau, a constaté la coïncidence entre la durée du Plan, qui s'étend sur cinq ans, et la perspective nécessaire aux actions d'aménagement du territoire.

Concernant l'expansion, le Conseil économique a jugé satisfaisant le taux de croissance adopté par le VI^e Plan, craignant qu'une croissance plus rapide ne mette en péril les équilibres économiques et sociaux nécessaires à l'exécution de celui-ci. L'expansion économique doit être l'œuvre de toutes les entreprises de la production et de la distribution, quelle que soit leur dimension. Le Conseil économique et social, exprimant son inquiétude devant l'impression qui pouvait ressortir du VI^e Plan d'une « liquidation silencieuse » de l'agriculture, a reçu des apaisements de la part de M. André Bettencourt, Ministre du Plan. Il a enfin émis le souhait que soit réunie, chaque année, une conférence entre le Gouvernement et les organisations professionnelles afin d'examiner la situation de l'agriculture, notamment en ce qui concerne l'évolution de son revenu.

Concernant les finalités sociales et humaines du VI^e Plan, M. Milhau a souligné le regret du Conseil économique de voir les crédits consacrés à l'enseignement en recul par rapport aux options du VI^e Plan. Il a rappelé également le vœu de son assemblée d'un assouplissement des conditions de la retraite pour les cadres et travailleurs âgés qui perdent leur emploi par suite des mutations et son regret de voir abandonner la programmation quinquennale des prestations sociales. Enfin, le Conseil économique et social a souhaité que le pouvoir d'achat des allocations familiales soit assuré par une procédure analogue à celle du S. M. I. C.

Concernant les équilibres fondamentaux, le Conseil économique et social a examiné plus particulièrement l'emploi, les échanges extérieurs et le financement. Il s'est inquiété de la possibilité de créer 1.250.000 emplois au cours du VI^e Plan dans les secteurs autres que l'industrie et l'agriculture. Inquiet également de l'avenir de nos échanges extérieurs, le Conseil économique, a souligné M. Milhau, s'est étonné et a regretté de ne pas trouver dans le VI^e Plan plus de références aux décisions de Bruxelles. Enfin, le financement du VI^e Plan a été jugé très tendu et a suscité de nombreuses réserves et inquiétudes.

M. Filippi a interrogé alors M. Milhau sur les programmes finalisés, sur la pression fiscale globale, sur les prestations sociales, sur les conclusions du rapport Rueff-Armand et sur la croissance.

M. Laucournet a souhaité que le Plan soit l'occasion d'établir une permanence dans l'action et a demandé si le VI^e Plan allait en ce sens pour le secteur du logement.

M. Hector Dubois a regretté que l'on limite par trop l'agriculture à son rôle de sauvegarde de la nature et que l'on tende à négliger son rôle économique.

G. — Séance du 17 juin 1971.

M. Filippi a donné lecture de son rapport sur le projet de loi portant approbation du VI^e Plan de développement économique et social.

Il a ensuite exprimé le désir de voir la commission reprendre l'amendement qu'elle avait déposé lors du débat sur les options, après l'avoir complété sur différents points.

Un large débat s'est alors engagé, au cours duquel sont notamment intervenus : MM. Puzet (exode rural et dégradation continue du revenu agricole), Hector Dubois (aspects agricoles du VI^e Plan), Javelly, Beaujannot, Brégégère, Guillaumot, Vadepied, Charles Durand, Durieux, Kieffer et Pen.

La commission a décidé de reprendre en grande partie l'amendement qu'elle avait présenté lors du vote des options, en y ajoutant des réserves portant sur les points suivants :

— pour porter la pression fiscale à 39 p. 100, la commission propose des économies dans le domaine des dépenses de prestige, de la sécurité sociale et de l'aide aux pays en voie de développement ;

— les moyens de financement destinés aux petites et aux moyennes entreprises devront être définis par le Gouvernement à l'occasion du vote du budget de 1972 ;

— l'enveloppe des autorisations de programme pour le développement rural devra être portée de 9,8 milliards à 11,2 milliards ;

— une unification des positions divergentes des six partenaires du Marché commun, en matière de change flottant, devra être obtenue dans les meilleurs délais.

