

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (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. André ARMENGAUD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Yvon Coudé du Foresto, Georges Portmann, André Dulin, vice-présidents ; Jacques Descours Desacres, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Paul Driant, Yves Durand, Marcel Fortier, Lucien Gautier, Henri Henneguella, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Modeste Legouez, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Jean Sauvage, Robert Schmitt, Charles Suran, Louis Talamoni, Henri Tournan.

Voir les numéros :

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

Sénat : 340 et 341 (1970-1971).

Plan.

TABLE DES MATIERES

	Pages.
Introduction	5
PROPOSITIONS DE LA COMMISSION.....	9
LES ASPECTS FINANCIERS DU VI^e PLAN.....	17
PREMIERE PARTIE. — Aspects sectoriels ; le financement des investissements productifs, du logement et des équipements collectifs	23
CHAPITRE I^{er}. — Le financement de la formation brute de capital fixe des entreprises	24
Section 1. — L'agriculture	25
§ 1. — Investissements et besoin de financement	25
§ 2. — Orientations proposées par le Gouvernement	25
§ 3. — L'aide de l'Etat à l'équipement de l'agriculture	26
Section 2. — L'énergie	28
§ 1. — Problèmes communs aux différentes formes d'énergie.	28
§ 2. — Les charbonnages	30
§ 3. — Gaz de France	31
§ 4. — Electricité de France	33
§ 5. — Le pétrole	34
§ 6. — Conclusions	35
Section 3. — L'industrie, indications générales sur la formation brute de capital fixe	36
§ 1. — L'autofinancement	36
§ 2. — Le financement externe	38
Section 4. — Transports et télécommunications	40
Section 5. — Bâtiments travaux publics, Service, Commerce	43
Section 6. — Contreparties fiscales et sociales à l'effort d'investissement	44
§ 1. — Contreparties en faveur des salariés	44
§ 2. — Fiscalité et développement économique	46
CHAPITRE II. — Le financement de la construction de logements	50
§ 1. — Les objectifs	50
§ 2. — Les besoins financiers et les moyens prévus	51
§ 3. — Le prix des logements	57
§ 4. — Le problème foncier	58

	Pages.
CHAPITRE III. — Le financement des équipements collectifs	61
Section 1. — Les objectifs	61
Section 2. — Les moyens de financement	62
§ 1. — L'enveloppe de formation brute de capital fixe	64
§ 2. — L'enveloppe d'autorisations de programme.....	64
§ 3. — Les déclarations de priorité	65
§ 4. — La répartition des charges de financement	68
DEUXIEME PARTIE. — L'équilibre général	73
CHAPITRE I^{er}. — Les finances publiques	74
Section 1. — Examen des comptes de l'ensemble des administrations	74
§ 1. — La pression fiscale.....	74
§ 2. — La structure des dépenses publiques.....	80
§ 3. — L'équilibre du compte de capital des administrations..	81
Section 2. — Les finances de l'Etat.....	82
§ 1. — La fiscalité de l'Etat.....	82
§ 2. — Les dépenses de l'Etat.....	84
§ 3. — Le problème de l'équilibre budgétaire.....	86
Section 3. — Les finances locales.....	89
§ 1. — Les insuffisances du projet de VI ^e Plan.....	90
§ 2. — Réflexions sur les réformes possibles.....	94
Section 4. — Le financement de la Sécurité sociale.....	96
§ 1. — Présentation du contenu du Plan.....	96
§ 2. — Observations	98
CHAPITRE II. — L'épargne des particuliers	100
Section 1. — Les objectifs du Plan.....	100
Section 2. — Les moyens	102
§ 1. — La rémunération de l'épargne.....	102
§ 2. — La collecte de l'épargne.....	103
§ 3. — La fiscalité de l'épargne.....	104
CHAPITRE III. — L'équilibre extérieur	107
Section 1. — La balance des paiements en 1975.....	107
Section 2. — La balance commerciale.....	108
Section 3. — L'appel aux capitaux étrangers.....	111
Section 4. — L'aide au développement.....	113

	Pages.
CHAPITRE IV. — Les circuits de financement.....	114
Section 1. — Capacités et besoins de financement des agents économiques	114
Section 2. — Le tableau de financement à moyen et long terme...	115
§ 1. — La fragilité des chiffres.....	117
§ 2. — Le financement de l'industrie.....	118
Section 3. — Le marché financier.....	118
§ 1. — Les obligations	119
§ 2. — Les actions.....	119
§ 3. — Observations diverses.....	120
Section 4. — Le rôle du système bancaire.....	121
Section 5. — La « transformation » et le rôle des organismes spécialisés	123
Conclusion	125

ANNEXES

I. — Note sur les rapports des comités sectoriels.....	131
II. — Note sur les fonctions collectives.....	141
III. — Note sur le rapport de l'intergroupe d'étude des finances locales..	155
IV. — Note sur le rapport du groupe fiscalité.....	161
V. — Note sur le troisième programme de politique économique à moyen terme (1971-1975) de la C. E. E.....	169
VI. — Note sur les tableaux de financement.....	171
VII. — Tableau de financement associé au compte du 4 février 1970.....	174
VIII. — Tableau de financement associé au VI ^e Plan.....	177
IX. — Tableau d'opérations financières.....	178

ERRATUM A L'AVIS N° 342 (1970-1971)

présenté

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, après déclaration d'urgence, portant approbation du VIe Plan de développement économique et social,

par M. André ARMENGAUD
sénateur

A la page 14 de l'avis, dernier alinéa, 2e ligne, au lieu de :

"... sans écarter la règle du butoir..."

lire :

"... sans écarter la suppression de la règle du butoir..."

Mesdames, Messieurs,

La Commission des Finances du Sénat n'a pas, comme la Commission des Affaires économiques et du Plan, à se prononcer sur les choix du VI^e Plan. Elle doit seulement en examiner la cohérence, étudier si les moyens proposés et les ressources disponibles sont à la mesure des objectifs, si les ambitions du Plan sont conciliables avec l'équilibre des finances intérieures et extérieures, s'assurer que le taux de croissance retenu et les objectifs fixés n'entraînent pas de tensions de nature à mettre en péril les finances publiques et la monnaie.

Elle ne peut toutefois être indifférente aux implications des choix. La croissance proposée est fondée sur une croissance accélérée de la production industrielle au taux de 7,5 % l'an et sur un développement sensible de l'emploi lié à une formation professionnelle adaptée aux fins recherchées. L'équilibre extérieur est fondé sur un important et permanent excédent de la balance commerciale des produits industriels et sur un appel aux capitaux étrangers. Le développement industriel a pour corollaire une augmentation de l'investissement productif global au taux annuel de 7 %, lequel est conditionné par une croissance sensible des équipements collectifs qui serait portée au taux de 9 % l'an.

Les fruits de la croissance seraient mieux répartis par un redressement des revenus salariaux, l'accroissement de la solidarité entre catégories de Français grâce à des transferts accrus en faveur des inadaptés et des personnes âgées, par un aménagement régional accroissant sensiblement l'activité dans les diverses provinces de France.

L'interdépendance de ces choix simultanés pose des questions délicates : l'amélioration proposée du niveau de vie des Français est-elle fondée sur des moyens et des finalités acceptables par la

majorité d'entre eux ? L'élévation probable du revenu individuel sera-t-elle utilisée essentiellement à l'accroissement de la consommation individuelle, ou à l'aménagement du cadre de vie pour tous ? Quels sont les efforts à entreprendre par la collectivité pour rendre plus faciles la vie, le travail de chacun ? Quelles sont les obligations que l'administration doit s'imposer afin de ne pas exister pour elle-même mais de s'adapter à l'effort collectif demandé à la nation ?

Quels mécanismes devront être mis en place pour attirer l'épargne vers l'investissement productif et recueillir les fruits de ses succès, tout en veillant à répartir ces fruits de manière que chacun en recueille sa part et se sente ainsi concerné ?

Quelles mesures devront être prises pour que le terme « investissement productif » ait son plein sens et n'apparaisse pas comme réservé à l'industrialisation ? En effet le logement en quantité et qualité suffisantes et à des prix compatibles avec la nécessaire mobilité de la main-d'œuvre et sa rémunération, les équipements collectifs, les dépenses de formation professionnelle adaptées aux besoins réels de l'économie, constituent eux aussi des investissements intimement liés à ceux que nécessite l'expansion de la production car ils la conditionnent.

Quelles mesures devront aussi être décidées pour que les dépenses de fonctionnement de certains services ou institutions soient limitées à ce que postule l'équité et le prix du service rendu ? Ainsi tout laxisme dans les dépenses administratives ou de la Sécurité sociale aurait pour effet de retirer à l'investissement qui vient d'être évoqué une partie de ses ressources.

Pour sa part, la Commission des Finances ne prendra position que sur les aspects financier du Plan qui la regardent directement dans l'optique des équilibres financiers internes et externes. Ces équilibres ne peuvent être atteints sans un effort de chacun, lui-même conditionné par le fait que les mesures proposées et mises en œuvre apparaissent à tous comme équitables.

Un tel effort suppose que tous les Français se soient enfin rendu compte que notre influence mondiale à laquelle l'Histoire nous attache n'est pas fondée sur la magie du verbe ou l'évocation d'un passé parfois glorieux mais au contraire sur notre vigueur, notre efficacité dans le domaine économique. Ils doivent savoir que le Plan ne peut être jugé sur le fait qu'il a retenu ou non les reven-

dications locales ou particulières, que la satisfaction de ces dernières ne peut, si elles s'inscrivent dans les équilibres du Plan, dépendre que de sa réussite. Chez chacun, la notion de responsabilité doit être développée, vis-à-vis de soi-même et des autres, avant celle de la sécurité qui n'en est qu'un corollaire.

Mais la Commission des Finances souhaite que la commission saisie au fond ne néglige aucun des aspects des contraintes qu'imposent les équilibres dans l'expansion et fasse connaître au Sénat et au Gouvernement un sentiment clair à cet égard.

Au demeurant, et sans vouloir empiéter sur les compétences de la Commission des Affaires économiques et du Plan, la Commission des Finances doit, dès l'abord, vous faire part des très vives préoccupations que lui inspire, en ce qui concerne la philosophie même de la planification, le projet qui nous est soumis. S'agit-il encore d'un Plan ? Tout au long de son rapport, votre commission se pose cette question à laquelle malheureusement la réponse paraît le plus souvent devoir être négative. D'ailleurs le libellé même de l'article unique ne porte-t-il pas au scepticisme puisqu'on y peut lire que : « Le VI^e Plan, dit Plan de développement économique et social » n'est autre chose qu'un « cadre des programmes d'investissements » quand bien même il voudrait être aussi un « instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès social » ?

Propositions de la commission.

Malgré la gravité de ses inquiétudes, votre Commission des Finances, soucieuse de faire preuve d'esprit constructif tout en restant dans les limites de ses compétences, s'est refusée à émettre purement et simplement un avis défavorable sur le projet qui nous est soumis. Elle a donc élaboré un certain nombre de propositions. Certes, ces seules propositions ne suffisent pas à garantir un développement économique et un progrès social satisfaisants de notre pays, **mais elles constituent, selon votre commission, des conditions minima de réalisation des grandes orientations** qui pourraient être dégagées du projet de Plan, malgré l'importance des lacunes, en matière de financement notamment.

I. — Financement des investissements.

1° Aux systèmes multiples et complexes d'incitation fiscale à l'épargne longue devrait être substitué un régime aussi unifié que possible. Un tel régime consisterait, pour favoriser la formation d'une épargne nouvelle plutôt que les revenus de l'épargne existante, à accorder des avantages fiscaux aux revenus épargnés.

Ces avantages devraient être sélectifs de façon à faciliter le financement des équipements collectifs et des investissements productifs effectivement nécessaires à l'économie nationale.

2° De façon à ne pas décourager l'épargne étrangère, les revenus de portefeuille distribués aux porteurs étrangers devraient cesser d'être pénalisés, notamment en matière de double imposition grâce à la généralisation du bénéfice de l'avoir fiscal. Ces aménagements devraient faire l'objet d'une harmonisation dans le cadre de la C. E. E. tout d'abord, puis de l'O. C. D. E.

3° Au contrôle de fait assuré par le Ministère des Finances sur les concours de l'Etat et des établissements publics au financement des investissements productifs devrait être substituée une programmation officielle. Celle-ci devrait définir nettement des actions

prioritaires à engager en vue d'une implantation appropriée des activités sur le territoire et du développement des productions nécessaires à l'équilibre de notre balance des paiements.

4° Les banques devraient être autorisées à constituer en franchise d'impôt des provisions pour financement d'investissements novateurs. L'emploi de ces provisions, qui devrait intervenir dans un délai prédéterminé, serait soumis à l'agrément d'un organisme interministériel.

5° En ce qui concerne le financement des investissements des collectivités locales, il serait souhaitable de reviser le mode de notification des programmes. Le retard apporté à ces notifications et leur fractionnement entraînent en effet des augmentations de prix continuelles et ne permettent pas une organisation rationnelle des travaux.

II. — Contreparties sociales à l'effort d'investissement.

Toutes choses égales d'ailleurs, l'existence de marges d'auto-financement substantielles suppose une modération de la hausse des rémunérations distribuées et un resserrement de l'éventail des rémunérations nettes après impôts.

En contrepartie de cette modération, les entreprises devraient remettre aux Caisses de retraites des salariés des parts d'investissement. Le volume de ces distributions serait dérivé du montant de l'investissement au moyen d'un coefficient tenant compte de la part des salaires dans la valeur ajoutée de l'entreprise. Des aménagements techniques seraient à prévoir pour tenir compte des variations des actifs immobilisés du fait des amortissements ou des réévaluations.

Ces parts d'investissements n'étant pas négociables, leur émission n'entraînerait pas de charges pour les entreprises. En revanche, elles devraient être rémunérées dans les mêmes conditions que les actions (sous réserve que l'avoir fiscal correspondant devrait être porté à 100 % pour annuler la charge de l'impôt sur les bénéfices des sociétés). Les revenus ainsi constitués seraient utilisés par les caisses de retraites des salariés pour financer, selon un système de capitalisation, une amélioration progressive des régimes de retraites.

Ce système présente l'avantage d'être à la fois équitable et anti-inflationniste. En effet, il n'exerce dans l'immédiat aucune ponction sur l'épargne globale et diffère l'augmentation de consommation dont bénéficiera finalement le travailleur jusqu'au moment où il aura atteint l'âge de la retraite, c'est-à-dire à un moment où, de toute façon, l'investissement réalisé grâce à l'effort d'épargne sera arrivé à maturité et aura permis la production de nouveaux biens de consommation. Il correspond en outre à des revendications syndicales qui risquent de devenir de plus en plus vives au cours du VI^e Plan au point d'en compromettre l'équilibre général.

III. — La maîtrise du prix des sols.

La réalisation des équipements collectifs, des investissements des entreprises et des constructions de logements est gravement compromise par la hausse continue du prix des terrains, qui constitue pour quelques spéculateurs de fait ou de profession un enrichissement sans cause et grève lourdement le budget des collectivités locales.

La politique foncière suppose d'abord l'application énergique des dispositions existantes relatives à l'occupation et à l'utilisation des sols. Les moyens nécessaires devront être donnés aux collectivités locales pour leur permettre l'appropriation progressive des terrains urbanisables qui seraient alors municipalisés.

En effet, le logement devrait constituer un impératif national, ce qui implique que l'appropriation et les échanges des terrains échappent aux lois du marché.

C'est uniquement à ces conditions que les modestes autorisations de programme prévues par le Plan pour la constitution de réserves foncières ou l'aménagement d'espaces verts pourront permettre d'obtenir des résultats tant soit peu significatifs.

IV. — Le contrôle des prix.

Si devant le rythme accéléré de la hausse des prix, le Gouvernement envisageait de mettre en œuvre un contrôle des prix rigoureux, ce contrôle n'aurait de chances d'être efficace que s'il s'exerçait aussi bien au stade final du circuit de distribution qu'au niveau de la production.

Toutefois la lourdeur des moyens nécessaires le rendrait à la fois très coûteux et difficilement applicable.

Dans ces conditions, il n'y a d'alternative que dans le développement équilibré de la concurrence et la modernisation accélérée du secteur de la distribution afin d'en réduire le coût.

V. — L'équilibre extérieur.

Le Gouvernement devrait déterminer de façon beaucoup plus précise, d'une part les secteurs de la production nationale à développer par priorité pour freiner les importations et élargir l'assise des exportations et, d'autre part, les critères de choix des entreprises à inciter à un effort de cette nature.

VI. — Les finances publiques.

1° *La fraude fiscale et la répartition de la charge de l'impôt.*

La fraude fiscale empêche en France toute réforme sérieuse d'une fiscalité trop complexe. Le manque d'informations statistiques sur le prélèvement fiscal par type d'impôt et par catégorie socio-professionnelle écarte toute possibilité de parvenir à une répartition plus équitable de la pression fiscale par rapport au niveau des revenus de chacun.

Pour manifester sa volonté nettement affirmée de parvenir à un système fiscal plus équitable, le Gouvernement devrait publier un « Livre Blanc » sur la fraude fiscale (notamment en matière d'impôt sur les bénéfices des sociétés, d'impôts sur le revenu et de taxe à la valeur ajoutée), sur les moyens d'y porter remède ainsi que sur la répartition de la charge fiscale par type d'impôt, niveau de revenus et catégories socio-professionnelle.

2° *La réforme de la T. V. A.*

Dans le cadre de l'allégement de la fiscalité indirecte de l'Etat, et sans écarter la règle du butoir prévue par le Plan, priorité devrait être donnée à la réduction du taux normal et du taux intermédiaire de la T. V. A. qui, à terme, devraient être unifiés à un niveau conforme aux directives de la Communauté économique européenne. Le Gouvernement devrait proposer un calendrier pour la réalisation de cette réforme.

3° *Répartition des ressources fiscales entre l'Etat
et les collectivités locales.*

Selon le projet de Plan, la part des ressources fiscales revenant aux collectivités locales, qui a augmenté lentement mais régulièrement au cours des dernières années, se trouvera stabilisée à son niveau actuel.

Pour redresser cette orientation, un transfert de ressources de l'Etat aux collectivités locales devrait être envisagé parallèlement à l'accroissement des dépenses d'équipement mises à la charge des collectivités locales.

4° *La réforme de la fiscalité locale.*

L'accroissement souhaitable des ressources des collectivités locales nécessite la mise en œuvre d'une réforme allant au-delà des simples aménagements en cours. A cet égard, les efforts devraient notamment porter sur la recherche d'une assiette plus équitable des impôts directs locaux, condition d'un rendement accru.

Les études menées en vue de la réforme de la patente devraient être conduites de front avec celles relatives à la création d'un impôt minimum sur les entreprises, déductible de l'impôt normal sur les bénéfiques et prévoir une répartition équitable du produit de ce nouvel impôt entre l'Etat et les collectivités locales selon qu'il serait ou non substitué à la patente.

*
* *

En marge de ces suggestions, votre commission estime de son devoir d'appeler l'attention du Parlement et de l'opinion publique sur deux points essentiels que le projet du VI^e Plan néglige quelque peu ou passe sous silence :

1° Les prévisions de hausses des prix sur lesquelles repose la cohérence des projections associées au Plan et qui conditionnent le calcul du taux d'actualisation utilisé pour le choix des investissements ne semblent pas réalistes compte tenu des tendances observées au milieu de la première année d'exécution. Or, comme le

note fort justement le rapport du Comité du financement du Plan :
« L'instabilité monétaire rend illusoire les prévisions de financement d'un Plan... L'inflation se traduit par une multiplicité de prélèvements et de transferts occultes dont le résultat est que, même si les investissements prévus sont réalisés, la charge de leur financement se divise bien autrement que le Plan ne l'avait prévu. Toute la répartition du produit national entre les divers agents économiques se trouve modifiée — en général au détriment des catégories les moins bien placées pour se défendre... C'est en vérité, la conception même du Plan qui est mise en échec. » ;

2° L'équilibre financier des administrations déduit du solde de leur compte de capital est purement apparent.

En effet, d'après les recoupements que l'on peut faire à partir du tableau de financement à moyen et à long terme pour 1975, le découvert du Trésor, au sens des lois de finances, serait pour l'année terminale du Plan de 3,5 milliards de francs et le besoin de ressources externes à moyen et à long terme de l'ensemble des administrations serait de l'ordre de 16 milliards dont 4,7 seraient couverts par la « transformation ».

Les aspects financiers du VI^e Plan.

L'avis sur les options du VI^e Plan définies dans l'optique d'un environnement international ouvert à la concurrence, notamment d'un Marché commun fondé sur la libre circulation des hommes, des biens et des capitaux, et dans l'hypothèse d'une hausse très modérée des rémunérations susceptibles de freiner sensiblement la pression inflationniste, ne cachait pas les préoccupations de la Commission des Finances quant aux conditions de réalisation du Plan.

Cet avis soulignait le caractère impératif des conditions suivantes :

— freinage des dépenses publiques n'apportant pas de contribution effective au développement ;

— élargissement des moyens effectifs des collectivités locales dans le but de leur permettre un financement sain de leurs investissements collectifs ;

— efforts efficaces en vue d'assurer l'équilibre des entreprises publiques ;

— équilibre réel de la sécurité sociale, grâce à l'élimination de ses facteurs de déficit ;

— incitation décisive à l'épargne d'investissement en vue de financer les activités prioritaires ;

— réduction sensible du coût de la distribution afin que cette dernière accompagne les efforts de productivité des producteurs ;

— lois-programmes en matière de développement industriel, spécifiques à chaque profession où le besoin s'en fait sentir pour le développement de productions délaissées au profit des producteurs étrangers.

En outre, de la part de l'Etat, un effort sérieux devait être entrepris en vue de réformer les structures et les méthodes administratives complexes et rigides diluant les responsabilités entre ministres et retardant les décisions d'une part, d'assouplir

un statut uniforme et hiérarchisé de la fonction publique où toute modification de rémunération est répercutée à tous les échelons sans souci de la productivité et de l'esprit d'initiative des intéressés.

A défaut, le VI^e Plan ne serait qu'un devoir de style et non pas la manifestation d'une volonté politique.

L'avis de la Commission des Finances ajoutait que, sans mécanismes incitant effectivement l'épargne à s'investir à long terme, sans moyens appropriés de collecte de l'épargne dans ce but, sans décloisonnement des circuits financiers et réanimation du marché des valeurs, les espoirs de financement des ambitions du VI^e Plan étaient vains.

Les inquiétudes exprimées l'an dernier se sont accrues.

La première hypothèse de départ, c'est-à-dire le progrès continu de la construction européenne, comporte des incertitudes révélées par les décisions divergentes prises par les Six, à l'occasion de la crise monétaire. L'entrée probable de la Grande-Bretagne dans un marché commun divisé ne facilitera pas la reprise de décisions communautaires.

La seconde hypothèse, celle d'une hausse des prix contenue, paraît exclue du fait de deux facteurs importants :

— la persistance de l'inflation extérieure, notamment aux Etats-Unis, ne peut qu'encourager en France une tendance naturelle à la hausse des prix que des mesures disjointes ne suffisent pas à freiner ;

— la volonté affirmée par certains partenaires sociaux de ne pas se considérer liés par les objectifs du Plan et de poursuivre une politique de revendications sans sélectivité favorise la hausse des prix et conduit à l'isolement économique et à l'autarcie.

Ainsi des pressions internes et externes risquent de se conjurer au point de rendre irréaliste l'hypothèse de départ du Plan en matière de prix.

Sur le plan technique, l'inadaptation des objectifs et des moyens n'est pas moins grande, notamment la neutralité fiscale et la faiblesse des incitations à l'épargne et l'investissement qui excluent tout choix réel alors qu'un Plan implique des choix stricts et une très grande rigueur de comportement des agents économiques.

Sur les divers points rappelés ci-dessus, les réponses fournies par le rapport ne sont pas décisives, en dépit des espoirs que la Commission de l'économie générale et du financement du Plan fonde sur le dynamisme des entreprises, les effets du développement de la concurrence dans les secteurs abrités, le succès des actions de formation et d'éducation, l'évolution équitable des revenus sans hausse excessive des prix, la maîtrise des dépenses publiques et la solidarité européenne.

L'observation des faits conduit à constater :

— la persistance d'une croissance des dépenses de fonctionnement de l'Etat supérieure à celle de la production intérieure brute ;

— la sous-estimation des besoins de financement des collectivités locales dont la nature et le niveau des ressources sont mal précisées ;

— les difficultés pour assurer l'équilibre financier des entreprises publiques soumises aux aléas des aides publiques et aux rigueurs d'une tarification imposée contraire à leur autonomie ;

— la fragilité de l'équilibre financier de la Sécurité sociale fondé sur la discipline des intéressés et une légère hausse des cotisations et non sur un freinage des dépenses des plus favorisés et la mise en œuvre de réformes structurelles ;

— l'insuffisance des incitations à l'investissement risqué destiné à la reconquête du marché national et à la pénétration sur les marchés extérieurs ;

— la fragilité des prévisions dans le domaine des finances extérieures fondées sur le développement rapide de certaines branches qui ne sont pas en mesure de répondre à ce qu'on attend d'elles ;

— l'insuffisance des mesures d'orientation de l'épargne vers les emplois à long terme conformes à l'intérêt général ;

— les difficultés d'accès des non-résidents au marché financier français ;

— l'absence de lois-programmes visant au développement des productions agricoles ou industrielles qui doivent être renforcées ;

— les obstacles à une véritable concurrence dans le secteur de la distribution.

Telles sont les principales préoccupations qui s'expriment tout au long de ce rapport.

PREMIERE PARTIE

ASPECTS SECTORIELS : LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS, DU LOGEMENT ET DES EQUIPEMENTS COLLECTIFS

On peut lire à la page 45 du Rapport général sur le VI^e Plan :

« 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 % (taux déjà en augmentation sur celui des années antérieures). »

Ainsi est soulignée l'importance de l'effort d'investissement à réaliser. Il appartient à votre commission d'étudier les moyens financiers mis en œuvre à cette fin.

CHAPITRE PREMIER

LE FINANCEMENT DE LA FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE DES ENTREPRISES

Les projections économiques associées au VI^e Plan reposent sur un taux d'autofinancement de la formation brute de capital fixe (stocks exclus) des entreprises de 81,1 %, ce taux étant de 87,4 % pour les entreprises des secteurs « Energie, industries, services, commerces ».

Grâce à quelques précisions complémentaires obtenues auprès du Commissariat général du Plan, votre rapporteur a pu établir le tableau suivant. Si l'on fait la différence (colonne 3) entre les chiffres de la colonne 1 et ceux de la colonne 2, on obtient la part de la formation brute de capital fixe qui doit être financée par des ressources externes. Il faut y ajouter les ressources nécessaires au financement d'autres opérations (achat de terrains, placements financiers, prises de participation, variations de stocks) ou au contraire en soustraire les ressources à court terme, pour obtenir (colonne 4) le recours au financement externe à moyen et à long terme.

La formation brute de capital fixe des entreprises et son financement en 1975.
(Milliards de francs 1975.)

	FORMATION brute de capital fixe. (1)	RESSOURCES propres. (2)	DIFFERENCE (1) — (2) (3)	FINANCEMENT externe à moyen terme et à long terme. (4)
1. Agriculture	13,8	9	4,8	6
2. Industries agricoles et ali- mentaires	(9,1)	»	»	»
3. Energie	(16,6)	»	»	»
4. Industrie	(66,9)	»	»	»
5. Transports, télécommunica- tions	(24,6)	»	»	»
7. Bâtiments, travaux publics, services, commerce	(70,2)	»	»	»
Total « Industries, services, commerce (2 à 7) »	187,4	163,7	23,7	38,5
6. Service du logement	17,3	4,6	12,7	9,9
Total Entreprises ...	218,5	177,3	41,2	54,4

SECTION 1. — L'agriculture.

D'après les comptes prévisionnels associés au VI^e Plan la part de l'agriculture dans la production intérieure brute sera, en 1975, de 5,3 % (au lieu de 6,8 % en 1970). La population active agricole représentera 10,3 % de la population active totale (contre 13,2 % en 1970).

§ 1. — INVESTISSEMENTS ET BESOINS DE FINANCEMENT

Les investissements de l'agriculture devraient croître au taux annuel de 5,1 % pour atteindre, en 1975, le niveau de 13,8 milliards de francs par an (francs de 1975, stocks exclus), soit environ 6,3 % de la formation brute de capital fixe productive totale de l'année terminale du Plan.

Sur ce total, 9 milliards (soit à peu près 65 %) seraient financés sur les ressources propres des entreprises agricoles. Cette prévision se fonde sur une baisse du taux d'autofinancement des entreprises agricoles d'ici à 1975.

Dans ces conditions, compte tenu des opérations sur terrains, le besoin de financement de l'agriculture serait, pour l'année terminale du Plan, de 6 milliards de francs.

Il devra être fait un large appel au crédit et, à cet égard, la Commission de l'agriculture pour le VI^e Plan a demandé un accroissement des ressources budgétaires consacrées à la bonification des prêts.

Le rapport du Gouvernement ne reprend pas cette suggestion.

§ 2. — LES ORIENTATIONS PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT

Votre rapporteur déplore le caractère imprécis des déclarations d'intention contenues dans le rapport gouvernemental et que ne justifie pas, s'agissant de politiques de structures, l'existence de la politique agricole communautaire. Il a toutefois noté avec intérêt l'importance attachée à la notion d'agriculteurs « organisés » qui se distingueront des agriculteurs « groupés » par le fait qu'ils devront d'engager sur de véritables programmes de production en acceptant les disciplines qui en découlent.

Cette définition posée, votre rapporteur a essentiellement retenu du projet de VI^e Plan les orientations suivantes :

— l'Etat devra mettre en place un système de contrôle des actions menées avec son soutien et, au bout d'un certain temps, seuls les agriculteurs « organisés » pourront prétendre à des aides publiques ;

— des contrats lieront l'Etat et les organisations de producteurs, précisant les engagements de chacun ;

— si la modification de la grille actuelle des prix communautaires n'empêchait pas le développement des excédents, un système de cotisations spéciales faisant participer les producteurs à la résorption des excédents devrait être mis en place au niveau communautaire ;

— il importe que la répartition des cotisations sociales des agriculteurs tienne plus largement compte de diversités de situation par l'application d'un principe de progressivité ou, tout au moins, de proportionnalité des cotisations ;

— de même, le régime de fiscalité directe devra tenir compte, plus que dans le passé, des facultés contributives de chacun. Le régime du bénéfice réel pourrait être étendu.

Ces orientations correspondent aux recommandations de la Commission de l'agriculture du VI^e Plan et, avec les réserves que nécessite leur imprécision déjà signalée, votre rapporteur les approuve.

§ 3. — L'AIDE DE L'ETAT A L'EQUIPEMENT DE L'AGRICULTURE

Les indications contenues dans le projet de VI^e Plan sont des plus concises :

Il est prévu, au titre de la fonction « Développement rural » qui recouvre l'aménagement de l'espace rural et les équipements de production et de transformation des produits agricoles, un montant total d'investissements de 30,7 milliards de francs (francs de 1970) en cinq ans. L'enveloppe d'autorisations de programme correspondante est de 9,8 milliards (soit un peu plus de 30 % du total) en hypothèse haute et 9,3 milliards en hypothèse basse, dont 4 milliards pour les équipements productifs.

Il est difficile de rapprocher ces données qui concernent une période de cinq ans (notamment le chiffre de 4 milliards pour les autorisations de programme destinées aux équipements productifs) des indications données plus haut au sujet des investissements de l'agriculture en 1975. En effet, les notions « investissements de la branche agriculture » et « formation brute de capital fixe, développement rural » se recourent partiellement.

La Commission de l'agriculture du VI^e Plan, qui a délibéré sur un volume d'autorisations de programme de la fonction « développement rural » compris entre 9,3 et 11,1 milliards pour la durée

du Plan, a regretté l'insuffisance de l'augmentation de cette enveloppe par rapport au V^e Plan (+ 4,7 % dans l'hypothèse basse). On peut lire dans les conclusions du rapport de cette commission :

« Le rythme de progression retenu pour la part des autres secteurs est plus rapide. La commission estime que l'augmentation des crédits prévus pour le développement rural est insuffisante et ne permet pas de satisfaire les besoins d'équipement de l'agriculture, de l'espace rural et des industries agricoles et alimentaires, même dans l'hypothèse haute de 11,1 milliards. »

Or, le document présenté par le Gouvernement ne prévoit que 9,8 milliards au titre de la fonction « Développement rural ». En outre, ce chiffre constitue un maximum puisqu'il est prévu, dans la variante inférieure, une enveloppe de 9,3 milliards seulement.

En ce qui concerne la part afférente aux équipements productifs (4 milliards de francs), la Commission de l'Agriculture, tout en soulignant l'insuffisance, propose qu'elle soit répartie comme l'indique le tableau ci-dessous qui contient également des indications relatives au V^e Plan.

Equipements productifs agricoles.

*Répartition des autorisations de programme (pour cinq ans)
envisagée par la commission de l'agriculture.*

(Millions de francs 1970.)

Rubriques	VI ^e Plan	V ^e Plan	
		Prévision	Exécution
Remembrement	1.608	2.134	1.538
Aménagements hydrauliques.....	530	478	360
Bâtiments d'exploitation	940	—	790
Production forestière	218	335	201
S. A. F. E. R.	260	115	166
Conditionnement, stockage	292	333	272
F. A. S. A. S. A. - Equipement	44	181	65
Orientations des productions	21	50	29
Abattoirs et marchés d'intérêt national	93	610	742
Total	4.006	4.236	4.163

Le Plan lui-même ne propose aucune ventilation de l'enveloppe globale d'autorisations de programme et, dans ces conditions, votre commission a estimé qu'elle ne pouvait pas utilement formuler un avis sur ce point. Quant au montant global des crédits prévus, sa modicité peut soulever de légitimes inquiétudes dans la mesure où il s'agit là d'actions qui conditionnent l'avenir de l'agriculture française.

Il est tout à fait regrettable que le VI^e Plan ne contienne aucune réflexion d'ensemble sur une possible restructuration des crédits consacrés à l'agriculture ni sur les orientations à suivre en ce qui concerne les équipements collectifs agricoles.

En outre, il ne fait aucune allusion à la nécessité, à l'échelle de l'Europe, de mieux rapprocher la demande et l'offre. En effet, le F. E. O. G. A. ne pourra pas indéfiniment financer la charge à prix élevés de productions incontrôlées, sans cesse croissantes du fait de la hausse des rendements. Et pour ne pas décevoir les agriculteurs français et leur assurer en même temps, pour les productions nécessaires et bénéficiant d'un marché réel, des revenus corrects, il faudra bien entamer à l'échelle de la C. E. E., actuelle ou élargie, des négociations permettant de préciser les limites, quantitatives et qualitatives, de la préférence communautaire, les limites quantitatives des productions bénéficiant de prix garantis, les limites raisonnables aux fourchettes d'importations.

*

* * *

SECTION 2. — L'énergie.

Les besoins d'énergie du pays devraient augmenter de 5,5 % par an. En 1975, les parts des différentes formes d'énergie dans la consommation totale seraient les suivantes :

— combustibles minéraux solides.....	14 % (au lieu de 30 % en 1969)
— produits pétroliers	69 % (au lieu de 55 % en 1969)
— gaz	9 % (au lieu de 6 % en 1969)
— électricité primaire	8 % (au lieu de 9 % en 1969)

§ 1. — PROBLÈMES COMMUNS AUX DIFFÉRENTES FORMES D'ÉNERGIE

Il convient tout d'abord de prendre note de quelques observations générales contenues dans le projet de Plan.

Après les importants réajustements en hausse de 1970 et 1975, les prix de l'énergie pourraient suivre une tendance plus proche de celle du niveau général des prix. Seuls les cours de l'énergie nucléaire semblent pouvoir échapper à cette tendance.

Les investissements en métropole atteindraient, sur l'ensemble du VI^e Plan, une soixantaine de milliards de francs 1970 non compris les transports maritimes pétroliers, soit un volume supérieur d'environ 10 % à celui du V^e Plan.

Cela noté, votre commission a recherché les indications contenues dans le rapport gouvernemental au sujet du financement des investissements et de la fiscalité du secteur énergétique.

1° *Les investissements et leur financement.*

D'après les comptes prévisionnels associés au VI^e Plan, les investissements du secteur de l'énergie devraient augmenter de 2,7 % par an (au lieu de 2,1 % entre 1965 et 1970) pour atteindre, en 1975, le montant de 16,6 milliards de francs 1975, soit environ 7,6 % du total de la formation brute de capital fixe productive.

Pour ce qui concerne le financement de ces investissements, le projet de VI^e Plan indique simplement :

« Le taux d'autofinancement du secteur semble devoir s'améliorer et se rapprocher de celui des autres secteurs industriels, grâce notamment à l'amélioration de la situation financière d'E. D. F. ; cette évolution favorable permettra une diminution des concours de l'Etat aux entreprises publiques. Cependant le volume des remboursements d'emprunts sera en forte augmentation (+ 75 % d'un plan à l'autre) et les besoins bruts de ressources extérieures demeureront à un niveau élevé. »

Il résulte des projections économiques pour 1975 que, sur un montant de formation brute de capital fixe de 16,6 milliards pour l'année terminale du Plan, la moitié environ serait financée par les ressources propres des entreprises (non comprises les dotations en capital d'E. D. F. et G. D. F.). Le recours au financement externe devrait être de l'ordre de 35 milliards de francs pour la durée du VI^e Plan dont, d'après le rapport de la Commission de l'énergie, 17 % correspondraient aux dotations en capital d'E. D. F./G. D. F. et à des prêts du F. D. E. S..

2° *La fiscalité de l'énergie.*

L'imprécision du projet de Plan mérite une nouvelle fois d'être signalée. Le paragraphe consacré à la fiscalité de l'énergie reste dans les généralités :

« Le rapport sur les options a défini les principes qui doivent inspirer les réformes de la fiscalité de l'énergie : neutralité entre énergies, harmonisation européenne, abaissement relatif des prix pour le secteur industriel. Leur réalisation nécessite la suppression des discriminations qui frappent les différentes énergies.

L'étude du problème d'ensemble des taxes pesant sur l'énergie sera poursuivie activement en vue d'aboutir rapidement à des mesures concrètes.

L'extension totale ou partielle des possibilités de déduction de la T. V. A. aux fuels domestiques sera mise à l'étude pour les prochaines années. »

Tout en constatant que les principes ainsi posés coïncident avec son propre point de vue, votre Commission des Finances estime que l'imprécision de ces déclarations d'intention ne lui permettent pas de se prononcer utilement à leur égard.

Dans ces conditions, il a paru utile à votre rapporteur d'étudier, en s'aidant des rapports de la Commission de l'énergie et des comités spécialisés, les problèmes propres à chaque secteur.

§ 2. — LES CHARBONNAGES

Le VI^e Plan ne mentionne pas le montant des investissements à prévoir pour les Charbonnages de France. Votre commission n'a pu que constater cette nouvelle lacune et se référer aux travaux de la Commission de l'énergie.

D'après ceux-ci, pour l'ensemble des 5 années 1971 à 1975, les investissements des charbonnages seraient de 1.085 millions de francs courants, ce qui représente environ 15,5 % des investissements de l'ensemble des secteurs de l'énergie. Les ressources propres nettes correspondantes ne sont évaluées qu'à 145 millions (compte tenu du fait que 2,2 milliards seront consacrés à des remboursements d'emprunts, soit 13 % du montant des investissements). Le besoin de financement sera couvert par une contribution de l'Etat qui devrait d'ailleurs être plafonnée.

A cet égard, votre rapporteur a pris bonne note de l'indication suivante contenue dans le projet du VI^e Plan :

« Pour les Charbonnages de France, dont la subvention devrait se trouver stabilisée, on évitera le recours à l'emprunt, afin de permettre un important désendettement cohérent avec les perspectives de régression de la production. »

Cette orientation correspond aux conclusions de la Commission de l'énergie du VI^e Plan.

Mais sans politique européenne commune de l'énergie, faisant elle aussi jouer autant que possible la préférence communautaire en matière charbonnière, la politique d'importation est laissée au libre choix de chaque pays membre. Le risque de voir maintenir le déficit des houillères est permanent, alors qu'un mécanisme de péréquation à l'échelle de la C. E. E. entre charbons importés et

charbons autochtones réduirait sérieusement la charge imposée aux budgets nationaux et aux contribuables, et ce au profit d'activités plus rentables.

§ 3. — GAZ DE FRANCE

Les travaux du Comité du gaz révèlent la situation très préoccupante de cette branche compte tenu d'une croissance de la consommation de l'ordre de 12 % par an et de la nécessité qui en découle d'un volume d'investissements important de l'ordre de 6,5 milliards de francs courants pour la période 1971-1975, ce qui représente 9,2 % des investissements du secteur de l'énergie. Le rapport investissements hors taxe/chiffre d'affaires hors taxe serait de 32 %.

Or, pour financer ses investissements, Gaz de France ne disposerait que d'un montant de ressources propres de 1,3 milliard (après déduction de la charge d'amortissement des emprunts qui est évaluée à 1,7 milliard), ce qui ne représente que 20 % du montant des investissements.

Dans ces conditions, l'appel au financement extérieur serait voisin de 5,2 milliards et l'endettement atteindrait, en 1975, 8 milliards de francs tandis que les charges de remboursement des emprunts représenteraient 10 % du chiffre d'affaires.

D'après les travaux de la Commission de l'énergie, les dotations en capital seraient de l'ordre de 1,2 milliard de francs courants (au lieu de 980 millions pendant la durée du V^e Plan) et les prêts du F. D. E. S. se monteraient à 400 millions (160 millions pendant le V^e Plan). Il resterait donc 3,6 milliards de francs courants à trouver sur le marché financier pendant la durée du Plan.

A cette situation très inquiétante le rapport sur le VI^e Plan consacre quelques lignes :

« Il est indispensable d'accroître les capacités de financement de l'établissement et de contenir l'accroissement de son endettement sans compromettre la réalisation des investissements. A cette fin l'Etat poursuivra un effort de dotation en capital ; en outre une majoration de tarif devra intervenir dans la limite compatible avec la situation du marché des combustibles et le développement souhaitable du gaz naturel en France. Compte tenu de ce que le gaz n'occupe de situation dominante sur aucun marché, résidentiel, tertiaire ou industriel, une plus grande souplesse tarifaire pourra d'ailleurs être laissée à Gaz de France. »

Tout en exprimant son assentiment aux principes ainsi définis, votre rapporteur regrette une nouvelle fois l'imprécision du contenu du projet gouvernemental et sa position en retrait par rapport aux recommandations de la Commission de l'énergie qui sont ainsi rédigées :

« La commission propose que soit réalisé, dès le début du VI^e Plan, un ajustement tarifaire initial qui permette, au minimum, de réduire de 1 milliard de francs l'accroissement de l'endettement et de résorber le report déficitaire avant la fin du VI^e Plan ; les ressources propres nettes couvriraient alors 35 % des investissements ; un tel ajustement est compatible avec les situations présentes et prévisibles du marché de l'énergie. Les dotations en capital devraient être maintenues à un niveau au moins équivalent à celui du V^e Plan. Enfin, le fait que Gaz de France n'occupe de situation dominante sur aucun marché justifie que la liberté d'établissement de ses tarifs lui soit donnée dans les meilleurs délais. »

Par ailleurs, il serait souhaitable que soit supprimé le handicap dont pâtit Gaz de France du fait d'un régime de patente exceptionnel et qui, en proportionnant l'impôt au chiffre d'affaires, entraîne des charges de l'ordre de 6 % du prix de vente du gaz à l'industrie et 2,5 % du prix de vente du gaz à usage domestique. Ces charges seraient de 70 millions en 1971 et 165 millions en 1975. A cet égard, votre commission regrette de ne trouver dans le VI^e Plan d'autre prise de position que l'euphémisme suivant :

« Ce développement (du gaz naturel) sera sensiblement moins rapide que dans les autres grands pays européens... dont la fiscalité est plus favorable à la pénétration du gaz sur le marché de l'industrie et des centrales thermiques »

En fait, d'après les renseignements recueillis par votre rapporteur, le gaz naturel bénéficie en Allemagne d'un avantage fiscal de 40 % par rapport au fuel. Il est donc éminemment souhaitable qu'un effort d'harmonisation soit poursuivi à l'échelon européen.

Enfin, il convient de se demander si l'application de la loi du 2 août 1949 permettant, dans certaines conditions, aux inventeurs d'un gisement de gaz naturel de participer à son transport, ne devrait pas être utilisée plus largement qu'elle ne l'a été, quitte à l'aménager pour tenir compte des difficultés que son application stricte impose à la S.N.P.A. et des problèmes qu'elle pose à Gaz de France transporteur et distributeur dont le monopole n'est d'ailleurs plus de mise dans le cadre du Marché commun.

§ 4. — ELECTRICITÉ DE FRANCE

Le Plan prévoit une accélération progressive de la consommation d'électricité afin d'atteindre un taux annuel de croissance de l'ordre de 8 % par an et précise qu'E.D.F. disposera d'une plus grande liberté en matière d'établissements de tarifs.

Mais, si le Plan contient quelques indications sur le programme nucléaire, il ne mentionne pas le montant des investissements d'E.D.F. ni leur mode de financement. Cette nouvelle carence, alors qu'il s'agit d'une entreprise publique, est une preuve supplémentaire de la réalité du processus de déplanification déploré par votre rapporteur.

Si l'on se réfère une nouvelle fois au rapport de la Commission de l'énergie du VI^e Plan, on peut y lire que les investissements d'E.D.F. pour la durée du VI^e Plan seraient de l'ordre de 32 milliards (soit près de 45 % des investissements du secteur de l'énergie).

Le rapport investissements hors T.V.A./chiffre d'affaires hors taxe serait de l'ordre de 33 %.

Compte tenu d'une charge de remboursements d'emprunts de 4,3 milliards, les ressources propres nettes d'E.D.F., non compris les dotations en capital, seraient de 15,8 milliards de francs courants, soit à peu près 50 % du montant des investissements prévus pour 5 ans. Les 16 milliards de ressources extérieures proviendraient pour 2 milliards des dotations en capital (au lieu de 4,3 milliards pendant le V^e Plan), 2 milliards de prêts du F.D.E.S. (3,3 milliards pendant le V^e Plan) et le solde, soit 12 milliards, en cinq ans (contre 8 milliards de 1965 à 1970) du marché financier.

Même si le taux d'autofinancement retenu (50 % net, 70 % brut) paraît insuffisant, compte tenu des besoins accrus, la situation d'E.D.F. est moins inquiétante que celle de Gaz de France.

En effet, dans la mesure où le contrat de programme passé entre E. D. F. et l'Etat pourrait être respecté, l'augmentation de la productivité serait suffisante pour atteindre le taux d'autofinancement prévu (le contrat prévoyait une hausse des tarifs de 1,85 % par an, dans l'hypothèse d'une hausse du niveau général des prix de 2,5 % par an).

Néanmoins pèse sur le financement des investissements une sérieuse hypothèque : la hausse des prix, en 1970, a été d'environ 5,7 % et elle continue à une cadence oscillant entre 0,50 % et 1 % par mois. E.D.F. est donc condamnée à une révision des hausses accordées dans le cadre du contrat.

Si le Gouvernement, par crainte de la contagion des hausses, se refusait à accorder à E.D.F. cette révision, la marge d'autofinancement retomberait à un chiffre tel qu'ou bien les investissements seraient freinés, ou bien il faudrait faire un appel considérable aux capitaux extérieurs : marché financier, emprunts au F.D.E.S., dotation en capital, toutes mesures incompatibles avec les disponibilités publiques et privées en capitaux déjà maigres eu égard aux autres besoins, ainsi qu'avec l'équilibre financier d'E.D.F.

Ces investissements prévus sont enfin calculés un peu juste, surtout dans l'hypothèse où l'enrichissement de l'uranium ne pourrait se réaliser à l'échelle européenne.

Enfin, la surcharge fiscale imposée à E. D. F. au titre de la contribution foncière et de la patente qui atteignent 361,8 millions en 1970 (soit 14 % des dépenses d'exploitation de la production thermique et 37 % de celles de la production hydraulique) des taxes locales (312 millions en 1969) alourdit sensiblement les charges d'exploitation au-delà de ce qui serait compatible avec les conditions d'une concurrence saine avec nos partenaires de la C. E. E.

§ 5. — LE PÉTROLE

Dans le silence du Plan sur les problèmes de financement de ce secteur, votre rapporteur doit se référer à nouveau aux travaux de la Commission de l'énergie et à ceux du Comité du pétrole.

Les investissements devraient s'accroître de 3 % par an si l'on exclut les transports maritimes et 4 % si on les inclut, soit à un rythme beaucoup plus modéré que pendant le V^e Plan (+ 8,3 % par an). Leur montant, pour l'ensemble de la période quinquennale, devrait être de 29,5 milliards de francs courants.

Le rapport investissements hors taxe/chiffre d'affaires hors taxe serait ainsi de 20 %.

L'industrie pétrolière est soumise aux aléas de la conjoncture politique dans les pays producteurs et de la diversification de la recherche. De ce fait, le niveau des ressources propres est marqué par une large incertitude, liée à l'évolution des prix des produits pétroliers et des coûts. Le Comité du pétrole a noté le risque de voir le taux d'autofinancement ne pas dépasser 50 % et le caractère inévitable d'une hausse de la valorisation moyenne des produits.

La détermination des conditions de financement devra tenir compte :

— du financement sur capitaux propres que nécessitent certains besoins particuliers, notamment l'exploration ;

— du caractère international de l'activité pétrolière qui implique, d'une part, un niveau de prix en accord avec l'évolution du marché international, d'autre part une grande souplesse dans les mouvements de capitaux.

Une telle souplesse, un recours facilité au marché du long terme et un appel élargi aux marchés étrangers sont rendus nécessaires par le volume des besoins du secteur pétrolier en financements extérieurs. Ceux-ci, tant globalement que pour chaque opération particulière, sont en effet considérables par rapport aux possibilités et aux habitudes du marché financier français.

Le Comité du pétrole craint que l'industrie pétrolière ne soit conduite à un recours important à l'emprunt et au marché financier déjà trop étriqué pour des opérations de grande envergure. Le coût des emprunts en France et le poids de l'endettement alourdiront la situation des industriels du pétrole en risquant de freiner les investissements de recherche à moins d'un appel accru au Fonds de soutien des hydrocarbures.

§ 6. — CONCLUSIONS

Au terme de cet examen sectoriel, votre Commission des Finances ne peut qu'exprimer son inquiétude quant aux difficultés de financement que mettent en relief les conclusions de la Commission de l'énergie et déplorer l'absence, dans le projet de Plan proprement dit, d'un minimum d'orientations en matière d'investissements et de moyens de les financer. Dans un secteur aussi fondamental que celui de l'énergie et qui, en outre, est largement contrôlé par l'Etat, une lacune aussi grave est de nature à priver le Plan de toute signification.

*

* *

SECTION 3. — L'industrie (Bâtiments et Travaux publics exclus).

D'après les projections économiques associées au VI^e Plan, la valeur ajoutée par l'industrie doit augmenter au rythme de 7,5 % par an (contre 6,8 % entre 1965 et 1970) de sorte que la part de l'industrie dans la production nationale passerait de 32,5 % en 1970 (31 % en 1965) à 35,2 % en 1975.

La population active occupée dans l'industrie devrait représenter, en 1975, 24,5 % de la population active totale (comme en 1970).

La formation brute de capital fixe des industries atteindrait, en 1975, 66,9 milliards de francs, soit 31 % de la formation brute de capital fixe des branches productives (pourcentage analogue à celui de la part de la valeur ajoutée par l'industrie dans la production intérieure brute).

Le plan proprement dit est, ici encore, dépourvu de toute indication suffisamment précise au sujet du financement des investissements, exception faite de quelques orientations en matière de fiscalité.

Pour conduire leur étude, votre Commission des Finances et votre rapporteur ont donc dû adopter la méthode suivante :

1° Audition de personnalités compétentes des secteurs public et privé ;

2° Etude des rapports des comités sectoriels rattachés à la Commission de l'industrie. Afin d'alléger la présentation de son avis, votre rapporteur a renvoyé en annexe l'analyse qu'il a faite de ces rapports ;

3° Examen des travaux de la Commission de l'industrie du VI^e Plan et de l'intergroupe « Financement de l'industrie », ainsi que des conclusions du groupe « Fiscalité du VI^e Plan ».

Ces documents de travail ne constituant pas le Plan au sens propre, votre commission ne peut que vous proposer quelques thèmes de réflexion.

§ 1. — L'AUTOFINANCEMENT

Le montant cumulé des investissements dans l'industrie pendant la durée du VI^e Plan devrait être de plus de 50 % supérieur à celui du V^e Plan et le taux d'investissement (rapport investissements/valeur ajoutée) serait également plus élevé que dans les années 1965-1970. Finalement, comme il a déjà été indiqué plus haut, le montant de la formation brute de capital fixe de l'industrie en 1975 devrait être de 74,5 milliards de francs.

Compte tenu de la rareté des ressources externes et de l'importance que revêtent les ressources propres dans les décisions d'investissement des chefs d'entreprises, le financement d'un volume aussi important d'investissement doit se faire largement par l'utilisation des ressources propres.

Le taux d'autofinancement de la formation brute de capital fixe qui a servi de base à l'établissement des comptes prospectifs pour 1975 est, pour l'ensemble du secteur industrie, de 87,4 % (ou 84 % si on exclut le C. E. A.), ce qui est le taux le plus faible depuis 1962.

Relevant la faiblesse relative de ce taux, l'intergroupe « financement de l'industrie » a souligné le danger qu'il y a à se fixer un taux d'autofinancement trop faible. Selon le comité, si l'on veut réaliser le niveau important d'investissements qui est prévu, il faut favoriser et développer l'autofinancement.

Votre rapporteur pense cependant qu'une réserve doit être faite à cet égard car tout dépend de l'emploi des ressources d'autofinancement. En période d'argent rare et cher, ces ressources doivent essentiellement être dégagées dans les activités les plus indispensables à l'économie nationale. Dans le cadre d'une planification qui en serait une, il conviendrait donc de prévoir en matière d'utilisation des ressources d'autofinancement un certain contrôle ou du moins des incitations différenciées. Dans cette hypothèse, il serait plus aisé de remédier à certains aspects négatifs de l'autofinancement (conservation des structures économiques, voire freinage des investissements ; hausse des prix et compression des salaires pour dégager une marge substantielle entre le prix de vente à la production et le coût de production).

Ces réserves faites, votre Commission des Finances a plus particulièrement pris en considération, parmi les conclusions de la Commission de l'industrie et de l'intergroupe « Financement de l'industrie », les observations suivantes :

— il est contraire au développement industriel de faire porter le contrôle des prix uniquement sur l'industrie ; en effet, et votre commission insiste sur ce point, un tel contrôle ne remédie pas au coût trop élevé d'une trop large part du circuit de distribution qui absorbe à son profit le progrès de productivité de l'industrie et détourne de ce fait les capitaux à la recherche de placements rémunérateurs, tout en conservant des structures désuètes. La politique des prix ne doit pas sacrifier les entreprises du secteur exposé à celles du secteur abrité ;

— l'absence de réévaluation des bilans fausse l'analyse financière et nuit à une présentation exacte, notamment aux actionnaires, de la situation des entreprises ;

— l'insuffisance des fonds de roulement des entreprises entraîne des charges financières anormales et nuit à la constitution des stocks et à la formation de ressources d'autofinancement ;

— une hausse trop rapide des salaires diminuerait les marges d'autofinancement et nuirait à l'investissement.

§ 2. — LE FINANCEMENT EXTERNE

Procédant comme ci-dessus, votre commission a examiné les travaux préparatoires du VI^e Plan et a notamment retenu les observations suivantes de l'intergroupe « financement de l'industrie » et de la commission de l'industrie :

1° L'affectation à l'industrie de 39 % seulement des ressources à moyen et à long terme disponibles est insuffisante en raison des retards existant dans certaines branches ; au contraire, la part réservée au secteur abrité paraît trop élevée ;

2° Le taux élevé d'intérêt pesant sur les sommes prêtées aux entreprises nuit à leur équilibre financier, à une politique de prix rigoureuse, à l'investissement, tout en interdisant les investissements risqués ou dans les secteurs exposés. Une réduction de cette charge est demandée par l'intergroupe financement mais il n'en donne pas les moyens. La politique d'argent cher et d'obligations à intérêt élevé préconisée par le Ministère des Finances est ainsi contestée ;

3° Il n'est pas évident que l'émission envisagée d'obligations par le Crédit national ou le Crédit hôtelier soit souhaitable car c'est plutôt l'insuffisance des souscriptions d'actions qui paralyse le développement industriel français ;

4° En ce qui concerne le financement des investissements par les banques, ces dernières pourraient être autorisées à constituer une provision soustraite à l'assiette de l'impôt sur les bénéfices pour le financement d'études, de prototypes et de première commercialisation dans les industries où le lancement de matériels nouveaux est très risqué et coûteux.

Il est connu en effet que, dans certaines branches de la mécanique, les défaillances de l'industrie française nuisent au progrès technique et grèvent de façon intolérable la balance commerciale.

Cependant, l'emploi de telles provisions ne devrait bénéficier qu'à certaines activités bien définies par le Plan et après agrément du Ministère des Finances et du Ministère de tutelle de l'industrie considérée.

Le financement d'opérations pour lesquelles l'obtention de capitaux est difficile pourrait être facilité par des avantages fiscaux en faveur de la formation d'une épargne nouvelle.

Enfin il conviendrait que l'Institut de développement industriel soit l'élément moteur de ce genre d'opérations ;

5° Le financement des entreprises moyennes par des prises de participations minoritaires dans ces entreprises nécessite une rénovation du marché hors cote et un effort d'entraînement de l'I. D. I. amenant des organismes nouveaux de financement à se créer pour animer lesdites entreprises, quand elles ont un dynamisme et un potentiel intellectuel certains. Cela correspond d'ailleurs aux souhaits fréquemment exprimés de votre commission ;

6° Mention doit être faite d'une remarque essentielle qui pose une question de principe. Que doit-on financer : « l'establishment », c'est-à-dire la réputation passée, l'appartenance à un certain milieu, la richesse acquise ou au contraire le potentiel intellectuel, humain, inventif, le dynamisme associé à l'honnêteté ? Le choix de la première alternative a marqué les générations qui se sont succédé depuis 1920 sauf quelques exceptions (Télémécanique, Moulinex, Loréal, Dassault, par exemple). Il est donc temps, de l'avis de votre rapporteur, de changer de méthode, mais il ne faut pas se dissimuler que ce choix nécessite le dégagement de capitaux prêts à des risques, ce qui nous ramène à un traitement différencié de l'épargne ;

7° L'intergroupe « Financement » critique l'excès de garanties exigées par les banques pour bénéficier de leurs concours. Mais le rapport de l'intergroupe n'apporte aucun remède à la prudence actuelle qui pénalise les entreprises entreprenantes, au même titre

que l'encadrement systématique du crédit. Seul l'I. D. I. peut, dans l'état actuel des choses, remédier à la situation dans la limite de ses moyens ;

8° La finalité des investissements devrait être prise en considération pour l'établissement du calendrier des émissions d'obligations mais cela suppose une programmation concordante des investissements et des émissions ;

9° Les aides financières de l'Etat doivent être limitées à des cas bien précis d'investissements dont la rentabilité soit prévisible sinon certaine et orientée en vue de l'implantation appropriée des activités sur le territoire.

D'autres suggestions concernant plus généralement l'organisation des circuits financiers sont reprises dans la deuxième partie du présent rapport.

SECTION 4. — Transports et télécommunications.

Les branches « Transports et télécommunications » qui, d'après les comptes prévisionnels pour 1975, fourniraient 5,4 % de la production intérieure brute et occuperaient 5,2 % de la main-d'œuvre, auraient à réaliser 24,6 milliards de formation brute de capital en 1975, soit un peu plus de 11 % de la formation brute de capital des branches productives.

Les ressources propres de ces secteurs seraient, d'après le Commissariat général du Plan, de 21,3 milliards, soit un peu moins de 87 % de leurs investissements fixes. Ce taux élevé, qui a servi de base à l'établissement des projections économiques pour 1975, suscite un certain étonnement de la part de votre rapporteur. Les développements ci-dessous justifient cet étonnement.

§ 1. — LES TRANSPORTS FERROVIAIRES

On cherche en vain dans le rapport sur le VI^e Plan une indication sur les conditions de financement des dépenses d'infrastructure de la S. N. C. F. D'ailleurs, le montant même desdites dépenses n'y figure pas.

Les annexes au rapport indiquant simplement (p. 150) que la réforme en cours des rapports entre l'Etat et la Société nationale « va rendre progressivement à la S. N. C. F. la responsabilité de son équilibre financier ».

D'après les travaux de la Commission des transports et du Comité des transports intérieurs, les investissements de la S. N. C. F. devraient s'élever, pour l'ensemble des cinq années 1970-1975, à 11,1 milliards de francs 1970 (non compris le programme urbain de 1,25 milliard) dont 4,4 milliards d'installations fixes. Il s'agirait là d'un programme minimum puisque les progrès de productivité à en attendre seraient tout juste suffisants pour assurer l'équilibre financier de la S. N. C. F. au terme du VI^e Plan.

§ 2. — LES TRANSPORTS AÉRIENS

D'après les travaux du Comité des transports aériens, auxquels les silences du rapport sur le VI^e Plan obligent à se référer, les investissements des compagnies aériennes seraient, pour cinq ans, de l'ordre de 9,5 milliards de francs 1970 (dont 9 milliards pour les trois grandes compagnies : Air-France, Air-Inter et U. T. A.). Le taux moyen d'autofinancement des compagnies aériennes serait voisin de 41 %, ce qui nécessite un doublement en cinq ans des ressources propres disponibles (correspondant à la dotation d'amortissement abondée du solde disponible du compte d'exploitation moins les remboursements d'emprunts à long terme).

Par ailleurs, le Comité des transports aériens estime qu'il faudrait fixer à 3.150 millions de francs le montant de l'enveloppe « Aéroport de Paris » (opérations à engager), dont 500 millions de francs 1970 pour la desserte d'Orly et de Roissy.

La situation financière de l'aéroport de Paris, si rien n'était fait pour l'améliorer, se dégraderait jusqu'à la mise en service de Roissy-en-France. Cet établissement public est en effet obligé de recourir massivement à l'emprunt pour financer ses investissements. Le rétablissement d'un solde d'exploitation positif suppose que l'on réduise l'appel à l'emprunt par une dotation en capital.

§ 3. — LES TRANSPORTS MARITIMES

Les annexes au Rapport général sur le VI^e Plan (p. 145) indiquent qu'en ce qui concerne la flotte de commerce l'objectif est la stabilisation en 1975 du déficit de la balance des frets et passages au niveau atteint en 1969, soit 160 millions de dollars. Cet objectif, apparemment peu ambitieux, ne pourra pourtant être atteint que si les entreprises d'armement sont en mesure de financer un programme d'investissement de plus de 9 milliards de francs dont la part la plus importante ira aux navires pétroliers et aux cargos (les investissements réalisés pendant le V^e Plan étaient de l'ordre de 3,5 milliards de francs).

D'après le rapport de la Commission des transports, le financement de ce programme sera assuré pour la plus grande partie par les compagnies maritimes.

L'aide publique ne devrait pas, en effet, dépasser 400 à 500 millions de francs.

Etant donné leur faible taux d'autofinancement, les compagnies maritimes devront parvenir à mobiliser des crédits à moyen et long terme d'un volume suffisant et définir des modes de financement adaptés aux besoins des sociétés à développement rapide. L'accroissement des moyens de financement à caractère définitif des compagnies d'économie mixte de navigation (dotations en capital accordées par l'Etat, augmentation des capacités d'autofinancement) permettrait d'envisager la mise en œuvre d'un programme supplémentaire d'investissement.

§ 4. — LES TRANSPORTS ROUTIERS

(Cf. Annexe II p. 154.)

§ 5. — LES TÉLÉCOMMUNICATIONS

(Cf. Annexe II p. 152.)

Section 5. — **Batiments, travaux publics, services, commerce.**

Les branches « bâtiment, travaux publics, services, commerces », qui fourniront en 1975 36 % de la production intérieure brute et emploieront 37,1 % de la population active, devraient avoir une formation brute de capital fixe de 70,2 milliards de francs 1975, soit 32 % de la formation brute de capital fixe productive.

D'après les indications obtenues par votre rapporteur, les ressources propres de ces branches atteindraient en 1975 57,6 milliards de francs, soit 82 % de la formation brute de capital fixe.

En ce qui concerne plus particulièrement le commerce, la Commission des Finances a pris note avec satisfaction de ce que le rapport sur le VI^e Plan indique (p. 133 des annexes) que « l'ensemble du secteur bénéficiera de la suppression progressive du butoir en matière de T.V.A. ». Elle a par ailleurs examiné les perspectives de développement de ce secteur que le document précité évoque en ces termes :

« Le montant estimé des investissements du commerce (formation brute de capital fixe + terrain) pour la période du VI^e Plan s'établirait aux environs de 60 milliards de francs dont 14 pour l'année 1975, soit un taux de croissance annuelle de l'ordre de 8 % (ceci sans compter par ailleurs la croissance des besoins financiers à court terme). »

Enfin, votre rapporteur donne son assentiment aux propositions suivantes :

« L'aide aux commerçants doit être préférée à l'aide aux entreprises. Les petits commerçants touchés trop durement par les mutations en cours doivent être aidés :

« — soit pour s'adapter aux évolutions, si leur âge et leur volonté le leur permettent ;

« — soit pour abandonner la compétition commerciale dans des conditions honorables, s'ils ont atteint l'âge de la retraite. »

Mais votre rapporteur est réservé sur une méthode consistant à demander au budget de financer une telle charge. Il vaudrait mieux s'orienter vers un mécanisme de financement professionnel inspiré de celui qui a permis la restructuration de la meunerie. Des études devront être entreprises sans délai à cette fin tant le poids de la distribution est anormalement élevé.

**SECTION 6. — Contreparties fiscales et sociales
à l'effort d'investissement.**

§ 1. — CONTREPARTIES EN FAVEUR DES SALARIÉS

Toutes choses égales d'ailleurs, une augmentation des marges d'autofinancement suppose une modération de la hausse des rémunérations distribuées et un resserrement de l'éventail des rémunérations nettes après impôts.

Mais votre commission est consciente du fait que, du moins dans un premier temps, l'accroissement de richesse qui résulte de l'investissement profite directement aux seuls propriétaires des entreprises sous forme de gains en capital. Il est donc équitable de prévoir une compensation en faveur des travailleurs.

Une telle compensation est difficile à concevoir et à mettre au point. Pour y parvenir, votre rapporteur aurait aimé recueillir l'avis des organisations syndicales mais les invitations qu'il avait lancées sont restées sans suite.

Votre commission est par ailleurs soucieuse de ne pas relancer des querelles au demeurant assez vaines que certains projets d'intéressement ont soulevées dans les années passées. Elle constate simplement que la formule instaurée par le Gouvernement en 1967 ne répond pas à ses préoccupations puisque l'intéressement dont il s'agit est une participation limitée aux bénéficiaires ; or, du fait des amortissements fiscaux, ces bénéficiaires sont d'autant plus réduits qu'une entreprise investit davantage.

Votre commission considère que la compensation souhaitée ne doit en aucun cas aboutir à une diminution de l'épargne globale en réalisant un transfert de l'épargne des entreprises vers la consommation.

Par ailleurs, il semble préférable, compte tenu des prises de position habituelles des organisations de travailleurs, de prévoir une compensation globale pour l'ensemble des salariés plutôt que des compensations par entreprise.

En outre, l'hostilité tant des organisations patronales que de la plupart des syndicats ouvriers à un partage des responsabilités dans la direction des entreprises conduit votre commission à écarter un système d'actionnariat ouvrier.

Enfin, votre commission constate qu'une des grandes revendications des travailleurs est, à l'heure actuelle, l'amélioration des retraites (âge de la retraite et montant des pensions).

Dans ces conditions, la Commission des Finances propose qu'en contrepartie des investissements réalisés par les entreprises, ces dernières remettent aux Caisses de retraites des salariés des parts d'investissement. Le volume de ces distributions serait dérivé du montant de l'investissement au moyen d'un coefficient égal à la part des salaires dans la valeur ajoutée de l'entreprise. Des aménagements techniques seraient à prévoir pour tenir compte des variations de la valeur des actifs immobilisés du fait des amortissements ou des réévaluations.

Ces parts d'investissements n'étant pas négociables, leur émission n'entraînerait pas de charge pour les entreprises. En revanche, ces parts devraient être rémunérées dans les mêmes conditions que les actions (sous réserve que l'avoir fiscal leur afférent devrait être porté à 100 %). Ces revenus seraient utilisés par les Caisses de retraites des salariés pour financer, selon un système de capitalisation, une amélioration progressive des régimes de retraites.

En résumé, selon votre commission, la solution préconisée présente deux avantages majeurs :

1° Elle est conforme à l'équité. En effet, le VI^e Plan prévoit une modération de la hausse des salaires de façon à permettre un financement satisfaisant des investissements. Votre commission approuve cette orientation tout en considérant qu'elle consiste à demander aux salariés une sorte de sacrifice relatif. Pour que ce sacrifice soit plus facilement accepté et pour que l'équité soit sauvegardée, il convient de prévoir en faveur des travailleurs une compensation sous forme d'une amélioration de leur retraite ;

2° Elle est anti-inflationniste car elle n'exerce dans l'immédiat aucune ponction sur l'épargne et diffère l'augmentation de consommation dont bénéficiera finalement le travailleur jusqu'au moment

où il aura atteint l'âge de la retraite, c'est-à-dire à un moment où, de toute façon, l'investissement réalisé grâce à l'effort d'épargne sera arrivé à maturité et aura produit de nouveaux biens de consommation.

§ 2. — LA FISCALITÉ ET LE DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

Votre rapporteur a procédé à l'examen des dispositions relatives à la fiscalité des entreprises contenues dans le projet de Plan ainsi qu'à l'étude des propositions faites en la matière par la Commission de l'industrie ou le groupe « Fiscalité du VI^e Plan ».

A. — *Le contenu du VI^e Plan.*

Le projet de Plan donne plus ou moins satisfaction à quelques-unes des recommandations des comités ou commissions du VI^e Plan.

1° En matière de T. V. A., il est reconnu que la règle du butoir constitue une gêne pour le financement des investissements. En conséquence,

« Les pouvoirs publics poursuivront sa suppression progressive en tenant compte des objectifs du Plan ».

Votre rapporteur approuve cette orientation qui aura pour effet notamment de faciliter la constitution d'entreprises nouvelles. En effet, le taux de natalité des entreprises françaises est trop faible. A cet égard, la Commission des Finances recommande également la suppression de la règle du « décalage d'un mois ».

2° Dans la même optique, la constitution d'un groupe de travail qui étudiera, du point de vue fiscal, le problème de l'apparition de nouvelles entreprises et celui des entreprises en forte croissance ne peut qu'être approuvé.

Votre rapporteur, qui souhaite un aboutissement rapide des travaux de ce comité, tient dès maintenant à formuler quelques observations. Il lui semble, en effet, pour ce qui concerne l'impôt sur les bénéfiques, nécessaire de faire une distinction entre les entreprises qui s'attaquent à la difficile reconquête du marché intérieur (qui entraîne des risques appréciables compte tenu de la combativité des fournisseurs étrangers et de la qualité de leur

service après-vente) et les entreprises dont les débouchés s'accroissent régulièrement et facilement et où le seul problème est celui de la trésorerie que devrait régler une politique bancaire dynamique. Au demeurant, le point de vue de la direction générale des impôts, selon lequel l'impôt sur les bénéfices ne constitue pas un obstacle à la création d'entreprises, paraît assez fondé.

3° Les incitations fiscales aux fusions et aux apports partiels d'actifs existant au début du V^e Plan (loi du 12 juillet 1965) seront maintenues pour la durée du VI^e Plan. L'étalement du paiement du droit de 8 % sur les plus-values de cession de droits sociaux pourra être prévu.

Votre rapporteur approuve ces décisions qui correspondent aux recommandations du groupe « Fiscalité ». Il pense en effet que, s'il convient naturellement d'éviter les plus-values fictives amortissables, il faut tenir compte de ce que les avantages fiscaux d'une fusion trouvent une contrepartie dans la charge de réorganisation des services des entreprises fusionnées et de reclassement ou reconversion du personnel.

4° Pour ce qui concerne les groupes, le régime du bénéfice consolidé qui a été jusqu'à maintenant réservé à ceux qui avaient des établissements ou des filiales à l'étranger, pourra être étendu à des groupes purement nationaux dans la mesure où l'octroi de cet avantage présenterait un intérêt certain pour la réalisation des objectifs du Plan et où les possibilités budgétaires le permettraient. Ce système d'agrément permettra d'éviter les abus, tel le maintien d'entreprises déficitaires.

B. — *Autres suggestions examinées par la Commission des Finances.*

1° *Le problème de la réévaluation des bilans :*

La Commission des Finances estime que la suggestion qu'elle a présentée en ce qui concerne les contreparties sociales à l'effort d'investissement, permet d'accorder une plus grande attention au problème de la réévaluation des bilans.

Si cette réévaluation est demandée en France par les industriels, cela tient à l'érosion monétaire permanente. Nos partenaires, allemands notamment, n'en ont pas eu besoin.

Un argument fréquemment avancé contre cette réévaluation est qu'elle bénéficierait largement aux entreprises équipées de matériel vétuste. Cet argument n'est pas sérieux. En effet, la réévaluation ne doit pas être systématique et proportionnelle ; elle doit être, en matière de biens d'équipement, fondée sur leur prix d'achat, sur les amortissements antérieurs réévalués et sur leur prix de vente d'occasion, critères bien contrôlables. Des directives de la Direction générale des impôts dans ce sens permettraient d'éviter tout abus et notamment ceux d'entreprises strictement commerciales qui peuvent constituer des provisions pour variations de cours des stocks.

En tout cas, votre rapporteur estime que la discussion demeure ouverte et devrait être reprise au plus tôt avec le concours des commissions parlementaires compétentes et des spécialistes du Conseil économique et social et en liaison avec les instances de la Communauté européenne.

2° Le problème de l'impôt minimum sur les entreprises :

La répartition des charges entre les entreprises mérite examen. Il est évident qu'un système fiscal uniforme, sans nuances ou accommodements favorables à l'expansion là où elle est nécessaire, s'exerce au détriment des entreprises les plus productives.

Le principe d'un minimum d'imposition n'est pas criticable en soi, si ce minimum est déductible de l'impôt normal sur les bénéficiaires. Mais la poursuite d'une expansion accélérée et le souhait de voir naître un plus grand nombre d'entreprises nouvelles, postulent qu'une distinction soit faite entre entreprises créées pour développer une technique nouvelle, ou reconquérir le marché intérieur grâce à une production substituable aux importations, et entreprises créées pour s'insérer dans des secteurs dont les débouchés sont assurés, voire pour distribuer des frais généraux ou entretenir des parasites familiaux. Les premières devraient bénéficier d'une absence d'imposition minimale pendant un délai raisonnable : cinq ans par exemple.

Quant à la base d'imposition, la moins inéquitable serait fondée sur l'importance des capitaux propres et des emprunts contractés pour le financement de l'entreprise, ou sur la valeur des actifs

immobilisés. Il ne faudrait, au demeurant, pas prendre pour assiette de cette imposition les tarifs de la patente à moins de lier la réforme de cette contribution locale, qui constitue déjà un impôt sur les entreprises indépendant du bénéfice fiscal, à l'institution d'un impôt minimum.

Quoi qu'il en soit, l'idée paraît devoir être retenue et il est possible que son application permette de remédier partiellement à la fraude et dégage des ressources fiscales suffisantes pour alléger la charge des entreprises actives.

3° Les recommandations, reprises ailleurs dans le présent rapport, tendant à favoriser la formation d'une épargne nouvelle plutôt que les revenus de l'épargne existante auraient pour effet d'encourager les propriétaires d'entreprise de petite et moyenne dimension à développer leurs investissements.

Mais ces avantages devraient être réservés aux investissements permettant de combler les déficiences de l'industrie française ou de financer les équipements publics, notamment ceux à la charge des collectivités locales.

CHAPITRE II

LE FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

§ 1. — LES OBJECTIFS

En termes physiques, le programme de logements défini en vue de la satisfaction des besoins nouveaux liés à l'expansion démographique et au phénomène d'urbanisation, de l'amélioration des conditions de logements des plus défavorisés et du renouvellement du parc immobilier, est ainsi fixé pour le VI^e Plan :

— 510.000 logements achevés chaque année correspondant à un volume d'investissements de 560.000 équivalents-logements dont 315.000 logements sociaux réalisés grâce à des aides publiques ;

— 250.000 logements modernisés par an.

La réalisation de ces objectifs permettrait de réduire d'un tiers par rapport à 1968 le nombre des logements surpeuplés et de 55 à 35 % du parc, le nombre des logements dépourvus de confort.

Elle suppose notamment un ralentissement de la hausse des prix des logements grâce à la politique foncière définie par le Plan et à l'accroissement de la productivité dans le secteur du bâtiment.

La politique suivie en matière de logement reposera sur une meilleure utilisation des moyens financiers, une refonte de l'en-

semble des aides publiques tenant compte « de l'amélioration sensible de la solvabilité des ménages », la libéralisation du marché du logement et le développement de la concurrence.

Pour développer l'offre en fonction de la demande solvable, le rapport gouvernemental envisage :

— en faveur des plus défavorisés, la réalisation de programmes spécifiques et l'amélioration de l'habitat ancien ;

— le développement de la construction au niveau intermédiaire grâce à la réforme des mécanismes d'intervention du Crédit foncier et à l'accroissement d'autres sources de financement, provenant de la Caisse des Dépôts et Consignations, de l'épargne-crédit et de la contribution de 1 % sur les salaires ;

— pour accroître la solvabilité des ménages aux ressources moyennes, d'améliorer la collecte de l'épargne (créations de mécanismes nouveaux tels que bons d'épargne-logement, création de S.I.C.A.V. immobilières, développement du marché hypothécaire), de développer la concurrence pour réduire le coût du crédit, d'accroître enfin l'efficacité des exonérations fiscales.

La réforme des aides sociales au logement tendra à en renforcer la vocation sociale en les modulant en fonction des ressources.

§ 2. — LES BESOINS FINANCIERS ET LES MOYENS PRÉVUS

Votre commission a estimé que pour juger de la valeur de ces dispositions, il convenait de déterminer aussi précisément que possible les besoins de financement auxquels elles correspondent et sur lesquels le rapport gouvernemental observe une discrétion prudente. Ces besoins viennent en effet en concurrence avec ceux des entreprises et des équipements publics dans le drainage de l'épargne.

Le tableau suivant donne le montant prévu de la formation brute de capital fixe logements en 1975 établi d'après les données figurant dans la version provisoire des projections économiques pour 1975 associées au VI^e Plan et du compte provisoire associé au Plan.

	FORMATION brute de capital fixe.	TERRAINS	TOTAL	RESSOURCES propres.	FINANCEMENT extérieur à moyen et long terme.	OBSERVATIONS
	(En milliards de francs.)					
Entreprises (O. P. H.L.M.)	17,3	2,1	19,4	4,6	9,9	(1)
Ménages	58,5	7	65,5	40,6	25,1	
Total	75,8	9,1	84,9	45,2	35	

(1) Pour les entreprises, l'écart de 4,9 milliards de francs entre le montant de la formation brute de capital fixe (terrains compris) et la somme des ressources propres et du financement externe à moyen ou long terme correspond à un financement monétaire.

Le coût des terrains est évalué à 12 % du prix des logements. Quant aux ressources propres elles représentent pour les entreprises un peu moins du quart et pour les ménages un peu plus de la moitié des investissements.

Les conditions dans lesquelles sera assurée la satisfaction des besoins de financement externe est indiquée dans le tableau de financement à moyen et long terme pour 1975 (ligne 4) figurant en annexe VIII à ce rapport.

On doit noter, toutefois, qu'en raison de la complexité des circuits de financement du logement, la contribution nette des divers prêteurs est assez différente de leur part respective dans la distribution du crédit. Le tableau ci-après des concours nets au logement en 1969 illustre bien l'écart existant entre l'apparence et la réalité et met en évidence l'importance de la contribution apportée au financement du logement par la Caisse des Dépôts et Consignations, la Banque de France et les organismes de crédit mutuel.

Ce tableau fait apparaître dans la première colonne la distribution des crédits au logement, et, dans la seconde, le financement effectif de ces crédits, après imputation des prêts, avances, subventions, etc., effectués entre les intermédiaires financiers. Une dernière colonne rappelle le montant total de l'épargne collectée par chaque intervenant.

Concours nets au logement en 1969

(en milliards de francs).

	DISTRIBU- TION	FINAN- CEMENT	EPARGNE collectée.
Trésor public	(1) — 0,5	(2) 1,8	2,1
Caisse des Dépôts et Caisses d'épargne..	1,2	(3) 7,7	13,4
Caisse de prêts aux H. L. M.....	7,4	»	»
Crédit foncier et comptoir des entre- preneurs	3,4	(4) 1,8	1,5
Banque de France.....	»	(5) 5,3	»
Banques et établissements financiers....	9	(6) 2,4	12,7
Crédit agricole, Crédit mutuel, Crédit coopératif	3,5	(7) 4	5,8
Compagnies d'assurances et Caisses de retraite	0,2	(8) 1,2	5,7
Sociétés immobilières d'investissement..	0,5	0,5	0,5
Totaux partiels	24,7	24,7	41,7
Prêts consentis avec le 1 % sur les salaires	1,1	1,1	
Prêts de la Sécurité sociale et des col- lectivités locales	0,1	0,1	
Totaux	25,9	25,9	

(1) Chiffre négatif : il s'agit de remboursements opérés sur les prêts consentis directement aux organismes d'H. L. M. par la Caisse des Dépôts pour le compte de l'Etat avant la création de la Caisse de prêts aux H. L. M.

(2) Subvention de l'Etat à la Caisse de prêts aux H. L. M. = 2,3 moins les remboursements ci-dessus (0,5).

(3) Soit 1,2 — réescompte à la Banque de France de crédits à moyen terme (0,1) + achat de billets hypothécaires (1) + avances à la Caisse de prêts aux H. L. M. (5,1) + avances au C. F. F. par l'intermédiaire de la C. A. C. O. M. (0,5).

(4) Soit 3,4 — prêts spéciaux et crédits à moyen terme réescomptés à la Banque de France (0,5) — avances reçues de la C. D. C. par l'intermédiaire de la C. A. C. O. M. (0,5) — emprunts réservés aux compagnies d'assurances et bons à moyen terme en circulation (0,6).

(5) Réescompte de prêts spéciaux (0,2), de crédits à moyen terme (4,8), et bons à moyen terme du C. F. F. (0,3).

(6) Soit 9 — réescompte à la Banque de France de crédits à moyen terme (4,4) — émission de billets hypothécaires (2,2).

(7) Soit 3,5 + achat de billets hypothécaires (0,5).

(8) Soit 0,2 de prêts directs + achat de billets hypothécaires (0,7) + 0,3 contrepartie de l'emprunt réservé au C. F. F.

En face des objectifs et des moyens avancés par le rapport gouvernemental et compte tenu des évaluations qui précèdent, votre Commission des Finances se doit de souligner la gravité de la crise qui subsiste dans le secteur du logement et que la Commission de l'habitat du Plan a rappelée en ces termes :

« En 1968, un ménage français sur trois était logé correctement (c'est-à-dire occupait un logement confortable et non surpeuplé). Autour de cette moyenne, les disparités sont considérables. Les conditions de logement témoignent des inégalités de revenu qui caractérisent notre société et la situation faite aux personnes âgées, aux travailleurs migrants, à tous ceux qui ne trouvent à se loger que dans les bidonvilles, les meublés, les îlots insalubres sont d'autant plus scandaleuses que le revenu moyen s'accroît et nous donne les moyens, sinon la volonté, de résoudre ces problèmes. Si l'on compare cette situation à celle des pays qui ont atteint un niveau comparable de développement et de richesse, c'est à la France que revient le record de la vétusté, de l'étroitesse, de l'inconfort et du surpeuplement des logements. »

Une crise d'une telle ampleur nécessite des mesures d'autant plus énergiques qu'elle touche des catégories sociales dépourvues des moyens de financer elles-mêmes leurs besoins.

La politique du logement définie dans le rapport sur le VI^e Plan ne paraît pas dégager les moyens adaptés à la nature des besoins ni à leur montant.

Alors que la France se situe en Europe après les nations industrielles qui ont pourtant surmonté leur crise du logement, la part relative de ses investissements qu'elle consacrera à la construction sera moins importante qu'au cours des périodes précédentes.

Dans l'hypothèse d'une croissance annuelle de la production intérieure brute de 5,9 %, celle du logement ne dépassera pas, selon les projections économiques pour 1975, 4,6 % au lieu de 10,4 % durant la période 1960-1965 et de 5,9 % de 1965 à 1970.

Au cours du V^e Plan, la proportion de l'aide publique à la construction neuve est tombée de 4,29 à 2,71 % du budget de l'Etat. Le comité du financement estime qu'en l'état actuel des choses, les aides visibles de l'Etat (subvention à la caisse de prêts aux H. L. M., primes et bonifications d'intérêt, remboursement aux collectivités locales de la perte de ressources engendrée par les exonérations de contribution foncière bâtie) s'élèvera de 5 à 10 milliards de francs au cours du VI^e Plan essentiellement en

raison des engagements passés. Tirant argument de « l'élévation générale des revenus », le Gouvernement paraît décidé à suivre les recommandations du comité tendant à maîtriser la croissance de la charge budgétaire du logement et à « limiter le concours de la collectivité aux personnes qui en ont effectivement besoin ».

Cette affirmation n'empêche nullement de constater que la croissance moyenne des revenus recouvre des inégalités considérables. Si les méthodes de financement mises en œuvre jusqu'à présent ont permis aux plus favorisés de satisfaire leurs besoins en logement, une grande partie de la demande future ne pourra être financée que par une intervention accrue de l'Etat. A cet égard le désengagement amorcé par la suppression de l'exemption temporaire de contribution foncière bâtie paraîtrait prématuré s'il n'était assorti d'aucune compensation.

Le scepticisme n'est pas moindre en ce qui concerne le rendement attendu des divers systèmes prévus pour drainer l'épargne vers le financement du logement, qu'il s'agisse du développement de mécanismes traditionnels ou de la mise en œuvre de mécanismes nouveaux.

Le projet du Gouvernement d'affecter au financement de l'allocation logement en faveur des personnes âgées, des infirmes ou des jeunes travailleurs, le 1/10 de la contribution patronale de 1 % sur les salaires paraît, à cet égard, aller directement à l'encontre de l'objectif poursuivi. Elle a pour effet d'amputer chaque année de 200 à 250 millions de francs le financement de la construction de logements sociaux, même si elle doit être compensée et au-delà par le relèvement des prêts du Crédit foncier destinés à l'accession à la propriété ou à la construction locative.

L'apport de fonds nouveaux devra venir d'ailleurs, essentiellement semble-t-il, des comptes d'épargne-logement et des plans d'épargne. En 1970, ces deux techniques ont permis de collecter une épargne de 4,3 milliards de francs et de distribuer un peu moins d'un milliard de crédits. Compte tenu des conditions mises à l'attribution des prêts, elles devraient atteindre leur plein effet avant la fin du VI^e Plan et fournir alors annuellement près de 5 milliards de francs. Encore faudra-t-il qu'un nouveau mécanisme, tel que les bons d'épargne envisagés par l'intergroupe du financement du logement, soit en mesure de prendre le relais pour gager les prêts consentis.

Sans méconnaître l'intérêt présenté par les autres mécanismes nouveaux de financement envisagés dans le rapport sur le VI^e Plan, tels que la création d'un marché hypothécaire de seconde main alimenté par les Compagnies d'assurance ou les caisses de retraites, la mise en place de S. I. C. A. V. immobilières, il n'en faut pas surestimer la portée. L'expérience a d'ailleurs montré qu'en raison de son coût élevé, le crédit hypothécaire se trouve freiné de lui-même. Il est souhaitable sans doute de simplifier les circuits de financement afin de rapprocher le plus possible le coût du crédit du niveau de rémunération de l'épargne. Il n'en reste pas moins vrai que le développement de la concurrence envisagé par le rapport gouvernemental n'aboutira jamais, en une période de taux d'intérêts élevés, à ramener le coût du crédit à un niveau abordable à la majorité des candidats au logement.

Du développement de l'activité des organismes traditionnels, Caisse des Dépôts et Consignations, Crédit agricole et Crédit mutuel, on ne saurait attendre une contribution beaucoup plus forte tant ils sont déjà sollicités par d'autres tâches importantes à l'égard notamment, des collectivités locales.

Le financement du logement risque ainsi de reposer durant le VI^e Plan sur un appel grandissant aux capitaux privés, prêts bancaires et apport personnel au prix de sacrifices excessifs pour les acquéreurs et sans que la satisfaction des besoins les plus urgents soit obtenue. C'est en fin de compte moins la politique gouvernementale qui intervient pour dégager des fonds que l'absence d'une telle politique qui était pourtant considérée naguère comme la priorité des priorités.

Ajoutons à ce sujet que l'industrialisation accélérée de la France nécessitera une politique de logement active, la rigidité actuelle et l'étroitesse des disponibilités en logement étant incompatibles avec des implantations industrielles convenablement planifiées. En outre, le coût de l'industrialisation étant lui-même élevé et demandant des capitaux importants, l'absence d'une politique concertée « logement-industrie » risque d'empêcher une collecte des fonds à la fois suffisante et bien répartie entre ces besoins concomitants.