H. — Séance du 18 juin 1971.

M. Jean TAITTINGER, *Secrétaire d'Etat chargé du Budget.*

Au même titre que la politique de l'épargne, a déclaré M. Taittinger, la politique des finances publiques doit contribuer à la maîtrise de la croissance.

Le premier point consiste en l'absence d'un besoin de financement des administrations. En effet, un tel besoin de financement se traduirait par la création d'une demande supplémentaire ou par l'appel à l'épargne d'autres agents économiques.

La deuxième option est la stabilisation de la pression fiscale globale. L'aggravation de la pression fiscale augmenterait les phénomènes de refus de l'impôt.

L'Etat, a ajouté M. Taittinger, devra compenser par sa capacité de financement, le besoin de financement des autres administrations. Il devra, en outre, réduire sa pression fiscale propre. Pour parvenir à ce résultat, un certain nombre d'économies ont été envisagées : réduction du nombre des fonctionnaires engagés au cours du VI^e Plan, amélioration de la gestion des entreprises publiques, rationalisation active des choix budgétaires.

M. Taittinger a ensuite exposé les options fiscales du Plan : rapprochement des conditions d'imposition entre salariés et non salariés, aménagement de la T. V. A. par la suppression du « butoir »...

Dans le domaine de la fiscalité locale, l'objectif du VI^e Plan est de mener à bien la réforme des quatre « vieilles ».

En achevant son exposé, M. Jean Taittinger a souligné le souci de cohérence des auteurs du VI^e Plan, tout au long de l'élaboration de celui-ci ; il a ajouté que la réalisation même du Plan dépendait en très grande partie des Français, à condition qu'ils acceptent pour cela l'effort nécessaire, mais aussi de se soumettre à une certaine discipline.

M. Filippi a interrogé M. Taittinger sur divers points et notamment :

- sur le déséquilibre de la Sécurité sociale ;
- sur l'harmonisation européenne de la T. V. A. ;
- sur les places respectives, dans le VI^e Plan, de l'équilibre et de la croissance et sur le niveau auquel doit se situer cet équilibre ;
- sur la pression fiscale globale et la possibilité, pour l'Etat, de réaliser des économies, en particulier dans le domaine des dépenses de prestige ;
- sur l'amortissement fiscal sur la valeur de remplacement et l'indexation des emprunts ;
- sur la possibilité de sauvegarder les objectifs de crédits d'équipement, en dépit des fluctuations conjoncturelles ;

M. Javelly s'est inquiété du poids de la T. V. A. dont doivent s'acquitter les collectivités locales.

M. Durieux s'est déclaré en faveur de l'indexation. Il a fait remarquer que l'érosion monétaire profitait à tous les emprunteurs et en particulier à l'Etat.

M. Taittinger a notamment indiqué, dans ses réponses :

- que l'amortissement fiscal sur la valeur de remplacement aboutirait à un transfert de fonds qui pénaliserait les entreprises dynamiques au profit d'industries vieilles ;
- que les chiffres d'équipements publics inscrits dans le Plan étaient un objectif global qui devait être atteint au terme du VI^e Plan, mais que rien n'obligeait à réaliser chaque année précisément un cinquième du chiffre global ;
- que l'expansion est conditionnée par l'équilibre ;
- que l'harmonisation européenne de la T. V. A. peut se faire par une baisse en France ou une hausse chez nos partenaires de la Communauté et que, de toute manière, cette baisse ne peut intervenir trop brutalement ;
- enfin, que les conventions passées récemment par le Gouvernement avec les médecins visaient à mieux cerner le problème des dépenses de maladie.