§ 3. — LE PRIX DES LOGEMENTS

Outre les incertitudes qu'elles comportent, les prévisions de financement du logement contenues dans le rapport gouvernemental sur le VI^e Plan revêtent une certaine fragilité en raison des hypothèses de prix sur lesquelles elles reposent.

La hausse annuelle des prix du logement ne devrait pas en effet dépasser 2,7 % selon les prévisions figurant dans les projections économiques pour 1975, taux de croissance inférieur à celui des prix de la production intérieure brute qui variera, selon que les stocks sont ou non inclus dans le calcul, de 2,9 à 3,2 %.

L'évolution des prix du logement au cours des périodes précédentes a été la suivante :

1960-1965	+ 5,4 % par an.
1965-1970	+ 5 % par an.

En trois ans, le coût de la construction a, selon les indices officiels, augmenté de 15 % dans l'ensemble de la France et de 34 % dans la Région parisienne. C'est donc une rupture avec les tendances passées qui est attendue au cours du VI^e Plan et votre commission ne peut que souligner le caractère irréaliste de telles prévisions compte tenu de la timidité des mesures envisagées pour les réaliser.

Le rapport gouvernemental escompte en effet que le ralentissement de la hausse des prix du logement résultera de la construction d'un plus grand nombre de petits logements, de l'extension à l'ensemble de la construction des actions de productivité menées déjà dans certains secteurs, enfin de la politique foncière.

La première de ces mesures constitue plus un expédient qu'un remède véritable ; quant aux efforts de productivité, ils sont absorbés et bien au-delà par la hausse des prix des terrains.

C'est donc en définitive des résultats obtenus par la politique foncière qui sera pratiquée au cours du VI^e Plan que dépendra dans une large mesure la réalisation des prévisions retenues en matière de logement comme d'ailleurs dans le domaine des équipements collectifs.

§ 4. — LE PROBLÈME FONCIER

A. — *Ses données.*

La construction des 510.000 logements qu'il est prévu d'achever pendant chacune des cinq années du VI^e Plan, la réalisation des équipements collectifs correspondant engendrent d'importants besoins de terrains de l'ordre de 16.000 hectares par an.

Ces besoins ne feront que croître avec le développement accéléré de l'urbanisation. De 70 % du total en 1970, la population urbaine passera à 85 % en 1985. Or, la plus grande partie des terrains nécessaires se trouve dans les agglomérations ou à proximité immédiate, là où leur rareté contribue à en élever le coût.

Pour l'essentiel le marché des terrains demeure soumis au libre jeu de l'offre et de la demande sans que les diverses formules mises en place par les pouvoirs publics (zone à urbaniser par priorité, d'aménagement différé ou concerté) en aient sensiblement atténué les effets.

Ceux-ci se traduisent par une évolution anarchique de l'habitat, la dégradation du centre des villes où les logements cèdent progressivement la place aux immeubles commerciaux et l'implantation de villes-dortoirs mal dotées en équipements collectifs.

Une telle politique est aussi coûteuse pour les collectivités publiques que pour les candidats au logement. Les unes, en effet, doivent réaliser des équipements coûteux, notamment en infrastructure de transport, alors que les autres, après avoir contribué au financement de ces équipements, doivent supporter le montant de la plus-value des terrains qui en résulte.

La hausse des prix favorisée par l'inflation engendre la spéculation et la rétention de terrains et, se nourrissant d'elle-même, tend à s'accélérer.

« De 1956 à 1964, le prix des terrains à bâtir a été multiplié par 5,3 dans la Région parisienne et par 4 en province. Même en période de détente relative du marché immobilier, de 1965 à 1968 par exemple, la hausse des prix du sol dans la Région parisienne a été en moyenne de 10 % par an. »

Les conséquences économiques de cette hausse sont multiples. Elle se répercute en premier lieu sur l'investissement productif auquel font défaut les moyens de financement immobilisés, par les entreprises elles-mêmes, dans l'achat de terrains.

Elle annule l'effet des gains de productivité obtenus par les constructeurs. De 1963 à 1969 le prix des terrains a progressé quatre fois plus vite que le coût de la construction et huit fois plus vite que les salaires du bâtiment. La charge foncière évaluée dans les projections économiques pour 1975 à 12 % en moyenne du prix des logements atteint déjà 20 % dans les grandes villes et beaucoup plus à Paris et risque de s'alourdir encore dans l'avenir si rien n'est fait pour la limiter.

La hausse des terrains provoque une ségrégation géographique entre les classes sociales. Alors que le cœur des villes est de plus en plus réservé aux bureaux et aux immeubles de luxe, les plus défavorisés sont contraints de se loger dans des banlieues éloignées et dépourvues d'équipements culturels et de loisirs, au prix d'ailleurs d'une fatigue accrue par la longueur et la durée des trajets.

Devant la gravité des besoins votre commission estime qu'il est nécessaire de mettre en œuvre au cours du VI^e Plan une politique foncière qui assure aux collectivités locales la maîtrise des prix et de l'utilisation des terrains et leur permette de faire prévaloir l'intérêt général sur celui des promoteurs privés.

B. — *Les solutions.*

A cet égard les moyens dégagés dans le rapport gouvernemental sont notoirement insuffisants et très loin d'épuiser la gamme des solutions possibles.

L'extension des surfaces urbanisables grâce au développement des transports, notamment des autoroutes est une solution « à l'américaine » coûteuse et limitée dans ses effets. En allongeant les distances et les déplacements elle aggrave plus qu'elle ne résoud les difficultés dénoncées ci-dessus et ne semble pas, de ce fait, répondre aux vœux de la majorité des Français.

La solution consistant à doter les collectivités locales de crédits destinés à la constitution de réserves foncières a une portée très limitée. Les autorisations de programme prévues à ce titre

s'élèvent à 1,65 milliard de francs pour l'ensemble du VI^e Plan. Pour qu'elles aient une quelconque efficacité, elles devraient ou être considérablement accrues ou assorties de moyens permettant d'endiguer la hausse des prix.

L'instrument privilégié à cet égard ne saurait être la fiscalité foncière. Qu'elle frappe les mutations comme la taxe sur les plus-values instituée en 1963 ou la rétention des terrains comme la taxe d'urbanisation prévue par la loi d'orientation foncière de 1967, cette fiscalité s'est révélée jusqu'à présent inefficace. Elle est, en effet, réintégrée par les vendeurs dans le prix des terrains qu'elle gonfle d'autant quand elle n'est pas purement et simplement inappliquée.

Un moment envisagée, la création d'un impôt foncier a finalement été écartée du projet de VI^e Plan. Elle est pourtant malgré ses insuffisances un instrument envisageable dans la mesure où, si le taux en est suffisamment élevé, elle pénalise les spéculateurs et procure de nouvelles ressources aux collectivités locales.

Ultime moyen d'une politique foncière libérale, l'impôt foncier devrait, le cas échéant, être accompagné de mesures plus contraignantes substituant à la loi du marché, l'action volontariste des collectivités locales en leur permettant de constituer des réserves foncières à des prix raisonnables.

Le projet de réforme de l'expropriation soumis au Parlement pourrait à cet égard constituer un premier pas vers la limitation du prix des terrains. Mais ce pas serait insuffisant dans un pays où l'expropriation se fait depuis des années à des prix excessifs. Il deviendra donc inéluctable de recourir à des mesures plus radicales, telles que la « municipalisation des sols », confiant aux collectivités locales le droit d'acquérir à un prix non spéculatif les terrains à bâtir nécessaires à la réalisation de leurs programmes de construction et d'équipement pour les concéder par des baux emphytéotiques aux constructeurs publics et privés.

Ainsi prendrait fin, faute d'aliment, la propriété du sol demeurant aux collectivités locales, la spéculation foncière dont la persistance met en péril les prévisions déjà insuffisantes du VI^e Plan en matière de logement et d'équipements collectifs.

CHAPITRE III

LE FINANCEMENT DES EQUIPEMENTS COLLECTIFS

L'hypothèse de base du VI^e Plan est d'assurer un accroissement de la production intérieure brute de 5,9 % par an. Toutefois, comme le précise le rapport gouvernemental dans son introduction, « les emplois de la croissance doivent en premier lieu réserver leur part aux exigences de la croissance elle-même » et, compte tenu des prévisions faites en matière d'investissements productifs, « les ressources nettes disponibles croîtront un peu moins vite que la production ».

L'objectif retenu en matière d'équipements publics résulte donc des arbitrages rendus par le Gouvernement entre les divers emplois de la croissance, en vue de dégager les besoins et les modalités du financement de ces équipements.

SECTION 1. — Les objectifs généraux du VI^e Plan en matière d'équipements collectifs.

Les arbitrages rendus l'ont été :

— le premier « entre les revenus directs qui doivent être laissés, à la libre disposition des Français et les avantages de toute nature qu'ils tirent des services publics et des dépenses de transfert. Sur ce point, la nécessité de ne pas encourager les comportements inflationnistes a conduit à contenir dans la mesure du possible la pression fiscale et parafiscale aux approches du niveau actuel ». En fait, il est admis que cette pression, égale actuellement à 39,5 % de la production intérieure brute, ne devra pas dépasser 40,2 % ;

— le second « entre la croissance des services de toute nature rendus à la collectivité par les administrations et celle des revenus de transfert. Le Gouvernement confirme le choix opéré dans les options : utiliser plus efficacement et plus équitablement les dépenses de transfert pour en modérer la croissance et gager ainsi un développement vigoureux des services collectifs ».

En revanche, le problème souvent évoqué de la concurrence, en matière de financement, des investissements « productifs » et des équipements collectifs paraît être considéré par le Gouvernement comme un faux problème.

« L'opposition parfois esquissée entre l'industrialisation et la satisfaction des besoins collectifs apparaît erronée puisque seule l'industrialisation permet de dégager les ressources nécessaires au développement des équipements collectifs et à l'amélioration de la qualité de vie. Seule une croissance rapide peut assurer la satisfaction des besoins collectifs ressentis avec une particulière acuité dans une économie en rapide urbanisation. »

Ce point tranché, le rapport poursuit : « Il appartient en outre aux Pouvoirs publics de contribuer à créer un environnement favorable à la compétitivité des entreprises. » Il rappelle en conséquence « le caractère prioritaire, déjà admis dans le rapport sur les options, de quatre types d'infrastructures : les télécommunications, l'équipement routier national, les grands équipements portuaires, les infrastructures de transport et de circulation des agglomérations urbaines ».

Après avoir ainsi défini le degré de priorité réservé aux équipements collectifs et fixé leur orientation, le rapport aborde la délicate question des ressources à dégager en vue de leur financement.

En l'absence d'un accroissement sensible de la fiscalité et dans l'hypothèse d'un développement modéré des transferts sociaux « l'effort décidé en faveur des équipements publics conduit à prévoir un accroissement sensible de leur part dans les dépenses publiques qui pourrait passer de 8,8 % en 1970 à près de 10 % en 1975.

De la sorte il est possible, selon le rapport gouvernemental « grâce à l'évolution de nos dépenses militaires dont la part dans la production intérieure brute et dans l'ensemble des dépenses de l'Etat restera modérée, et à la réorientation des dépenses civiles, d'accélérer par rapport à l'évolution des années 1966-1970 la croissance en volume du total des équipements publics en termes de formation brute de capital fixe en retenant comme objectif un taux de croissance annuel de 9 %, supérieur de moitié à celui de la production intérieure brute. Un tel taux permet une amélioration considérable des services collectifs, sans toutefois dispenser les collectivités publiques de faire des choix rigoureux et d'utiliser plus efficacement leurs ressources ».

Si ce taux a été en définitive retenu, c'est pour tenir compte de la pression des besoins et de la nécessité de maîtriser les dépenses publiques. Toutefois, est-il rappelé, « le rapport sur les options indiquait que les équipements publics devaient croître, en moyenne, à un taux annuel en volume situé entre 8,5 % et 10 % ».

Stabilité de la pression fiscale, modération de l'accroissement des dépenses de transferts sociaux, évolution conforme à la loi-programme des dépenses militaires, diminution relative des autres dépenses civiles, c'est-à-dire dépenses de fonctionnement et de transferts économiques, telles sont les conditions qui doivent permettre de financer au cours du VI^e Plan un accroissement annuel de 9 % en volume de la formation brute de capital fixe destinée aux fonctions collectives.

SECTION 2. — Le financement des équipements collectifs.

Le montant global de l'enveloppe de la formation brute de capital fixe relative aux fonctions collectives et sa répartition par fonction est évalué approximativement dans les annexes au rapport gouvernemental qui fixe la part des autorisations de programme de l'Etat dans la répartition de la charge financière.

FONCTIONS	ENVELOPPE COHERENTE avec la progression de 9 % par an de la formation brute de capital fixe des équipements publics.		HYPOTHESE basse. —	AUTORISATIONS de programme V ^e Plan. —	ENVELOPPE de formation brute de capital fixe (1) V ^e Plan. —	AUTORISATIONS de programme V ^e Plan. —
	Enveloppe d'autorisations de programme.	Enveloppe de formation brute de capital fixe.	Enveloppe d'autorisations de programme.	Réalisation.	Réalisation.	Prévision.
(En milliards de francs 1970.)						
1. — Fonctions ayant donné lieu à la détermination d'une enveloppe de formation brute de capital fixe.						
Education et formation.....	19,150	28,350	18,800	19,469	30,400	23,960
Action sociale	1,800	4,400	1,600	0,898	2,670	3,950
Santé	3,600	12,400	3,100	2,541	9,650	2,700
Activités sportives et socio-éducatives.....	2,500	8,800	2,250	2,097	7,000	1,765
Affaires culturelles	2,000	2,850	1,700	1,089	1,950	12,730
Développement urbain	19,050	77,400	17,850	10,100	46,950	9,150
Développement rural	9,800	30,700	9,300	8,083	29,500	12,130
Transports	15,250	27,600	14,300	8,364	19,100	12,350
Télécommunications (3)	28,400	35,500	27,300	12,500	14,900	
Sous-total enveloppes formation brute de capital fixe - autorisations de pro- gramme	101,550	228,000	96,200	65,141	162,120	78,735
2. — Autres fonctions.						
Recherche	21,400	»	19,500	18,375	»	(2)
Départements d'Outre-Mer	2,900	»	2,7	1,930	»	2,1
Territoires d'Outre-Mer	0,920	»	0,85	0,610	»	0,7
Poste (4)	2,800	»	(3) 2,500	1,300	»	1,730
Total enveloppe globale d'autori- sations de programme.....	129,570	»	121,750	87,356	»	»

(1) Aucune prévision n'a été effectuée, en termes de formation brute de capital fixe, dans le cadre du V^e Plan.

(2) L'enveloppe « Recherche » recouvrant un champ beaucoup plus large que celle définie dans le V^e Plan, une partie importante des équipements n'a fait l'objet d'aucune prévision lors du dernier Plan.

(3) Budget annexe des postes et télécommunications.

(4) Non compris les services financiers.

§ 1. — L'ENVELOPPE GLOBALE DE FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE

Au rythme de 9 % par an, la formation brute de capital fixe des équipements collectifs devrait croître de 53 % au cours du VI^e Plan. Si l'on compare toutefois le montant global de la formation brute de capital fixe réalisé au cours du V^e Plan (162,12 milliards de francs 1970) à celui qui est prévu pour l'ensemble du VI^e Plan (228 milliards de francs 1970), on constate que d'une période sur l'autre l'accroissement est à peine supérieur à 40 %. Cet écart provient du rythme d'exécution du V^e Plan pendant lequel les équipements collectifs ont crû rapidement au cours des deux premières années avant d'être freinés par les mesures de compressions budgétaires au point de se développer moins vite que la production intérieure brute de 1968 à 1970.

Le taux annuel de 9 % constitue d'ailleurs une hypothèse favorable dont la réalisation n'est pas assurée.

Le rapport gouvernemental rappelle en effet que :

« Le montant des équipements réalisés au cours du Plan ne dépend pas de la seule volonté de l'Etat, ni même de celle de l'ensemble des collectivités publiques, mais aussi des conditions économiques générales qui prévaudront et dont il n'a que partiellement la maîtrise. Pour le cas où l'évolution de la situation économique au cours du VI^e Plan, en particulier de l'environnement international et des comportements de prix et de revenus, devrait conduire à modérer la croissance des dépenses publiques, une prévision moins élevée a été retenue pour chaque fonction collective sur la base d'une hypothèse de croissance encore ambitieuse puisqu'elle correspond à une progression annuelle des équipements de 8 % ».

Dans cette hypothèse basse qui correspond à un montant de formation brute de capital fixe inférieur de 10 milliards de francs à l'hypothèse haute, les prévisions du VI^e Plan ne représenteraient plus qu'un accroissement de 34,5 % sur les réalisations du V^e Plan, ce qui retirerait aux équipements collectifs leur caractère prioritaire.

§ 2. — L'ENVELOPPE D'AUTORISATIONS DE PROGRAMME

Le montant de l'enveloppe quinquennale d'autorisations de programme correspondant à l'enveloppe formation brute de capital fixe de 228 milliards de francs 1970 est de 101,55 milliards de francs 1970, auxquels il faut ajouter les autorisations de pro-

gramme s'appliquant à quatre fonctions : recherche, D. O. M., T. O. M., Poste — pour lesquelles les travaux de programmation des équipements ont été réalisés directement en autorisations de programme — afin de faire ressortir la totalité du financement par l'Etat des équipements publics au cours du VI^e Plan, soit 129,57 milliards de francs 1970. Comme pour la formation brute de capital fixe une prévision moins élevée a été retenue pour l'enveloppe globale d'autorisations de programme : elle représente un montant de 121,75 milliards de francs 1970, soit une diminution de 7,82 milliards de francs 1970.

Le montant des autorisations de programme prévues par le VI^e Plan est en accroissement marqué sur l'exécution du V^e Plan, qui, il faut le rappeler, fut très inférieure aux prévisions (réalisées à 82 %). Conformément à l'orientation donnée par le rapport, la répartition des autorisations de programme par fonction reflète la priorité donnée sur les équipements sociaux, aux équipements destinés à favoriser le développement économique qui reçoivent 71,5 % des autorisations de programme au lieu de 60 % pendant le V^e Plan.

§ 3. — LES DÉCLARATIONS DE PRIORITÉ

« A l'intérieur d'un certain nombre de fonctions, des ensembles d'actions homogènes ont été isolés pour lesquels les dépenses de l'Etat nécessaires font l'objet dans le Plan d'une déclaration de priorité et sont individualisées sous forme d'une enveloppe quinquennale d'autorisations de programme. »

Le tableau de la page suivante, qui reprend le tableau figurant en page 58 des annexes au rapport gouvernemental, permet de constater que les investissements dont la finalité n'est pas directement économique bénéficient cependant de déclarations de priorité : crèches, humanisation des hôpitaux, action culturelle, espaces verts...

Le rapport gouvernemental précise toutefois :

« Le respect de ces enveloppes s'imposera *sous réserve de révision éventuelle à mi-plan*, dans le cadre des inscriptions annuelles au budget de l'Etat. Ces déclarations de priorité témoignent de l'intention affirmée par les pouvoirs publics de sauvegarder, en tout état de cause, la réalisation des principaux objectifs de la politique des fonctions concernées... »

EQUIPEMENTS CONCERNES par les déclarations de priorité.	ENVELOPPES quinquennales d'autorisations de programme (1).
	(En millions de francs 1970.)
1. <i>Equipements des programmes finalisés</i>	(2) 2.000
2. <i>Equipements sociaux :</i>	
Enseignements techniques	4.500
Aides sociales à l'enfance.....	95
Formation des personnels sociaux.....	70
Crèches	75
Formation des personnels sanitaires.....	220
Humanisation des hôpitaux.....	320
Action culturelle	200
Acquisition de terrains pour les bases de plein air, pour les équipements sportifs et socio-éducatifs en tissu urbain ancien et, éventuellement, en tissu récent.....	315
Formation des cadres dans le domaine sportif et socio- éducatif	175
3. <i>Cadre de vie :</i>	
Recherche et expérimentation des modes nouveaux de trans- ports urbains et étude de circulation urbaine.....	715
Voies rapides urbaines (province).....	4.300
Transports collectifs (région parisienne).....	1.100
Ordures ménagères	115
Action foncière	1.650
Espaces verts	100
Transports collectifs en site propre (Lyon et Marseille) (pour mémoire) (3)	»
Plan construction (recherche).....	240
Lutte contre les nuisances (recherche).....	230
Stations d'épuration	700

EQUIPEMENTS CONCERNES par les déclarations de priorité.	ENVELOPPES quinquennale d'autorisations de programme (1).
	(En millions de francs 1970.)
4. Infrastructure des transports et communications :	
Programme « autoroutes de liaison »	1.950
Ensemble du programme : port de Dunkerque	440
Ensemble du programme : port du Havre	430
Ensemble du programme : Marseille-Fos	420
Ensemble des opérations de voies navigables et de ports fluviaux : bassin du Nord	330
Opérations prioritaires de voies navigables et de ports fluviaux : bassin de Seine	190
Opérations prioritaires de voies navigables et de ports fluviaux : bassin Saône-Rhône	245
Mécanisation de la manutention et du tri (poste)	730
5. Recherche :	
Sciences de la vie	490
Sciences de l'homme	120
Recherche sur l'atmosphère, l'espace, la terre et l'océan....	510
Recherche sur les composants électroniques	615
Aides à la recherche et au développement dans les autres secteurs industriels	1.350
Recherches mathématiques	20
Equipements des centres de calcul polyvalents	240
Informations et documentations scientifiques	40
Total	25.470

(1) Toute comparaison entre ces seules enveloppes pour apprécier l'importance relative des équipements à mettre en place au cours du VI^e Plan serait dépourvue de signification, la participation d'autres agents de l'Etat au financement de ces équipements étant très variable d'une catégorie d'équipements à l'autre.

(2) Ordre de grandeur provisoire, les programmes étant en cours d'élaboration. Le total des dépenses de l'espèce s'élève à 2.900 millions, mais 900 millions figurent par ailleurs dans les autres déclarations de priorité.

(3) Le montant de cette déclaration de priorité sera arrêté lorsque les résultats des concours lancés en vue de la réalisation de ce mode de transport seront connus.

La totalité des dépenses d'équipement, qui font l'objet d'une déclaration de priorité, représente 25,47 milliards de francs 1970, soit environ 20 % de l'enveloppe globale d'autorisations de programme couvrant les cinq années du Plan.

§ 4. — LA RÉPARTITION DE LA CHARGE DU FINANCEMENT

Comparé à l'enveloppe globale de formation brute de capital fixe des fonctions collectives, le montant des autorisations de programme de l'Etat représente 44,5 % dans l'hypothèse forte et 42,1 % dans l'hypothèse faible, alors que pour le V^e Plan ce rapport a été de 40 %.

Le montant et les modalités de la contribution apportée par les autres agents au financement des équipements collectifs ne sont pas précisés dans le rapport gouvernemental qui marque seulement de façon très générale le rôle des collectivités locales :

« Les collectivités locales jouent un rôle important dans la réalisation des équipements publics. Elles ont réalisé pendant le V^e Plan un effort d'équipement considérable en accroissement de l'ordre de 6 % par an et en volume. Cet effort doit se poursuivre au cours du VI^e Plan à un rythme au moins équivalent si l'on veut faire face aux mouvements de population et au mouvement d'urbanisation. »

Sur la façon dont évoluera la répartition de la charge financière entre l'Etat et les collectivités, le rapport ajoute prudemment :

« C'est vers une nouvelle distribution des responsabilités et des charges entre l'Etat et les collectivités locales qu'il sera nécessaire de s'orienter... Le solde de ces transferts devra être positif pour les communes et les départements... L'évolution prévisible de la structure des équipements devrait avoir pour conséquence une croissance de la contribution de l'Etat, un financement des équipements locaux plus rapides en moyenne période (en termes de crédits de paiement et en francs constants) que celle du volume des équipements. Dans cette hypothèse, les subventions d'équipement de l'Etat représenteraient un pourcentage du montant total des investissements locaux au moins égal à celui atteint au cours du V^e Plan. »

Pour obtenir des indications plus précises, il faut se référer aux prévisions établies par les services du Commissariat général du Plan concernant la contribution apportée par les collectivités locales, les organismes semi-publics d'action économique (O. S. P. A. E.), les autres administrations, le secteur privé et les entreprises au financement des équipements collectifs.

Ces prévisions se trouvent récapitulées dans le tableau suivant :

Financement des équipements collectifs.

(En milliards de francs 1970.)

FONCTIONS	ENVELOPPE COHERENTE avec la progression de 9 % par an de la formation brute de capital fixe des équipements publics.		PART ETAT (crédits de paiement).	PART des collectivités locales.	PART O. S. P. A. E.	PART des autres administra- tions.	PART du secteur privé.	PART des entreprises.
	Enveloppe d'autorisations de programme.	Enveloppe de la formation brute de capital fixe.						
Education et formation.....	19,150	28,350	19,590	6,310	»	2,450	»	»
Action sociale.....	1,800	4,400	1,420	0,980	»	2,000	»	»
Santé	3,600	12,400	3,260	1,750	»	1,650	»	5,740
Activités sportives et socio-édu- catives	2,500	8,800	2,410	5,940	»	0,450	»	»
Affaires culturelles.....	2,000	2,850	1,660	1,190	»	»	»	»
Développement urbain.....	19,050	77,400	16,720	44,100	11,480	0,500	»	4,600
Développement rural.....	9,800	30,700	9,430	11,380	2,610	»	»	7,280
Transports	15,250	27,600	12,680	6,970	7,950	»	»	»
Télécommunications	28,400	35,500	29,920	»	»	»	5,580	»
Total	101,550	228,000	97,090	78,620	22,040	7,050	5,580	17,620

La participation effective de l'Etat évaluée en crédits de paiement est un peu inférieure au montant prévu des autorisations de programme. La contribution des collectivités locales avec 78,62 milliards de francs 1970 représente près de 35 % de l'enveloppe globale de formation brute de capital fixe des fonctions collectives. Dans trois cas il est prévu qu'elle dépassera le montant des crédits de paiement de l'Etat : pour le développement urbain, le développement rural et les activités sportives et socio-éducatives.

La distinction établie entre part du secteur privé et part des entreprises se justifie par la définition des entreprises en termes de comptabilité nationale qui englobe outre les entreprises privées, les entreprises nationales et les hôpitaux. Il n'a pas été possible d'établir une ventilation entre les unes et les autres, sauf dans le cas des télécommunications où la part du secteur privé est constituée par le financement de Finxtel.

Observations.

Le financement des équipements collectifs appelle un certain nombre d'observations, tant en ce qui concerne les modalités que les hypothèses sur lesquelles il est fondé.

Le taux de 9 % retenu pour la progression annuelle des équipements collectifs est un objectif ambitieux puisqu'il correspond à un rythme de croissance une fois et demie supérieur à celui de la production intérieure brute. Votre commission estime néanmoins qu'il doit être retenu, compte tenu de l'importance des besoins accrus par les retards accumulés en ce domaine au cours des périodes précédentes, notamment celle du V^e Plan. Les équipements collectifs ont en effet subi plus que les autres catégories de dépenses les conséquences des plans d'austérité et des mesures de compression budgétaires.

La répétition de ce processus au cours du VI^e Plan aurait des effets très graves mais elle n'est pas exclue et votre commission éprouve à cet égard certaines inquiétudes.

Compte tenu des hypothèses retenues, notamment celle d'une stabilisation de la pression fiscale à son niveau actuel, la marge de manœuvre du Gouvernement paraît très étroite. Le financement des équipements collectifs ne peut être assuré dans ces conditions que par un réaménagement des dépenses publiques et une réorientation de l'épargne.

La progression de la part des équipements publics dans les dépenses budgétaires suppose en effet une réduction parallèle des dépenses civiles de fonctionnement, et des dépenses de transferts économiques. L'expérience passée a prouvé que de telles modifications ont un caractère marginal.

Les difficultés sont encore plus grandes dans un contexte statique où la progression des dépenses publiques est ralentie. En outre, la réduction des transferts économiques, c'est-à-dire notamment des subventions aux entreprises publiques a inévitablement des répercussions sur les tarifs et l'évolution des prix.

Le recours à l'épargne pour le financement des équipements collectifs ne paraît pas davantage devoir constituer un remède assuré. D'une part, en effet, il n'est pas certain que le rythme de croissance élevé enregistré par l'épargne au cours du V^e Plan, et notamment en 1970, se maintienne au même niveau tout au long du VI^e Plan. D'autre part, outre le problème de transformation qu'elle pose par sa nature même, l'épargne est très sollicitée par ailleurs.

A cet égard, votre commission estime que c'est vouloir ignorer la réalité que de ne voir, comme le fait le Gouvernement, qu'un faux problème dans la concurrence entre le financement de l'industrialisation et celui des équipements collectifs. Il y a certes entre ces deux objectifs une complémentarité évidente dans la mesure où l'industrialisation ne peut se faire sans équipements collectifs dont elle contribue ensuite à assurer le financement. Il existe néanmoins une concurrence effective au niveau des besoins de financement, et un choix qui n'est pas clairement fait par le VI^e Plan est, à cet égard, inéluctable.

Telles sont les réserves qu'il paraissait nécessaire de présenter au sujet des hypothèses retenues pour le financement des équipements collectifs.

Votre commission constate d'ailleurs que les modalités prévues par le VI^e Plan pour financer ces équipements paraissent renforcer les inquiétudes qu'elle éprouve.

Le rapport gouvernemental est, en effet, dans une large mesure axé sur la réalisation d'un taux d'accroissement annuel de 9 %. Cela ne saurait faire oublier qu'il s'agit là de l'hypothèse

la plus favorable et qu'il existe une hypothèse dite « basse » correspondant à une croissance annuelle de 8 % comportant un montant d'autorisations de programmes sensiblement moindres.

Cette hypothèse est assortie des réserves énoncées plus haut et n'engage pas véritablement le Gouvernement. Seules les autorisations de programme prioritaires ont une certaine valeur d'engagement : « Le respect de chacune de ces enveloppes particulières s'imposera, sous réserve d'une révision éventuelle à mi-plan dans le cadre des inscriptions annuelles au budget de l'Etat » (page 55 des Annexes au rapport gouvernemental).

Le Gouvernement semble ainsi avoir préparé certaines positions de repli comme s'il doutait lui-même de la valeur des hypothèses qu'il avance.

Encore doit-on reconnaître à ces hypothèses le mérite d'exister. En revanche, on ne peut que s'inquiéter en constatant que le Plan ne fournit aucune indication, même à caractère simplement évaluatif, sur les autres sources de financement. La lacune est de taille, que les prévisions établies par les services du Commissariat général du Plan ne suffisent pas à combler.

Le risque est grand dans ces conditions de voir les collectivités locales, dont l'équilibre financier est déjà très tendu, aux dires mêmes du Comité de financement, contraintes de fournir un effort encore plus important si l'Etat n'était pas en mesure de remplir ses engagements. *Le VI^e Plan qui n'est contraignant pour aucun des autres agents, pas même l'Etat, risque ainsi, sous la pression des besoins, de le devenir pour les collectivités locales ; à moins qu'une fois de plus on renonce à réaliser les équipements collectifs prévus et nécessaires. Avec celui de l'industrialisation, le financement des équipements publics constitue l'un des problèmes majeurs du VI^e Plan.*

DEUXIEME PARTIE

L'EQUILIBRE GENERAL



.....
.....
.....

CHAPITRE PREMIER
L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

SECTION 1. — Examen des comptes globaux des administrations.
(Etat ; collectivités locales,
organismes semi-publics d'action économique, Sécurité sociale.)

§ 1. LA PRESSION FISCALE

Conformément au rapport sur les principales options, le projet de VI^e Plan dispose :

« Les nécessités de la concurrence internationale, comme les habitudes des groupes sociaux face à l'impôt, imposent de contenir la pression fiscale et parafiscale à niveau aussi proche que possible du niveau actuel : cette stabilisation devra se situer au voisinage du taux de 40 % de la production intérieure brute. »

Votre commission a procédé à une étude approfondie des différents aspects de ce problème.

A. — Comparaisons internationales.

Se référant à des statistiques établies par l'O. C. D. E., le groupe « Fiscalité du VI^e Plan » a présenté dans son rapport le tableau suivant :

Prélèvements obligatoires (1968) en pourcentage du produit national brut.

PAYS	IMPOTS	AUTRES prélèvements (dont cotisations sociales).	TOTAL
Suède	34,1 %	8,2 %	42,3 %
Pays-Bas	24,3 %	13,4 %	37,7 %
France	22,4 %	14,6 %	37 %
Allemagne	24,2 %	10,6 %	34,8 %
Grande-Bretagne	29,3 %	5,1 %	34,4 %
Belgique	23,5 %	9,5 %	33 %
Italie	19,4 %	11,1 %	30,5 %

Le groupe précité tire de ce tableau les conclusions suivantes :

« Le niveau élevé atteint par les prélèvements obligatoires en France constitue l'indice d'une charge assez lourde pour l'économie, d'autant que les secteurs véritablement modernes et susceptibles de supporter une large contribution aux dépenses publiques occupent dans notre pays une place moins importante que dans certaines nations voisines. »

Ce point de vue raisonnable est partagé par votre commission. Cependant, soucieux d'éviter toute démagogie qui pourrait tromper l'opinion publique, votre rapporteur souhaite formuler quelques observations sur le caractère nécessairement délicat des comparaisons internationales :

1° Pour apprécier l'incidence de la fiscalité sur la compétitivité de l'économie à l'échelle mondiale, il faut essentiellement prendre en considération les contributions qui grèvent les prix des exportations, c'est-à-dire les charges des entreprises.

Il semblerait donc assez logique de ne pas tenir compte de la T. V. A. ni de l'impôt sur les revenus des salariés. Compte tenu de la part de ces impôts dans nos ressources fiscales, quel serait, si on les éliminait, le résultat des comparaisons internationales ?

A contrario, d'une part, le niveau élevé de la T. V. A. restreint les débouchés intérieurs par le renchérissement des prix à la consommation ; d'autre part, un barème élevé d'impôt sur le revenu pousse les salariés à avoir un comportement inflationniste (exigence de rémunérations plus élevées) et l'entrepreneur indépendant à relever ses prix, surtout si ses revenus professionnels tombent pour une bonne part dans les tranches élevées de l'impôt. Sans méconnaître l'effet certain de ces phénomènes sur la compétitivité des entreprises, on ne peut lui attribuer qu'un caractère conditionnel et indirect ;

2° Toute comparaison internationale doit aussi tenir compte de la façon dont est répartie la charge fiscale, soit entre types d'impôts, soit entre secteurs économiques.

Sur le premier point, il serait intéressant d'étudier les conséquences du fait que notre fiscalité accorde à l'impôt progressif sur les revenus une place globale moins importante que dans la plupart des autres pays industrialisés, une place au contraire plus importante aux cotisations sociales qui, en raison du plafonnement, ont un caractère dégressif, et réserve enfin une importance prépondérante à la T. V. A.

Sur le second point, il importe de noter que l'agriculture, secteur qui jouit dans tous les pays d'une fiscalité préférentielle, occupe en France une place plus grande dans la production natio-

nale que chez nos principaux partenaires, ce qui tend à augmenter, à pression fiscale moyenne égale, la charge imposée à l'industrie et aux services ;

3° La pression fiscale ne doit pas non plus être étudiée indépendamment de l'affectation des dépenses publiques car tout ce qui est prélevé est redistribué. Une moindre pression fiscale, de ce fait, peut avoir deux contreparties :

— si les subventions aux entreprises publiques sont moins importantes, il en résulte un niveau plus élevé de tarifs publics (transports et énergie notamment) qui, d'une part, grève les coûts de production des entreprises et, d'autre part, incite les agents économiques à réclamer des rémunérations plus substantielles pour couvrir leurs charges ;

— si la protection contre les risques sociaux est moins complète, si les revenus indirects que constituent les prestations sociales sont moins élevés, il s'ensuit une plus forte tendance à la hausse des revenus directs ;

4° Enfin si les subventions en général sont excessives dans la mesure où elles servent surtout à éponger des déficits ou entretenir des activités en déclin, elles nuisent, du fait du prélèvement qu'elles exercent sur les contribuables, au développement d'activités rentables ou dont l'expansion est indispensable. La fiscalité accrue que ces subventions entraînent a ainsi un effet néfaste sur l'ensemble de l'économie.

B. — *Revenus directs et revenus indirects.*

L'option en faveur de la stabilité de la pression fiscale est liée à un choix en faveur du maintien de la répartition actuelle entre revenus directs individuels d'une part, et, d'autre part, revenus indirects, sous forme de transferts sociaux et de satisfaction des besoins collectifs.

Ce choix du *statu quo* est-il un véritable choix ?

Dans une assez large mesure, le débat a été esquivé. Les partenaires sociaux sont divisés. Les organisations patronales souhaitent plutôt privilégier les revenus directs. Certains syndicats de travail-

leurs préfèrent favoriser les revenus indirects et les satisfactions collectives. D'autres syndicats ne se prononcent pas ou arbitrent différemment.

Conscient de la sensibilité de l'opinion publique au prélèvement fiscal autant que de l'importance des besoins en matière d'équipements collectifs, votre rapporteur pense que ce débat est largement faussé par l'inéquité de la fiscalité. Sa neutralité, par ailleurs, eu égard à la nature et l'origine des profits et à leur réemploi, utile ou non au développement économique et au mieux-être social, a un effet inhibiteur sur le comportement des agents économiques qui freine le goût du risque et la volonté d'investir.

C. — *Pression fiscale et justice fiscale.*

Pour être d'un bon rendement, un impôt doit être équitablement réparti et considéré comme tel ; dans ces conditions en effet, il saisit la matière imposable dans son intégralité et est accepté par la population.

Or, comme ceci a été notamment souligné au cours de la discussion de l'avis du Conseil économique et social sur le projet de Plan, « l'inexistence d'informations statistiques sur le prélèvement fiscal par type d'impôt et par catégorie socio-professionnelle écarte toute possibilité de parvenir à une répartition plus équitable de la pression fiscale par rapport au niveau des revenus de chacun ».

De fait, l'évasion et la fraude sont des maux majeurs de notre système fiscal. Pour les combattre, le Gouvernement devrait faire preuve d'une volonté politique nettement affirmée. Votre commission lui en fournit l'occasion en lui demandant de publier un Livre blanc, sur la fraude fiscale et les moyens d'y porter remède ainsi que sur la répartition de la charge fiscale par type d'impôt, niveau de revenus et catégories socio-professionnelles.

Votre commission estime en effet que si le taux de pression fiscale a atteint maintenant la limite supportable par les agents économiques, c'est largement en raison du manque de clarté, d'équité et de sincérité du prélèvement. Cela est notamment vrai pour la fiscalité locale dont l'amélioration devrait constituer une priorité du VI^e Plan.

D. — Répartition de la pression fiscale.

1° Répartition par nature de prélèvements :

Les projections économiques pour 1975 associées au VI^e Plan retracent comme suit l'évolution de la pression fiscale (en pourcentage de la production intérieure brute) par grandes catégories de contributions :

	1960	1965	1970	1975
	(En pourcentage.)			
Impôts directs.....	6,8	7,0	7,7	7,9
Impôts indirects.....	17,7	18,7	17,2	16,7
Cotisations sociales.....	10,9	13,6	14,5	15,2
Total	35,4	39,3	39,4	39,8

Le caractère dominant de l'évolution envisagée est la diminution de la part, dans nos recettes fiscales, des ressources provenant de la fiscalité indirecte, c'est-à-dire, pour l'essentiel, de la T. V. A. Compte tenu de la part encore trop importante de cette catégorie d'impôts dans nos recettes fiscales, cette évolution est satisfaisante.

Mais, précisément, il est tout à fait regrettable de constater que, pour les années 1970-1975, la diminution attendue de la pression fiscale indirecte (0,5 point) est très nettement moins substantielle qu'au cours des années 1965-1970 (— 1,5 point). Votre rapporteur aurait souhaité au minimum le prolongement de la tendance passée qui aurait pu trouver sa contrepartie dans une augmentation de la fiscalité directe locale. Mais les défauts de cette dernière ne permettent pas de donner à cette suggestion un caractère réaliste sans réformer préalablement la fiscalité locale.

L'augmentation du poids des cotisations sociales (+ 0,7 point) est légèrement moins importante qu'au cours des cinq dernières années (+ 0,9 point). Mais cette prévision est fondée sur des hypothèses incertaines.

La progression du poids de la fiscalité directe se ralentit sensiblement (+ 0,2 point au lieu de + 0,7). En théorie, cela n'est peut-être pas très souhaitable mais c'est la contrepartie de l'iniquité ci-dessus déplorée de notre système fiscal. A cet égard, votre rapporteur souligne que la lutte contre la fraude en matière d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les bénéfices ainsi que la réforme de la patente ou la substitution à celle-ci d'un impôt minimum plus moderne sur les entreprises permettraient d'aboutir à une évolution plus satisfaisante.

2° Répartition par agent :

La répartition de la pression fiscale entre l'Etat, les collectivités locales, les O.S.P.A.E. et la Sécurité sociale évolue comme suit (pourcentage de la production intérieure brute) :

	1960	1965	1970	1975
	(En pourcentage.)			
Etat	21,1	21,9	20,9	20,7
Collectivités locales.....	3,2	3,5	3,8	3,8
O. S. P. A. E	»	0,1	0,1	0,2
Sécurité sociale.....	11,1	13,8	14,6	15,1
Total	35,4	39,3	39,4	39,8

La principale caractéristique des projections pour 1975 est que la stabilisation de la pression fiscale globale (en fait on constate une légère augmentation de 0,4 point), s'accompagne d'une légère modification de sa répartition, au détriment de l'Etat (— 0,2 point) et au bénéfice de la Sécurité sociale (+ 0,5 point).

On peut tirer les conclusions suivantes :

1° La progression du poids des cotisations de Sécurité sociale est légèrement ralentie par rapport aux cinq dernières années (+ 0,5 au lieu de + 0,8), sous la réserve précédemment formulée ;

2° La pression fiscale de l'Etat diminue mais de façon moins substantielle qu'au cours du V^e Plan (— 0,2 au lieu de — 1,0) ;

3° La pression fiscale locale demeure inchangée, ce qui constitue une rupture de tendance par rapport aux dix dernières années où la part des recettes locales dans les ressources fiscales totales avait augmenté lentement, mais régulièrement.

Cette constatation inquiète votre rapporteur, compte tenu de l'importance des dépenses d'équipement dont la réalisation incombe d'urgence à nos communes et à nos départements.

§ 2. — LA STRUCTURE DES DÉPENSES PUBLIQUES

L'hypothèse retenue dans la projection pour les dépenses totales des administrations est, en valeur réelle, en augmentation de l'ordre de 6 % par an entre 1970 et 1975, ce qui constitue une croissance légèrement supérieure à celle de la période 1965-1970 et à celle prévue pour la production intérieure brute.

Cette évolution d'ensemble s'accompagne d'une modification de la structure des dépenses, comme le montre le tableau ci-dessous :

DÉPENSES	TAUX de croissance annuel.		STRUCTURES des dépenses.	
	1965-1970	1970-1975	1970	1975
	(En pourcentage.)			
Fonctionnement	+ 6,2	+ 6,1	20,7	20,7
Equipement	+ 6,4	+ 8	9,0	9,7
Transferts sociaux.....	+ 6,9	+ 7,3	46,6	49,3
Transferts économiques.....	+ 4,9	+ 1,8	8,0	6,6
A u t r e s dépenses (notamment militaires)	+ 3,5	+ 3,4	15,7	13,7
Ensemble	+ 5,9	+ 6,1	100	100

L'infléchissement attendu dépend principalement de l'évolution des transferts économiques (notamment subventions aux entreprises publiques) dont la part dans le total des dépenses passerait de près de 8 % en 1970 à 6,6 % en 1975. Par contre la part des transferts sociaux passerait de 46,6 % en 1970 à 49,3 % en 1975.

Le taux d'augmentation de 8 % des dépenses d'équipement des administrations (il s'agit ici de la formation brute de capital fixe des administrations) correspond, pour le total des équipements publics, au taux de progression de 9 % par an figurant dans le rapport gouvernemental. La différence entre les deux notions correspond aux investissements dans les télécommunications.

Ce n'est pas sans de sérieuses inquiétudes que votre rapporteur a noté que ce taux de 9 %, qui est déjà à peine suffisant eu égard aux besoins, pourrait être ramené à 8 % en cas d'évo-

lution défavorable des prix et de la conjoncture internationale. Un plan qui lie la réalisation des équipements publics à des données aussi aléatoires n'est pas un véritable Plan.

§ 3. — L'ÉQUILIBRE DU COMPTE DE CAPITAL DES ADMINISTRATIONS

Les projections économiques associés au VI^e Plan présentent en ces termes l'équilibre entre l'épargne et l'investissement des administrations :

« Le tableau ci-dessous présente les hypothèses retenues pour l'équilibre des finances publiques dont la situation d'ensemble est équilibrée, sous réserve d'un besoin de financement en 1975, de 1,7 milliard correspondant au financement privé des autoroutes de liaison. Il montre que la capacité de financement de l'ordre de 7 milliards qui serait dégagée dans le compte de l'Etat permettrait de compenser les besoins de financement des collectivités locales et des organismes d'actions économiques (O. S. P. A. E.). Le besoin de financement des collectivités locales (5,5 milliards) se situe dans la prolongation des tendances passées ; la forte augmentation de celui des O. S. P. A. E. s'explique notamment par le programme d'autoroutes retenu par le Plan et, notamment, par les appels à l'emprunt prévus par les sociétés d'autoroutes privées. La légère capacité de financement de la sécurité sociale correspond au fonds de roulement de cet organisme. »

Capacités ou besoins de financement des administrations.

(En milliards de francs courants.)

	1970	1975
Capacités (+) ou besoins (—) de financement :		
Etat	+ 8,1	+ 6,8
Collectivités locales	— 3,6	— 5,5
Organismes semi-publics d'action économique (O. S. P. A. E.)	— 1,7	— 4,7
Sécurité sociale	+ 1,9	+ 1,6
Total ensemble des administrations.	+ 4,7	— 1,7

Cette présentation habile de la situation des finances publiques appelle quelques réserves que votre rapporteur développe dans la section suivante. On se bornera à indiquer ici qu'assimiler la notion d'équilibre des finances publiques à celle d'équilibre du compte de capital des administrations est une simplification un peu hâtive, compte tenu notamment des subtilités parfois discutables de la terminologie de la comptabilité nationale.

Si un compte financier des administrations avait été établi, son examen aurait permis de mieux préciser le rôle des administrations à la fois comme emprunteur et comme prêteur.

SECTION 2. — Les finances de l'Etat.

Les contraintes relatives au budget de l'Etat sont ainsi résumées dans le projet de Plan (p. 40 du Rapport général):

« Il est nécessaire que l'Etat, tout en diminuant sa pression fiscale propre, présente une capacité de financement. »

« L'Etat devra compenser, par son action, les besoins de financement inévitables des collectivités locales et organismes semi-publics d'action économique. »

Votre rapporteur examinera successivement les ressources de l'Etat, c'est-à-dire la fiscalité, ses dépenses et l'équilibre budgétaire.

§ 1. — LA FISCALITÉ DE L'ÉTAT

A propos des allègements fiscaux, il est regrettable de trouver dans un Plan une phrase comme celle-ci, qui est la négation même de la planification :

« Aucun d'entre eux ne peut, dès maintenant, être programmé de façon inconditionnelle. »

Dans une annexe consacrée à la fiscalité, votre rapporteur présente un résumé commenté des conclusions du groupe fiscalité. Il se limitera donc ici à quelques observations et suggestions de portée générale.

A. — *L'impôt sur le revenu.*

Si cet impôt est mal accepté en France bien que son poids y soit globalement moins lourd que dans d'autres pays plus industrialisés, c'est pour une bonne part en raison de sa complexité et de sa mauvaise répartition.

Le Plan aurait dû fournir l'occasion d'une réflexion approfondie sur la réforme de cet impôt au lieu de se limiter à de vagues considérations sur des points de détail.

Le principe « à revenu égal, impôt égal », tout en ayant les apparences de l'évidence et de l'équité, est ambigu, dans la mesure où il suppose que les différentes catégories de revenus sont également et intégralement connues. Chacun sait que cette condition est loin d'être remplie.

Par ailleurs, il peut paraître légitime d'accorder un traitement plus favorable aux revenus du travail qu'à ceux du capital sans pour autant pénaliser ce dernier dont la nécessité est évidente pour l'investissement.

Dans les pays modernes, l'impôt sur le revenu occupe une place importante. Pour qu'il en soit ainsi en France, il faut mener de pair une action dans le sens d'une connaissance exacte de tous les revenus et un aménagement du barème de l'impôt.

Pour ce qui est de la fiscalité de l'épargne, votre rapporteur présente des observations de caractère plus technique dans le chapitre suivant du présent rapport et dans l'annexe n° IV.

B. — *La taxe sur la valeur ajoutée.*

Les aménagements prévus ou souhaités en ce qui concerne la suppression du butoir ou du décalage d'un mois ont été examinés dans le paragraphe consacré au financement des investissements de l'industrie.

Il convient ici de poser le problème plus vaste de la place de la T. V. A. dans notre système fiscal. La conclusion est habituellement inverse de celle qui est avancée pour l'impôt sur le revenu : les ressources provenant de la T. V. A. ont une importance trop grande dans notre système fiscal. Le niveau élevé des taux pèse sur les prix et pousse à la fraude qui semble avoir pris, en ce qui concerne cet impôt, des proportions inquiétantes.

Dès lors, il est probable que la perte de recettes qui résulterait de l'unification des taux normal et intermédiaire au niveau de ce dernier (17,6 %) serait partiellement compensée par la moindre incitation à la fraude et la possibilité de la combattre plus aisément du fait de la simplification résultant de cette unification.

En tout cas, il est souhaitable, dans l'optique d'une harmonisation des fiscalités au sein de la C. E. E., de diminuer le nombre des taux et d'appliquer chacun d'eux aux mêmes catégories de produits que chez nos partenaires.

Cela dit, votre rapporteur ne mésestime pas le caractère socialement satisfaisant d'une modulation des taux en fonction de la nature et du degré de nécessité des biens de consommation taxés. C'est pourquoi l'existence d'un taux majoré est justifiée.

Compte tenu de ces diverses données, votre commission propose que, dans le cadre de l'allégement de la fiscalité indirecte de l'Etat prévue dans le Plan, priorité soit donnée, outre la suppression du butoir, à la réduction du taux normal et du taux intermédiaire qui, à terme, devraient être unifiés et établis à un niveau conforme aux recommandations des autorités de la C. E. E.

§ 2. — LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

La projection des dépenses de l'Etat comporte, pour la durée du VI^e Plan, un rythme de croissance de ces dépenses de l'ordre de 5,5 % par an en valeur réelle, soit un taux inférieur à celui de la production intérieure brute. Un tel résultat suppose que soit ralentie la croissance très rapide de certaines dépenses, notamment les transferts économiques (subventions aux entreprises). Les résultats sont présentés dans le tableau suivant :

Evolution des dépenses de l'Etat.

	TAUX DE CROISSANCE annuels en valeur réelle.		STRUCTURES	
	1965-1970	1970-1975	1970	1975
	(En pourcentage.)			
Fonctionnement	+ 7,7	+ 6,5	24,3	25
Formation brute de capital fixe	+ 6,5	+ 7,6	5	5,5
Prestations sociales et assis- tance	+ 5,5	+ 6,1	17,2	18,1
Subventions aux entreprises..	+ 4,6	+ 0,2	14,5	11
Subventions aux administra- tions	+ 7,4	+ 11,7	13,5	18,2
Divers (y compris dépenses militaires)	+ 2,1	+ 2,6	25,5	22,2
Ensemble	+ 5,5	+ 5,5	100	100

Les économies devront donc être recherchées essentiellement sur les dépenses de fonctionnement (qui continuent cependant à augmenter plus rapidement que l'ensemble des dépenses, mais à un rythme moins rapide que dans les années passées) et sur les subventions aux entreprises publiques.

Sur le premier point, le rapport gouvernemental prévoit l'application des méthodes de rationalisation des choix budgétaires, la recherche d'un meilleur emploi des fonctionnaires et la moindre croissance des besoins de recrutement de l'Education nationale.

Sur le second point, la réforme des rapports entre l'Etat et les entreprises publiques et l'amélioration de la rentabilité de ces dernières permettra de stabiliser, en valeur réelle, le montant des subventions.

Tout en reconnaissant la nécessité, votre commission ne saurait se dissimuler les conséquences qu'aura sur les tarifs publics un renversement de tendance aussi accentué. A cet égard, l'accélération qu'elle préconise de l'allègement de la T. V. A. serait de nature à contrebalancer partiellement l'incidence, sur le niveau général des prix, des relèvements des tarifs publics.

Par ailleurs, le VI^e Plan prévoit d'accroître la part du financement privé dans les dépenses de formation professionnelle et, si l'évolution des dépenses de sécurité sociale ou de soutien des prix agricoles le nécessitent, une plus grande participation des bénéficiaires à leur couverture pourrait être recherchée. Une nouvelle fois, votre rapporteur déplore l'imprécision de tels propos.

Malgré l'accélération de sa progression, la formation brute de capital fixe de l'Etat continuera de représenter une part très réduite du total de ses dépenses. Il faut d'ailleurs rappeler ici que, d'après le tableau de financement des fonctions collectives présenté dans la première partie du présent rapport, l'Etat ne financerait directement que 42,5 % des équipements collectifs.

Instruite par l'expérience, votre commission craint que ce ne soit une fois de plus les dépenses d'équipement qui subissent les conséquences des économies budgétaires. Il est manifeste, en effet, votre rapporteur le démontre au paragraphe suivant, que l'équilibre budgétaire est loin d'être assuré. Dans ces conditions, des réductions de dépenses s'imposeront. Elles seront prises à la hâte au lieu d'avoir été programmées par le Plan.

Car, une nouvelle fois il nous faut le déplorer, le document qui nous est soumis ne contient pas d'indications précises sur la réduction des dépenses de fonctionnement dont la limitation est considérée comme prioritaire par votre commission.

Les administrations prolifèrent, les doubles emplois se multiplient, les formalités se compliquent sans nécessité, les administrés sont renvoyés de bureau à bureau, les fonctionnaires sont mal employés.

Pour conclure sur ce point, votre commission émet une recommandation et formule un regret :

1° Les dépenses de fonctionnement de l'Etat qui, d'après les comptes associés au VI^e Plan augmenteraient de 6,5 % par an en valeur réelle, devraient voir leur progression limitée à un taux moyen égal à celui de la croissance de la production intérieure brute ;

2° Il est hautement regrettable que, malgré les recommandations inscrites dans le troisième programme de politique économique à moyen terme de la C. E. E. (voir annexe n° V), les vœux fréquemment formulés par les Assemblées parlementaires et le Conseil économique et social, et les réflexions des spécialistes de l'analyse économique, aucun lien ne soit prévu entre la planification à moyen terme et la politique budgétaire annuelle. Dans ces conditions, on peut craindre que le Plan appelé à servir de « cadre des programmes d'investissements » ne soit même pas la base à partir de laquelle seront établis les budgets. C'est pourquoi il devrait être envisagé, pour en assurer la réalisation, que les équipements publics fassent l'objet de budgets pluriannuels.

§ 3. — LE PROBLÈME DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Selon la comptabilité nationale, l'épargne de l'Etat est égale à l'excédent de ses recettes sur ses dépenses de fonctionnement et de subventions (qui n'incluent pas les dotations en capital aux entreprises publiques et aux H. L. M.). Quant à la capacité de financement, elle correspond à l'excédent de l'épargne de l'Etat sur ses investissements. En définitive, la capacité de financement

de l'Etat est obtenue par différence entre le total des recettes à caractère définitif et le total des dépenses définitives, déduction faite des dotations en capital.

Selon les projections économiques pour 1975, la capacité de financement de l'Etat serait, pour l'année terminale du Plan, de 6,8 milliards. Ce chiffre est présenté comme la clef de l'équilibre des finances publiques et comme devant compenser les besoins de financement des collectivités locales et des O.S.P.A.E. (cf. section précédente).

Votre rapporteur émet de sérieuses réserves sur cette façon de présenter les choses qui tient un peu de l'astuce comptable. Il eût été souhaitable que soit établi un compte financier de l'Etat, complément indispensable du compte de capital. En l'absence d'un tel compte, votre rapporteur a étudié le tableau de financement pour 1975 d'où il a tiré les conclusions suivantes :

1° La capacité de financement de l'Etat doit légitimement être diminuée des dotations aux entreprises publiques, aux H. L. M. et à l'I. D. I., soit 5,3 milliards de francs en 1975. Il reste donc $6,8 - 5,3 = 1,5$ milliard ;

2° Par ailleurs, l'Etat consent des prêts qui ne sont pas pris en compte dans les opérations à caractère définitif. D'après le tableau de financement, ces prêts, d'un montant de 5,8 milliards en 1975, bénéficieraient aux entreprises du secteur productif (2,5 milliards), à l'étranger (900 millions), aux O.S.P.A.E. (300 millions) et aux « autres prêteurs » (2,1 milliards). On constate que les collectivités locales sont absentes de la liste. Il est donc abusif de dire que la capacité de financement de l'Etat compense ou couvre les besoins de financement des collectivités locales ;

3° Le total de 5,8 milliards de prêts, qui est déjà sensiblement supérieur au reliquat de capacité de financement de 1,5 milliard, doit être diminué de 800 millions au titre des remboursements au Trésor de prêts à la construction anciennement consentis aux ménages ou aux H. L. M. ;

4° En définitive, le total des dépenses à caractère définitif et des prêts excéderait de 3,5 milliards le montant des ressources. Ce chiffre semble correspondre à la notion d'impasse ou de découvert du Trésor, au sens des lois de finances.

Votre commission estime de son devoir d'appeler l'attention du Parlement et de l'opinion publique sur le fait que l'apparente capacité de financement de l'Etat correspond en fait à un découvert du Trésor de l'ordre de 3,5 milliards de francs (dont 1,7 milliard correspondant au financement privé des autoroutes).

Si l'on y ajoute, comme invitent à le faire les lignes 12 et 13 du tableau de financement, la charge d'amortissement de la dette à long terme (1,2 milliard), on aboutit à une charge de trésorerie de 4,7 milliards, chiffre qui correspond à la part du Trésor dans la « transformation » (cf. chap. 4).

En se référant aux lignes 1 et 2 du tableau de financement, on se rend compte que les collectivités locales et les O.S.P.A.E. devront emprunter en 1975 12,5 milliards de francs à des prêteurs devront emprunter en 1965 11,1 milliards de francs à des prêteurs autres que l'Etat (12,5 milliards — 1,4 correspondant aux prêts des collectivités locales aux O. S. P. A. E.).

En définitive, *l'ensemble des administrations*, dont le rapport gouvernemental souligne l'équilibre financier, auraient en fait besoin de ressources externes à moyen ou long terme pour un total de l'ordre de 16 milliards.

Encore ces résultats, si fragiles soient-ils, sont moins inquiétants que ceux cités dans le rapport de l'économie générale et du financement (p. 70), qui, après le vote des options, aboutissaient aux conclusions suivantes :

« Au total, selon les estimations du Commissariat général du Plan, les nouvelles perspectives de dépenses aboutiraient très vraisemblablement, en l'absence de mesures correctives, à un découvert du budget de l'Etat de l'ordre de 11 milliards de francs en 1975, chiffre auquel s'ajouterait le supplément de charges financières entraînées par les emprunts nécessaires à la couverture d'un tel découvert. En outre, si certaines politiques n'obtenaient pas le résultat escompté, notamment en matière d'interventions économiques ou de transferts, le déficit pourrait augmenter d'une dizaine de milliards, selon l'estimation du Commissariat du Plan.

« Pour sa part, le Ministère des Finances estime que la traduction budgétaire du rapport sur les options entraînerait un découvert de 18 à 20 milliards. »

Plus que l'existence d'un découvert budgétaire (qui représenterait approximativement 1,5 % des recettes de l'Etat), ce qui est regrettable, c'est la négation même par le rapport gouvernemental du problème du recours des administrations au financement externe et de l'incidence de ces recours sur l'équilibre financier et monétaire.

Partant d'une constatation exacte (l'équilibre du compte de capital des administrations) mais d'une portée limitée, le rapport sur le VI^e Plan finit par laisser croire, grâce à l'utilisation habile d'une terminologie ambiguë (voir notamment p. 26, 39, 40, 46 du Rapport général [1]), que le budget sera équilibré, voire en excédent, que le besoin de financement des collectivités locales sera couvert par l'Etat, que les administrations prises dans leur ensemble n'auront pas recours à l'emprunt, que le Trésor s'en tiendra au principe de la neutralité monétaire et financière : autant de conclusions dont le raisonnement qui précède démontre le manque de fondement.

SECTION 3. — Les finances locales.

La Commission des Finances a longuement examiné la situation des finances des collectivités locales telle qu'elle est décrite dans le projet de VI^e Plan. Cette question est de la plus haute importance car la réalisation des équipements collectifs dépend des possibilités financières de nos départements et de nos communes. En effet, les collectivités locales et les O.S.P.A.E. devraient financer 40 % de l'enveloppe « Formation brute de capital fixe, fonctions collectives » inscrite dans le VI^e Plan, et le rapport de l'intergroupe « financement des collectivités locales » indique, au début de l'introduction, que « les collectivités locales auront à prendre en charge plus de la moitié des équipements collectifs du pays en 1975 ».

Face à l'acuité des besoins, la Commission des Finances s'est inquiétée de l'insuffisance des moyens prévus. Elle a donc été amenée à formuler des propositions pour essayer de remédier à cette insuffisance.

En outre, votre rapporteur fait figurer en annexe à son rapport un résumé commenté du rapport de l'intergroupe « Financement des collectivités locales ».

(1) Voir aussi le passage ci-dessus cité p. 81 des projections économiques pour 1975.

§ 1. — LES INSUFFISANCES DU PROJET DE VI^e PLAN

A. — Les dépenses des collectivités locales.

D'après les comptes associés au VI^e Plan, les différentes catégories de dépenses des collectivités locales évolueraient de la façon suivante :

	TAUX DE CROISSANCE annuels en valeur réelle.		DEPENSES EN 1975	
	1965-1970.	1970-1975.	En milliards de francs.	En pourcentage du total.
	(En pourcentage.)			
Consommation	+ 0,7	+ 4,3	4,2	6,3
Formation brute de capital fixe.	+ 6,0	+ 6,6	23,6	35,0
Salaires et cotisations sociales.	+ 5,8	+ 6,0	15,4	23,0
Prestations sociales et assistance	+ 4,1	+ 6,1	10,2	15,2
Subventions aux entreprises...	+ 7,0	+ 12,4	2,7	4,0
Divers	+ 8,2	+ 6,3	11,0	16,5
Ensemble.....	+ 5,6	+ 6,4	67,1	100

A ces dépenses s'ajoutent des achats de terrains pour un montant brut de 3,9 milliards, partiellement compensés par des ventes, pour 1,8 milliard, soit en définitive une charge nette d'achats de terrains de 2,1 milliards en 1975.

Les charges d'opérations sur terrain représentent donc près de 10 % des dépenses d'équipement des collectivités locales et encore ces opérations sont-elles loin d'être suffisantes. Votre rapporteur vous renvoie ici aux développements qu'il a consacrés dans la première partie de son rapport à la nécessité de maîtriser le prix des sols en faisant échapper ceux-ci aux lois de l'économie de marché.

Au total, les charges des collectivités locales doivent augmenter au cours du VI^e Plan à un rythme sensiblement plus rapide qu'au cours des cinq dernières années. Face à ces besoins accrus les ressources sont insuffisantes.

B. — *Les ressources des collectivités locales.*

Ces ressources ne sont pas clairement présentées dans les projections économiques associées au VI^e Plan. Votre rapporteur a donc dû procéder à des recoupements.

Les recettes fiscales (y compris le versement représentatif de la taxe sur les salaires) devraient être, d'après le rapport de l'intergroupe d'étude des finances locales, de l'ordre de 42 milliards (dont 15 milliards au titre du V.R.T.S.).

Les subventions de l'Etat seraient proches de 13,5 milliards.

D'après les projections pour 1975, le besoin de financement des collectivités locales (c'est-à-dire l'excédent de leurs charges à caractère définitif sur leurs ressources) atteindrait 5,5 milliards. S'y ajoutent des prêts nets aux autres secteurs (essentiellement les O.S.P.A.E.) de 1,5 milliard et une augmentation des encaisses de trésorerie de 1 milliard.

On obtient ainsi un besoin net d'emprunt de 8 milliards de francs 1975, auxquels il convient d'ajouter 3,6 milliards au titre d'amortissement de la dette, soit en définitive un total d'emprunt brut de 11,6 milliards en 1975, ce qui représente un peu plus de 27 % des recettes fiscales des collectivités locales.

Les 8 milliards d'emprunt net seraient demandés à concurrence de 4,7 milliards à la Caisse des Dépôts, 1,3 milliard au Crédit agricole, 900 millions à la C.A.E.C.L., 800 millions aux compagnies d'assurances et 300 millions au marché financier.

Si l'on reconstitue le solde du compte financier consolidé des collectivités locales et des O.S.P.A.E., on arrive à un montant d'emprunt net (c'est-à-dire non compris l'amortissement des emprunts antérieurs) de 11,4 milliards couverts par la Caisse des Dépôts (5,3 milliards), le Crédit agricole (1,8 milliard), le marché financier (2,3 milliards), la C.A.E.C.L. (900 millions), les compagnies d'assurances (800 millions) et l'Etat (300 millions).

C. — *Les propositions du VI^e Plan.*

L'habituelle imprécision du rapport gouvernemental caractérise les passages qu'il consacre aux finances locales. Cette imprécision ne suffit d'ailleurs pas à dissimuler une certaine incohérence. Si l'on se réfère au chapitre I^{er}, 1^{re} partie, § 2, des « actions prioritaires », à l'annexe A 8 consacrée aux finances locales et aux projections économiques pour 1975, on y trouve des assertions assez incompatibles : le rythme de croissance des équipements des collectivités locales doit s'accélérer, mais la pression fiscale doit rester stable (alors qu'elle a augmenté régulièrement au cours des dernières années), l'endettement ne doit pas non plus augmenter et la part des subventions de l'Etat doit rester du même ordre de grandeur qu'au cours du V^e Plan.

1° *Les subventions :*

D'après les chiffres présentés ci-dessus, les subventions de l'Etat aux collectivités locales seraient de l'ordre de 13,5 milliards de francs en 1975, soit 57 % de la formation brute de capital fixe des collectivités locales.

Mais chacun sait que les collectivités locales paient la T. V. A. sur leurs investissements et leur consommation. On peut évaluer les versements correspondants à 5 ou 6 milliards, ce qui n'est pas loin de représenter la moitié du montant des subventions.

En termes très généraux, le rapport gouvernemental critique « la multiplicité des régimes de subvention, le caractère inadapté de la hiérarchie des taux en vigueur » et envisage la création, parallèlement aux subventions spécifiques actuelles qui seraient regroupées, « d'une subvention complémentaire d'équipement, globale et non affectée, modulée selon la situation financière des collectivités locales ».

Votre commission, tout en faisant siennes les critiques formulées, peut difficilement se prononcer sur des suggestions aussi imprécises. Elle ne serait favorable à l'institution d'une subvention non affectée que si l'octroi de celle-ci n'était pas de nature à restreindre encore davantage l'autonomie des collectivités locales.

2° *Les emprunts :*

On peut lire à la page 42 du Rapport général sur le VI^e Plan :

« L'Etat veillera à ce que les besoins de financement locaux soient satisfaits de façon régulière et croissante par des prêts des établissements publics de crédit. »

Ce principe est tout à fait satisfaisant. Mais n'est-il pas en contradiction avec le fait qu'il soit prévu, dans le tableau de financement, pour 1975, un recours non négligeable des collectivités locales et des O.S.P.A.E. au marché financier tandis que la Caisse des Dépôts ne consacrerait qu'une part limitée de ses prêts aux collectivités locales.

Quant à la gestion de la trésorerie des communes, il est évident qu'elle devrait être améliorée, ce qui allégerait leurs charges financières. Mais votre commission déplore que le Rapport général fasse porter aux collectivités locales la responsabilité de l'existence de volants de trésorerie soi-disant excessifs. En fait, l'aisance de trésorerie n'est souvent qu'une apparence comptable due aux procédures de mise à la disposition des communes des fonds prêtés. Ce sont les collectivités locales qui font les frais de la lenteur du déblocage des fonds en acquittant un taux d'intérêt élevé dès la décision d'octroi des prêts cependant que le Trésor tire profit des fonds apparemment mis à la disposition des collectivités locales en ne versant qu'un intérêt de 1 %.

Si la gestion de la trésorerie des collectivités locales, dont est d'ailleurs chargé le Trésor public, était améliorée, ce que votre commission ne peut que souhaiter, il en résulterait sans doute pour l'Etat quelques problèmes de trésorerie et la C.A.E.C.L., qui prête de l'argent déjà prêté, aurait sans doute quelque difficulté à se procurer des fonds.

Au demeurant, comment cette amélioration de la gestion de la trésorerie des collectivités locales inscrite dans le Plan est-elle compatible avec l'augmentation des encaisses des collectivités locales de 1 milliard de francs en 1975 prise en compte dans le tableau de financement ?

§ 2. — RÉFLEXIONS SUR LES RÉFORMES POSSIBLES

Dans le cadre de la préparation du présent avis, votre rapporteur s'est interrogé sur les améliorations qu'il serait souhaitable d'apporter au financement des collectivités locales. Il a présenté à votre commission les réflexions suivantes :

On pourrait envisager de transférer progressivement un certain pourcentage de la pression fiscale de l'Etat aux collectivités locales. Mais cette solution suppose une réforme de la fiscalité locale dont la vétusté et le manque d'équité empêchent, en l'état actuel des choses, d'augmenter le rendement. De fait, pour être d'un bon rendement, un impôt doit être équitable.

Les réformes actuellement en cours ne peuvent au mieux qu'apporter des améliorations légères et passagères. Il paraît donc souhaitable de rechercher dès maintenant des solutions à plus long terme.

Une véritable réforme des impôts directs locaux ne peut pas résulter d'une mise en vigueur des dispositions de l'ordonnance du 7 janvier 1959.

Aussi bien les rédacteurs de ce texte ne nourrissaient-ils pas une telle ambition. Ils ont tout simplement cherché à améliorer la gestion des anciennes contributions en simplifiant leur assiette et en supprimant le système des principaux fictifs. En d'autres termes, l'ordonnance a été inspirée par des préoccupations de pure commodité administrative. Elle n'a jamais eu pour objet d'adapter la fiscalité locale aux besoins des départements et des communes.

Il faut reconnaître que ces besoins n'étaient pas connus à l'époque. L'ordonnance, en effet, a été élaborée avant qu'on ait pris conscience de l'importance de la croissance des équipements collectifs, et la progression très rapide du nombre des centimes est un phénomène relativement récent.

Quoi qu'il en soit, le financement des dépenses prévisibles ne semble pas pouvoir être assuré au prix d'une simple adaptation d'un système fiscal hérité du dix-huitième siècle et destiné à d'autres usages.

A la vérité, il n'existe semble-t-il qu'une seule unité de mesure qui permette de répartir de façon équitable, claire et homogène des taxes établies sur des éléments aussi différents que des terrains à bâtir, des propriétés rurales, des immeubles urbains, des installations professionnelles ou des équipements industriels : cette unité n'est autre que leur valeur vénale.

Du point de vue technique, l'emploi de ce concept comporterait infiniment moins de difficultés que celui d'une prétendue valeur locative qui est de plus en plus abstraite.

L'évaluation des actifs industriels, des logements et des propriétés rurales ne devrait pas se heurter à des difficultés particulières.

Cette innovation permettrait de mettre un terme au privilège de fait dont bénéficient les terrains à bâtir.

Du point de vue économique, la substitution de la valeur vénale à la valeur locative, en tant que clef de répartition des contributions locales, tendrait à faire disparaître un des facteurs qui facilitent la spéculation foncière.

Cette dernière, en effet, est essentiellement passive en ce sens que l'espoir de hausses continues incite les détenteurs de sols à ne pas les offrir sur le marché. Or cette restriction de l'offre, qui affecte bien entendu l'évolution des prix, est facilitée par le fait que la contribution foncière, établie d'après le revenu courant, peut être acquittée sur ce dernier. La situation est toute différente aux Etats-Unis, où la mise en recouvrement de la « property tax », qui est basée sur la valeur en

capital des propriétés, peut obliger les détenteurs de sols à procéder à des ventes pour acquitter l'impôt et incite les propriétaires d'immeubles vétustes mais bien situés à participer de façon spontanée à la rénovation urbaine.

D'autre part, l'imposition des valeurs vénales tendrait à réduire les incidences abusives des scrupules dont les juges fonciers font preuve lorsqu'ils fixent les indemnités d'expropriation. Les redevables qui auraient contesté l'évaluation fiscale de l'administration pourraient se voir opposer leurs réclamations et les magistrats, qui auraient fait droit à celles-ci, hésiteraient sans doute à rendre un jugement contredisant le précédent.

Il faut également souligner que cette réforme pourrait être complétée par un dispositif qui, à l'inverse de celui de la loi de finances pour 1964, permettrait d'assurer la récupération des plus-values foncières sans contrarier la réalisation des transactions. Les majorations des valeurs vénales, qui devraient être opérées lorsque l'édification d'ouvrages publics aurait modifié les conditions d'utilisation des propriétés, fourniraient une base sûre pour la détermination de ces plus-values. La récupération de celles-ci permettrait aux collectivités locales d'assurer pour partie l'autofinancement de leurs dépenses d'équipement. Enfin, les augmentations de valeurs constatées à l'occasion des révisions périodiques pourraient fournir une clef de répartition subsidiaire fondée sur l'enrichissement.

Par ailleurs, dans la mesure où elle serait fondée sur la valeur ou le prix de revient des éléments mis en œuvre par les établissements industriels, l'assiette de l'impôt comporterait des conséquences bénéfiques. Pénalisant les installations établies dans les zones où le développement de la construction a fortement relevé les prix des terrains, elle inciterait les entreprises à rechercher des localisations moins onéreuses et à participer ainsi de façon spontanée à la rénovation urbaine comme à l'aménagement du territoire. Avantageant les sociétés les plus productives, elle contribuerait en outre à provoquer la liquidation des moins efficaces.

L'imposition des professions, bien entendu, devrait être profondément amendée pour tenir compte des transferts de charge opérés au détriment des agents économiques dont l'activité serait liée à la possession des biens soumis à une taxe patrimoniale.

Néanmoins, le maintien d'une taxe professionnelle serait indispensable. Certaines professions peuvent être exercées sans que les intéressés disposent d'actifs matériels importants. Tel est le cas, notamment, pour les commerçants qui ne sont généralement pas propriétaires de magasins, pour les membres des professions libérales et, généralement, pour les prestataires de services.

A cet égard, votre rapporteur a pris connaissance avec intérêt des observations du groupe « fiscalité du VI^e Plan » relative à l'institution d'un impôt minimum sur les entreprises. Toute entreprise utilise les services de la collectivité et exerce une activité dont la vocation est d'être rémunératrice. A ce double titre, il est légitime que toute entreprise paie un impôt quel que soit son bénéfice fiscal.

Au surplus, depuis 1958, le rendement de l'impôt sur les sociétés a augmenté deux fois moins vite que celui de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Toutefois, comme votre rapporteur l'a souligné dans ses développements relatifs à la fiscalité des investissements industriels, cet impôt devrait être déductible de l'impôt normal sur les bénéfices de façon à ne pas pénaliser les entreprises dynamiques et des exonérations temporaires devraient être accordées aux entreprises nouvelles qui apparaissent dans les secteurs jugés essentiels à l'économie nationale.

Par ailleurs, l'institution d'un tel impôt devrait être liée à la rénovation de la patente.

Chacun s'accorde à penser que la patente n'est pas un bon impôt et que la taxe professionnelle qui doit lui être substituée ne pourra apporter que des améliorations partielles et en tout cas provisoires.

A cet égard, les études à entreprendre devraient s'orienter dans l'une des deux directions de recherche suivantes :

- ou bien la patente rénovée coexistera avec l'impôt minimum sur les entreprises. Dès lors, l'assiette de cet impôt devra être différente de celle de la patente ;
- ou bien l'impôt minimum est substitué à la patente et constitue à titre principal un impôt local.

Dans les deux cas, l'impôt minimum serait déductible de l'impôt normal sur les bénéficiaires.

Après avoir longuement délibéré sur ces suggestions, votre commission a estimé qu'il ne lui était pas possible, en l'état actuel des choses et compte tenu des réformes en cours, de proposer au Sénat d'insérer dans le VI^e Plan des dispositions normatives dans un domaine aussi complexe.

Elle s'est bornée à émettre le vœu que l'on veuille à ce que les ressources des collectivités locales évoluent parallèlement aux charges qui leur sont imposées.

SECTION 4. — Le financement de la Sécurité sociale.

§ 1. — LE CONTENU DU PLAN

C'est en vain que l'on recherche dans le rapport sur le VI^e Plan des solutions aux problèmes posés par le financement de la Sécurité sociale.

On peut lire simplement, à la page 247 des annexes, des observations qui se résument comme suit :

L'écart entre les recettes et les dépenses de l'ensemble des régimes de Sécurité sociale pourrait atteindre, en 1975, un montant de l'ordre de 18 milliards de francs courants, soit près de 10 % de la masse des prestations en 1975. Il convient toutefois de noter que :

- d'une part, les mesures envisagées en ce qui concerne les prestations d'assurance maladie devraient permettre de réduire cet écart d'environ 4 milliards ;
- d'autre part, ces chiffres sont établis en ne tenant pas compte de l'augmentation prévisible, à législation constante, des concours de l'Etat aux régimes qui se sont élevés en 1970 à 13,5 milliards de francs.

Il apparaît ainsi que l'équilibre des différents régimes ne pourra pas être assuré sans moyens de financement nouveaux.

Diverses solutions ont été envisagées à cet égard par la commission des prestations sociales du VI^e Plan. C'est le moment venu seulement et en fonction de tous les éléments d'appréciation susceptibles d'être alors appréhendés — et notamment de l'évolution effective des dépenses d'assurance maladie — qu'elles devront être définies.

Une nouvelle fois donc, nous serons sans doute obligés de prendre à la hâte des mesures de circonstance alors que le Plan

devrait permettre d'élaborer des réformes cohérentes, conciliant la satisfaction des besoins sociaux prioritaires avec des ressources financières forcément limitées.

Des projections économiques pour 1975, on peut extraire le tableau ci-dessous relatif à l'évolution des dépenses de Sécurité sociale. Il est basé sur une progression globale des dépenses du même ordre que ce qu'aurait donné la prolongation de l'évolution tendancielle, soit un indice compris entre 145 et 146 sur la période du VI^e Plan, sur une accélération de la progression des dépenses versées aux personnes âgées et aux handicapés compensée par un ralentissement de la progression des dépenses de l'assurance-maladie.

Evolution des dépenses de Sécurité sociale.
(Tous régimes.)

	TAUX ANNUEL de croissance en valeur réelle.		DEPENSES EN 1975	
	1965-1970.	1970-1975.	En milliards de francs.	En pourcentage du total.
	(En pourcentage.)			
<i>Prestations</i>	+ 7,4	+ 7,7	178,6	93,0
Dont :				
Maladie, maternité, décès.	9,2	8,7	64,9	33,8
Prestations familiales et allocation logement.....	2,6	3,5	27,2	14,2
Allocations vieillesse.....	8,6	8,5	73,9	38,6
<i>Autres dépenses</i>	+ 6,4	+ 5,4	13,1	7,0
Ensemble.....	+ 7,3	+ 7,5	191,7	100

Du côté des ressources, la seule indication est que la part des cotisations de Sécurité sociale dans la production intérieure brute passerait de 14,6 % en 1970 à 15,1 % en 1975 (ce qui donne à penser qu'une augmentation des cotisations est implicitement prévue). De ce dernier pourcentage, on peut, semble-t-il, déduire que les recettes seraient ainsi de l'ordre de 169 milliards en 1975 (1), chiffre inférieur de 23 milliards à celui des dépenses, ce qui ne correspond pas au chiffre de 18 milliards figurant dans le rapport gouvernemental ci-dessus cité.

Tant d'incertitudes ne peuvent que provoquer la perplexité.

(1) La production intérieure brute étant évaluée à 1.050 milliards par le rapport général, page 44.

§ 2. — OBSERVATIONS

Le déficit prévisible sera-t-il couvert par un relèvement des cotisations, un appel au budget de l'Etat ou une émission de monnaie ?

La Commission des Finances est naturellement tout à fait défavorable à cette troisième hypothèse.

Quant à la budgétisation partielle du régime général, à l'instar de ce qui se fait déjà pour certains régimes spéciaux, on peut estimer que, du point de vue de la charge fiscale et parafiscale globale, les données du problème ne seraient pas radicalement différentes et que, du point de vue de l'autonomie des caisses de sécurité sociale, une telle mesure poserait des questions de principe sur lesquelles votre commission ne s'estime pas compétente. La question mérite cependant d'être examinée, compte tenu notamment de ce qu'il est convenu d'appeler « les charges indues ».

Enfin, chacun sait que l'augmentation des cotisations aboutit à des demandes de hausses de salaires et à des majorations de prix de revient, l'une et l'autre sévèrement commentées dans d'autres rapports des Comités du Plan ; au surplus, elle crée un sentiment de malaise chez les cadres dont il est nécessaire de tenir compte dans la recherche des solutions.

Conformément à ses prises de position antérieures, votre rapporteur serait plutôt favorable à une modulation des prestations et des avantages sociaux en fonction des revenus.

De façon générale, il faut rechercher une compression des dépenses de l'assurance maladie. A cet égard, le vote de la loi sur la convention entre médecins et la sécurité sociale ne donne aucune certitude sur le réel freinage des dépenses, particulièrement en matière de courte maladie, de petit risque, tant il est évident que les médecins réalisant un « bon profil » seront, au nom de la liberté, délaissés par la clientèle ; au surplus, les facteurs du coût de l'hospitalisation n'apportent aucun élément qui permette d'en espérer la réduction, d'autant plus que la coordination entre hôpitaux publics et cliniques privées paraît, d'après des exemples qui sont venus à notre connaissance, peu satisfaisante.

Rien n'est prévu pour ce soit, en fait, l'organisme payeur qui intervienne au moment opportun dans la délivrance des ordon-

nances ou dans l'octroi de congés-maladie ; on ne saurait oublier que la sécurité sociale est devenu un véritable service public et, qu'à ce titre, tout laxisme dans la gestion et l'emploi des fonds doit être interdit et réprimé.

Pour ce qui est de l'âge de la retraite, votre commission a pris note de l'évaluation faite par les services officiels de l'abaissement général à soixante ans de cet âge : 15 milliards de francs 1975 pour le seul régime général. Une saine gestion des finances publiques interdit donc une telle mesure qui entraînerait une augmentation des prix, une réduction de la production déjà insuffisante dans beaucoup de secteurs alors que la France n'est pas encore guérie de ses tendances au malthusianisme, et, enfin, le chômage.

L'économie française, qui au surplus doit faire appel à la main-d'œuvre étrangère, ne supporterait pas une telle charge, eu égard notamment à l'insuffisant développement du secteur industriel et à la trop grande importance du secteur tertiaire.

Toutefois, la question de l'abaissement de l'âge de la retraite ne peut faire l'objet d'une réponse uniforme. Les conditions de travail de certaines professions, la distance entre le logement et le lieu de travail, la mauvaise qualité de l'environnement influent défavorablement sur l'état physiologique et moral du travailleur et le conduisent à aspirer au terme de son activité professionnelle.

Qu'il y ait un problème pour ceux dont la pénibilité du travail justifie le droit à la retraite avant soixante-cinq ans, cela est évident. D'ailleurs, consciente de ces problèmes en même temps que de l'insuffisance des ressources des vieux travailleurs, votre commission vous a proposé un système permettant de financer une amélioration progressive des régimes de retraite sans compromettre l'équilibre économique et financier du pays.

Mais, qu'il s'agisse de l'âge de la retraite ou de la durée hebdomadaire du travail, il faut rappeler que la France fait partie du Marché commun et que, dans ces conditions, elle ne peut supporter un système de protection contre les risques sociaux sensiblement plus coûteux que ceux de ses partenaires. Ici aussi, il faut rechercher des solutions à l'échelle européenne. Toutefois, il est fâcheux que le Gouvernement ait préféré reporter à plus tard, sans doute après les élections législatives, la recherche de véritables solutions.

CHAPITRE II

L'ÉPARGNE DES PARTICULIERS

Comme le montrent les chiffres repris au chapitre IV ci-dessous, les possibilités de financer les investissements nécessaires à la réalisation des objectifs du Plan dépendent pour l'essentiel de l'effort d'épargne des ménages. Ceci est la contrepartie des difficultés que rencontrerait une augmentation de la pression fiscale (c'est-à-dire la part du revenu national dont l'affectation est décidée par les collectivités publiques), surtout à un moment où des choix devraient être faits dans les dépenses publiques pour n'en conserver que celles qui sont utiles. Les particuliers épargneront-ils une partie de leur revenu disponible aussi substantielle qu'il serait nécessaire ? Orienteront-ils leur épargne vers les besoins d'investissement prioritaires ou laissera-t-on ces ressources s'égarer dans les seuls secteurs protégés ? De la réponse à ces questions dépend la plus ou moins grande satisfaction des besoins en investissements productifs et en équipements collectifs.

SECTION I. — Les objectifs du Plan.

Les projections économiques associées au VI^e Plan présentent la synthèse du compte de capital et du compte financier des ménages sous la forme du tableau suivant :

EMPLOIS	1975	1975	MOYENNE 1965-1970
	(Milliards de francs.)	(En p. 100 du total.)	
Formation brute de capital fixe (logements).....	58,5	42,8	46,6
Assurance vie.....	4,0	2,9	2,4
Placements liquides et à court terme...	66,6	48,8	47,1
Valeurs mobilières.....	7,5	5,5	3,9
Total	136,6	100	100
<i>Ressources.</i>			
Epargne (nette des emplois directs)....	106,5	78	78
Crédits à court terme.....	3,5	2,5	2,1
Crédits à moyen et long terme (nets)...	26,6	19,5	19,9
Total	136,6	100	100

Deux caractéristiques essentielles sont à souligner :

1° Le taux d'épargne des ménages mesuré par le rapport de leur épargne à leur revenu disponible après impôt serait de l'ordre de 16 % au moins en 1975. Au cours des deux dernières décennies, ce taux a évolué comme suit :

1951-1955	13,4 %		1960-1965	15,1 %
1956-1960	13,9 %		1966-1970	15,6 %

D'après le Commissariat Général du Plan, le taux retenu se situe dans le prolongement des tendances passées et sa réalisation sera facilitée par les mesures que le VI^e Plan propose en faveur de l'épargne des particuliers et par le ralentissement attendu de la hausse du niveau général des prix.

Sur ce dernier point, il n'est pas inutile de rappeler quelles sont les principales hypothèses.

Augmentation annuelle des prix.

	1965-1970	1970-1975
Prix de la production intérieure brute (stocks exclus)	4,35 %	3,2 %
Prix de la production intérieure brute (avec stocks)	4,65 %	2,9 %
Prix à la consommation des ménages.....	4,5 %	3,6 %

Malgré la perplexité que peut susciter la comparaison des taux d'augmentation des prix de la production intérieure brute selon que l'on inclut ou non les stocks, il est évident que le VI^e Plan est fondé sur un net ralentissement de la hausse des prix. Chacun sait qu'au milieu de la première année d'exécution, nous sommes encore bien loin des objectifs fixés. Dans ces conditions, les hypothèses retenues paraissent bien aventureuses ;

2° Les projections pour 1975 font ressortir une modération relative de la croissance de la part de l'épargne affectée au logement. En contrepartie, la part affectée à l'achat de valeurs mobilières et à l'assurance sur la vie augmenterait.

Entre autres hypothèses, ces prévisions reposent sur un ralentissement sérieux de la hausse des prix des logements (2,7 % par an au lieu de 5 % par an de 1965 à 1970).

Là encore, il s'agit d'un pari, tant est improbable une baisse sérieuse du coût de la construction du fait de la structure de la profession et de l'emploi de ses éléments les plus actifs à des travaux publics espérés plus rémunérateurs, tant est impossible une baisse de coût des terrains à bâtir sans des mesures drastiques dont la plus efficace est *a priori* la municipalisation desdits terrains.

SECTION 2. — Les moyens.

A supposer que soit remplie la condition relative à la stabilité des prix, quels sont les moyens à mettre en œuvre pour inciter les particuliers à épargner et à placer leur épargne à long terme ?

§ 1. — UNE RÉMUNÉRATION JUDICIEUSE DE L'ÉPARGNE

Le Rapport général considère (p. 48) que « le moyen le plus efficace de susciter et de maintenir un fort courant d'épargne » est de recourir « à des taux d'intérêt qui assurent aux épargnants une rémunération positive en termes réels, compte tenu des effets de l'érosion monétaire ».

Tout en étant d'accord sur le principe, votre rapporteur critique la priorité que le Gouvernement semble vouloir ainsi donner au marché des obligations surtout aux taux excessifs actuels dont le rapport sur les options avait demandé la réduction à environ 5 %.

Le Rapport général ajoute : « une hiérarchie satisfaisante des taux d'intérêt... est le moyen le plus efficace d'orienter l'épargne vers ses formes les plus stables ».

Les annexes au Rapport général reprennent (p. 75) à cette fin les principales recommandations du Comité de financement :

— il ne faut pas rémunérer ce qui n'est pas de l'épargne (c'est-à-dire des disponibilités purement monétaires) ; à cet égard, une extension du système de la prime de fidélité est envisagée ;

— la rémunération accordée pour un placement d'une durée déterminée ne doit pas être accordée aux placements mobilisés avant l'échéance prévue ; les pénalités devront être majorées ;

— la hiérarchie des taux doit, d'une part être clairement perçue du public, d'autre part être respectée par les institutions financières ; une clarification et une simplification s'imposent donc en même temps qu'un renforcement des contrôles et des sanctions.

La politique de distribution des dividendes qui, actuellement, incite peu à l'épargne, fait l'objet de recommandations du Comité du financement. Votre rapporteur se demande toutefois si, inversement, des distributions importantes de dividendes n'auraient pas une incidence inflationniste dans la mesure où elles contribueraient à accroître la consommation. Cette interrogation conduit ici encore à souligner l'intérêt d'une fiscalité qui favorise la formation de l'épargne (plutôt que ses revenus) et incite cette épargne à s'investir à long terme.

§ 2. — LA COLLECTE DE L'ÉPARGNE

Le rapport gouvernemental évoque la nécessité de développer l'assurance-vie et les assurances-capitalisation dont l'importance des placements sur le marché financier nécessite une progression des réserves et provisions techniques de 14 % par an.

Pour ce qui concerne l'épargne destinée au logement, il est envisagé (p. 211 des annexes) « de consolider, le moment venu, la croissance de l'épargne-logement, par exemple grâce à la création de bons d'épargne négociables qui pourraient être assortis d'un droit à crédit ». Le Comité du financement a suggéré que ces bons soient à échéance de sept ans. Il a également recommandé l'émission de « bons hypothécaires ».

Les pages 76 à 78 des programmes d'action détaillées sont consacrés au développement de l'épargne collective ou contractuelle.

Pour les S. I. C. A. V., il est dit que les frais de souscription actuellement mis à la charge de l'épargnant sont raisonnables (ce qui ne paraît pas évident à votre rapporteur) mais qu'il importe de préciser la réglementation de ces frais en ce concerne les plans d'épargne. En revanche, la législation relative à la composition des actifs des S. I. C. A. V. sera assouplie sans que soit toutefois modifié le principe selon lequel ces sociétés doivent placer 30 % de leurs ressources en obligations.

Pour les Sicomi (sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie) dont le développement rapide semble devoir se poursuivre, il conviendra d'éviter que ce type de société soit détourné de son objet : le capital minimum pourrait être augmenté.

Reste à savoir si les avantages accordés aux Sicomi n'ont pas pour effet de détourner l'épargne des investissements industriels et si, à cet égard, la politique actuelle en leur faveur ne devrait pas être nuancée.

Les fonds communs de placement, les plans d'épargne d'entreprise (ordonnances du 17 août 1967), les plans de distribution gratuite d'actions par les entreprises (en particulier dans le cadre de certaines entreprises nationales), les plans d'options sur actions et les plans d'achat d'actions (loi du 31 décembre 1970) seront développés.

Enfin votre rapporteur évoque dans le chapitre IV ci-dessous les problèmes relatifs au marché financier.

§ 3. — LA FISCALITÉ DE L'ÉPARGNE

A. — *Le contenu du Plan.*

Le rapport gouvernemental chiffre à 8 ou 10 % des recettes provenant de l'impôt sur le revenu le coût des avantages fiscaux à l'épargne. Il envisage (programmes d'actions détaillés, p. 70) un réexamen du montant maximum des intérêts des emprunts contractés en vue de l'acquisition de logements, déductible de l'assiette de l'impôt sur le revenu, ainsi qu'un aménagement de la retenue à la source des obligations. Par ailleurs, la détaxation dont bénéficient les primes d'assurance vie sera maintenue pour la durée du VI^e Plan (p. 74 des annexes).

Les suggestions du Comité du financement n'ont donc été que partiellement retenues. Le Comité proposait en effet :

— de réévaluer périodiquement l'abattement fiscal sur les revenus d'obligations actuellement fixé à 1.000 F ;

— d'étendre aux revenus des actions la franchise de 1.000 F accordée aux obligations ou de donner à l'avoir fiscal un caractère libératoire ou de supprimer la double imposition résultant du cumul de l'impôt sur les sociétés avec l'impôt sur les revenus en portant à 100 % du montant des dividendes le taux de l'impôt fiscal. De la sorte, le revenu du capital ne serait plus frappé qu'une fois, comme le revenu du travail. Des raisons budgétaires comme d'ordre psychologique rendent difficilement réalisable une telle suggestion.

Par ailleurs, alors qu'il était sur le point d'achever ses travaux, le Comité du financement a été saisi de propositions tendant à instituer un régime fiscal unifié de l'épargne. Le Comité

n'a pas eu le temps de se prononcer sur ce point, mais les annexes du rapport général contiennent quelques développements intéressants (p. 70) :

« Actuellement 27 dispositions ou systèmes dérogatoires ont pu être recensés. Les réflexions seront poursuivies pour savoir s'il est possible de substituer à la multiplicité des procédés existants un régime fiscal de l'épargne plus simple, plus efficace et, aussi, mieux équilibré dans les avantages consentis aux contribuables.

« Sans doute une unification totale n'est-elle pas souhaitable et à cet égard devraient notamment rester hors du champ d'application du nouveau régime le système de l'avoir fiscal, le prélèvement forfaitaire de 25% et l'exonération des intérêts des livrets A de caisse d'épargne. »

B. — *Commentaires.*

Votre commission a apprécié la qualité des travaux relatifs à l'encouragement à l'épargne des particuliers et elle a constaté que, sur ce point, le contenu du projet de Plan était plus précis qu'en d'autres matières quoique en retrait par rapport aux propositions des rapports spécialisés.

Il semble toutefois que les conclusions précitées relatives à l'institution éventuelle d'un régime fiscal unifié de l'épargne doivent être renforcées et précisées, d'une part, et accompagnées de contreparties qui les rendent acceptables par ceux dont les moyens ne leur permettent pas d'accéder à leur bénéfice direct, d'autre part.

A cet égard, votre rapporteur a fréquemment évoqué dans différents chapitres de son exposé, comme il l'a fait depuis des années, la nécessité de favoriser la formation d'une épargne nouvelle plutôt que les revenus de l'épargne existante.

Le système recommandé devrait s'inspirer des dispositions actuellement existantes en matière de déductibilité du revenu imposable des primes d'assurance vie. Mais il devrait être sélectif pour favoriser l'épargne longue s'investissant dans des secteurs productifs particulièrement nécessaires à l'activité économique, ou l'épargne servant à financer des équipements collectifs, particulièrement ceux des collectivités locales. C'est dire que les avantages substantiels qu'il est proposé de créer ne devraient bénéficier qu'aux secteurs prioritaires. Un contrôle de l'emploi des fonds est donc nécessaire. A cet égard, des formules inspirées de celles des contrats d'épargne semblent convenir.

Naturellement, les sommes ainsi épargnées en franchise d'impôt seraient réintégrées dans le revenu imposable le jour où leur détenteur déciderait d'en modifier l'affectation, selon des modalités à étudier en liaison avec des spécialistes des problèmes de l'épargne.

Pour les opérations bénéficiant de ce nouveau régime, il pourrait être envisagé de ne pas maintenir le système du prélèvement forfaitaire de 25 %. En revanche, le mécanisme de l'avoir fiscal devrait être maintenu car, d'une part, il tend à atténuer une double imposition, d'autre part, entrant dans le revenu imposable, il respecte le principe de la progressivité de l'impôt sur le revenu.

Votre rapporteur évoque ces questions de façon plus détaillée dans une annexe n° IV consacrée à l'étude du rapport du groupe « Fiscalité du VI^e Plan ».

CHAPITRE III

L'EQUILIBRE EXTERIEUR

SECTION 1. — La balance des paiements en 1975.

Les projections économiques pour 1975 associées au VI^e Plan présentent un tableau de l'évolution de la balance des paiements avec l'étranger (c'est-à-dire hors zone franc) que l'on peut synthétiser comme suit :

	1970	1975
	(En millions de francs.)	
I. — Balance des paiements courants :		
A. — Solde commercial marchandises.	2.430	5.960
B. — Services privés	— 2.170	— 2.500
C. — Opérations gouvernementales courantes	— 770	— 1.900
D. — Dons et autres transactions unilatérales	1.470	930
Total I	960	2.490
II. — Prêts à long terme et investissements :		
Secteur privé :		
Résidents	— 4.920	— 5.280
Non-résidents	8.750	5.110
Secteur public	— 870	— 1.770
Total II	2.960	— 1.940
III. — Autres opérations non monétaires....	1.900	— 670
IV. — Ajustement	1.800	120
Solde global	7.620	Néant.

Diverses précisions sont nécessaires :

1. L'indice des prix des exportations (+ solde des utilisations de services) augmenterait de 1,4 % par an (contre 2,6 % entre 1965 et 1970) et celui des importations augmenterait de 0,8 % par an (contre 2,9 % entre 1965 et 1970).

Il semblerait, mais votre rapporteur souhaiterait clarifier ce point, que l'augmentation des prix du pétrole ait été prise en considération au moins partiellement puisque les projections ont été faites sur la base d'une hausse des prix des produits énergétiques de 37 % entre 1969 et 1975. Pour sa part, compte tenu d'une hausse du prix du pétrole de 7 à 8 dollars par tonne du fait des accords pétroliers de Téhéran et Tripoli, votre rapporteur estime que la dépense supplémentaire à prévoir pour ce poste sera, en 1975, supérieure d'environ 6 milliards de francs à ce qu'elle aurait été en l'absence de cette hausse.

2. Le solde commercial marchandises figurant dans le tableau ci-dessus (5.960 millions de francs) est le solde commercial fob-fob étranger en règlement en 1975. Il correspond à :

— un solde commercial fob-fob étranger de 9.800 millions de francs ;

— un solde commercial fob-fob étranger + zone franc de 11.000 millions de francs ;

— un solde commercial caf-fob étranger de — 520 millions de francs ;

— un solde commercial caf-fob étranger + zone franc de 710 millions de francs ;

— un excédent caf-fob des dépenses de produits industriels étranger + zone franc de 15 milliards de francs.

3. C'est simplement l'équilibre de la balance des paiements qui est recherché et non un excédent car le Gouvernement escompte qu'en 1975 nos réserves de devises seront de l'ordre de 5 milliards de dollars, ce qui est jugé suffisant.

SECTION 2. — La balance commerciale.

Le solde positif serait dû essentiellement au développement des exportations et à une certaine reconquête du marché national, là où il est anormalement déficitaire.

L'effort en vue de favoriser les exportations porterait principalement sur les implantations françaises à l'étranger. Sont donc prévus la prolongation des procédures de financement privilégié UFINEX, le développement des procédures de prêts pour la création de filiales à l'étranger et des procédures d'emprunts groupés, la mise

en place d'un système de provisions pour assurer le financement des filiales et l'extension de la garantie de la COFACE aux opérations connexes d'exportations.

Le financement des exportations serait perfectionné par la participation accrue des banques à l'alimentation du crédit à l'exportation pour une durée inférieure à sept ans et l'octroi de la garantie de la COFACE à de tels crédits bancaires. Une simplification et un allègement des formalités seraient aussi assurés en ce qui concerne l'intervention du Crédit national et la mobilisation des effets représentatifs des crédits qui pourra se faire à 100 % de leur montant, même si la COFACE n'en garantit qu'une partie.

Enfin les taux privilégiés de réescompte pour les crédits à moyen et long terme destinés aux pays étrangers autres que ceux de la C. E. E. seraient maintenus.

Des mesures d'accompagnement parachèveraient les dispositions ci-dessus ; elles comporteraient une amélioration de l'information relative aux marchés étrangers, le renforcement à cette fin des postes d'attachés commerciaux, le développement de la prospection, grâce notamment à l'aide du C. N. C. E., l'accession des petites et moyennes entreprises au commerce international.

L'action prévue est en elle-même satisfaisante dans la mesure où l'industrie ferait de son côté les efforts nécessaires, notamment en matière de respect des délais de livraison et de service après vente, ce qui n'est pas certain. Mais elle ne résout qu'un aspect de la question posée : comment assurer à nos finances extérieures un équilibre certain, permanent et large ?

Accroître les exportations c'est très bien, mais lesquelles ? L'examen détaillé de la balance des paiements et de la balance commerciale fait apparaître clairement :

— d'une part, que les exportations importantes actuelles sont limitées à quatre secteurs : l'armement essentiellement vers des pays sous-développés ; certains biens d'équipement dans les pays de l'Est dans le cadre notamment des accords commerciaux franco-soviétiques ; certains produits agricoles vers les pays du Marché commun ; les automobiles grâce à des efforts tenaces depuis vingt ans ;

— d'autre part, que les postes déficitaires essentiels de cette balance sont (outre le secteur énergétique où nous sommes dans le même état que nos partenaires européens) : certains produits

agricoles (porcs, volailles), certaines matières premières (bois et pâtes, fibres textiles naturelles), certains produits chimiques, les biens d'équipement (machines-outils, matériel pour l'industrie alimentaire et l'industrie papetière, matériel de bureau et d'informatique, d'optique et de précision, machines diverses).

Quant aux exportations en général, elles vont surtout aux pays de la C. E. E. et de la zone franc. Il serait nécessaire de prospecter plus activement d'autres marchés de façon à augmenter et diversifier nos débouchés. Mais ce ne sera pas facile. En effet, les deux pays (Etats-Unis et Japon) dans lesquels le Gouvernement souhaite voir progresser nos ventes (notamment de produits industriels et non pas seulement de produits de luxe), mènent une politique d'expansion commerciale vigoureuse sur les marchés étrangers et de protectionnisme à l'égard des importations.

En outre les exportations ne répondront pas à la pression des importations sans un sensible élargissement qualitatif, appuyé sur une réduction sensible et permanente des importations.

Pour augmenter en quantité et en qualité nos exportations et limiter nos importations, il faut obtenir un développement intensif, qualitatif et quantitatif des productions nationales actuellement déficitaires ou absentes. Encore que l'annuaire du Commerce extérieur français soit relativement sybillin, faute d'une nomenclature douanière détaillée, notamment en matière de produits chimiques et de biens d'équipement, un simple examen rapide de l'annuaire abrégé des échanges de l'année 1969 est attristant. D'une année sur l'autre, les bons postes le demeurent, les mauvais aussi, tant en ce qui concerne nos partenaires commerciaux que la nature des produits.

Or rien dans le Plan ne prévoit la mise en place des outils et gammes de production nécessaires pour combler les défaillances les plus sérieuses dans les branches d'activités rappelées ci-dessus. Pourtant ce n'est pas faute pour le Sénat d'avoir attiré l'attention des gouvernements depuis 1947 (et pour la dernière fois dans l'avis sur les options du VI^e Plan de votre Commission des Finances) sur les productions à développer.

Ainsi qu'il est dit par ailleurs dans le présent avis, c'est autant une question d'hommes que d'argent et d'incitations gouvernementales appropriées. D'hommes autant dans le secteur privé que

dans l'administration. Dans le secteur privé il faut des hommes compétents, de tempérament conquérant ; dans l'administration il faut que les responsables sachent que le commerce extérieur n'est pas seulement une question de taux de change, et qu'il ne suffit pas d'augmenter proportionnellement les exportations pour assurer l'équilibre de la balance commerciale. Il faut qu'ils comprennent que ce dernier doit dépendre, dans une économie diversifiée, de la multiplicité comme de la quantité et de la qualité des productions et des courants d'exportations, de méthodes d'incitation et de sélection (pour ne plus dire « dirigistes »), qui pousseraient des industriels à construire, à fabriquer ce qu'on a laissé sans raison à l'importation, les clients français à ne pas se détourner systématiquement du matériel national dès lors qu'il a les qualités requises. Ce qui ne signifie pas tout faire, mais faire plus et mieux.

Aussi, en l'absence de projets précis tendant à rétablir la situation dans les secteurs déficitaires ou insuffisamment exportateurs, votre Rapporteur ne peut que considérer avec scepticisme les recommandations du VI^e Plan limitées au perfectionnement des seuls mécanismes financiers.

SECTION 3. — L'appel aux capitaux extérieurs.

Le VI^e Plan prévoit que, d'une part, les entreprises françaises recourront, pour financer leurs installations à l'étranger, aux marchés financiers extérieurs et que, d'autre part, les non-résidents procéderont en France à des placements de portefeuille d'un volume suffisant pour équilibrer les achats de valeurs étrangères par les Français.

Le traitement de l'épargne étrangère a fait l'objet d'un long développement dans le rapport du Comité du financement, tant paraît nécessaire au comité un large appel aux capitaux étrangers pour alimenter le marché financier.

Une bonne présentation des bilans et comptes de profits et pertes, leur transparence, sont indispensables pour des porteurs étrangers habitués à la clarté des données qui leur permettent d'apprécier une valeur.

Le contrôle des changes aboutit à une décote des titres français à l'étranger par rapport au marché français, laquelle nuit aux porteurs étrangers et tend à limiter les possibilités de négo-

ciations par des porteurs non résidents de titres français. Mais, et cela paraît l'essentiel, le régime fiscal discriminatoire, conduisant à remettre à l'actionnaire non résident la moitié du dividende accordé à un résident (75 F sur un dividende de 100 F, majoré d'un avoir fiscal de 50 F) détourne décisivement l'épargnant étranger, sauf cas de conventions fiscales entre la France et son pays de résidence, conventions permettant aux non-résidents, moyennant de nombreuses formalités, de récupérer la différence entre ce qu'il a perçu et ce que percevrait un résident. Au demeurant, les formalités prévues par ces conventions sont complexes au point de décourager trop de non-résidents.

Il est donc nécessaire de remédier à la situation par une révision des modalités techniques d'application des conventions de manière à rendre automatique soit le paiement intégral aux non-résidents des dividendes et de l'avoir fiscal, soit le paiement à ce non-résident d'un coupon égal à celui perçu par le résident, c'est-à-dire les deux tiers du dividende majoré de l'avoir fiscal, le versement du troisième tiers étant soumis aux dispositions de la convention, ou, en cas d'absence de convention, à un prélèvement forfaitaire à déterminer.

L'appel à l'épargne étrangère nécessite l'accession de la place de Paris au rang international, la cotation des titres français sur les marchés étrangers, ce qui postule la reconnaissance par les pays étrangers de la qualité d'un papier coté à Paris, et l'ouverture du marché de Paris aux obligations étrangères.

En réponse à ces préoccupations, le rapport gouvernemental annonce la mise à l'étude de mesures tendant à « rapprocher la rémunération perçue par les non-résidents de celle perçue par les résidents » (annexes p. 70) et rappelle les imperfections du système actuel.

Constatant (p. 82 des annexes) que « les plus grandes sociétés françaises ont maintenant atteint la taille internationale » et qu'« elles ne peuvent plus se satisfaire d'un financement presque uniquement national », ce rapport souligne (annexes p. 79) que « l'internationalisation croissante des procédures de financement des investissements sera une des caractéristiques des prochaines années ». Dans ces conditions, il est reconnu comme souhaitable que, au sein de la C. E. E., « les justifications fournies pour la cotation dans un pays soient jugées suffisantes pour sol-

liciter la cotation sur les places des autres pays » et que l'on parvienne à « la création d'un marché européen d'obligations libellées dans une unité de compte européenne ».

Votre rapporteur, tout en approuvant ces constatations de bon sens et ces déclarations d'intention, considère qu'il faut aller plus loin. Il est urgent en effet que cesse la pénalisation choquante des revenus des non-résidents qui, du fait des discriminations fiscales et d'un contrôle des changes maladroitement utilisé, ne peuvent négocier leurs titres ou encaisser leurs coupons qu'au prix de lourdes pertes et de formalités complexes. Une revision complète et rapide de la réglementation s'impose si l'on veut atteindre les objectifs ambitieux inscrits dans le Plan.

SECTION 4. — L'aide au développement.

La présence active de la France dans les pays en voie de développement est nécessaire pour entretenir des relations confiantes avec ceux qui furent autrefois sous sa tutelle et conserver un accès à diverses matières premières.

Mais il ne suffira pas d'apporter une aide financière aux pays avec lesquels les relations sont les plus étroites, même avec le concours du Fonds européen de développement. Il faudra, par une action persuasive vis-à-vis de nos partenaires européens, obtenir sous l'effet de mécanismes de stabilisation des prix et de garantie de débouchés — bien entendu raisonnablement plafonnés — une amélioration des termes de l'échange des pays en voie de développement et plus spécialement ceux d'Afrique francophone. C'est de la sorte que nos amis africains se rendront compte que le mécanisme des préférences généralisées qui leur a été jeté en pâture — et à condition d'en exiger une application simultanée et pour les mêmes produits par les autres pays industrialisés — sera complété par une action réelle portant sur la commercialisation en Europe de leurs matières premières dans des conditions rémunératrices les incitant à considérer la C. E. E. — donc la France — comme un partenaire privilégié.

A défaut d'une telle action, l'aide au développement sera considérée comme coûteuse et inefficace par les Français et peu sérieuse et peu sincère par les Africains et autres pays en voie de développement.

CHAPITRE IV

LES CIRCUITS DE FINANCEMENT

SECTION 1. — Capacités et besoins de financement des agents économiques.

Une étude des circuits de financement doit commencer par un examen des capacités et besoins de financement des différents agents économiques (au sens de la comptabilité nationale). Ces capacités ou besoins apparaissent au solde du compte de capital et se définissent comme la différence entre l'épargne brute de chaque agent et ses investissements.

D'après les projections économiques pour 1975, les capacités ou besoins de financement des différents agents économiques s'établiraient comme suit (en milliards de francs 1975) :

— entreprises non financières.....	— 61,6
— ménages	+ 39,7
— administrations	— 1,7
— institutions financières.....	+ 22,9
— extérieur	+ 0,8

Les principales hypothèses retenues sont les suivantes :

1° En ce qui concerne les entreprises :

— le rapport autofinancement/formation brute de capital fixe devrait être de l'ordre de 81,2 % (au lieu de 83,6 % en moyenne de 1965 à 1969) ;

— le rapport autofinancement/formation brute de capital fixe + stocks serait égal à 74 % (soit du même ordre de grandeur qu'au cours des dernières années).

2° En ce qui concerne les ménages : (cf. chapitre II ci-dessus) :

— le taux d'épargne des ménages par rapport à leur revenu disponible devrait être de l'ordre de 16 %, ou même un peu plus, en 1975 (au lieu de 15,6 % en moyenne de 1966 à 1970, mais sensiblement le même taux que celui obtenu pour la première fois en 1970) ;

— dans les emplois de cette épargne, la part affectée à l'achat de logements diminuerait tandis que celle consacrée à l'assurance et aux valeurs mobilières augmenterait.

Ces deux hypothèses sont assez audacieuses et supposent une politique efficace d'incitation à l'épargne et de maîtrise du coût du logement.

3° En ce qui concerne les administrations :

Votre rapporteur a déjà formulé de sérieuses réserves (cf. ci-dessus chapitre premier, section 2) sur la façon dont est calculée la capacité ou le besoin de financement des administrations. Si l'on diminue la capacité de financement de l'Etat des 5,3 milliards de dotation en capital aux entreprises publiques et aux H. L. M., le besoin de financement des administrations (dont le rapport gouvernemental indique, notamment à la page 46, qu'il devrait être nul sous réserve de 1,7 milliard correspondant au financement privé des autoroutes) serait de 7 milliards de francs. En contrepartie (car les comptes nationaux sont toujours en équilibre), le besoin de financement des entreprises non financières ne serait plus que de 56,3 milliards.

SECTION 2. — Le tableau de financement à moyen et long terme.

L'étude faite à la section précédente devrait être complétée par une analyse du compte financier des agents économiques. Ce compte retrace les emprunts et les prêts de chaque agent et dégage en solde une variation nette d'actifs ou de passif qui compense la capacité ou le besoin de financement.

Il n'y a généralement pas, en effet, égalité entre le besoin de financement d'un agent et le montant de ses emprunts, pas plus qu'il n'y a égalité entre capacité de financement et prêts consentis. Les collectivités locales, dont le besoin de financement serait en 1975 de 5,5 milliards devraient, en fait, augmenter leur endettement de 8 milliards de francs car, outre leur besoin de financement, elles doivent couvrir 1,5 milliard prêté aux autres agents (O.S.P.E.A.E.) et 1 milliard correspondant à l'augmentation de leurs encaisses.

Il faut, en quelque sorte, compléter l'analyse « physique » de la section précédente par une analyse financière.

Les comptes financiers prospectifs des agents économiques n'étant pas à sa disposition, votre rapporteur a étudié le tableau de financement à moyen et à long terme annexé au présent rapport (cf. annexe VIII).

Ce tableau est le troisième du genre.

Le premier avait été établi en février 1970 par le Comité du financement. Le second a également été établi par ce comité, mais sur la base du compte dit du 4 août 1970, consécutif au vote des options. De notables différences existent entre ces deux tableaux et feront l'objet de quelques commentaires.

Enfin, un troisième tableau qui diffère quelque peu du second a été établi par le Commissariat général du Plan et fait partie des projections économiques pour 1975.

— Le premier rapport du Comité du financement avait, au titre des options, présenté une étude sur les conditions de l'équilibre des ressources et des besoins de financement à moyen et à long terme.

Ce rapport faisait apparaître :

1° Au titre des besoins :

— l'équilibre tendu des finances locales, l'incertitude sur les besoins de financement des O.S.P.A.E., la sous-estimation des besoins de l'agriculture, du logement, le caractère hétérogène des besoins de l'industrie, du commerce et des services insuffisamment distingués, la diminution excessive du taux de croissance du secteur Bâtiment et travaux publics, la nécessité du maintien d'un taux élevé d'autofinancement, la sous-évaluation générale des besoins de l'industrie ;

2° Au titre des ressources :

— une insuffisance des disponibilités du Trésor, une sous-évaluation de l'intervention de la Caisse des dépôts sur le marché des valeurs, la minoration de l'estimation des prêts fonciers, une incertitude sur les possibilités de financement d'investissements par les compagnies d'assurances ; l'attrait excessif de l'épargne pour le secteur tertiaire ; des incertitudes sur le montant des émissions d'obligations et des souscriptions d'actions par les non-résistants ; des hésitations sur la canalisation et la transformation en épargne longue de l'épargne courte collectée par certains organismes, tel le Crédit agricole, et plus généralement sur le total de la transformation estimée à 50 milliards ; des inquiétudes sur l'effet qu'une situation monétaire malsaine aurait sur la transformation ; des incertitudes sur la part de la masse monétaire constituant de l'épargne ; la nécessité, en fin de plan, de revenir à des taux d'escompte ne dépassant pas 5,5 %.

Dans sa conclusion, le comité insistait sur l'impossibilité d'assurer à l'industrie le financement nécessaire par le marché financier si celui-ci n'y trouvait pas des rémunérations ou des plus-values attrayantes.

— Dans son deuxième rapport, le Comité du financement a présenté un tableau de financement équilibré (ce qui n'était pas le cas du premier). Mais la condition première de cet équilibre est la stabilité monétaire. A cet égard, le tableau est, entre autres, fondé sur l'hypothèse d'un retour des taux d'intérêts à un niveau plus raisonnable (6,5 % en moyenne en 1975, contre 8 % en 1970).

Le comité a envisagé l'hypothèse d'une indexation des emprunts à long terme avec, en contrepartie, des taux d'intérêts réduits ; il a également étudié la possibilité d'une indexation partielle (ajustement du taux d'intérêt en cas de hausse des prix supérieure à un certain seuil). Mais aucune de ces deux éventualités n'a été retenue, ni par le comité, ni par le Gouvernement (cf. p. 48 du rapport général sur le VI^e Plan).

Après ces considérations de portée générale, votre rapporteur voudrait faire deux observations particulières sur le tableau de financement à moyen et à long terme.

§ 1. — LA FRAGILITÉ DES CHIFFRES

Il convient de considérer avec prudence les données contenues dans le tableau ci-annexé. De fait, les différences par rapport au tableau de février 1970 sont telles que, aucun bouleversement ni aucune action de nature à changer notablement le cours des choses n'étant intervenus au cours des quinze derniers mois, on peut légitimement s'interroger sur la possibilité de raisonner à partir de prévisions aussi incertaines.

Une note ci-annexée (cf, annexe n° VI) retrace ces variations dont votre rapporteur se bornera à souligner ici les principales :

1° Du côté des besoins, on peut ainsi s'étonner de voir ceux des collectivités locales et des O. S. P. A. E. ramenés de 16 à 12,8 milliards (— 20 %), ceux de l'agriculture passer de 4 à 6 milliards (+ 50 %), ceux des branches « industrie, services, commerce » augmenter de 31,3 à 38,5 milliards (+ 23 %).

2° Du côté des ressources, le marché financier voit ses possibilités passer de 30,9 à 36,9 milliards (+ 19,5 %), son apport direct aux secteurs passant de 16,9 à 21 milliards (+ 24 %). Les ressources prêtables du système bancaire augmentent de 16,3 à 19 milliards (+ 17 % environ), ses prêts directs aux entreprises et aux ménages passant de 15,3 à 18,5 milliards (+ 21 %).

§ 2. — LE FINANCEMENT DE L'INDUSTRIE

Il ressort du tableau que les emprunts à moyen et à long terme des branches « industries, services, commerces » seraient, en 1975, de 38,5 milliards. Ce chiffre correspond à l'hypothèse selon laquelle, pour ces secteurs, le rapport Ressources longues (y compris autofinancement)/formation brute de capital fixe serait de 108 % en 1975 et le rapport Ressources longues/formation brute de capital fixe + stocks de 97,3 %

Les ressources externes à long terme nécessaires à l'industrie seraient fournies par les prêteurs suivants :

	En milliards.	En pourcentage.
Marché financier.....	14,3	37
Système bancaire.....	9,7	25
Organismes spécialisés.....	9,7	25
Trésor (F. D. E. S.).....	2,5	6,5
Extérieur	1,8	4,7
Autres agents.....	0,5	1,8
	<hr/>	<hr/>
Total	38,5	100

Votre rapporteur se demande tout d'abord s'il est opportun d'orienter le Crédit agricole et la Caisse des Dépôts vers le financement d'investissements industriels sans en faire presque des banquiers d'affaires ? Comment leur action dans ce domaine sera-t-elle coordonnée avec celle de l'I. D. I. et celle des banques en général ?

La place faite aux crédits bancaires soulève par ailleurs des inquiétudes évoquées ci-dessous.

SECTION 3. — Le marché financier.

Reprenant plus ou moins complètement les recommandations du Comité du financement, les annexes au rapport général sur le VI^e Plan consacrent quatre pages (79 à 82) au marché financier.

La question des ressources à apporter au marché financier a déjà été évoquée dans le présent rapport, d'une part à propos de l'épargne des ménages (II^e partie, chap. 2) et, d'autre part, à propos de l'équilibre extérieur (II^e partie, chap. 3). Votre rapporteur se limitera donc ici à quelques observations complémentaires.

§ 1. — LES OBLIGATIONS

Selon le rapport gouvernemental, le marché des obligations a fourni un apport net d'environ 10 milliards de francs en 1970, en forte reprise sur les années antérieures. La satisfaction des besoins de financement externe prévus au Plan suppose le maintien de l'activité du marché des obligations à ce haut niveau.

A cet égard, il convient de regretter le coût excessif des émissions obligataires en France et le manque de précisions des recommandations contenues, sur ce point, tant dans le rapport du comité du financement que dans le rapport gouvernemental qui prévoit simplement « un encouragement à la concurrence de plusieurs syndicats de garantie et de placement des emprunts ».

En ce qui concerne le développement des ressources, le projet de VI^e Plan recommande, d'une part, l'émission de titres obligataires aux caractéristiques attrayantes (obligations convertibles, participantes, avec warrants, avec des possibilités contractuelles de remboursement au gré du porteur, etc.) et, d'autre part, le remplacement, dans la réglementation des compagnies d'assurances, de la distinction juridique entre obligations de première et de deuxième catégorie par une distinction de nature plus économique, l'extension des émissions réservées à des organismes d'assurances et de retraites et l'introduction en France de la formule des « placements privés ».

Tout en reconnaissant le bien-fondé de ces intentions, votre rapporteur formule des réserves sur l'importance, à ses yeux excessive, accordée au marché des obligations, dont le taux élevé détourne l'épargne du marché des actions et surcharge les entreprises emprunteuses.

§ 2. — LES ACTIONS

Les prévisions retenues en matière d'émissions d'actions sont ambitieuses, note le rapport sur le VI^e Plan : ces émissions devraient atteindre plus de 11 milliards en 1975 (au lieu de 8,1 milliards en 1970).

Pour atteindre cet objectif, des améliorations sont recherchées dans quatre domaines :

- l'information du public et des actionnaires ;
- les conditions d'émission des actions (coût des émissions ; assouplissement des règles relatives à la fixité du capital, au droit de vote dans les assemblées générales, aux interventions des sociétés sur leurs propres actions ; émission d'actions sans droit de vote et possibilité de régler les dividendes en titres) ;
- le fonctionnement de la Bourse (institution d'une fonction officielle de contrepartiste) ;
- la participation de l'épargne étrangère.

Votre rapporteur approuve ces orientations tout en étant très réservé sur les possibilités d'atteindre les chiffres espérés tant les porteurs de capitaux français et étrangers sont peu enclins à souscrire à des actions nouvelles dans un climat boursier aussi médiocre et tant que les valeurs industrielles resteront délaissées par l'épargnant.

§ 3. — OBSERVATIONS DIVERSES

Se référant aux travaux du Comité du financement, votre rapporteur voudrait encore faire quelques observations au sujet du marché financier :

— l'accession du marché de Paris à celui de place internationale est indispensable dans la structure actuelle de l'économie si on veut élargir le marché financier et y appeler les capitaux nécessaires à un investissement sérieusement accru dans des secteurs exposés ; or rien n'a été fait pour atteindre ces objectifs, tout au moins jusqu'à ce jour ;

— la relance du marché hors cote est nécessaire. En effet, ce marché n'a été animé que très accidentellement, à l'occasion de spéculations sur des titres de sociétés parfois riches de promesses, mais dont l'ancienneté n'aurait pas permis l'introduction à la cote officielle. Une profonde transformation du marché hors cote, avec le soutien actif des banques serait donc indispensable pour qu'il puisse amener des capitaux à s'investir dans les entreprises moyennes qui y feraient appel ;

— les emprunts groupés sont envisageables, mais ne faudrait-il pas les assortir de la création de caisses de caution mutuelle s'ils sont destinés à une profession donnée ;

— la création de « créances de dernier rang » au bénéfice des S.D.R. présente un double danger : retirer de l'argent frais à la souscription d'actions du fait de la réticence du souscripteur

devant des titres émis par une société hypothéquée ; présenter des garanties réduites au prêteur en cas d'érosion monétaire accélérée. C'est davantage vers une politique sélective de prêts et vers l'intervention de l'I.D.I. comme conseil avant d'être conduit à devenir banquier qu'il faudrait aller à notre sens ;

— le problème du désintéressement des actionnaires minoritaires est insoluble sans un marché des capitaux très ample ; la suggestion de l'intervention d'un organisme prêteur qui financerait le désintéressement des vendeurs doit être retenue et étudiée de même que celle du développement du marché hors cote.

SECTION 4. — Le rôle du système bancaire.

Le Rapport général recommande (p. 50) au secteur bancaire de développer ses prêts à l'industrie et prévoit à cette fin le maintien de larges possibilités de réescompte des effets à moyen terme (équipement ou construction).

Comme on l'a vu ci-dessus, le système bancaire devrait couvrir 25 % des besoins de financement externe des branches « industrie, services, commerce », ce qui représente 9,7 milliards de francs en 1975.

En même temps, il devrait financer le logement pour 8,3 milliards et l'agriculture pour 0,5 milliard.

Le système bancaire aurait ainsi à fournir aux entreprises et aux ménages des ressources à moyen et long terme de l'ordre de 18,5 milliards.

Si l'on y ajoute les crédits à court terme qui, d'après le tableau des opérations financières annexé au rapport du Comité du financement, doivent augmenter de 23 milliards en 1975 ainsi que les financements divers qui incomberont aux banques, c'est finalement un total de près de 45 milliards de crédits nouveaux que le système bancaire devra fournir à l'économie en 1975.

Ces chiffres représentent les augmentations d'encours, c'est-à-dire la charge supplémentaire nette qui résultera pour les banques des crédits nouveaux distribués en 1975 après déduction des rentrées de fonds à provenir de remboursements sur crédits antérieurs.

Si on suppose, d'après les résultats actuels, que les crédits des banques à l'économie augmenteront, par an, de 13,5 % en moyenne entre la fin de 1970 et la fin de 1975, il apparaît que, sur la base des statistiques monétaires de décembre 1970, l'application de ce taux de progression annuelle aboutirait, pour l'année 1975, à une augmentation globale de l'encours des crédits du système bancaire voisine de celle prévue par le tableau d'opérations financières (T. O. F.).

Les crédits distribués par les banques inscrites étaient de 204 milliards à la fin de 1970. S'ils augmentaient de 13,5 % par an en moyenne, ils atteindraient 380 milliards à la fin de 1975. Mais cette évolution risque de poser aux banques un grave problème de trésorerie. En effet, d'après les prévisions du dernier T. O. F., les dépôts des banques croîtraient seulement à la moyenne de 12,6 % par an, ce qui les porterait, à la fin de 1975, à un peu moins de 300 milliards. Il leur faudrait alors, pour équilibrer leur trésorerie, faire appel à la Banque de France et au marché monétaire pour plus de 80 milliards (contre 33 milliards actuellement).

Or, l'industrie est essentiellement cliente des banques inscrites. Pour répondre à ses besoins, les banques devront donc recourir dans une importante proportion à des ressources dont le contrôle leur échappe.

En effet, il est prévu dans le T. O. F. des augmentations sensibles de dépôts dans les caisses d'épargne et au Crédit agricole. Pour ce dernier, le T. O. F. prévoit que ses dépôts se développeront au taux moyen annuel de 17,3 % par an, ce qui lui permettra de disposer en 1975 de 120 milliards de ressources, masse dépassant sensiblement les besoins normaux de sa clientèle traditionnelle. Est-il certain que la part nécessaire de ces dépôts, ou bien sera transférée aux banques ou servira, par le mécanisme de la transformation, au financement du développement industriel, pour la part qui ne serait pas réservée aux collectivités locales ?

Quoi qu'il en soit, les besoins considérables de ces dernières et de l'industrie les conduiront à demander des moyens de financement de plus en plus importants sous la forme de crédits longs. Si les banques ont mis au point les moyens techniques et adopté les dispositifs nécessaires pour y répondre, il leur faut pouvoir recueillir des ressources stables qui diluent les risques inhérents à toute transformation.

Ces considérations qui aboutissent à faire des réserves sérieuses sur les espoirs reposant sur le système bancaire nous conduisent à examiner le problème de la transformation.

SECTION 5. — La transformation et le rôle des organismes spécialisés.

La ligne 14 du tableau de financement à moyen et à long terme correspond à la fraction des ressources à court terme utilisée à long terme, c'est-à-dire transformée. Les principaux instruments de cette transformation sont :

- le Trésor..... 4,7 milliards de francs ;
- la Caisse des Dépôts..... 19,3 milliards de francs ;
- le Crédit agricole..... 9,4 milliards de francs ;
- le système bancaire..... 15,5 milliards de francs.

Soulignons une nouvelle fois qu'il est quelque peu abusif de parler de neutralité monétaire ou financière du Trésor (p. 51 du Rapport général) quand ce dernier intervient de la sorte dans le processus de transformation. En l'occurrence ce qui est surtout critiquable, c'est la façon dont cette intervention est passée sous silence, voire niée, dans le Rapport général, alors qu'il eût été normal et sans doute très utile d'en étudier l'incidence économique, monétaire et financière.

La Caisse des dépôts, dont le rôle « transformateur » est bien connu, utiliserait comme suit ses ressources :

	(En milliards de francs.)	(En pourcentage.)
Prêts directs aux collectivités locales et O.S.P.A.E.	5,3	23,5
Prêts directs au secteur du logement.	5,4	24
Prêts directs aux entreprises.....	1,4	6,2
Achats de valeurs mobilières.....	2,9	12,9
Prêts aux autres prêteurs.....	7,5	33,4
	<hr/>	<hr/>
Total des prêts et des ressources.	22,5	100
Dont ressources à court terme.	19,3	86

Compte non tenu de l'affectation finale des fonds mis à la disposition des autres prêteurs, la Caisse des dépôts ne consacrerait même pas la moitié de ses prêts aux collectivités locales

et au logement. Cette réorientation, qui appelle quelques critiques de la part de votre commission, a été recommandée par le Comité de financement dont le rapport, constatant que l'épargne des ménages prend de plus en plus la forme d'épargne liquide, fait observer :

« Si des précautions ne sont pas prises, l'utilisation finale de l'épargne liquide risque de ne pas être la plus conforme à l'intérêt général ; certains investissements risquent d'être sacrifiés ou de ne pas bénéficier de ressources suffisantes ; d'autres risquent d'être favorisés peut-être à l'excès. »

Et le comité se préoccupe de ce que « certains réseaux de collecte recueillent une épargne liquide plus abondante que celle que nécessite la satisfaction des besoins essentiels de leur clientèle traditionnelle alors que la situation est inverse pour d'autres réseaux ».

Le rapport général développe les mêmes thèmes et précise notamment (p. 51) :

— que le Crédit agricole devra étendre sa compétence au financement des industries agricoles et alimentaires, du logement en milieu rural et de certains équipements collectifs ;

— que la Caisse des dépôts déchargée, dans certaines zones, grâce à l'intervention du Crédit agricole, devra développer son soutien au marché financier et faciliter la couverture des besoins du Crédit national.

Votre commission, même si elle reconnaît la nécessité d'orienter vers l'industrie des moyens financiers nettement accrus, ne peut donner son assentiment à ces inflexions que dans la mesure où sont satisfaits les besoins sérieux bien circonscrits des activités auxquelles le Crédit agricole et la Caisse des dépôts ont pour vocation première de pourvoir. A cet égard, compte tenu des équipements collectifs que doivent financer les collectivités locales dont l'étroitesse des ressources a été examinée par ailleurs, la réorientation des activités de la Caisse des dépôts peut sembler quelque peu prématurée si d'autres ressources ne sont plus assurées aux collectivités locales.

Enfin, il est regrettable que les incidences économiques, financières et monétaires de la « transformation » n'aient pas été étudiées de façon plus approfondie.

CONCLUSIONS

En résumé, la réussite du Plan est subordonnée à l'acceptation, par le Gouvernement et les administrations, les entreprises, les citoyens d'une action volontariste concertée. Or, les deux premiers ne sont pas allés au-delà d'une neutralité parfois bienveillante à l'égard des demandes précises des rapports particuliers des commissions du Plan. Les entreprises n'ont pas, sauf exception, le dynamisme qui leur permettrait d'apporter leur contribution à la réussite des objectifs. Les Français sont en proie au vertige de la société de consommation qui crée des besoins souvent artificiels mais fait apparaître plus crûment encore les inégalités de situation et l'impossibilité pour la plupart de satisfaire leurs nouveaux besoins sans des rémunérations sans cesse croissantes.

Le Plan postule une austérité à tous les niveaux, une volonté sans défaillance de réunir et d'appliquer les moyens de sa réussite, l'acceptation de l'interdépendance du sort de tous et des sacrifices réciproques qu'elle suppose, une foi dans la Nation et dans la possibilité de convaincre nos partenaires européens de la contradiction entre la concertation tant proclamée et les dogmes de l'économie de marché.

Aucun de ces facteurs n'est accepté pour l'instant.

Il ne suffira donc pas de demander que la politique fiscale, financière, budgétaire, soit rendue à la fois économe et motrice. Il faut d'abord que cette politique s'applique dans un milieu réceptif acquis à l'idée que le Plan est l'affaire de tous et ne peut, à peine d'échec, être indifférent à tel ou tel groupe socio-professionnel ou syndical, qui ne se sentirait ni concerné ni engagé.

Une question fondamentale se pose. S'agit-il d'un plan conçu dans l'hypothèse de la pérennité du Marché commun, même élargi, fondé sur l'esprit de concurrence et de compétitivité et sur la cohésion de l'Europe face au Monde extérieur ? S'agit-il au contraire d'un plan strictement national qui prépare la France, sans qu'elle

le sente ni qu'on le lui dise, à un glissement imperceptible vers une forme nouvelle d'économie supercentralisée, quasi-autarcique, entièrement dirigée par les administrations, sous des apparences de libéralisme ?

Si cette deuxième hypothèse était la bonne, comme peut le donner à penser la politique du Ministère des Finances, notamment à l'égard de l'ouverture du marché financier, le Parlement et le pays doivent le savoir, car il leur appartient de dire s'ils sont ou non d'accord. En effet, il y va de leur liberté d'abord, du choix des méthodes à mettre en œuvre pour qu'au fil des années les défaillances de notre tissu économique et de nos méthodes administratives soient redressées et le financement des investissements assuré.

Ces méthodes ne sont pas les mêmes dans les diverses hypothèses, les contraintes non plus.

Votre rapporteur a raisonné dans la première hypothèse, car elle découle de nos engagements internationaux et du principe de la libre concurrence qui, sauf en matière agricole et de transports, est le fondement du Marché commun, même si on peut le regretter.

Sur le plan du développement de la production nationale lui-même, votre rapporteur constate avec inquiétude :

a) Qu'aucun choix n'a été clairement exprimé en matière de productions précises à développer par priorité, des termes aussi généraux que chimie, industrie mécanique ou électronique étant notoirement insuffisants pour définir les créneaux à combler pour remédier à l'insuffisance qualitative ou quantitative des productions nationales, qu'aucun moyen n'a été envisagé ou proposé à cette fin ;

b) Que les choix de développement régional n'ont pu être accompagnés de précisions sur la nature des productions à entreprendre en fonction à la fois des considérations précédentes, des possibilités de reconversion de la main-d'œuvre locale, de l'adaptation des infrastructures, du coût relatif de l'éloignement ;

c) Que les moyens envisagés ou recommandés pour développer certaines régions ou activités ne font pas l'objet d'incitations spécifiques appropriées en fonction du risque à encourir, de la difficulté de la tâche à entreprendre, des problèmes posés en l'espèce aux collectivités locales ;

d) Qu'aucune distinction n'est faite, en matière de développement, entre les activités où, du fait des capitaux relativement modestes à mettre en œuvre et de la relative spécialisation de la main-d'œuvre, la loi du marché peut jouer sans inconvénient, et celles où le poids des investissements, la durée d'amortissement de ceux-ci, la concentration des moyens et des entreprises, l'importance de la main-d'œuvre employée, le coût du progrès technique, rendent inopportune une concurrence acharnée à l'échelle nationale et pratiquement inapplicables les lois classiques de l'économie de marché.

Toutefois, le débat n'aura pas été vain s'il permet de faire comprendre la nécessité :

— pour assurer l'équilibre de nos échanges extérieurs de développer les productions déficitaires ou insuffisamment exportatrices ;

— pour assurer le financement des investissements et des équipements collectifs, d'encourager l'épargne à long terme et de favoriser le développement du marché financier ;

— de remettre aux caisses de retraites, en contrepartie des plus-values enregistrées par l'épargne investie, des parts d'investissements destinées à financer de façon progressive et équilibrée une amélioration du régime de retraite des travailleurs ;

— de prendre conscience de l'incompatibilité qui existe entre, d'une part, la recherche d'un environnement rendant acceptables, voire agréables, les conditions de vie et de travail des Français et, d'autre part, la liberté des profits en matière d'infrastructures, d'aménagement du territoire, d'urbanisation et de logement.

*

* *

Sous réserve des observations qui précèdent et de la suite qui sera donnée aux propositions qu'elle a estimé devoir formuler, la Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat le projet de loi portant approbation du VI^e Plan de développement économique et social.

ANNEXES



ANNEXE I

LES RAPPORTS SECTORIELS

1° Faute d'une directive générale sur la présentation commune à leur imposer, faute d'homogénéité des entreprises et des chambres syndicales, les rapports sont très inégaux. Certains, tel celui de la sidérurgie établi par une profession très bien organisée et composée, pour l'essentiel, d'un petit nombre d'entreprises habituées, en raison de la lourdeur de leurs investissements, à prévoir largement d'avance leur propre développement, donnent une vue précise de leurs objectifs et de leurs besoins.

D'autres, donnent des éléments d'appréciation très flous. Tel est le cas du plan de la mécanique qui aurait dû passer en revue détaillée les postes déficitaires de la balance commerciale dans la branche et, partant, faire un tableau de ses projets par type de matériel en vue de la reconquête du marché français, du coût de ceux-ci, sans pour autant décrire les moyens techniques à mettre en œuvre dont le caractère aléatoire et confidentiel est évident. Il ne suffit pas que quelques vedettes voient leurs productions recherchées dans le monde. C'est l'ensemble de l'industrie qui est en cause du fait de son tissu industriel insuffisant et de son absence dans trop de domaines.

Votre commission n'a donc pu que se contenter, d'une part de ses propres informations sur les insuffisances qualitatives ou quantitatives de tel ou tel secteur, d'autre part des tableaux des besoins de financement globaux estimés par le Plan qui se trouvent reproduits, en annexe n° VIII du présent rapport.

Elle doit toutefois exprimer ses inquiétudes à la suite des entretiens de votre rapporteur avec les administrations, à l'occasion du faible attrait, pour ne pas dire de l'intérêt nul, attaché par des représentants connus des professions intéressées à un élargissement de leurs gammes de fabrication, de façon à amorcer à la fois la reconquête déjà citée et la pénétration ultérieure sur des marchés étrangers dans des domaines laissés aux seuls producteurs étrangers.

Sans doute s'agit-il d'un problème d'hommes, la France manquant de mécaniciens et se refusant à en former, et d'un problème de capitaux que la prudence hésite à placer dans le développement de productions difficiles et largement concurrencées par des fabricants de réputation mondiale, très bien représentés en France par des agents actifs. Mais à cette réponse, on peut opposer le prodigieux développement des industries mécaniques italienne et japonaise depuis trente-cinq ans. Serions-nous moins doués ou moins ambitieux ?

Quoi qu'il en soit, les contacts pris par votre rapporteur lui permettent de penser que l'attitude négative de l'industrie allemande — sauf exception de la part de quelques grandes entreprises à vocation internationale, habituées à la politique des filiales étrangères, en association ou non avec des capitaux autochtones — rend improbable, pour l'instant, tout concours allemand dans les secteurs où il est nécessaire de lancer en France des productions nouvelles. Le choix des partenaires est dès lors rétréci, limité pour de telles productions, à telle ou telle technique suisse, anglaise, suédoise, italienne, américaine suivant les espèces, les modèles, les types

de matériels. Cette limitation posera des problèmes au sujet de la rémunération nette des capitaux étrangers investis, s'il n'y a pas convention évitant les doubles impositions. De telles associations d'intérêts, voire l'obtention de licences, — moins souhaitable parce que territorialement limitée en général — risquent d'être rares.

Nous sommes donc condamnés à un effort national propre, délaissé depuis cinquante ans, puis refusé il y a vingt-six ans quand il fut clairement exposé aux intéressés.

Cet effort national sera d'autant plus grand que l'élargissement de la C. E. E. posera également des problèmes pour l'exécution du Plan. Non pas tant dans l'immédiat, en raison des dispositions transitoires en matière de financement de la politique agricole commune qu'en raison de l'importance de l'industrie britannique dans certains secteurs, tels la chimie, l'électronique, l'informatique, voire certaines fabrications mécaniques et l'industrie pétrolière. Il n'apparaît pas que le Plan ait fait une allusion à cette importante question au moment où l'industrialisation sérieuse de la France fait officiellement partie des préoccupations du Gouvernement, même si elles sont plus verbales que réelles.

Par ailleurs, on ne peut davantage ignorer les implications d'une union monétaire européenne : celle-ci présuppose un équilibrage des économies des pays membres et, dès lors, un renforcement de celles des pays les plus faibles, nécessitant des transferts plus ou moins partiel d'activité dans ces derniers, dans la limite des possibilités et du potentiel de chacun. Elle nécessite aussi la mise en commun des moyens dans les domaines où l'interdépendance économique et financière et technique des producteurs est indispensable au progrès technique à la hauteur de celui des nations-continentes.

Ainsi, la question est de savoir qui tentera l'effort évoqué ci-dessus et dans quelles conditions, la solution paresseuse et coûteuse de la subvention étant exclue. Les suggestions de la commission « fiscalité » en faveur des revenus épargnés aux fins d'investissements seront-elles suffisantes et ne faudra-t-il pas les compléter par des mesures couvrant les premiers acheteurs de matériels français nouveaux contre le risque de performances insuffisantes ?

Plus généralement, la surcharge en devises due à l'approvisionnement pétrolier estimée, dans l'hypothèse du maintien des conditions actuelles des prix de l'O.P.E.P. et des producteurs d'Afrique du Nord, à 750 millions de dollars, soit près de 4 milliards devra être comblée par le freinage d'autres importations et le développement des exportations dans le sens d'une plus large diversification. Le suréquilibre de la balance commerciale industrielle devrait ainsi être porté au-delà de 15 milliards en 1975.

Cet objectif est irréalisable sans un travail considérable de restructuration et d'épanouissement du tissu industriel. Cette tâche sera encore plus rude si les Etats-Unis, maîtrisant leur inflation des coûts en dépit du poids de leurs dépenses extérieures, voient leurs prix intérieurs aller vers une certaine stabilisation, tandis que les nôtres continueraient à monter à une cadence inquiétante. Il en serait alors fini de nos espoirs de conquête de marchés extérieurs, déjà soumis à la rude concurrence allemande, anglaise et japonaise.

2. Sur les divers programmes sectoriels, votre rapporteur a procédé à une brève analyse des demandes présentées par les comités correspondants et cru devoir, chemin faisant, les commenter brièvement.

a) Le développement de *l'industrie du matériel électrique* est, d'après les auteurs du rapport, lié à divers facteurs variables selon les productions :

- défense contre la concurrence italienne en matière d'appareils ménagers ;
- maintien de la puissance compétitive dans le domaine des machines tournantes de grande puissance, certaine depuis la dévaluation de 1969 ;
- continuation de l'effort réussi dans l'appareillage électrique industriel et en matière de transformateurs ;

- haut taux d'activité dans l'industrie du bâtiment pour l'appareillage électrique d'installation et le matériel d'éclairage ;
- commandes régulières des entreprises publiques ;
- abandon progressif du blocage des prix afin d'assurer une marge d'autofinancement nécessaire et d'élever le taux de rentabilité des capitaux actuellement trop faible ;
- alimentation complémentaire en capitaux par le marché financier ;
- présence accrue sur les marchés étrangers.

Ces divers facteurs sont bien connus de *votre commission*. Ils n'ont pas de caractère original, mais leur caractère très général, en matière de blocage des prix, n'est pas décisif : s'agit-il des prix à la production ou des prix au détail, sur lesquels dans diverses branches des efforts pourraient être faits, témoins les magasins pratiquant le « discount » avec succès ? Par ailleurs, il n'est pas fait allusion au service après vente qui est fondamental si on veut conserver une clientèle : pourtant, chacun sait qu'il est trop souvent déficient.

b) Le *Comité de l'automobile* rappelle que la profession assure, à elle seule, plus de 50 % du solde des échanges extérieurs, attendu de l'industrie tout entière. Il insiste sur le fait que le maintien de cette situation n'est pas réalisable si les freins apportés à l'intérieur de la Métropole au développement de l'automobile ne sont pas relâchés : fiscalité excessive (T. V. A. de 33,3 %), taxes à l'essieu majorées ralentissant la consommation intérieure, blocage excessif des prix, insuffisances de la voirie urbaine et du réseau routier.

De *l'avis de votre commission*, les demandes du comité manquent de perspectives nationales : on ne peut isoler l'industrie automobile des autres branches de l'activité nationale et sacrifier d'autres besoins à ses seules préoccupations.

Y a-t-il, en effet, des recettes de remplacement à la fiscalité actuelle pesant sur l'automobile ? Le déblocage des prix, dans lesquels la part du circuit de distribution n'est pas négligeable, est même excessive, eu égard à l'augmentation permanente des ventes, est-il le seul moyen d'élargir le marché aux couches moins fortunées ? Qui paiera la voirie, si ce ne sont pas les usagers ?

c) *Sur la mécanique*, les remarques liminaires sont essentielles. Elles visent essentiellement un but : attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité impérieuse de faire de ce secteur un des éléments puissants, si ce n'est le plus puissant de l'industrie française, tant la valeur ajoutée y est importante et tant sa vigueur et son ampleur conditionnent une partie essentielle de l'ensemble de la production industrielle.

La comparaison entre la France et l'Allemagne dans le domaine de la machine-outil est, à cet égard, significative (voir p. 72) : production globale bien plus diversifiée et égale à 3,9 fois la nôtre. Et ce n'est pas l'équilibre réussi en 1969 de la balance commerciale dans cette industrie qui doit nous apaiser car les exportations vers l'U.R.S.S. ont un caractère plus politique que commercial.

Le protectionnisme indirect limitant aux matériels français les commandes publiques et semi-publiques est contraire au Marché commun. Il faut donc chercher d'autres mécanismes d'incitation. Ceux-ci devront, d'abord, porter sur les moyens de développer les productions insuffisantes en qualité ou en quantité, voire inexistantes, quand elles sont susceptibles d'un marché, sur les moyens d'amener la clientèle des biens d'équipement à ne pas écarter par principe le constructeur français, à condition qu'il soit en état d'assurer un service impeccable après vente.

Ces brèves observations étant faites, il est intéressant néanmoins de se reporter au plan professionnel établi en 1970, laissant percevoir des ambitions sérieuses en même temps que des soucis.

Ambitions dans la mesure où le taux de croissance devrait être de 9 à 10 % par an, permettant ainsi à l'industrie française de la mécanique d'atteindre d'ici

dix ans une production globale de l'ordre de 50 à 60 % de la production allemande et dans la mesure où l'équilibre des échanges dans la branche serait assuré d'ici cinq ans.

Soucis devant la difficulté de financer les investissements répondant aux objectifs et se chiffrant à près de 35 milliards d'ici 1975, auxquels s'ajouteraient les charges de remboursement d'emprunts antérieurs de 8 milliards, en face de ressources propres, amortissement inclus pour plus de 60 %, ne dépassant pas 19,5 milliards. Soucis aussi devant une marge bénéficiaire atteignant au mieux 2,40 % en 1975.

A ces soucis, faut-il ajouter ceux de votre Commission des Finances inquiète de voir que l'équilibre commercial, s'il est bien question d'un freinage des importations, est essentiellement fondé sur la croissance des exportations, sans qu'il soit fait une allusion précise aux productions à développer pour la reconquête du marché intérieur et accroître les chances et les gammes d'exportation. Une telle reconquête du marché intérieur présuppose, d'ailleurs, un changement profond de l'attitude des acheteurs français qui tendent à donner systématiquement la préférence au matériel étranger. Sans doute, dans certains cas, ont-ils raison du fait de la qualité des matériels étrangers et de celle du service après vente des importateurs. Mais à ne prendre que le cas de Fos, on peut se demander s'il est conforme au développement de l'industrie mécanique française de laisser Solmer, alors que cette société bénéficiera de bonifications d'intérêts pour ses emprunts et de prêts du F. D. E. S., s'adresser aux Soviétiques pour les hauts fourneaux, à Mesta et United Steel pour une large part du matériel de laminage, alors que l'industrie française, en l'espèce, peut assurer les fournitures dans d'aussi bonnes conditions et à les références nécessaires.

d) Le Comité de l'industrie textile demande de raisonnables échelonnements de la libération des échanges et des mesures de sauvegarde (p. 53), une aide plus importante des Pouvoirs publics en matière d'exportations, des concours financiers pour la restructuration. Il recommande un développement de la formation professionnelle et le développement de la recherche.

Rien de cela n'est très nouveau pour votre commission, car chacun sait que la libération des échanges pose des problèmes à toutes les industries textiles des pays occidentaux et que la C. E. E. s'en soucie à l'échelle du Marché commun, même si on peut critiquer sa position plus favorable aux P. V. D. à la suite des réunions de la C. N. U. C. E. D. que celles des U. S. A. et de la Grande-Bretagne.

Les moyens nécessaires à l'expansion des exportations, outre ceux propres à l'industrie (meilleurs délais de livraison, suivi des qualités, par exemple) sont ceux-là mêmes demandés par toute l'industrie en matière de crédits, prospections et études de marché. Mais dans quelle mesure est-il normal qu'un industriel vendant des produits de consommation demande un tel concours, au-delà de ce que fait notre principal compétiteur ?

e) Le rapport du Comité des industries du bois et de l'ameublement manifeste une volonté d'accroître sérieusement les exportations (p. 29 et 31) de manière à atteindre la couverture à 100 % dans le premier cas, à 60 % dans le second en 1975.

Si les ambitions sont sérieuses, elles laissent toutefois, de l'avis de votre commission, à réfléchir. La France ne serait pas capable en 1975, faute de solidité financière de la profession, de satisfaire près de la moitié de ses besoins en ameublement. Les propositions de restructurations paraissent ainsi bien minces et marquées par la difficulté de regrouper une profession très dispersée. Par ailleurs, en ce qui concerne les bois de trituration destinés à l'agglomération et largement approvisionnés à l'étranger, votre commission s'inquiète de la méconnaissance du marché des bois en France et, dès lors, de sa mauvaise exploitation, coûteuse en devises.

f) Le Comité de l'électronique, de l'informatique et de l'industrie des télécommunications vise à atteindre, en 1975, un taux de couverture de 66 % en 1975 pour les matériels grand public et à freiner la pénétration déjà considérable des sociétés internationales représentées en France dans l'informatique et les télécommunications.

Il demande un renforcement de la Société C. I. I.-Sperac dans le cadre du Plan-calcul (p. 8) afin de pallier son manque de ressources eu égard aux investissements projetés, la création d'un Fonds d'action spéciale pour le financement de contrats d'études à la petite et moyenne industrie spécialisée (10 à 15 millions par an [p. 21]), des associations d'intérêt, s'il y a lieu, avec des entreprises étrangères. Il relève (p. 25) le fait prépondérant des filiales étrangères sur le marché, l'endettement plus important des entreprises françaises par comparaison avec lesdites filiales, les capacités d'autofinancement inférieures, l'insuffisance des marges de rentabilité (p. 26).

En bref, le comité demande que soient entreprises des actions visant, dans le domaine des semi-conducteurs et des télécommunications, à (A., p. 41) des regroupements de sociétés dotées de moyens suffisants.

Votre commission ne mésestime pas ces propositions, mais elle s'étonne qu'après plusieurs mois de travaux, le comité n'ait pu aller au-delà de recommandations aussi générales et n'ait pas déterminé la lisière entre le développement des productions françaises et celles laissées aux producteurs étrangers implantés en Métropole, ou défini des accords de répartition des tâches.

g) Le Comité de l'énergie a prévu un volume d'investissements important d'ici à 1975, de l'ordre de 65 milliards pour la seule Métropole y compris le transport maritime du pétrole, E. D. F. en représentant la moitié environ et G. D. F. 9 %, de l'ordre de 80 milliards pour la totalité, la part du pétrole passant, du fait des recherches, à 27 %

Le financement des Charbonnages de France, en raison du poids des emprunts, devra être assuré pour une large part par une subvention stabilisée, dans l'hypothèse d'un réajustement mondial du prix des charbons.

L'industrie pétrolière est soumise aux aléas de la conjoncture politique dans les pays producteurs et de la diversification de la recherche ; de ce chef, le Comité du pétrole craint qu'elle ne soit conduite à un recours important à l'emprunt et au marché financier déjà trop étiqué pour des opérations de grande envergure. Le coût des emprunts en France et le poids de l'endettement risquent de freiner les investissements de recherche sans un apport accru du Fonds de soutien des hydrocarbures.

Les travaux du Comité Gaz révèlent une situation difficile au regard d'une expansion sérieuse des besoins de l'ordre moyen de 85 %, presque le doublement dans l'hypothèse basse, plus du doublement dans l'hypothèse forte. Pour un programme d'investissements de 6 milliards de 1971 à 1975, l'autofinancement prévu ne dépasserait guère 10 % alors que les remboursements d'emprunts représentent 10 % du chiffre d'affaires hors taxes. L'endettement, compte tenu des investissements prévus, atteindrait 8 milliards en 1975. Aucune dotation en capital ne peut remédier à une telle situation, aggravée par une patente exceptionnelle, exorbitante, proportionnelle au chiffre d'affaires qui est de l'ordre de 6 % du prix de vente à l'industrie et 2,5 % du prix de vente pour le chauffage des locaux d'habitation. Du fait de la baisse constante du prix du gaz en francs constants de 1959 à 1970, le Comité du gaz estime nécessaire, à l'équilibre financier et au financement des investissements, une hausse moyenne des tarifs de 30 % compte tenu de la concurrence des autres combustibles avec lesquels le gaz est en compétition. La liberté tarifaire accordée, mais non appliquée, permettrait par des modulations selon les emplois et le volume de consommation, d'arriver à une situation satisfaisante.

Votre Commission des Finances considère comme très sérieuse l'absence de prise de position du Gouvernement dans le Plan pour redresser une telle situation au moment où le développement de l'industrie et de la consommation de gaz prend un essor décisif dans le monde en raison de ses facilités d'exploitation et de l'absence de pollution atmosphérique. Une telle fuite devant les responsabilités est incompréhensible.

Par ailleurs, afin d'alléger les charges de Gaz de France, la question est posée de savoir si l'application de la loi du 2 août 1949 permettant dans certaines conditions aux inventeurs d'un gisement de gaz naturel de participer à son transport ne devrait pas être étudiée plus sérieusement qu'elle ne l'a été, quitte à l'aménager à la lumière des difficultés que son application stricte impose à la S. N. P. A. et des problèmes de son application par Gaz de France, transporteur et distributeur, dont le quasi-monopole français n'est plus de mise à l'échelle européenne.

La situation d'Electricité de France est meilleure, même si ses taux d'autofinancement net de 50 % et brut de 70 % paraissent faibles par rapport aux besoins accrus.

En effet, dans la mesure où le contrat de programme E. D. F.-Gouvernement signé au début de cette année pouvait être respecté, prévoyant d'abord un léger rattrapage de tarifs en 1970 puis, dans la limite d'une hausse générale des prix de 2,5 % l'an, une hausse de 1,85 % des tarifs, l'augmentation de la productivité serait suffisante pour permettre d'atteindre le taux d'autofinancement brut de 70 % prévu.

Néanmoins, pèse sur le financement des investissements une sérieuse hypothèque : la hausse des prix, en 1970, a été d'environ 5,7 % et elle continue à une cadence oscillant entre 0,50 % et 1 % par mois. E. D. F. est donc condamnée à une révision des hausses accordées dans le cadre du contrat, légèrement inférieures à celles des prix pour tenir compte de la productivité.

Si le Gouvernement, par crainte de la contagion des hausses, se refusait à accorder à E. D. F. cette révision, la marge d'autofinancement retomberait à un chiffre tel que, ou bien les investissements seraient freinés, ou bien il faudrait faire un appel considérable aux capitaux extérieurs : marché financier, emprunts au F. D. E. S., dotation en capital, toutes mesures incompatibles avec les disponibilités publiques et privées en capitaux déjà maigres et avec l'équilibre financier d'E. D. F.

Ces investissements prévus sont enfin calculés courts, surtout dans l'hypothèse où l'enrichissement de l'uranium ne pourrait se réaliser à l'échelle européenne.

Enfin, la surcharge fiscale imposée à E. D. F. au titre de la contribution foncière et de la patente qui atteignent 361,8 millions en 1970 (soit 14 % des dépenses d'exploitation de la production thermique et 37 % de celles de la production hydraulique), des taxes locales (312 millions en 1969), alourdit sensiblement les charges d'exploitation au-delà de ce qui serait compatible avec les conditions d'une concurrence saine avec nos partenaires de la C. E. E.

h) Le plan de la sidérurgie, chiffré à 21,9 milliards pour la période 1971-1975, contre 10,8 de 1966 à 1970, représente une lourde charge pour la profession dont les ressources propres sont réduites par la charge financière des emprunts, estimée à 4,5 milliards pour la même période. La profession estime donc avoir à couvrir par l'emprunt et la trésorerie 10,3 milliards, soit près de 50 % du total des investissements. Elle pense pouvoir y parvenir. L'usine de Fos représente environ 25 %, non compris l'environnement. La production annuelle serait portée à 28,8 millions de tonnes.

La Commission des Finances ne fait pas d'observations au plan de l'industrie sidérurgique : elle croit devoir seulement rappeler qu'il a fallu attendre des années avant qu'un Plan professionnel engageant l'Etat et la profession soit signé pour que les sidérurgistes puissent faire l'effort d'investissement et de regroupement, qu'une politique déraisonnable de blocage des prix à la production avait stoppé pendant

des années, tout en asséchant dangereusement les trésoreries. De nouveaux blocages pour un produit soumis à la rude concurrence étrangère n'auraient aucun sens et compromettraient la réalisation du plan sidérurgique.

i) Le *Comité des arts graphiques* fait apparaître clairement le désordre d'une profession où le secteur public — dont le marché devrait être pourtant limité et qui n'est pas soumis aux règles de rentabilité — et les imprimeries de presse pèsent lourdement sur l'activité du secteur, lui-même soumis à des conventions collectives et des usages professionnels particulièrement contraignants pour l'industriel. Néanmoins, il escompte une croissance moyenne de 6 % dans l'hypothèse d'une amélioration des conditions d'activité de la profession.

Votre Commission des Finances s'étonne qu'à l'occasion du VI^e Plan, les problèmes posés par la profession, qui ne sont pas nouveaux, n'aient pas été traités et des solutions enfin proposées pour l'avenir, à peine de voir la clientèle française s'orienter, quand elle l'estime possible, vers les fournisseurs étrangers du Marché commun.

j) Le *Comité de l'ingénierie*, nouveau venu dans les organismes du Plan, a porté son effort sur les conditions du développement de l'activité de ses membres, en relevant la contradiction entre son expansion en France et à l'étranger et la concurrence que lui font certains services techniques de l'administration. Il souligne l'inadaptation de la fiscalité classique à la profession, qui se trouve être à la fois une profession libérale et une profession dont l'organisation des membres s'apparente à celle d'une entreprise exclusivement commerciale.

En effet, les bureaux d'ingénierie sont souvent conduits à des implantations à l'étranger, ou à l'établissement de contrats et projets pour vente d'ensembles industriels à l'étranger pour lesquels les mécanismes de l'assurance-crédit sont nécessaires, voire à constituer des provisions pour tenir compte des délais de paiement très longs de leurs clients, pendant lesquels peuvent varier le taux d'escompte et les rémunérations du personnel.

La fiscalité des cessions de licences non exclusives, de procédés et tours de mains, traitée dans le rapport de la Commission fiscale du Plan, devra aussi être assouplie.

La *Commission des Finances* s'étonne qu'il ait fallu attendre le VI^e Plan pour que de telles préoccupations apparaissent au grand jour, car elles ne lui semblent pas nouvelles. Une organisation structurée de la profession et peut-être l'utilisation de la structure juridique des sociétés civiles professionnelles devront-elles être envisagées.

k) Le *Groupe « d'activités spatiales »* a prévu d'ici 1975 un programme de 4,8 milliards de francs dont près de la moitié est destinée à des opérations associées avec des partenaires étrangers : Europe, U. S. A. ou U. R. S. S. dont 33 % avec l'Europe et 16 % avec les deux autres pays.

L'essentiel du programme national est réservé aux satellites de télécommunications, le programme européen, de son côté étant orienté dans la même voie.

En bref, il s'agit essentiellement de projets d'études et de recherches avec réalisation de prototypes.

l) *La recherche.* — L'enveloppe des crédits prévus ne soulève pas d'objections, encore que la conception universitaire de celle-ci ne soit pas essentiellement favorable à la recherche appliquée, la seule qui crée des emplois et aboutit à des productions nouvelles ou plus élaborées ou perfectionnées. Ce sont davantage les moyens mis en œuvre qui soulèvent des observations. La subvention, comme la commande de prototypes transforme l'esprit même dans lequel se fait la recherche appliquée. Elle n'en fait pas une incitation à la recherche au succès de laquelle on se sent directement intéressé, car ce ne sont pas ses propres fonds que l'on risque.

D'autre part, la recherche appliquée ne prospère que dans un milieu favorable où l'inventeur ne se sent pas en quelque sorte un intrus, dérangeant des habitudes ou susceptible de saper des positions établies. Les difficultés de promotion commerciale de l'aérotrain, le refus des constructeurs d'automobiles de s'intéresser à un dispositif antipollution qui n'émane pas de leurs bureaux d'études, les réticences de certaines entreprises publiques à l'égard de nouveautés techniques pour la seule raison que leur adoption nuirait au prestige d'un chef de service technique, la crainte de heurter de prétendus droits acquis, sont des exemples de l'état d'esprit qui accueille en France les innovations. La prudence de l'Anvar, accusée par la modicité de ses moyens financiers, dans le choix de ses soutiens en est la confirmation. Ce n'est pas en rendant plus administrative encore la recherche et les méthodes de financement que la situation se modifiera.

Comme, il y a quatorze ans, la Commission de la recherche scientifique du Conseil de la République que présidait M. Longchambon, votre Commission des Finances a fait plus d'une fois des propositions en vue d'appeler vigoureusement l'épargne à s'investir dans la recherche appliquée, de manière à créer dans un nouveau climat, des sources de production et d'emploi nouvelles. Les propositions du groupe Fiscalité et du Comité de financement en faveur de dégrèvements fiscaux octroyés à l'épargne investie (et non à ses revenus) seraient un facteur puissant d'incitation, de même que la création au bilan des institutions financières, et des entreprises industrielles — d'un poste « provisions pour investissements risqués » qui permettrait, dans une limite donnée, l'exonération d'impôt des bénéfices investis dans la recherche, après agrément d'un organisme à caractère interministériel.

L'appel d'air frais ainsi établi, qui se traduirait dans le cas de choix heureux dans les thèmes de recherche par des plus-values importantes et des profits (par exemple la fantastique progression des actions Xerox, aux E. U. A.) aurait un effet d'incitation né de l'émulation bien supérieur à celui du droit à une subvention ou à un contrat d'études.

m) *L'agriculture.* — Le rapport part d'une hypothèse exacte, une meilleure adaptation des productions aux besoins et cela à des prix compétitifs, un redressement de la production dans les branches où la demande est forte mais où le recours à l'importation est excessif (par exemple porcs et volailles); dans ce but il convient que la politique des prix européens oriente la production, et que l'organisation des producteurs prenne le pas sur un individualisme finalement peu profitable aux intéressés. En contrepartie, une formation vers d'autres activités professionnelles est prévue en vue de favoriser les mutations et d'assurer aux agriculteurs restant à la terre une situation améliorée et des facilités de vie comparables à celles des autres groupes socio-professionnels; contrepartie aussi sous forme d'une aide sociale accrue aux agriculteurs âgés en vue de faciliter leur départ en retraite.

Ce programme d'ensemble de l'agriculture présente cependant un point noir important: les possibilités de production offertes par l'agriculture française seront-elles utilisées à plein au sein du Marché commun, en voie d'élargissement? Rien n'est moins certain; en dépit d'une hausse sensible de nos exportations vers les autres partenaires de la C. E. E., les courants commerciaux traditionnels de certains de ceux-ci les conduisent à ne guère appliquer les principes de la préférence communautaire et à prix égal préférer les importations de pays tiers: tel est le cas de la viande d'Argentine, des céréales des Etats-Unis.

n) Le programme *des transports* ne soulève pas de critiques de principe. Il laisse cependant peser une lourde hypothèque sur la coordination des transports: il ne suffit pas d'améliorer les conditions de fonctionnement de transport. Il s'agit d'éviter les doubles investissements publics et privés dont le prix est très élevé et d'assurer une meilleure coordination du rail et de la route.

De même les hésitations devant la réalisation de certains axes de navigation intérieurs, dans la mesure où leur réalisation était économiquement souhaitable (liaison fluviale Rhin—Rhône et réseau général de l'Est-Seine) vont conduire soit

à leur mise en exploitation trop tardive eu égard aux dispositions prises par la clientèle éventuelle lasse d'attendre, soit à leur abandon sans qu'on ait mis en place des solutions éventuelles de rechange.

Enfin, en ce qui concerne les transports subventionnés (telle la R. A. T. P.) ou ceux dont les obligations de service public sont compensées par l'Etat (par exemple S. N. C. F., compagnies de navigation nationalisées), ils demeurent soumis à des statuts rigides, sauf tout récemment et en partie pour la S. N. C. F., leur laissant, indépendamment de leur lourde gestion, des charges considérables. Le colmatage d'une partie du déficit de la R. A. T. P. par une subvention à la charge des entreprises de la Région parisienne n'apporte aucun remède à la structure de la R. A. T. P.

o) *Le logement.* — Le groupe de travail du financement du logement n'a pas caché ses soucis à l'occasion du programme de 565.000 logements en 1975, dont 315.000 logements sociaux.

En effet, il fait dépendre la réalisation de ce programme d'une évolution du prix du logement très faible, d'un accroissement de la contribution de l'Etat sans déséquilibre des finances publiques, d'une collecte suffisante de l'épargne, de l'orientation de celle-ci vers le logement dans les quantités voulues.

Il craint que les moyens de financement ne proviennent essentiellement de la transformation par les banques et les organismes de crédit collecteurs d'épargne au lieu de venir pour une large part de l'épargne longue propre aux particuliers. Il s'augmente de la hausse du taux d'intérêts qui surchargent les emprunteurs et réduisent leur solvabilité.

A ces incertitudes s'ajoute celle de votre Commission des Finances : le poids anormal du coût des terrains dans la construction urbaine que seule peut réduire la municipalisation des terrains à bâtir. Quant aux ressources escomptées des banques et du marché financier, elles sont déjà étriquées eu égard aux besoins des collectivités locales et de l'industrie.

L'objectif prévu ne serait donc réalisable qu'à condition d'inciter l'épargne longue à se répartir entre les besoins additionnés des trois principaux demandeurs : collectivités, industrie, logement ; d'avoir une politique et de mettre fin à la spéculation et aux excès des promoteurs.

p) *Le tourisme* a fait l'objet des recommandations classiques sur une orientation meilleure des équipements, étalement des congés, des formules de propriété privée partagée entre divers bénéficiaires, la formation professionnelle des hôteliers et restaurateurs.

Il n'y a rien à y redire. Mais le facteur essentiel du développement du tourisme en France n'est guère relevé alors qu'il constitue un préalable : c'est l'environnement, la défense de la nature, des sites, la lutte acharnée contre les pollutions ; sans un environnement attrayant, la présence des touristes est exclue. Or, aucune mesure législative ou réglementaire n'apparaît qui complète l'arsenal des dispositions existantes, sans doute imparfait mais dont la puissance publique pourrait au moins se prévaloir.

q) *Les administrations.* — Rien dans le Plan ne fait allusion ni à la revision de nos méthodes administratives, à la complexité et au foisonnement des dispositions déterminant les rapports entre citoyens et entreprises d'une part, les administrations d'autre part, ni à la nécessité d'alléger le poids des administrations dans le revenu national. Chacun sait que des réformes en la matière sont difficiles à réaliser et lentes à produire leurs effets. C'est là une raison de plus pour s'en préoccuper.

ANNEXE II

LA REPARTITION DE L'ENVELOPPE GLOBALE DE FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE ENTRE LES DIVERSES FONCTIONS COLLECTIVES

L'examen de cette répartition conduit à constater que l'effort prévu pour accélérer la progression des équipements collectifs est très inégal selon les fonctions.

Alors que l'enveloppe formation brute de capital fixe de la fonction « Education-Formation » est en légère diminution dans le VI^e Plan par rapport à la période précédente et que celle du développement rural reste pratiquement stable, la formation brute de capital fixe des fonctions « Développement urbain » et « Transports » augmente de moitié et celle des télécommunications est plus que doublée.

Cette constatation correspond à l'objectif défini par le Gouvernement tendant à favoriser la croissance des équipements publics de caractère économique par rapport aux équipements sociaux. Cela n'empêche d'ailleurs pas la plupart des commissions intéressées, dans la mesure où leur rapport a été publié, de juger très contraignants, pour ne pas dire insuffisants, les arbitrages rendus par le Gouvernement.

1. — Education et formation.

L'introduction au rapport général souligne que : « Le principal investissement est celui qui s'applique à la formation des hommes, condition de la compétitivité comme du meilleur emploi. » Et le rapport général ajoute (p. 51) : « La contribution à une plus grande égalité des chances et une meilleure préparation à la vie professionnelle seront les deux objectifs fondamentaux du VI^e Plan dans le domaine de l'éducation. »

Ces déclarations de principe se traduisent par la définition des deux objectifs majeurs :

— développer tous les enseignements techniques. Il s'agit à la fois de satisfaire aux besoins de l'économie et de ralentir la croissance des effectifs des enseignements généraux du secondaire et des universités, jugés pléthoriques, compte tenu des débouchés existants. Cet objectif était déjà celui des deux plans précédents, mais il est nettement plus marqué, et traduit la volonté du Président de la République d'industrialiser la France ;

— rénover et moderniser l'enseignement. A ce propos des suggestions intéressantes sont avancées, notamment pour le primaire et le secondaire : individualiser l'enseignement, offrir plus d'options différentes, construire des équipements scolaires d'un nouveau type et ouverts aussi aux adultes.

L'évolution des charges correspondantes est fonction de divers facteurs dont l'influence est contradictoire.

La pause attendue dans la croissance globale des effectifs scolarisables qui, à taux de scolarisation constant, n'augmenteront que de 23.000 par an au cours du VI^e Plan (au lieu de 63.000 pendant le IV^e et de 40.000 pendant le V^e) détermine un allègement des charges, compensé et bien au-delà par divers facteurs d'accroissement :

— l'accroissement prévisible des taux de scolarisation ;
— la croissance des effectifs aux niveaux les plus élevés et donc les plus coûteux de l'enseignement ;

— l'incidence des migrations internes qui doivent se poursuivre à un rythme élevé au cours du VI^e Plan ;

— la croissance des dépenses de renouvellement et d'entretien qui suit celle du parc d'équipements.

Les besoins de financement et de personnel de la fonction éducation viennent donc en concurrence accrue sur d'autres secteurs d'équipements collectifs et, plus généralement, sur les besoins de l'économie productive. Aussi le rapport met-il l'accent (p. 163 des annexes) « sur toutes les méthodes qui pourront concourir à améliorer le rendement du système éducatif » :

- amélioration de la formation des personnels et de l'efficacité pédagogique ;
- politique coordonnée d'information sur les professions et d'orientation ;
- modulation du système des aides sociales (bourses) en faveur de l'enseignement technique ;
- amélioration des conditions de construction et d'utilisation des installations.

En ce qui concerne la formation technique et professionnelle, outre l'amélioration de la formation initiale, le rapport prévoit un développement important des formations ultérieures « dont le volume global fera plus que doubler » (p. 40).

Les dépenses fortement accrues qui en résulteront seront financées par une majoration de la contribution nette de l'Etat et par une participation accrue des employeurs au financement de la première formation technique et de la formation professionnelle.

Au total, le rapport prévoit une enveloppe de formation brute de capital fixe de 28,35 milliards de francs 1970 pour la durée du VI^e Plan. Les autorisations de programme de l'Etat correspondantes s'élèveront à 19,15 milliards de francs dans l'hypothèse d'une croissance en volume de 9 %, à 18,80 milliards dans l'hypothèse basse (+ 8 %) (tableau des annexes).

L'enveloppe Formation brute de capital fixe du V^e Plan avait atteint 30,40 milliards et les autorisations de programme correspondantes 19,47 milliards au lieu des 23,93 prévus.

Les prévisions du VI^e Plan sont donc, comme nous l'avons déjà mentionné, en diminution par rapport aux réalisations du V^e Plan.

Sur les 19,15 milliards de francs d'autorisations de programme prévus au VI^e Plan, 17 milliards correspondent aux équipements de l'Education nationale et le solde aux dépenses d'équipements de divers ministères, notamment l'agriculture (450 millions), le Travail et les services du Premier Ministre (de l'ordre de 1,5 milliard au titre de la formation professionnelle).

Sur ce total, les autorisations de programme consacrées aux équipements de l'enseignement technique bénéficient d'une déclaration de priorité à concurrence de 4,5 milliards de francs (construction de C. E. T., lycées techniques, I. U. T., écoles d'ingénieurs).

Les crédits de paiements correspondant au financement effectif assuré par l'Etat atteindront 19,59 milliards de francs 1970 auxquels il faut ajouter pour obtenir le montant de la Formation brute de capital fixe :

- les dépenses d'équipement des collectivités locales évaluées à 6,31 milliards ;
- les dépenses d'équipement des « administrations privées », c'est-à-dire de l'enseignement privé et des entreprises assurant une action de formation, évaluées à 2,45 milliards.

En l'absence d'un rapport de synthèse sur les actions de formation et d'éducation, il est difficile de juger si les moyens ainsi dégagés permettent d'assurer la réalisation du double objectif de développement et de rénovation défini dans le rapport gouvernemental.

La Commission de l'éducation a entrepris une évaluation des dépenses d'équipement dans le domaine de l'éducation en distinguant trois hypothèses :

- l'accueil des effectifs nouveaux à normes constantes (base);
- amélioration du patrimoine en vue de remédier aux situations défectueuses (mise à niveau);
- amélioration des normes existantes (progrès).

Évaluées au plus juste, ces dépenses figurent dans le tableau ci-dessous, en trois colonnes correspondant aux variantes possibles de l'évolution des effectifs.

EFFECTIF	VARIANTE	VARIANTE	MOYENNE
	faible.	forte.	
(En milliards de francs 1970.)			
Base	10,55	13,62	12,08
+ Mise à niveau.....	16	19,07	17,53
+ Progrès	18,42	21,49	19,95

Ces évaluations qui n'englobent pas les actions de formation continue ne sont pas homogènes avec les évaluations retenues par le Plan. Toute comparaison est donc impossible. Tout au plus peut-on dire qu'il n'y a pas d'incompatibilités évidentes entre elles.

Votre commission ne peut, dans ces conditions, que souligner la nécessité de mettre en œuvre la rénovation du système d'éducation source d'économies à long terme et d'assurer son adaptation en qualité et en quantité aux emplois qu'offre l'économie. Elle ne peut que souscrire à cet égard à l'observation de la Commission de l'Éducation nationale tendant « à mettre en question le financement par la collectivité d'études qui seraient sans utilité pour elle et sans débouchés pour les intéressés ».

2. — Activités culturelles, sportives, socio-éducatives.

En ces divers domaines, en l'absence des rapports des commissions concernées, on ne dispose que du peu de données chiffrées figurant dans le rapport.

Le volume de la formation brute de capital fixe prévu pour l'équipement culturel au cours du VI^e Plan s'élève à 2,85 milliards de francs. Les autorisations de programme correspondantes varient selon l'hypothèse faible ou forte retenue de 1,7 milliard de francs à 2 milliards de francs dont 200 millions de francs font l'objet d'une déclaration de priorité. Ces évaluations ne comprennent pas l'aménagement du Plateau Beaubourg. Il semblerait que ces prévisions correspondent au projet présenté par la commission culturelle qui aurait préconisé la ventilation suivante des crédits entre les cinq années du Plan :

1971.....	240 millions de francs.
1972.....	310 —
1973.....	380 —
1974.....	450 —
1975.....	520 —
	<hr/>
	1.900 —

100 millions de francs seront affectés à la dotation initiale du Fonds d'intervention culturelle (F. I. C.) qui servira d'instrument à une stratégie coordonnée du développement culturel conçue par un conseil consultatif du développement culturel et conduite par un comité interministériel.

Le rapport envisage également de mettre à l'étude la réforme et l'extension du régime du 1 % actuellement appliquée aux constructions du Ministère de l'Éducation nationale. Cette solution pourrait répondre au vœu qu'aurait émis la commission culturelle de voir créer une fondation de la création artistique dont le financement serait assuré de cette façon.

Les équipements sportifs et socio-éducatifs représenteront selon le rapport un volume de formation brute de capital fixe de 8,82 milliards de francs (7 milliards de francs pendant le V^e Plan) et les autorisations de programme de l'État devraient atteindre un montant de 2,25 à 2,50 milliards de francs selon l'hypothèse faible ou forte retenue. Les prévisions du V^e Plan étaient de 2,7 milliards de francs et n'ont été réalisées qu'à concurrence de 2,1 milliards de francs.

Les déclarations de priorité représentent 490 millions de francs dont 175 pour les équipements de formation et 315 pour les acquisitions de terrains qui font l'objet d'un effort important destiné à préserver « les possibilités d'une expansion harmonieuse des équipements sportifs et socio-éducatifs dans l'avenir ».

Les autorisations de programme prévues par le VI^e Plan sont reprises à concurrence de 2.610 millions de francs dans le projet de loi de programme sur l'équipement sportif et socio-éducatif actuellement en cours d'examen devant le Parlement. Ce projet, dont l'exposé des motifs n'ajoute rien aux indications fournies dans le rapport gouvernemental sur le VI^e Plan, retient donc l'hypothèse forte correspondant à 2.500 millions de francs, 110 millions étant en outre affectés aux Départements et Territoires d'Outre-Mer.

La part des collectivités locales dans le financement des équipements sportifs et socio-éducatifs n'en sera pas moins très importante puisque, selon le tableau de la page, elle représente 5,94 milliards de francs 1970, soit plus du double de la participation de l'État. Les objections qu'on peut émettre à cet égard sont exprimées dans les parties du rapport consacrées aux finances des collectivités locales et au problème foncier : équilibre financier très tendu, insuffisances notoires des ressources en l'absence de mesures pour endiguer la hausse des prix des terrains.

3. — Action sociale et santé.

En introduction, le rapport sur le projet de VI^e Plan énonce que :

« Le développement des équipements d'action sociale se justifie par le fait qu'ils sont situés au carrefour de plusieurs actions prioritaires du VI^e Plan, en particulier celles qui s'appliquent aux personnes âgées, aux handicapés et aux travailleurs étrangers. Dans tous ces domaines, l'effort d'équipement sera l'une des composantes d'une action plus globale visant à améliorer la situation de ces diverses catégories de la population. En matière de santé, il s'agira essentiellement de poursuivre la rénovation et la modernisation de notre équipement et de mettre en place les conditions d'une plus grande efficacité de notre système de soins. »

Un peu plus loin (p. 73) le rapport précise « l'écart qui subsiste entre l'ampleur des besoins et le caractère encore limité des ressources rendra impérieusement nécessaire la recherche d'une plus grande efficacité ».

C'est l'évidence à laquelle on aboutit lorsqu'on examine les moyens prévus pour le financement des équipements sociaux d'une part, sanitaires d'autre part.

1° *Les équipements sociaux* (p. 218 des annexes).

Ils se répartissent entre deux catégories de poids financier inégal :

— les établissements d'éducation et de soins spécialisés pour les enfants inadaptés d'une part, de travail protégé pour les adultes handicapés d'autre part ;

— les équipements légers assurant les services collectifs et servant de support à l'action des services auprès de la population et en particulier des familles et des personnes âgées.

La participation moyenne de l'Etat devrait être maintenue à son niveau actuel :

— diminuée pour les crèches grâce à une participation accrue des collectivités locales ;

— augmentée pour les établissements de travail protégé.

Au total, le montant prévu de la formation brute de capital fixe pour la fonction action sociale s'élève à 4,4 milliards de francs 1970, correspondant à des autorisations de programme de l'Etat de 1,8 milliard de francs dans l'hypothèse haute et 1,6 milliard de francs dans l'hypothèse basse.

Dans ce total les déclarations de priorité représentent un montant de 241 millions de francs 1970.

En l'absence du rapport de la Commission des actions sociales, il est difficile d'évaluer à quel niveau de satisfaction des besoins correspondent ces chiffres. On peut seulement indiquer que le rapport de l'inter-groupe « Handicapés-inadaptés » fonde son examen de l'aide sociale à ces catégories sur les chiffres suivants :

	EQUIPEMENTS destinés aux :		TOTAUX
	Enfants et adolescents.	Adultes.	
	(En millions de francs 1970.)		
Ensemble des opérations.....	1.200	»	»
Opérations subventionnées.....	1.045	880	1.925
Autorisations de programme de l'Etat..	413	347	760
Taux de subventionnement.....	(39,5 %)	(39,5 %)	»

Encore l'intergroupe constate-t-il « l'insuffisance relative » de l'enveloppe destinée à l'enfance et estime-t-il que pour les adultes « l'écart entre les besoins et les moyens est aussi brutalement évident qu'en est approximative l'approche statistique ».

Pour établir une comparaison avec l'enveloppe globale de l'action sociale prévue par le projet de plan, il faudrait notamment ajouter aux évaluations précédentes les crédits nécessaires à l'action en faveur des personnes âgées et des travailleurs étrangers sur lesquels le rapport gouvernemental ne fournit aucune indication.

2° *Les équipements sanitaires.*

Les prévisions du rapport à cet égard sont les suivantes :

Ensemble de la formation brute de capital fixe.....	12.400 millions de francs 1970.	
Autorisations de programme de l'Etat :		
Hypothèse forte.....	3.600	—
Hypothèse faible.....	3.100	—
Autorisations de programme déclarées prioritaires..	540	—
Dont :		
Humanisation des hôpitaux.....	320	—
Formation des personnels.....	220	—

En face de ces chiffres, on peut rappeler les observations formulées dans le rapport de la Commission de la santé (pages 172 et suivantes). Lors de l'examen des options, la commission avait estimé à 30 milliards de francs le montant total des opérations nécessaires pour satisfaire les besoins dans le domaine sanitaire au cours du VI^e Plan, et notamment pour atteindre les objectifs ambitieux fixés depuis par la loi du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière.

Les services du Plan ont d'abord retenu une enveloppe de formation brute de capital fixe variant de 14 à 15,5 milliards de francs et correspondant à des autorisations de programme de l'Etat comprises entre 3,4 et 3,9 milliards de francs. Chiffre dont la commission conteste la cohérence en l'état actuel des modalités de financement des équipements, à savoir :

Sécurité sociale	30 %.
Recours à l'emprunt	25 %.
Participation directe des collectivités locales	5 %.

A cet égard, la Commission de la santé a proposé de modifier ces modalités de la façon suivante :

- accroissement des autorisations de programme de l'Etat ;
- développement des possibilités d'autofinancement des établissements pour atteindre 1,5 milliard de francs, dans la mesure où la Sécurité sociale peut en payer le prix ;
- recours éventuel aux capitaux privés pour un montant de 0,8 à 1 milliard de francs.

Les évaluations retenues par le rapport sur le projet de plan sont en retrait sur les chiffres précités et ne permettent pas de combler « l'écart considérable entre les ambitions pourtant réduites que formule l'enveloppe quinquennale et les ressources destinées à réaliser le Plan.

4. — **Le développement urbain et rural.**

En introduction le rapport énonce que « le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre une politique de protection et de mise en valeur du milieu naturel et urbain ».

Les orientations principales de cette politique concernent :

- la préservation et l'aménagement de l'espace, et notamment la lutte contre les pollutions. A cet égard, le rapport envisage le relèvement des redevances perçues par les agences de bassin, l'institution d'un Fonds de garantie des prêts afin de

développer les investissements d'épuration des industriels et l'étude d'un régime fiscal favorisant ces installations et « dans le domaine de l'enlèvement et du traitement des ordures ménagères la création d'une redevance analogue à celle qui finance les services d'eau et d'assainissement ». Des autorisations de programme d'un montant de 700 millions de francs sont affectées en priorité aux équipements d'épuration des eaux; 115 millions de francs pour le traitement des ordures ménagères et 100 millions de francs pour la réalisation d'espaces verts par les collectivités locales;

— la réalisation des équipements publics, notamment des infrastructures de transport en milieu urbain et des services d'électrification, d'adduction d'eau et d'assainissement en milieu rural. Le rapport prévoit, notamment pour les villes nouvelles, la mise en œuvre d'un programme finalisé qui représentera un montant de dépenses d'équipement de 1 milliard de francs et le développement des contrats de plan pour le financement des programmes d'équipements publics dans les agglomérations importantes;

— la poursuite à un rythme accru du programme de resorption de l'habitat insalubre;

— l'attribution aux collectivités locales de moyens accrus pour constituer des réserves foncières et régulariser la situation sur le marché des terrains. Les dotations budgétaires prévues à cet effet, auxquelles s'ajoutent des facultés de prêts particulières, atteindront 1,65 milliard de francs.

Le développement urbain.

Le rapport prévoit (p. 196 et suivantes des annexes) la réalisation de 77,4 milliards de francs d'investissements de formation brute de capital fixe, soit une croissance en volume de 11 % par an sur la base de la dernière année du V^e Plan, pendant lequel la formation brute de capital fixe réalisée s'est élevée à 46,7 milliards de francs.

Les autorisations de programme de l'Etat varient selon l'hypothèse retenue de 17,85 à 19,05 milliards de francs, soit dans ce dernier cas une progression annuelle de 15,8 % par rapport au budget 1971. Le V^e Plan avait lui-même prévu un montant d'autorisations de programme de 12,73 milliards et n'en avait réalisé que 10,1.

Sur la répartition des autorisations de programme, le rapport donne les indications suivantes :

	Millions de francs.
<i>Etudes urbaines :</i>	
— études pour l'amélioration des transports collectifs	80 (priorité)
<i>Circulation et transports :</i>	
— transports collectifs et voies rapides en Région parisienne.	1.100 (priorité)
— voies rapides dans les agglomérations de province	4.300 (priorité)
— nouveaux modes de transports collectifs dans les villes moyennes	240 (priorité)
<i>Réseaux :</i>	
— stations d'épuration des eaux sur l'ensemble du territoire..	700 (priorité)
— traitement des ordures ménagères	115 (priorité)
<i>Aménagement foncier :</i>	
— acquisitions foncières directes par l'Etat (budget général et F. N. A. F. U.)	1.650 (priorité)
— bonifications d'intérêts pour les emprunts à quinze ans contractés par les collectivités locales en vue de la constitution de réserves foncières	200

Villes nouvelles :

— aide de l'Etat aux missions d'études et établissements publics.. 400 (priorité).

La Commission des villes évoque dans son rapport certains problèmes de financement (p. 89 et suivantes du rapport provisoire). Elle constate que l'accroissement de la dimension des villes rend plus onéreuse la réalisation des équipements collectifs et implique ainsi un effort supérieur à l'évolution du produit national.

Le développement du prélèvement fiscal est limité par des obstacles économiques et plus encore psychologiques et on ne peut en escompter un rendement illimité. Quant à l'aide de l'Etat, elle représente pour le VI^e Plan un effort important. Dans ces conditions, la commission estime que pour les seules villes de plus de 5.000 habitants et en l'état actuel des prévisions, l'adaptation actuelle des ressources aux besoins exigerait un accroissement du produit des centimes de 15 p. 100 par an et par habitant. Pour ramener ce taux à 11 p. 100 seulement, il conviendrait de dégager 5,7 millions de francs supplémentaires au profit des communes urbaines.

A cet effet, la Commission des villes envisage l'affectation de la totalité ou d'une partie de la T. V. A. payée par les collectivités locales sur leurs travaux à un fonds commun, l'orientation de l'épargne vers les investissements locaux, le développement des ressources spécifiques liées au phénomène urbain (taxe sur les entreprises pour le financement des transports et de la lutte contre la pollution), création d'une « taxe d'urbanisation » sur les terrains urbains non bâtis permettant de récupérer une partie de la plus-value due aux efforts de la collectivité. La commission préconise enfin l'amélioration de la gestion financière des communes grâce à l'utilisation plus poussée des techniques comptables modernes et des moyens de traitement des données.

Le développement rural.

Le rapport regroupe autour de trois thèmes généraux les objectifs de la politique d'aménagement rural :

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

La formation brute de capital fixe envisagée à cet effet atteindrait 30,7 milliards de francs 1970 (29,5 pendant le V^e Plan) et correspond à une prévision d'autorisations de programme de l'Etat variant de 9,3 milliards de francs (hypothèse faible), à 9,8 milliards de francs (hypothèse forte). Le V^e Plan avait prévu un montant de 9,15 milliards de francs en autorisations de programme et en a réalisé environ 8,09 milliards.

En l'absence du rapport de la Commission de l'espace rural, on ne dispose que des indications très partielles du rapport gouvernemental sur la nature des moyens de financement et leur répartition entre les trois thèmes d'action retenus.

La part des autorisations de programme consacrée aux équipements productifs agricoles dépasserait 4 milliards de francs (voir la partie du présent rapport consacrée à l'agriculture, première partie, chapitre I). Bien qu'il s'agisse d'un financement public on ne peut sans abus l'assimiler au financement d'un équipement public. Il en est de même de l'aide publique à l'équipement des industries agricoles et alimentaires.

La part consacrée à la fonction collective du développement rural proprement dite se trouve donc réduite à moins de 5,8 ou 5,3 milliards de francs, selon le cas, affectés au financement des services publics ruraux d'adduction d'eau d'assainissement et d'électrification de la politique de protection de la nature.

Il faut noter que la Commission de l'Agriculture, qui fondait son appréciation sur un montant d'autorisations de programme compris entre 9,3 et 11,1 milliards de francs, a estimé que, même dans cette dernière hypothèse, l'augmentation des crédits prévue pour le développement rural était insuffisante.

5. — La recherche.

Le rapport gouvernemental définit ainsi, dans son introduction, les grandes lignes d'une politique de recherche :

« Le développement de la recherche conditionne notre capacité d'innovation et donc la place de nos entreprises sur les marchés. L'effort important réalisé durant le V^e Plan sera poursuivi au cours du VI^e Plan. Il en sera ainsi pour la recherche fondamentale à l'intérieur de laquelle les sciences de la vie et les sciences de l'homme recevront une impulsion particulière. En même temps, la priorité sera donnée aux besoins de notre appareil de production. »

LES MOYENS FINANCIERS

Le V^e Plan avait prévu de porter les dépenses de recherche-développement (R.-D.) en 1970 à 2,5 % du produit national brut. L'objectif atteint a été bien inférieur et les opérations programmées notamment n'ont guère été réalisées qu'à 60 % des prévisions.

Le VI^e Plan souligne seulement la nécessité « d'une accélération du taux de croissance des dépenses de recherches publiques et privées » sans les chiffrer en pourcentage de la production intérieure brute. Les autorisations de programme de l'Etat sont prévues entre une hypothèse basse de 19,5 milliards de francs et une hypothèse haute de 21,4 milliards de francs, soit dans ce dernier cas un accroissement annuel en volume de 9,5 % sur la base de 1970, année particulièrement peu favorable il est vrai à l'effort de recherche. Les autorisations de programme réalisées pendant le V^e Plan atteignaient 18,38 milliards de francs.

L'ORIENTATION DE L'EFFORT DE RECHERCHE

Il est prévu que cet effort sera réparti, selon trois orientations, de la façon suivante :

- 34 % à la recherche de base orientée vers le progrès général des connaissances ;
- 56 % à la recherche à finalité industrielle ;
- 10 % à la recherche à finalité socio-économique.

a) La recherche de base :

Les crédits qui lui seront consacrés devraient croître au même rythme que les autres dépenses publiques de recherche. Afin d'en accroître l'efficacité, un double effort de coordination sera entrepris :

— des moyens auxquels correspondent des autorisations de programme prioritaires de :

240 millions de francs pour la réalisation de centres polyvalents de calculateurs ;

40 millions de francs pour le développement de l'information scientifique.

— des disciplines, dont certaines bénéficient d'autorisations de programme prioritaires :

490 millions de francs : sciences de la vie ;

120 millions de francs : sciences de l'homme ;

540 millions de francs : étude de la terre, des océans et de l'atmosphère.

b) *Les recherches à finalité industrielle :*

La priorité accordée à ce type de recherche devrait se concrétiser par une double réorientation en faveur :

— de la part du développement dans la Dépense brute de recherche-développement qui passerait de 48 à 52 % ;

— des recherches aidant à la progression des secteurs industriels soumis à la concurrence internationale dont la part s'élèverait de 35 à 43 % de la Dépense brute de recherche-développement.

Des autorisations de programme prioritaires sont prévues en faveur des secteurs suivants :

- composants électroniques : 815 millions de francs ;
- chimie, métallurgie, construction mécanique et électrique : 1.350 millions de francs.

c) *Les recherches à finalité socio-économique* contribuent directement à l'amélioration du cadre de vie. Les autorisations de programme prioritaires qui leur sont affectées se répartissent ainsi :

— recherche médicale.....	115 millions de francs.	
— habitat « plan-construction ».....	240	—
— études sur les transports.....	145	—
— lutte contre les nuisances.....	230	—

Les modalités de l'effort national de recherche ont pour objectif d'en accroître l'efficacité grâce notamment au développement des procédures contractuelles, au rééquilibrage de la politique de personnel, à l'amplification de la coopération internationale, à une meilleure implantation géographique des laboratoires.

Pour accroître la part prise aux dépenses de recherche par l'industrie privée et la porter de 30-31 % à 34-35 % de la dépense brute de recherche de développement, le rapport gouvernemental envisage diverses mesures d'incitation à l'innovation : aménagement de la fiscalité sur les brevets, accroissement des moyens de l'Anvar, assouplissements des marchés publics d'études, accès plus facile des petites et moyennes entreprises à l'aide de l'Etat.

Pour que cette hypothèse d'un accroissement de l'effort financier privé plus rapide que celui de l'Etat ne soit pas irréaliste, votre commission estime nécessaire au-delà des mesures d'incitation partielles, de créer un climat nouveau autour de la recherche.

A cet égard les méthodes mises en œuvre suscitent des observations. Le système des aides directes de l'Etat sous forme de subventions ou de commandes de prototypes modifie l'esprit même de la recherche appliquée car il n'incite pas les intéressés à la poursuite du succès autant que s'ils risquaient leurs propres fonds.

En outre, la recherche appliquée ne prospère que dans un milieu favorable dans lequel l'inventeur n'est pas considéré en intrus dérangeant des habitudes ou des positions établies. Les difficultés de promotion commerciale de l'Aérotrain, même sur des axes de transports vierges, le refus des constructeurs d'automobiles de s'intéresser à un dispositif antipollution des gaz d'échappement qui n'émane pas de leurs bureaux d'étude, les réticences de certaines entreprises publiques à l'égard des techniques leur apportant un progrès pour l'unique raison que leur adoption nuirait au prestige d'un chef de service technique, la crainte de heurter de prétendus droits acquis, sont des exemples de l'état d'esprit qui accueille en France les innovations. La prudence de l'Anvar, renforcée par la modicité de

ses moyens financiers, dans le choix de ses poulains en est la confirmation. Ce n'est pas en rendant plus administrative encore la recherche et les méthodes de financement que la situation se modifiera (1).

En ce qui concerne les aspects fiscaux de la recherche, le rapport du groupe « Fiscalité » se livre à une critique des mécanismes actuels sur trois points :

— l'insuffisance de la déduction de 2 % en faveur des organismes de recherche, car elle aboutit à freiner la naissance de grands instituts de recherche industrielle, fondamentale et appliquée, tels que le Battell américain et n'est pas assez incitatrice pour être largement utilisée par les entreprises ;

— la non-taxation au taux des plus-values à long terme des licences non exclusives, alors que les lois anti-trust américaines et les règlements européens sur la concurrence sont dans l'ensemble hostiles aux accords d'exclusivité, sauf cas bien définis ;

— l'inadaptation du régime de la patente aux installations de recherche, lequel pèse sur des activités dont la rentabilité directe n'est pas certaine, même en cas de réussite des travaux entrepris.

Sur ces trois points, votre Commission des Finances ne peut que répéter ses recommandations antérieures, directement apparentées à celles que M. Longchambon, alors Président du Conseil supérieur de la recherche scientifique et de la Commission de la recherche du Conseil de la République, avait proposées de manière que, par le jeu d'incitations fiscales directes aux revenus et bénéfices réinvestis dans la recherche et une publicité intelligente accordée aux réussites, le grand public s'intéresse individuellement et intellectuellement à la recherche.

Le rapport du Groupe fiscalité fait apparaître les réticences du Ministre des Finances à une modification des mécanismes actuels. Aussi doit-on se demander s'il est compatible de vouloir favoriser l'innovation créatrice de produits susceptibles d'un marché et d'en refuser un des moyens essentiels qui est le soutien de l'épargne destinée à s'investir dans des opérations risquées ?

Après la stagnation enregistrée lors du V^e Plan, votre commission constate que les arbitrages rendus sur les objectifs quantitatifs à fixer pour le VI^e Plan ne paraissent pas reconnaître à la recherche et au développement pris dans leur ensemble une position privilégiée. Elle regrette que les prévisions ne concernent que les autorisations de programme, ce qui en limite la portée d'autant plus que l'incohérence des nomenclatures budgétaires permet difficilement de faire la part des dépenses d'équipement et des dépenses de fonctionnement. L'amorce de rationalisation du choix des objectifs ne se traduit pas encore clairement par un ralentissement des grands programmes de prestige au profit des études moins prestigieuses mais dont l'impact sur le développement de la production est plus puissant.

Le projet actuel ne marquera vraisemblablement pas un virage de la recherche, tout au plus une inflexion et votre commission estime que s'il n'était pas appliqué dans son intégralité, l'effort de planification en matière de recherche perdrait toute signification.

(1) Cette inquiétude est d'autant plus sérieuse que les autres pays industrialisés font un effort sérieux. Le plus notoire est celui des Etats-Unis qui envisagent une extension considérable de leurs investissements de recherche dans un domaine où la recherche française se croyait un peu protégée. Ainsi l'Atomic Energy Commission entreprend la mise en œuvre de travaux sur les surrégénérateurs.

6. — Les transmissions.

Télécommunications.

Les objectifs de la politique des télécommunications, qui visent à rétablir un équilibre plus satisfaisant entre l'offre et la demande, sont les suivants :

— assurer en priorité la fluidité de l'écoulement du trafic téléphonique et la satisfaction des besoins en télex et transmissions de données ;

— achever l'automatisation du réseau téléphonique afin d'accroître la productivité par élimination de l'exploitation manuelle très déficitaire ;

— augmenter le nombre de lignes téléphoniques principales de façon à réduire sensiblement le délai moyen de raccordement et à se rapprocher de la densité téléphonique moyenne des pays du Marché commun.

Une enveloppe quinquennale de 28,4 milliards de francs 1970 d'autorisations de programme du budget annexe a été retenue.

En outre, le volume des opérations complémentaires financées par les sociétés de financement des télécommunications devrait permettre de porter le montant global des programmes d'équipement à 35,5 milliards de francs 1970 en termes de formation brute de capital fixe + terrains (1).

Dans l'hypothèse où l'option fondamentale formulée par la Commission des transmissions dans le domaine tarifaire (2), serait respectée, le taux d'autofinancement devrait atteindre en moyenne 80,4 % dans le domaine des télécommunications pour la durée du VI^e Plan. Le besoin net de financement total s'élèverait à 6.970 millions de francs soit 2.585 pour le budget annexe et 4.385 pour les sociétés de financement.

Dans l'hypothèse, plus réaliste, qui semble être celle du Rapport général « d'une baisse en prix relatifs des tarifs » le taux d'autofinancement serait de 87 %, le besoin net de financement total n'étant plus que de 4.635 millions de francs courants.

Postes et services financiers.

« Pour la Poste, le rapport sur les options a retenu deux orientations principales :

« — retrouver une qualité de service satisfaisante pour les usagers, compte tenu de l'accroissement prévisible du trafic et de la nécessaire adaptation du service postal à l'évolution de sa clientèle ;

« — accroître la productivité du service tout en améliorant les conditions de travail du personnel par une modernisation des équipements et de la gestion.

« Pour mettre en œuvre ces orientations, une enveloppe quinquennale d'autorisations de programme du budget annexe de 2,8 milliards de francs 1970 a été retenue » (1).

Cette hypothèse peut être réalisée avec un besoin net de financement nul pour l'ensemble du VI^e Plan, moyennant une augmentation des tarifs postaux (en francs courants) de 14 % en moyenne au début de l'année 1974.

(1) Programmes d'actions détaillées.

(2) A savoir maintenir le niveau moyen des tarifs à sa valeur actuelle en francs courants.

7. — Les transports.

L'enveloppe d'autorisations de programme de la fonction « Transports » sera de 15 milliards 250 millions (en francs 1970), ce qui représente un effort exceptionnellement important par rapport aux réalisations correspondantes du V^e Plan qui ont été de l'ordre de 8 milliards 400 millions de francs.

La progression ainsi envisagée des dotations d'autorisations de programme s'applique surtout aux équipements routiers de rase campagne (+ 90 % environ) mais aussi aux ports maritimes (+ 75 % environ), aux voies navigables (+ 50 % environ) et à l'aviation civile (+ 95 %).

En termes de formation brute de capital fixe (F. B. C. F. + terrains) cette enveloppe est estimée à environ 27 milliards 600 millions de francs.

a) Les ports maritimes.

Les ports maritimes ont une dotation d'autorisations de programme de 2 milliards 300 millions, dont 1,293 milliard sera consacré aux ports de Dunkerque, du Havre, de Marseille et de Fos, qui font tous les trois l'objet d'une déclaration de priorité. Dans la mise en place du Marché commun les ports français ont en effet perdu leur monopole et la confrontation avec leurs voisins étrangers ne leur est pas favorable. Des crédits de 2.300 millions de francs devraient leur permettre d'assurer « les adaptations nécessaires pour la réception des navires modernes, d'améliorer les conditions de manutention et de stockge des marchandises, de favoriser la création de plates-formes attractives pour nos industries » (1).

Le programme d'investissement total devrait atteindre 4.900 millions de francs.

b) Les équipements publics de transport aérien.

Un volume de 1.680 millions de francs d'autorisations de programme devrait permettre « le développement et la modernisation des moyens de la navigation aérienne et de la formation aéronautique, la poursuite de la participation française à la veille météorologique mondiale, le développement de la météorologie objective, l'entrée en service en 1964 du nouvel aéroport de Satolas, l'adaptation des aéroports des métropoles d'équilibre et des principaux aéroports d'accueil du tourisme étranger à l'accroissement de la demande et à l'évolution technique, la poursuite de l'équipement de la région parisienne en aérodromes d'aviation générale ».

Le montant prévu de 1.680 millions de francs est légèrement inférieur aux recommandations de la Commission des transports qui était parvenue à la conclusion que 1.800 millions constituaient le minimum nécessaire.

Le montant total des opérations à engager, toutes sources de financement confondues, devrait atteindre 2 milliards 700 millions de francs.

Le VI^e Plan devrait permettre un certain désengagement financier de l'Etat. Mais il est difficile de présumer de l'accroissement de l'effort des collectivités locales et du secteur privé, effort qui demeure lié à l'évolution du trafic et à la création de ressources nouvelles pour les gestionnaires.

(1) Programmes d'actions détaillées. — Annexe au rapport général.

c) *Les équipements routiers de rase campagne.*

Les autorisations de programme prévues pour le VI^e Plan sont de 9.450 millions de francs (l'enveloppe basse serait de 8.700 millions de francs), dont 1.950 millions pour les autoroutes de liaison, qui font l'objet d'une déclaration de priorité, et 7.500 millions pour le réseau national de rase campagne et la voirie locale (1). Dans cette dernière enveloppe 400 millions de francs sont destinés au programme finalisé de sécurité routière.

La longueur des autoroutes de liaison mises en service au cours du V^e Plan a été de 700 kilomètres. Elle sera de 1.300 kilomètres au cours du VI^e Plan. Cet objectif reste assez sensiblement inférieur aux recommandations (2) de la Commission des transports, qui avait préconisé un montant d'autorisations de programme de 2,1 milliards de francs.

Compte tenu des modalités de financement applicables aux grandes opérations nouvelles, les crédits budgétaires ne devraient représenter que 20 % environ de l'ensemble des dépenses du secteur autoroutier. Un accès élargi des sociétés d'autoroutes au marché financier devrait donc permettre la réalisation d'un programme global d'un peu moins de 10 milliards de francs.

La situation de la voirie nationale de rase campagne est particulièrement préoccupante. Le V^e Plan n'a été réalisé dans ce domaine qu'à un pourcentage de 61,8 % en valeur, c'est-à-dire en volume à un pourcentage d'environ 53 %, bien que la progression du trafic ait été aussi forte que prévue.

Le montant des autorisations de programme affectées au réseau national de rase campagne et à la voirie locale est inférieur à la solution minimale retenue par la Commission des transports qui avait avancé le chiffre de 9.430 millions de francs. Le financement du programme de sécurité routière, en particulier, avait été évalué primitivement à 1.030 millions de francs.

d) *Voies navigables et ports fluviaux.*

1.820 millions de francs d'autorisations de programme sont prévus pour les voies navigables et les ports fluviaux, dont plus des quatre cinquièmes concernant les voies à grand gabarit destinées à l'équipement des vallées ;

763 millions de francs de cette enveloppe sont destinés à trois bassins qui font l'objet d'une déclaration de priorité (le bassin du Nord, le bassin de la Seine, le bassin Rhône - Saône).

Le programme minimum retenu par la Commission des transports prévoyait 2.021,6 millions de francs d'autorisations de programme et 2.700 millions d'opérations à engager.

(1) L'hypothèse haute du Commissariat général au Plan évalue par ailleurs à 7.100 millions de francs les opérations à engager en matière de voirie locale.

(2) 2.000 kilomètres environ.

ANNEXE III

NOTE SUR LE RAPPORT DE L'INTERGROUPE D'ETUDE DES FINANCES LOCALES

I. — Le rapport de l'intergroupe se termine par une conclusion qui se résume ainsi :

L'effort moyen d'investissement réalisé au cours du V^e Plan (accroissement en volume de 6,3 % l'an, en termes de formation brute de capital fixe devra se poursuivre durant le VI^e Plan, tandis que sera modérée la croissance de la fiscalité et de l'endettement des finances locales.

D'où une triple nécessité : perfectionner la fiscalité locale — simplifier les régimes de subventions d'équipement — élargir la trésorerie.

Sur le premier point, aux textes votés fin 1970, dont la mise en vigueur est subordonnée à la révision des évaluations des valeurs locatives des propriétés bâties actuellement en cours, devront s'ajouter des remaniements à la contribution foncière des propriétés non bâties en milieu urbain et une refonte des tarifs actuels des patentes de manière à rapprocher ces derniers de la productivité des entreprises. La question est de savoir si ces propositions sont suffisantes : en effet, s'il est exact que le versement représentatif de la taxe sur les salaires a accru les ressources globales des collectivités locales (+ 14,2 % l'an de 1967 à 1971), la question de la répartition de telles ressources demeure, dans certaines régions, posée de manière à atténuer les difficultés des cités-dortoirs. De même, en ce qui concerne la patente, son principe d'impôt de semi-capitation s'accommode mal de l'idée émise d'une modulation selon la productivité. Il n'est donc pas certain que les espoirs mis en elle soient fondés, à moins d'une réforme de la patente.

Au surplus, on ne sait pas sous quelle forme seront utilisées les données recueillies pour la révision des évaluations des propriétés bâties, dont l'application fiscale paraît difficilement pouvoir être uniforme, quelle soit fondée sur la valeur locative ou sur la valeur en capital, qui de l'avis de votre rapporteur, serait plus souhaitable.

Sur la réforme des subventions d'équipement, la classification de celles-ci en quatre catégories (rapport sur les options « finances locales », p. 93), la subdivision entre subventions destinées à des réalisations strictement locales et entre subventions intéressant les deux niveaux, régional et local, ne soulève pas de discussion dans le principe. Mais le freinage de subventions à caractère strictement local au profit du financement par emprunts et autofinancement posera des questions aux communes dotées de faibles ressources propres et en voie de dépérissement, faute d'équipements nouveaux, surtout si l'effort de l'Etat porte sur une subvention globale d'équipement non affectée, modulable dans sa répartition suivant divers critères ou sur des subventions sectorielles.

Sur le financement externe, un élargissement du nombre et de la nature des établissements prêteurs devrait, d'après le Plan, faciliter l'accès des collectivités au marché financier. Reste à savoir si l'étroitesse de ce dernier et l'extension des besoins de l'industrie ne réduiront pas les espoirs, faute des dispositions appelant l'épargne à se développer et prendre une part accrue aux investissements publics et privés.

Le regroupement des communes est enfin envisagé comme un moyen d'adaptation des structures aux besoins de la population. Ici encore, on ne peut raisonner de façon systématique, tant sont différentes les mentalités ou les réactions d'individualisme suivant les régions.

En ce qui concerne le volume des besoins de financement externe prévus, on doit s'inquiéter de leur réduction (1,2 milliard) ; en effet, dans les travaux de 1970 ayant trait aux options, c'est le chiffre de 9,1 milliards qui avait été retenu que la Commission de financement avait trouvé faible (exposé Guindey, p. 3, du 27 février 1970). Les prêts de la Caisse des Dépôts seraient, à cet effet, réduits de 0,4 milliard, de la C.A.E.C.L. de 0,3 milliard, du Crédit agricole et des assurances de 0,2 milliard, du Marché financier de 0,2 milliard.

Commentaires. — En d'autres termes, les collectivités locales seront contraintes pour assurer le financement de leurs besoins, de faire un plus large appel à l'impôt, ce qui est contredit par l'affirmation liminaire du rapport sur le VI^e Plan tendant à contenir la pression fiscale.

En outre, pourquoi annoncer aux collectivités locales qu'elles auront un plus large accès, dans l'autonomie, au marché financier si les ressources à en provenir sont réduites par rapport aux espérances de l'an dernier ?

Une telle situation n'est pas compatible avec les responsabilités que les collectivités locales ne pourront pas ne pas prendre dans l'optique d'une implantation raisonnée et dynamique des établissements industriels sur le territoire : celle-ci étant trop coûteuse à l'échelle du Marché commun si le terrain non bâti est laissé à la spéculation, il faudra bien donner des moyens financiers accrus aux collectivités pour stocker des terrains et avoir des réserves foncières très importantes, *échappant aux promoteurs*, pour permettre effectivement l'industrialisation et le logement qui l'accompagne.

Il apparaît donc qu'on soit en pleine contradiction entre les objectifs et les moyens.

II. — Le rapport de « l'Inter-groupe d'étude des finances locales » confirme les préoccupations ci-dessus ; en effet, s'il fait des propositions concrètes, de caractère structurel, pour améliorer la situation des collectivités locales, il laisse à ces dernières des responsabilités financières dont la satisfaction est douteuse.

Le rapport ne dit-il pas, page 1 de l'introduction, que les « collectivités locales auront à prendre en charge plus de la moitié des équipements collectifs du pays en 1975 », en raison d'une « progression relativement rapide des dépenses » et compte tenu des « nécessaires réformes des mécanismes de financement locaux » (p. 2).

L'analyse rétrospective faite sur les finances locales des dernières années a fait apparaître une progression moyenne des dépenses de 1962 à 1968 de 10,1 % pour les salaires, 9,9 % pour l'assistance, 3,2 % pour la consommation nette, la faiblesse de la hausse moyenne des salaires étant due au transfert à l'Etat de nouveaux agents des collectivités locales (par exemple agents de la préfecture de Police de la Seine) (p. 6).

La croissance annuelle de la formation brute de capital fixe a été de 11,4 % ; celle des prix des terrains de 13,6 % pendant la même période (p. 8).

Si les concours extérieurs ont été stabilisés à la même époque, les charges de la dette ont augmenté rapidement, le total des intérêts et amortissements ayant crû en moyenne de 16,2 % par an (p. 9).

La part des ressources des collectivités locales, au titre de l'emprunt, est restée à peu près constante, 69 à 70 %, chiffre trop élevé eu égard aux charges d'amortissement.

Les subventions d'équipement ont baissé de 27,9 % en 1962 à 21,3 % en 1968 (p. 9).

Cette dégradation de la situation financière a conduit à une croissance annuelle de la fiscalité de 14 % en moyenne (p. 11).

III. — Les perspectives globales des finances des collectivités locales pour 1975 ont été établies, dans ce qu'on appelle « le compte du 4 août révisé le 16 octobre », dans l'hypothèse d'un taux de croissance de la production intérieure brute de 5,95 %, d'une hausse moyenne des prix de 2,7 % l'an, d'une hausse du taux des salaires non agricoles de 7 % (p. 21) ; d'un accroissement moyen de la formation brute de capital fixe des administrations de 7,25 % l'an, réduisant à 50,8 % la part des équipements collectifs réalisés par les collectivités (p. 23).

Dans cette hypothèse, contrairement à la crainte exprimée ci-dessus, la pression fiscale des collectivités locales tendrait à se réduire légèrement *in globo* (p. 28).

L'intergroupe a considéré que ces bases de départ devraient être revues par référence au taux de croissance de la formation brute de capital fixe des collectivités locales estimé à 6,4 % qu'il convenait, en raison des besoins, de porter à 6,5 %.

Et, en conséquence, il a retenu, contrairement au compte d'option, une structure équilibrée fondée en 1975 sur un supplément de 465 millions de francs d'emprunt, de 1.665 millions de francs de prélèvement fiscal, de 307 millions de francs de subventions (p. 25). Dans ce cas et pour une formation brute de capital fixe de 23,5 milliards, les collectivités locales percevraient 27,6 milliards d'impôts, 13,5 de subventions, leurs besoins de financement s'élevant alors à 5,4 milliards (p. 25).

Le chiffre de 23,5 milliards pour la formation brute de capital fixe a paru faible au Ministère de l'Intérieur, d'où, à son sens, la nécessité de transférer aux collectivités certaines ressources fiscales : cette position a été contestée par le Ministère des Finances (p. 26), l'équilibre des finances de l'Etat étant aussi tendu que celui des collectivités locales ne permettant guère d'accroître les transferts de recettes fiscales vers ces dernières.

Les comptes des pages 27 à 34 chiffrent les conséquences de ces hypothèses de travail et de ces controverses.

IV. — L'intergroupe s'est, par ailleurs, penché sur la trésorerie des collectivités locales dont la structure lui a paru imparfaite, en raison d'un décalage, à son sens, excessif entre les entrées et les sorties, facilitant la trésorerie et cachant, de ce fait, les difficultés.

Les raisons de cette situation seraient les suivantes : encaissement prématuré des emprunts avant la date où la mise à disposition de leur montant serait nécessaire, vote prématuré de centimes additionnels.

Ces raisons demeureront tant que les mécanismes financiers et comptables des collectivités seront conçus hors de la notion des échéances et appliqués selon des règles classiques qui n'ont rien à voir avec la gestion d'une entreprise complexe.

Quoi qu'il en soit, le fonds de roulement moyen des communes serait de 3 mois 1 jour (Paris : 23 jours ; communes de plus de 10.000 habitants : 2 mois 29 jours ; communes de moins de 700 habitants : 6 mois 3 jours) (p. 36).

Cette aisance a pour effet un alourdissement de la charge financière qui pèse déjà à l'excès sur les communes.

V. — L'intergroupe recommande, en conséquence (p. 39), à défaut d'un regroupement des petites communes qui soulève des problèmes psychologiques délicats, la « mise en pool » ou en commun des trésoreries, par analogie avec le mécanisme mis en œuvre pour la gestion de la trésorerie des services publics hospitaliers.

Par ailleurs, il conviendrait d'améliorer la procédure de mise à disposition des fonds d'emprunt, notamment par le moyen du fractionnement, suivant un échéancier des tirages et remises des fonds (p. 40).

Il a été également suggéré de remplacer la mise à disposition et le versement par l'ouverture de « lignes de crédit » auprès des organismes prêteurs, fonctionnant au fur et à mesure des besoins.

Pour les grandes communes, il y aurait lieu de distinguer entre « autorisations » et « crédits de paiement » à l'instar de l'Etat et de la ville de Paris. Mais une telle procédure entraîne une modification des relations entre l'Etat et les collectivités locales. Celles-ci ne pouvant s'engager en se fondant sur des ressources extérieures dont elles ne sont pas maîtresses, tout retard dans un paiement de l'Etat rendant vain l'échéancier.

VI. — D'après l'intergroupe, il faudrait prévoir un volume d'emprunts nets atteignant 7,4 milliards en 1970, soit *grosso modo* 30 milliards d'ici 1975.

La répartition du financement entre la Caisse des Dépôts, la C. A. E. C. L. (Caisse d'aide à l'équipement des collectivités), les Assurances, le Marché financier, la Caisse nationale de Crédit agricole, lui a paru peu satisfaisante en raison de la modicité de la part estimée être celle des quatre premiers collecteurs d'épargne.

En particulier, il a critiqué la réglementation qui classe dans les placements du deuxième rang les prêts aux collectivités locales, ce qui en réduit l'attrait pour les assurances (sauf le cas des emprunts de la ville de Paris), ainsi que le monopole laissé aux comptables du Trésor, aux caisses d'épargne pour le placement des émissions des collectivités locales.

VII. — Sur la procédure d'obtention des prêts, il est apparu nécessaire de mieux associer à l'avenir la détermination du montant des emprunts et du montant des subventions et les besoins, de coordonner les procédures de subventions et de prêts, de ne pas lier étroitement la réalisation des travaux et les versements de subventions à peine de maintenir la charge de préfinancement assumée par les communes, de globaliser les prêts afin de pouvoir mener à la cadence et dans un ordre souhaitable les travaux (p. 47 et 48).

VIII. — La réforme des subventions a été également recommandée, afin de mettre un terme à la multiplication des régimes actuels (plus de cent lignes budgétaires), à la hiérarchie souvent peu justifiable des taux en vigueur (1), aux subventions mineures sans signification (p. 50), à l'absence de la prise en considération de la situation financière propre à chaque collectivité demanderesse.

A cet égard, un rapprochement avec les méthodes mises en œuvre dans d'autres pays d'Europe a été suggéré ; en effet, celles-ci tendent à faire compenser par voie de subventions les écarts de moyens de financement entre des collectivités locales (voir p. 53).

Le même rapport de l'intergroupe fait, (p. 55 et suivantes), diverses suggestions pour améliorer le régime des subventions notamment en permettant aux communes d'utiliser plus rapidement et efficacement les ressources à venir de la taxe sur les salaires (9,4 milliards en 1970) (p. 57 et suivantes) et en créant une nouvelle subvention d'Etat au profit des collectivités locales, notamment en reversant à ces dernières les 15 % de la taxe sur les salaires qu'elles ne perçoivent pas.

Cette subvention complémentaire serait utilisée par application aux collectivités d'un coefficient fonction de leur situation financière (par exemple en combinant la valeur du centime démographique - indice de pauvreté et les dépenses d'équipement nettes et la progression démographique - indice de dynamisme) (p. 58), de manière à accroître la liberté d'action des collectivités locales, à créer une incitation à l'équipement, à mieux pérequer les ressources (p. 59).

(1) Par exemple équipements scolaires subventionnables à 85 %, subventionnés à 40 % ; équipements ruraux subventionnables à 30-40 %, subventionnés à 4 % ; équipements urbains subventionnables à 30-40 %, subventionnés à 10 %.

Le Ministère des Finances se serait opposé à cette suggestion (même page) au motif que la situation financière des collectivités locales ne doit être prise en compte qu'à titre accessoire et que les subventions d'équipement ont pour finalité les objectifs prioritaires du Plan.

En résumé, l'intergroupe n'a pu prendre une position définitive et unanime sur les moyens à mettre en œuvre pour le financement élargi des besoins des collectivités locales et a renvoyé à des études ultérieures les choix à faire.

Commentaires. — Seules demeurent donc apparentes les inquiétudes renouvelées sur la minceur des ressources de ces collectivités eu égard aux équipements dont elles auront la charge, réserves foncières incluses, dans l'optique d'une gestion correcte du potentiel en terrains à bâtir et des besoins d'industrialisation, ainsi que l'inadaptation de leurs mécanismes de financement, eu égard au double impératif de leur liberté d'action et de leurs initiatives, d'une part, de la coordination de leurs tâches et de leurs investissements, d'autre part.

Les propositions de réforme de la patente n'ont pas, de leur côté, apporté des espoirs sérieux d'amélioration des ressources fiscales propres des communes, ni quant au montant collectable, ni quant à l'effet incitant ou dissuasif qu'il peut avoir en matière d'implantation des entreprises. En outre, sa surimposition à un impôt minimum sur les entreprises ou sociétés, qu'elles fassent ou non des bénéficiaires, peut, de son côté, avoir des répercussions.

Il paraît ainsi difficile d'améliorer réellement la situation financière des collectivités locales sans poser plus nettement le principe d'une répartition nouvelle des recettes fiscales globales, accroissant le recours direct de ces collectivités aux contribuables de leur ressort ainsi directement intéressés à l'emploi visible d'une partie des impôts qu'ils supportent et réduisent, en conséquence, l'apport de l'État d'une part, sans permettre à tout l'appareil de collecte d'épargne, banques comprises, de placer les emprunts des collectivités de seconde part, sans inciter l'épargne locale à s'intéresser aux emprunts de leurs collectivités de troisième part.

En outre, on devra tenir compte du fait que le financement des besoins des collectivités locales pour tout ce qui concerne les infrastructures et de l'industrie pour ses implantations sera d'autant plus difficile à réaliser que les prix des terrains seront anormalement élevés ou soumis à la spéculation foncière.

Une loi réglementant décisivement cette dernière, fondée sur le principe de la municipalisation des terrains à bâtir, plutôt que sur une imposition proportionnelle à la valeur déclarée, devra accompagner le vote du Plan, à peine d'en diminuer encore les chances de réussite. Un tel texte devrait être soumis au Parlement dans les plus courts délais.

Enfin, on ne pourra pas éluder la nécessité de certains choix : ainsi, la priorité accordée à l'automobile faute d'une politique d'environnement urbain satisfaisant pour les habitants qui évite de les inciter à l'évasion dominicale, a rendu, tout au moins dans les grandes agglomérations, plus complexe encore toute action sérieuse d'urbanisation.

ANNEXE IV

NOTE SUR LE RAPPORT DU GROUPE « FISCALITE DU VI^e PLAN »

Le rapport du Groupe fiscalité soulève de nombreuses questions importantes qu'il est nécessaire de rappeler, car les observations faites ont conduit les auteurs du Groupe de financement et de l'économie générale (MM. Guindey et Prate) à en tirer des recommandations utiles au financement de l'expansion notamment industrielle prévue par le VI^e Plan.

Ces observations sont résumées ci-après et sont accompagnées de commentaires de votre rapporteur.

1. L'attention du Parlement et du Gouvernement doit être attirée spécialement sur la page 1 de l'introduction montrant que les prélèvements obligatoires, fiscaux et sociaux, alourdissent les charges de l'économie française de plus de deux points par rapport à celles supportées par les économies allemande et anglaise, de sept par rapport à l'économie italienne devenue une concurrente redoutable dans de nombreux domaines (1).

Il n'est ni raisonnable ni conforme à une industrialisation accélérée de maintenir cet écart défavorable. Le rapport sur les options citées page 2 le dit, mais le Gouvernement n'a tiré aucune conclusion pratique de ces inquiétudes alors que l'étude de la contribution fiscale des divers groupes sociaux et économiques lui permet de savoir où est l'insuffisance de contribution ou l'évasion. Un redressement de ces anomalies comme un choix entre dépenses publiques deviennent inéluctables si l'économie française doit devenir réellement et généralement compétitive.

2. *L'impôt et le développement des entreprises.* — Le passage cité page 5 sur le rapport sur les options est essentiel, mais il n'apparaît pas qu'en aient été tirées les conséquences utiles eu égard à la mentalité des Français, des épargnants, des industriels, tant les mécanismes fiscaux se sont compliqués, enchevêtrés, multipliés au point de ne dégager aucune philosophie claire en faveur de l'expansion équilibrée et du développement des activités essentielles pour la Nation, au point aussi de pousser à la fraude.

a) Les remarques sur les plus-values de fusion sont correctes : il faut éviter les plus-values fictives amortissables. Mais inversement, tenir compte de ce que les avantages fiscaux d'une fusion sont compensés par la charge de la réorganisation de tous les services des sociétés fusionnées et l'hostilité du personnel aux reclassements et licenciements subséquents, sauf possibilités de réembauchage bénéficiaire, ce qui est extrêmement rare, non compris le coût de la reconversion des cadres âgés qui ne doit pas être non plus sousestimé.

De même, s'il convient d'éviter des abus du fait des avantages accordés aux plus-values de cession de droits sociaux, il faut aussi tenir compte de la réalité, dans le cas de cessions d'ensembles industriels, où l'acquéreur est intéressé par l'ensemble des droits sociaux et pas seulement par des éléments disparates et ainsi de la nécessité de s'en tenir au total forfaitaire de 8 %. La conclusion (p. 12) tendant au maintien de la taxation à 8 % est donc sage ;

(1) La croissance du prélèvement serait mal acceptée par la nation et comporterait, pour cette raison, de graves dangers pour les équilibres d'ensemble.

b) L'extension du régime du bénéfice consolidé, dans le cas de groupes, est certainement à encourager, même dans le cas de groupes purement nationaux, sans qu'il y ait obligatoirement implantation à l'étranger. Toutefois, afin d'éviter des abus, tels que le maintien en vie d'entreprises déficitaires, volontairement du fait de frais généraux excessifs ou somptuaires, ou du fait de leur inadaptation au marché ou de leur mauvaise gestion, un contrôle doit être exercé sous forme d'un agrément consécutif à une étude par la Direction générale des impôts ;

c) Sur la mobilité des biens nécessaires à la production (p. 14), les observations de la Direction générale des impôts sur l'inopportunité de remplacement de la taxe de 16,60 % pour les locaux anciens par la T. V. A. sont correctes. La seule question est de savoir si les taux ne poussent pas à fraude dans le cas d'entreprises personnelles et comment y remédier ? Rien n'est proposé à cet égard ;

d) Pas d'observations sur le maintien de la taxe de publicité foncière (p. 15) en cas de constitution d'hypothèques ;

e) En ce qui concerne les entreprises nouvelles ou à forte croissance (p. 15), il semble nécessaire de faire une distinction entre celles s'engageant dans la difficile reconquête du marché intérieur qui entraîne des risques non négligeables étant donné la pugnacité des importateurs et la qualité de leur service après vente (par exemple Fenwick, Stockvis, Bergerat-Monnoyeur, etc.) et celles dont le marché est facile et autocroissant, et où le seul problème est celui de la trésorerie que devrait régler une politique bancaire dynamique. Le point de vue de la Direction générale des impôts sur la fiscalité des bénéfiques est correct dans les deux cas, en ce sens que cette taxation n'intervient que lors de la réalisation des bénéfiques, sous la réserve que dans le premier la part des entreprises dans les dépenses publiques est une possibilité à plus ou moins long terme seulement. D'où l'intérêt qu'il y a à faciliter la constitution des entreprises de la première espèce pour renforcer le tissu industriel et nourrir l'expansion générale en l'asseyant sur des bases saines.

3. *Sur l'impôt et la vérité comptable*, l'objectif (p. 16) envisagé est souhaitable : la comptabilité doit refléter la vérité. Ici se pose la question de la réévaluation des bilans (p. 18) : si elle est demandée en France par les industriels, cela tient à l'érosion monétaire permanente. Nos partenaires, allemands notamment, n'en ont pas eu besoin. Quant à l'argument sur le bénéfice qu'en tireraient les entreprises équipées en matériel vétuste, il n'est pas sérieux : en effet, la réévaluation ne doit pas être systématique et proportionnelle ; elle doit être, en matière de biens d'équipements, fondée sur leur prix d'achat, sur les amortissements antérieurs réévalués et sur leur prix de vente d'occasion, critères tous contrôlables. Des directives de la Direction générale des impôts dans ce sens éviteraient tous abus, et notamment éviteraient ceux d'entreprises strictement commerciales qui peuvent constituer des provisions pour variations de cours des stocks.

En tout cas, la discussion demeure ouverte et devrait être reprise au plus tôt avec le concours des Commissions des Finances du Parlement et des spécialistes du Conseil économique.

4. *La répartition des charges entre les entreprises* (p. 20) mérite examen. Il est évident qu'un système fiscal uniforme, sans nuances ou accommodements favorables à l'expansion là où elle est nécessaire, s'exerce au détriment des entreprises les plus productives.

Le principe d'un minimum d'imposition n'est donc pas criticable en soi, si ce minimum est déductible de l'impôt sur les sociétés (1). Mais le principe même de l'expansion, comme le souhait de voir se créer bien plus d'entreprises nouvelles, postulent qu'une distinction soit faite entre entreprises créées pour développer une technique nouvelle, ou reconquérir le marché intérieur grâce à une production

(1) On peut se demander pourquoi la Direction générale des impôts limite sa suggestion aux sociétés car le même risque d'insuffisance de matière imposable joue aussi dans le cas des entreprises individuelles qui n'ont pas pris la forme d'une société.

substituables aux importations, c'est-à-dire des entreprises qui prennent un risque parfois sérieux, et entreprises créées pour distribuer des frais généraux, ou pour s'insérer dans une activité à la mode, ou assurées d'un développement rapide, sans se préoccuper sérieusement du succès à terme, voire pour entretenir des parasites familiaux. Les premières seules devraient bénéficier d'une absence d'imposition minimale pendant un délai raisonnable : cinq ans par exemple.

Quant à la base d'imposition (p. 25 et suivantes), la moins inéquitable serait fondée sur l'importance des capitaux propres et des emprunts contractés pour le financement de l'entreprise ; mais la question est de savoir si une telle base d'imposition aurait un effet inhibiteur sur le volume de capitaux mis en jeu et par là sur les investissements. Une autre méthode consisterait, dans le cas d'activités classiques, à calculer le taux moyen de bénéfice dans la profession et appliquer au taux moyen une certaine réfaction. Quoi qu'il en soit l'idée paraît devoir être retenue et il est possible que son application permette de remédier partiellement à la fraude et dégage des ressources fiscales suffisantes pour alléger la charge des entreprises actives. En tout cas il ne conviendrait pas d'asseoir cet impôt sur les bases de celui des patentes à moins de substituer l'impôt minimum à cette contribution.

5. *Les aspects fiscaux de la recherche.* — La seule critique faite aux mécanismes actuels porte sur trois points (p. 30 et 31) :

a) L'insuffisance de la déduction de 2 % en faveur des organismes de recherche, car elle aboutit à freiner la naissance de grands instituts de recherche industrielle, fondamentale et appliquée, tels le Battell américain et n'est pas assez incitatrice pour être largement utilisée par les entreprises ;

b) La non-taxation au taux des plus-values à long terme des licences non exclusives, alors que les lois antitrust américaines et les règlements européens sur la concurrence sont dans l'ensemble hostiles aux accords d'exclusivité, sauf cas bien définis ;

c) L'inadaptation du régime de la patente aux installations de recherche, lequel pèse sur des activités dont la rentabilité directe n'est pas certaine même en cas de réussite des travaux entrepris.

Sur ces trois points, votre rapporteur ne peut que répéter ses recommandations antérieures, analogues à celles que M. Longchambon, alors Président du Conseil supérieur de la recherche scientifique et de la Commission de la Recherche du Conseil de la République avait proposées de manière que par le jeu d'incitations fiscales directes aux revenus et bénéfices réinvestis dans la recherche et une publicité intelligente accordée aux réussites, le grand public s'intéresse individuellement et intellectuellement à la recherche.

Le rapport du Groupe fiscalité fait apparaître les réticences du Ministre des Finances à une modification des mécanismes actuels. Aussi doit-on se demander s'il est compatible de vouloir favoriser l'innovation créatrice de produits susceptibles d'un marché et d'en refuser un des moyens essentiels qui est le soutien de l'épargne destinée à s'investir dans des opérations risquées ?

6. *L'implantation à l'étranger d'antennes de firmes françaises* en vue de favoriser les exportations (p. 34) mérite un encouragement sérieux sous une réserve fondamentale : ne pourront être encouragées, sous quelque forme que ce soit, les entreprises qui livrent mal, avec un retard scandaleux, fournissent un matériel qui n'est pas au point, se refusent à assurer le service après vente, sont incapables de réparer sur place. Les exemples récents cités à votre rapporteur par les dirigeants de l'hôpital Calmette, à Phnom-Penh, de l'hôpital Grall, à Saigon, par le conseiller culturel à New Delhi (groupe électrogène Berliet, matériel de radiographie, machines à dicter) devraient être médités par l'administration pour en tirer des conséquences sur l'établissement d'une liste noire des exportateurs français qui, en aucun cas, ne bénéficieraient d'avantages quelconques.

Notons, au passage, le petit nombre d'entreprises bénéficiant des agréments sur le bénéfice mondial ou consolidé, ou le petit nombre de sociétés conventionnées et la nécessité d'une large campagne d'information à cet effet, afin d'inciter les entreprises ayant du point de vue technique une vocation exportatrice à utiliser des procédures dont le principe est très satisfaisant.

Toutefois, il est nécessaire d'examiner s'il suffit d'introduire la notion du bénéfice mondial ou consolidé comme celle des sociétés conventionnées dans la législation fiscale pour développer les implantations à l'étranger.

A cet égard, les exemples des mécanismes étrangers, allemands et américains (p. 35, 36, 40), méritent examen : ils sont incitants et ne soulèvent pas les critiques de la Direction générale des impôts aux propositions d'une partie du groupe (p. 41) prévoyant précompte et plafonnement. *A priori*, la solution allemande (p. 36) de provisions couvrant de 50 à 60 %, suivant les cas, du total des dépenses de prospection et d'investissement, avec obligation de réemploi des provisions, est la plus recommandable.

Deux observations enfin. Pour les bureaux d'études ou l'ingénierie, l'article 39 *octies* du Code général des impôts est trop strict puisqu'il réincorpore au bénéfice taxable et par fractions à partir de la quatrième année, et ce, sauf agrément, les dépenses d'études, de prospection et les frais de fonctionnement pendant trois ans. Pour les apports de brevets, l'étalement de la plus-value à 10 % devrait être assuré dans le cas des opérations faites avec les pays en voie de développement et où la rémunération de l'apport de techniques se fait en actions d'apport des sociétés locales et dont la valeur au bilan peut être longtemps aléatoire.

7. *L'impôt et l'épargne des particuliers.* — L'effort fiscal actuel (p. 43) en faveur des revenus de l'épargne est certainement important, mais il n'est ni très efficace ni incitant à l'épargne d'investissement, là où celle-ci est la plus nécessaire à l'économie française (reconquête du marché national, créneaux à l'exportation, recherche scientifique motrice pour le développement industriel). Il n'est pas normal qu'à peine 1 % du revenu national soit investi en actions et environ 2 % en obligations.

Le tableau de la page 44 du rapport du Groupe fiscalité montre les faibles résultats de l'effort fiscal consenti.

Le problème posé c'est la recherche du remède à une situation qui, à la fois, laisse aux transformateurs d'épargne la charge essentielle de l'investissement national en les incitant au moindre risque et ne sensibilise pas les ménages à l'intérêt national et particulier qu'offre l'investissement direct bien choisi et conforme aux besoins de la collectivité.

Une partie des membres du groupe a suggéré une solution consistant à renforcer les faveurs accordées à l'épargne d'investissement au détriment de l'épargne de consommation. Une autre partie s'est élevée contre cette suggestion, au motif que les incitations fiscales à l'épargne pourraient favoriser les contribuables aisés. A notre sens, il convient d'éviter sur ce point un débat théologique, surtout dans l'hypothèse du maintien du Marché commun, de son élargissement et de son approfondissement qui ne nous permet pas de faire prévaloir nos seules vues. En vérité, si l'on veut être efficace, il faut prendre « l'argent là où il est », suivant une expression usée, et l'efficacité consiste, grâce au développement industriel judicieux et à celui des infrastructures connexes qui nécessitent beaucoup de capitaux, à créer des nouveaux emplois bien rémunérés. En outre, l'épargne se divise en deux : l'épargne-impôt appréhendée par l'Etat, et l'épargne nette. Théoriquement, avec l'épargne-impôt, l'Etat pourrait créer des entreprises nouvelles mais, outre son inadaptation au rôle industriel que vingt-cinq ans d'exemples nous ont démontrée, il faut relever qu'en prenant pour taux d'impôt moyen sur le revenu, 40 %, le contribuable aisé, s'il met 100 F d'épargne dans un investissement utile à la collectivité (actions de sociétés nouvelles destinées à reconquérir le marché, obliga-

tions destinées à financer l'investissement public par exemple), économise 40 F d'impôts mais gèle 100 F dont il ne dispose pas, lesquels 100 F payent en moyenne 20 % de la T. V. A. sur les investissements qu'ils permettent de financer, lesquels sont générateurs tous les ans d'une production d'un montant comparable soumis à une T. V. A. de 20 %.

Mais efficacité ne signifie pas inéquité. Ce qui signifie qu'au cas où des mécanismes d'incitations nouveaux, plus accessibles au public et plus incitatifs, pouvaient voir le jour, il conviendrait que les revenus du travail salarié, directs ou différés, reçoivent une compensation : il y sera fait allusion ci-après au point 8, avec des suggestions.

Le malaise boursier, permanent, sauf une poussée il y a deux ans, et que ne peut redresser l'intervention des investisseurs institutionnels, telle la Caisse des Dépôts, montre d'ailleurs l'inefficacité des méthodes d'incitation à l'acquisition de titres français, qu'il s'agisse de porteurs résidents ou non résidents. La place de Paris ne peut être celle d'un grand marché financier international où affluent les capitaux à la recherche d'investissements à plus ou moins long terme, si elle est laissée dans l'état d'un petit marché provincial où les transactions sont minimes. Le réveil de ce marché repose donc sur un appel à ces capitaux, ce qui présuppose une rémunération satisfaisante et la simplicité dans les moyens imposés aux porteurs pour toucher leurs coupons, souscrire à des titres et les vendre.

D'où une double action en faveur des porteurs français et des porteurs étrangers.

Ainsi le précompte (p. 50) paraît d'un intérêt minime en raison de son faible rendement fiscal et de sa complexité.

De même, le mécanisme du crédit d'impôt n'est pas satisfaisant (p. 51). S'il a été peu à peu admis par le contribuable français actionnaire, c'est parce que les sociétés par actions font toute la cuisine et payent à l'Etat le crédit d'impôt de l'actionnaire. Mais dans le cas de porteurs étrangers, le mécanisme des conventions est complexe, hérisse les banquiers étrangers qui gèrent les portefeuilles, mettent en jeu les administrations fiscales étrangères. Les informations recueillies de M. Guindey sont formelles à cet égard. Ce système a écarté décisivement de la Bourse de Paris les portefeuilles étrangers dans le même temps où nos besoins d'investissements en nécessitaient la large présence.

L'étalement des distributions en franchise du précompte, s'il est maintenu, devrait être assuré dans le cas des sociétés mères et filiales, sinon remplacé par un système forfaitaire en pourcentage lors de la remontée du dividende à la société mère (p. 52).

En matière d'obligations, diverses suggestions ont été faites en vue de compenser la parité effective d'intérêts due à l'érosion monétaire (par exemple prime compensatrice d'érosion [p. 53], réduction du taux de prélèvement libératoire, relèvement régulier de la franchise sur les intérêts des obligations). Elles se sont heurtées à l'opposition de ceux qui contestent la non-taxation sous une forme ou une autre des gains en capital.

Il ne paraît pas qu'il y ait d'observations sérieuses à faire sur la fiscalité des comptes courants d'associés dirigeants dans leurs entreprises.

8. *L'unification éventuelle du régime fiscal de l'épargne* a fait l'objet d'un développement sérieux justifié. En effet, la multiplicité des régimes relevés (p. 57 et annexe VII) est peu souhaitable et peu incitatrice. Au surplus, elle est d'effet lent puisqu'elle ne porte que sur les produits de l'épargne. Leur simplification est vivement recommandée dans un sens qui favorise non pas les revenus de l'épargne mais l'épargne investie elle-même à l'instar du régime allemand qui ne prévoit aucune faveur à ces revenus mais en accorde aux revenus réinvestis. Ainsi serait-il mis fin à un système qui aboutit en France, suivant la fortune et la nature des revenus des intéressés comme suivant les déductions permises (primes d'assurance-vie, forfait libératoire sur les revenus d'obligations, déductions pour plan d'épargne logement) à créer un sentiment d'inéquité.

Dans cet esprit la majorité du Groupe fiscalité a marqué son désir de voir orienter la fiscalité en faveur de l'épargne vers la réduction du nombre des régimes et vers les réfections au bénéfice de l'épargne investie (p. 60).

Ne seraient pas remis en cause le prélèvement libérateur en matière de revenus d'obligations, l'exonération des intérêts des livrets A de Caisse d'épargne et le principe de l'avoir fiscal (p. 59).

Votre rapporteur est plus réservé que le Groupe fiscalité sur le maintien du dernier avantage dans l'hypothèse où il serait donné suite à l'idée maîtresse du dégrèvement des revenus réinvestis (cf. rapport, p. 60). Sur ce point, votre commission ferait deux suggestions : n'importe quel réinvestissement ne pourrait bénéficier d'une telle faveur ; il faudrait le limiter aux souscriptions d'actions ou d'obligations émises pour répondre aux besoins d'expansion ou de modernisation dans les branches industrielles définies par le Plan ou des collectivités locales et ce dans la limite d'un plafond calculé en fonction de l'emploi de l'épargne protégée.

En outre, dans le cas où il s'agirait de l'épargne de sociétés, celle-ci devrait figurer à un compte « provision pour risques industriels » dont les ressources seraient soumises au réemploi dans les mêmes branches dans l'année de leur constitution pour bénéficier de la réfaction.

Enfin, dans les deux cas il conviendrait qu'une partie des revenus à venir de ces réinvestissements soient, par le mécanisme de « fonds spéciaux de solidarité » destinés à accroître les pensions et rentes vieillesse de façon inversement proportionnelle au montant normal auquel les intéressés auraient droit du fait de la législation actuelle.

Il s'agirait en bref de mettre au point les principes tant de fois proposés par votre Commission des Finances d'une fiscalité motrice et équitable.

9. *De l'épargne étrangère.* — Le rapport de M. Guindey est formel, d'après son expérience de dirigeant responsable de la B.R.I. à Bâle.

L'anonymat des porteurs étrangers ne doit plus être pénalisé. Le non-résident ne doit plus être discriminé par rapport au résident.

Le contrôle des revenus étant moins strict qu'en France, pourquoi moraliser ce qui concerne les gouvernements étrangers, d'autant plus que le contrôle des fortunes existe chez certains partenaires (Allemagne par exemple, p. 63) ?

Enfin, pourquoi inciter les porteurs français non résidents à n'investir qu'en titres étrangers ?

Les conventions, si bien conçues soient-elles et on peut en féliciter l'imagination de la Direction générale des impôts, hérissent les porteurs étrangers et leurs banquiers (1).

La création d'un prélèvement libérateur forfaitaire sur les coupons de 25 %, s'il n'était appliqué qu'aux porteurs, personnes physiques, répondrait à l'objection de la Direction générale des impôts sur le risque de contrôle d'entreprises françaises par des entreprises étrangères, vraies ou fausses. Pour les sociétés, les conventions actuelles s'appliqueraient quand il y en a. Sinon, le prélèvement pourrait être porté à un chiffre supérieur : mais est-ce réalisable si on désire appeler à soi les capitaux étrangers ?

Quoi qu'il en soit, un problème est clairement posé : veut-on, comme le dit le Plan (page 22 du Rapport général, dernier alinéa) attirer les capitaux étrangers ou continuer à les repousser par le jeu du formalisme, de la pénalisation et du contrôle des changes ?

Veut-on aussi laisser les capitaux français évadés s'orienter uniquement vers le financement d'entreprises étrangères concurrentes des nôtres ou d'entreprises

(1) Témoin l'application de la Convention France-Suisse pourtant bien établie.

multinationales dont le centre de décision est hors de France? Poser la question ce devrait être y répondre tant sont devenues intenses les difficultés de financement des grandes entreprises françaises par le seul marché financier national, témoin le développement de la Nouvelle-Calédonie en matière de nickel, dont tout le financement est assuré par des associés étrangers, les expansions de Pechiney sur des marchés riches en capitaux.

La question des holdings (p. 71) est délicate mais la réponse serait la création en France d'un régime spécial pour celles, incitant les capitaux étrangers à venir en France plutôt qu'en Suisse ou au Luxembourg. Si c'était possible, ce que croit votre rapporteur, il faudrait déterminer les précautions à prendre pour en limiter le bénéfice à des opérations utiles à l'économie française. Une étude poussée devrait être engagée sur ce point.

Cela dit, la politique des rémunérations adoptée par les sociétés à l'égard de leurs actionnaires joue un rôle décisif (p. 74). Sur ce point, il est nécessaire d'améliorer sensiblement la politique des entreprises françaises, prises dans leur ensemble, certaines grandes sociétés multinationales d'origine française exclues. Mais une modification de la politique actuelle des sociétés ne tient pas à leur seul fait. L'environnement, comme l'attitude des administrations en matière de réglementation et de prix, joue aussi un rôle souvent inhibiteur.

10. *Les intermédiaires financiers :*

a) La taxe (p. 75) sur les contrats d'assurance incendie est élevée. La question est de savoir si une modération du taux n'aurait pas pour résultat un accroissement de la matière imposable et n'inciterait pas à des déclarations permettant d'apprécier de façon certaine la valeur des biens assurés, tout en facilitant l'établissement d'une assiette sérieuse pour certaines impositions nationales ou locales ;

b) Si l'on désire que les compagnies d'assurances aient un large portefeuille d'actions françaises, il faut dans l'hypothèse du maintien du mécanisme de l'avoir fiscal, le leur étendre complètement. Par contre, l'imposition au régime des sociétés mères ne peut être qu'accidentelle en raison de la nécessité, pour les compagnies, de répartir les risques ;

c) Le régime fiscal des placements des entreprises à but non lucratif devrait être harmonisé d'abord, allégé considérablement dans le cas d'instituts de recherche : par exemple toutes les recettes provenant des fruits de la recherche et qui seraient réinvesties dans de nouvelles recherches devraient être dégrévées (p. 78).

11. *L'impôt et les choix du consommateur :*

a) La question des taux de T.V.A. est très délicate (p. 81), une réduction des taux, ramenés à deux comme en Allemagne, est souhaitable car elle allège la charge du consommateur, encourage la consommation et réduit les chances de fraude. La question est de savoir si la perte de recettes fiscales sera aussi élevée que prévue (10 milliards environ pour un taux normal de 17,6 %) du fait d'une incitation moindre à la fraude et des simplifications apportées automatiquement au contrôle fiscal.

En tout cas, il apparaît nécessaire, dans l'optique d'un rapprochement des fiscalités au sein de la C.E.E. si difficile soit-il du fait de la différence des structures sociales et de la répartition de la population active, notamment entre l'agriculture et l'industrie, d'aller vers le même nombre de taux et d'appliquer ces taux élevés et bas aux mêmes catégories de produits. Cela dit, des affirmations ou des supputations strictement mathématiques sont insuffisantes pour éclairer le débat et il faudra approfondir les études sur le plan national et le plan européen ;

b) La majoration des droits sur l'alcool incitera à la fraude et elle n'est guère envisageable dans l'optique européenne (p. 82) ;

c) La suppression des taxes communales et départementales sur l'électricité a été envisagée mais rejetée faute de compensation pour les collectivités locales.

Il faudrait rechercher cependant une solution dans ce sens en accroissant la consommation d'électricité rurale. En effet, il n'est pas opportun de pénaliser E. D. F. et les syndicats intercommunaux.

12. *Les rémanences fiscales :*

a) La suppression du butoir (p. 85) paraît essentielle dans l'esprit même de la T. V. A. mais il est évident que le rapprochement des taux faciliterait la tâche. Mieux vaudrait augmenter certains taux et supprimer le butoir que renoncer à cette suppression, afin d'éviter une perte de recettes fiscales.

La suppression de la règle du décalage d'un mois (p. 86) est souhaitable mais peu réaliste dans l'immédiat ;

b) L'assujettissement de la profession bancaire à la T. V. A. est, en principe, souhaitable. Quelle en serait la répercussion fiscale en plus ou en moins ?

c) L'application du régime de la T. V. A. aux fuels domestiques et fuels légers est souhaitable dans son principe, mais quelle en serait la répercussion réelle du fait que, finalement, c'est au dernier stade de la transformation que se répercute le coût de la T. V. A. ? Le chiffre de 600 millions de pertes de recettes annoncé par la Direction générale des impôts paraît cependant excessif du fait que le client final ou le consommateur final paie la T. V. A. sur tous les produits industriels qu'il achète et presque toujours à un taux élevé de T. V. A.

13. *Les conclusions du rapport* se résument ainsi : des allègements fiscaux mis en place en fonction de la hiérarchie de leurs effets bénéfiques pour l'économie doivent être recommandés, notamment en vue d'accroître l'épargne intérieure d'investissement, d'appeler les capitaux étrangers à investir en France, d'éliminer les anomalies (dont la règle du butoir) qui déforment le mécanisme de la T. V. A.

Votre rapporteur partage ce point de vue sous deux réserves :

L'une c'est que les avantages fiscaux à l'épargne investie soient circonscrits aux opérations d'investissement permettant de combler les défaillances du tissu industriel français, notamment là où les productions sont insuffisantes en qualité et quantité, ou de financer les équipements publics au titre des collectivités locales.

L'autre c'est la nécessité de compenser les avantages accordés aux investisseurs par une amélioration des régimes de retraite des travailleurs salariés retraités, en utilisant à cette fin les revenus des plus-values en capital pour une part raisonnable de ceux-ci, calculée pour, à la fois, apporter aux caisses de retraites des suppléments sérieux et ne pas décourager l'épargnant invité à investir.

La troisième, c'est la volonté de réduire encore la fraude fiscale, ce qui est à la fois un problème politique et un problème technique.

En outre, encore que cette question n'ait pas été soulevée dans le rapport, il y aura lieu de reviser la politique fiscale de taxation de l'énergie. Soit au niveau de l'Etat, soit à celui des collectivités locales (patente et taxes locales) dans des conditions qui ne pénalisent pas l'effort de développement de la consommation d'énergie (1).

(1) Cf. le rapport Destival au nom de la Commission de l'énergie, du 29 juin 1970.

ANNEXE V

NOTE SUR LE TROISIEME PROGRAMME DE POLITIQUE ECONOMIQUE A MOYEN TERME (1971-1975) DE LA C. E. E.

Ce troisième programme a été adopté par le Conseil des Communautés le 9 février 1971, en même temps que les décisions relatives à la première étape de l'Union économique et monétaire.

Comme le VI^e Plan français, ce programme couvre la période 1971-1975. Il convient donc de présenter ici l'essentiel de son contenu.

§ 1. — Les orientations globales compatibles.

Constatant que les évolutions économiques prévues par les différents pays-membres étaient incompatibles, notamment en ce qui concerne les prix, les autorités communautaires ont fixé des orientations compatibles pour chaque pays.

	FRANCE	ALLEMAGNE	ITALIE	PAYS-BAS	BELGIQUE
1° Taux annuel de croissance du produit national brut...	5,4 — 5,9	4,3 — 4,8	5,7 — 6,2	4,5 — 5,0	4,3 — 4,8
2° Augmentation annuelle de l'indice implicite des prix du produit national brut...	2,5 — 3,0	2,0 — 2,5	2,5 — 3,0	2,8 — 3,3	2,8 — 3,3
3° Augmentation annuelle des prix à la consommation...	2,3 — 2,8	1,8 — 2,3	2,3 — 2,8	2,3 — 2,8	2,6 — 3,1
4° Solde extérieur (marchandises, services, revenus de facteurs) en pourcentage du produit national brut...	1,0	1,7	0,5	1,0	0,5
5° Taux de chômage en pourcentage de la population active	1,5	0,8	3,0	1,3	1,7

§ 2. — Les orientations par pays.

Ces orientations comprennent deux volets considérés comme complémentaires : la régulation de la demande globale (notamment, deux de ses composantes : la demande extérieure et la dépense publique) et les politiques structurelles (politique de l'emploi, politique régionale, réforme de la fiscalité, fonctions collectives).

On examinera ici les orientations concernant la France, en se limitant aux plus significatives :

a) *Amélioration de la régulation globale.*

De façon générale, les administrations devront assurer leur propre équilibre financier, une politique de diffusion de l'épargne devra être mise en œuvre et la politique conjoncturelle devra davantage tenir compte des orientations à moyen terme (il importe d'établir des repères pour les cheminements possibles et des indicateurs articulés sur les objectifs du Plan).

En ce qui concerne plus précisément la politique des finances publiques, les orientations sont les suivantes :

- insertion des décisions budgétaires annuelles dans des perspectives à moyen terme pour permettre des choix sur l'équilibre, la structure et la croissance des dépenses ;
- limitation de la croissance des dépenses globales des administrations au taux d'accroissement du produit national brut ;
- évolution de la structure des dépenses publiques au profit des investissements collectifs, ce qui suppose une réduction du poids des subventions ;
- réduction du poids de la fiscalité indirecte ;

b) *Adaptation des structures.*

1° Le renforcement de l'appareil de production nécessite :

- le développement d'une politique de la concurrence et des prix (pour permettre une meilleure répartition des facteurs de production et des revenus et faire bénéficier le consommateur des progrès de productivité ;
- l'adaptation de l'entreprise aux conditions du marché (autonomie de gestion des entreprises publiques) ;
- la modernisation des structures agricoles ;
- une politique de la recherche accordant une place plus grande aux applications à caractère industriel ;
- l'amélioration des conditions de financement des entreprises (décloisonnement des circuits financiers, meilleure hiérarchie des taux d'intérêt, conditions plus égales pour l'accès au marché des capitaux).

2° Le développement des fonctions collectives devra donner la priorité aux investissements de nature à faciliter l'adaptation des hommes et des entreprises aux exigences des mutations sectorielles et de l'équilibre territorial (éducation et formation professionnelle, routes, télécommunications, urbanisme).

ANNEXE VI

TABLEAUX DES FINANCEMENTS A LONG TERME POUR 1975

Comparaison des tableaux de février 1970 et de mai 1971 (tableau associé au VI^e Plan).

Le besoin net de financement externe à moyen et à long terme des secteurs emprunteurs était évalué à 94,5 milliards de francs dans le tableau de février 1970.

Il l'est à 102,9 milliards de francs dans le tableau associé au VI^e Plan, soit une augmentation de 8,4 milliards de francs.

Cette augmentation de l'évaluation globale des besoins de financement recouvre des variations diverses des différents postes.

Comparaison des évaluations des besoins des secteurs emprunteurs.

(Février 1970 — mai 1971.)

(En milliards de francs 1975.)

	FEVRIER 1970	MAI 1971	PLUS ou MOINS
1. Collectivités locales.....	9,1	8	— 1,1
2. O. S. P. A. E.	6,9	4,8	— 2,1
3. Agriculture	4	6	+ 2
4. Logement	34,4	35	+ 0,6
5. Industrie, services, commerce.....	31,3	38,5	+ 7,2
6. Extérieur	8,8	10,6	+ 1,8
Total	94,5	102,9	+ 8,4

L'augmentation de l'évaluation globale des besoins de financement correspond donc essentiellement à une très forte augmentation de l'évaluation des besoins de « l'Industrie-Service commerce » (+ 7,2 milliards de francs environ), à une assez forte augmentation de l'évaluation des besoins de l'« Agriculture » (2 milliards de francs environ) ainsi qu'à une très légère progression des besoins du logement (+ 0,6 milliard).

Les augmentations sont compensées partiellement par une diminution de l'évaluation des besoins de financement des collectivités locales (— 1,1 milliard de francs) pourtant évalués au plus juste en 1970 (cf. rapport Guindey, p. 3), des organismes semi-publics d'action économique (— 2,1 milliards de francs), pourtant eux aussi sous-évalués (rapport Guindey, p. 4).

Comparaison des évaluations des ressources des organismes prêteurs susceptibles de couvrir les besoins nets de financement externe des secteurs emprunteurs à long et moyen terme.

(En milliards de francs.)

	FEVRIER 1970	MAI 1971	ECART plus ou moins.
Trésor	3,4	2,9	— 0,5
Caisse des Dépôts.....	13,4	12,1	— 1,3
Crédit foncier, + Comptoir, + C. A. C. O. M.....	2,8	2,8	»
Caisse de prêts aux H. L. M.....	9,8	10,6	+ 0,8
Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales	1,6	0,9	— 0,7
Caisse nationale de crédit agricole.....	9,8	14,1	+ 4,3
Assurances	3,1	2,4	— 0,7
Autres organismes spécialisés.....	5,8	6,5	+ 0,7
Système bancaire.....	15,3	18,5	+ 3,2
Marché financier.....	16,9	21	+ 4,1
Extérieur	0,8	1,8	+ 1
Autres agents.....	5,9	9,3	+ 3,4
Total	88,6	102,9	+ 14,3

L'augmentation de l'évaluation globale des ressources que les organismes prêteurs pourront apporter aux secteurs emprunteurs est donc de 14,3 milliards de francs.

Le tableau de 1970 laissait apparaître une insuffisance des prêts par rapport aux besoins de 5,9 milliards de francs (ligne 5), en même temps par ailleurs, qu'un excédent des ressources prêtables à long terme de 6,3 milliards de francs.

Le tableau associé au VI^e Plan est en équilibre, ce qui implique donc que les 6,3 milliards de francs mentionnés plus haut aient pu être convenablement réintroduits dans les circuits financiers et que des ressources supplémentaires de 8 milliards aient été dégagées.

Ces ressources supplémentaires proviennent essentiellement de la Caisse nationale de Crédit agricole (+ 4,3 milliards de francs), ce qui est logique dans la mesure où le tableau de 1970 révélait un excédent de ressources inemployé de 2,8 milliards de francs pour la Caisse nationale de Crédit agricole, et où le rapport Guindey de 1970 notait déjà une sous-évaluation de ses ressources.

Le solde des ressources supplémentaires est dû au marché financier (+ 4,1 milliards de francs), au système bancaire (+ 3,2 milliards de francs), dont les ressources ne semblent pourtant pas avoir été sous-évaluées en 1970, et aux « autres agents » (+ 3,4 milliards de francs).

*Comparaison des évaluations du total des ressources prêtables à long terme
des organismes prêteurs.*

(En milliards de francs 1975.)

	FEVRIER 1970	MAI 1971	ECARTS (plus ou moins)
Trésor	10,4	10,3	— 0,1
Caisse des Dépôts.....	25,4	22,5	— 2,9
Crédit foncier, + Comptoir, + C. A. C. O. M.	2,8	2,8	»
Caisse de prêts aux H. L. M.	9,8	10,6	+ 0,8
Caisse d'aide à l'équipement des collec- tivités locales.....	1,6	0,9	— 0,7
Caisse nationale de Crédit agricole...	12,6	14,1	+ 1,5
Assurances	13,3	12,7	— 0,6
Autres organismes spécialisés.....	7,8	10,7	+ 2,9
Système bancaire.....	16,3	19	+ 2,7
Marché financier.....	30,9	36,9	+ 6
Extérieur	4,8	6	— 0,2

Recoupant les observations qui précèdent, on peut noter une augmentation forte du total des ressources prêtables à long terme de la Caisse nationale de Crédit agricole et aussi du marché financier et des autres organismes spécialisés — pour ces deux derniers postes, une partie de l'augmentation de leurs ressources va aux acquisitions nettes de valeurs mobilières sur le marché financier et aux prêts aux autres prêteurs.

ANNEXE

TABEAU DES FINANCEMENTS
(Milliards de

PRETEURS	BESOINS NETS de financement externe à moyen terme et long terme.	TRESOR	C. D. C.	C. F. F. + Comptoir des entre- preneurs + C.A.C.O.M.	CAISSE de prêts aux H. L. M. D
		A	B	C	D
Secteurs emprunteurs :					
1. Collectivités locales.....	9,1	0,1	5,1		
2. O. S. P. A. E.....	6,9	0,9	1,6		
3. Agriculture	4,0				
4. Logement. { Ménages	26,4	— 0,3	6,1	2,5	1,6
{ Entreprises	8,0	— 0,7	0,2	0,3	8,2
5. Industrie, service, commerce...	31,3	2,5	0,4		
6. Extérieur	8,8	0,9			
T 1 : Total des prêts nets des secteurs (1 à 6).....	94,5	3,4	13,4	2,8	9,8
7. Prêts aux autres prêteurs.....		2,1	6,0		
8. Acquisitions nettes de valeurs mobilières sur le mar- ché financier.....		4,9 (e)	2,5		
T 2 : Total des emplois à long terme des prêteurs (T 1 + 7 + 8).....		10,4	21,9	2,8	9,8
9. Prêts reçus des autres prêteurs.....		— 0,2		0,2	5,8
10. Emissions sur le marché financier.....		— 1,0		1,9	3,9
11. Capacité de financement.....		5,8	4,0	0,5	0,1
12. Solde des autres ressources et emplois.....		5,8	21,4	0,2	
T 3 : Total des ressources prêtables à long terme (9 + 10 + 11 + 12).....		10,4	25,4	2,8	9,8
Insuffisance (—) ou excédent (+) des ressources par rap- port aux emplois affectés (T 3 — T 2).....		0	+ 3,5	0	0

(a) 1,9 : financement (collectivités locales) par C. N. C. A. + assurances.

(b) 2,6 : financement (O. S. P. A. E.) par C. N. A. + assurances.

(c) 3,0 : financement par C. N. C. A. (collectivités locales + O. S. P. A. E.).

(d) 1,5 : financement par assurances (collectivités locales + O. S. P. A. E.).

VII

A LONG TERME POUR 1975
francs 1975.)

Tableau associé au Compte de référence du 4 février 1970.

C.A.E.C.L. E	C. N. C. A. et caisses régionales. F	ASSU- RANCES G	AUTRES organismes spécialisés. H	BANQUES et Banque de France. I	MARCHE financier. J	EXTE- RIEUR K	AUTRES agents. L	INSUFFISANCE (—) ou excédent (+) des prêts par rapport aux besoins.
1,6	(1,9) (a) 3,0 (c) (2,6) (b) 4,0 2,8	1,5 (d) 1,6	0,4 5,4	11,3 4,0	0,4 0,8 12,3 3,4		1,0 0,4 4,5	0 0 0 0 — 5,9 0
1,6	9,8	3,1 10,2	5,8 2,0	15,3 1,0	16,9 14,0	0,8 — 0,2 4,2	5,9	— 5,9
1,6	9,8	13,3	7,8	16,3	30,9	4,8	5,9	
0,6	3,2		2,0 5,0	0,1 0,4		5,4 3,4	0,9	
0,2	2,5	15,5	0,5	2,4		— 4,6		
0,8	6,9	— 2,2	0,3	13,4		0,6	5,0	
1,6	12,6	13,3	7,8	16,3	30,9	4,8	5,9	
0	+ 2,8	0	0	0	0	0	0	6,3

(e) Dotations en capital :

H. L. M. : 3,9 ;

Entreprises publiques : 1,0.

(f) Y compris 4,9 (dotations en capital).

FINANCEMENT A MOYEN ET LONG TERME POUR 1975

PRETEURS	BESOIN NET de financement externe à moyen et long terme.	TRESOR	C. D. C.	C. F. F. comptoir + C. A. C. O. M.	C. P. H. L. M.	C. A. E. C. L.	C. N. C. A.	ASSURANCES	AUTRES organismes spécialisés.	SYSTEME bancaire.	MARCHE financier.	EXTERIEUR	AUTRES agents.
Secteurs emprunteurs :													
1. Collectivités locales.....	8,0		4,7			0,9	1,3	0,8			0,3		
2. O.S.P.A.E.	4,8	0,5	0,6				0,5				2,0		1,4
3. Agriculture + prêts fonciers...	6,0						5,5			0,5			
4. Logement :													
Ménages	25,1	- 0,2	5,0	2,5	2,2		4,3	1,3	0,5	8,3			1,2
Entreprises	9,9	- 0,6	0,4	0,3	8,4			0,3			1,0		0,1
5. Industries, services, commerces.	38,5	2,5	1,4				2,5		5,8	9,7	14,3	1,8	0,5
6. Extérieur	10,6	0,9							0,2		3,4		6,1
7. Total des prêts nets aux sec- teurs	102,9	2,9	12,1	2,8	10,6	0,9	14,1	2,4	6,5	18,5	21,0	1,8	9,3
8. Prêts aux autres prêteurs.....		2,1	7,5								15,9	- 0,2	
9. Acquisitions nettes de valeurs mobilières sur le marché financier.....		5,3	2,9					10,3	4,2	0,5		3,0	
10. Total des emplois à long terme des prê- teurs : 10 = 7 + 8 + 9.....		10,3	22,5	2,8	10,6	0,9	14,1	12,7	10,7	19,0	36,9	4,6	
11. Prêts reçus des autres prêteurs.....		- 0,2		0,2	6,8	0,5			2,0	0,1		7,2	
12. Emissions sur le marché financier.....		- 1,0		1,9	3,8	0,4	3,2		7,2	0,4		3,4	
13. Capacité de financement.....		6,8	3,2	0,5			1,5	13,4	1,3	3,6		0,8	
14. Solde des autres ressources et emplois (1).		4,7	19,3	0,2			9,4	- 0,7	0,2	15,5		- 6,8	
15. Total des ressources prêtables à long terme : 15 = 10 + 11 + 12 + 13 + 14.		10,3	22,5	2,8	10,6	3,9	14,1	12,7	10,7	19,0	36,9	4,6	

(1) Cette rubrique désigne la fraction des ressources à court terme utilisée à long terme, c'est-à-dire transformée.

N° IX

OPERATIONS FINANCIERES

et dettes.

Deuxième version (février 1971). Unité : milliard

NATURE DES OPERATIONS	VARIATIONS DES ELEMENTS DE PASSIF											
	Total.	Entre-prises.	Ménages.	Administrations autres que l'Etat (C).		Etranger.	P.O.M.	Système bancaire (F).		Autres institutions financières (G).		Trésor (Etat).
				Collectivités locales et O. S. P. A. E. (1).	Sécurité sociale et autres administrations (2).			Banque de France.	Autres banques.	C. D. C. et caisses d'épargne.	Autres organismes financiers (3).	
90. Monnaie	21,0							5,5	9,8		3,5	2,2
91. Autres dépôts.	50,8								24,8	20,2	5,6	0,2
92. Titres CT.....	8,4									2,0	4,9	1,5
93. Obligations ...	13,8	3,5		2,2		0,4			0,2		8,5	1,0
94. Actions	23,5	12,3				3,0			0,2		8,0	
95. Crédits CT....	30,3	26,2	3,0		0,3	0,8						
96. Crédits MT...	9,3	7,9	1,4									
97. Prêts LT.....	83,9	33,0	24,2	9,7	0,2	6,4	0,8		0,1		9,7	0,2
98. Or et devises.	0,3					0,3						0,7
99. Dép. bons et avances entre intermédiaires.	0,7											0,7
Total	242,0	82,9	28,6	11,9	0,5	10,9	0,8	5,5	35,1	22,2	40,2	3,4
Recouvrements ...												
Remboursements .												
93. Obligations ..												
97. Prêts LT.....												
Total												
Recouvrements ...												
Remboursements .												
REELLE												
8 F.....	79,4	63,0		9,8		6,1	0,5					
8 C'.....												
8 C.....	78,9		42,1		1,5		3,2		3,5	4,0	17,7	
0.....	4,8	1,1	3,7									
Total	163,1	64,1	45,8	9,8	1,5	6,1	3,7	3,5	4,0	17,7		
8 F — solde, créances et dettes. 8 C' — besoin de financement. 8 C — capacité de financement. 0 — ajustement.												