

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juin 1976.

## RAPPORT

FAIT

*Au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE portant approbation du VII<sup>e</sup> Plan de développement économique et social.*

Par M. Marcel LUCOTTE,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Jean Bertaud, *président*; Paul Mistral, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, Michel Chauty, *vice-présidents*; Jean-Marie Bouloux, Fernand Chatain, Marcel Lemaire, Jules Pinsard, *secrétaires*; Charles Alliès, Octave Bajoux, André Barroux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Amédée Bouquerel, Frédéric Bourguet, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Paul Caron, Auguste Chupin, Jean Colin, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Jean Francou, Léon-Jean Gregory, Mme Brigitte Gros, MM. Paul Guillaumot, Rémi Herment, Maxime Javelly, Pierre Jeanbrun, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Bernard Legrand, Léandre Létouquart, Paul Malassagne, Louis Marré, Pierre Marzin, Guy Millot, Henri Olivier, Louis Orvoen, Gaston Pams, Robert Parenty, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Henri Prêtre, Maurice PrévotEAU, Jean Proriol, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Jules Roujon, Guy Schmaus, Michel Sordel, René Travert, Raoul Vadepiéd, Jacques Verneuil, Charles Zwickert.

**Voir les numéros :**

**Assemblée Nationale (5<sup>e</sup> législ.) : 2346, 2350, 2408 et 2352.**

**Sénat : 374. (1975-1976)**

**Plan. — Action sanitaire et sociale - Agriculture - Aliments du bétail - Aménagement du territoire - Artisanat - Artisans - Autoroutes - Budget - Collectivités locales - Commerce extérieur - Commerçants et artisans - Consommateurs - Construction - D.O.M. (Départements d'Outre-Mer) - Elevage - Emploi - Energie - Enfance inadaptée - Environnement - Enseignement - Epargne - Etablissements d'hospitalisation, de soins et de cure - Famille - Formation professionnelle et promotion sociale - Habitat rural - Hôpitaux - Impôts - Industrie alimentaire - Investissements - Justice (organisation de la) - Logement - Loisirs - Massif central - Ouest - Pétrole - Pollution - Procédure civile - Prix - Programmes d'actions prioritaires - Recherche scientifique - Régions - Revenus - Routes - Sécurité sociale (généralités) - Sécurité routière - S.N.C.F - Sud-Ouest - Sports - Téléphone - Tourisme - Travail (conditions du) - Travail (durée du) - Travail (inspection du) - Transports urbains - Vieillesse - Villes nouvelles - Vins - Voies navigables.**

## SOMMAIRE

	Pages
Introduction .....	3
PREMIÈRE PARTIE. — La nécessité des grands équilibres .....	9
I. — Le plein emploi :	
A. — Les créations d'emplois .....	10
B. — Les actions destinées à réduire l'offre de main-d'œuvre :	
1° Réduire la durée hebdomadaire moyenne du travail .....	12
2° Aménager les conditions de départ à la retraite .....	13
3° Arrêter l'immigration .....	14
C. — Les actions structurelles :	
1° La localisation des emplois .....	14
2° Transformer le contenu des emplois et les conditions de travail .....	15
3° Améliorer la formation professionnelle des jeunes .....	16
4° Le renforcement des services publics de l'emploi .....	16
II. — L'équilibre extérieur :	
A. — Le commerce extérieur .....	19
1° La contribution de l'agriculture et des industries agricoles et alimentaires à l'équilibre du commerce extérieur .....	19
2° Le développement des exportations industrielles .....	25
3° La réduction de la dépendance en énergie et en matières premières .....	29
B. — Les invisibles .....	34
III. — L'équilibre des prix et des revenus :	
A. — L'évolution des prix .....	37
1° Eliminer les causes d'inflation structurelle .....	37
2° La politique de la concurrence .....	38
3° La politique des prix .....	40
B. — La maîtrise des revenus nominaux .....	40
IV. — Les équilibres financiers :	
A. — Le financement des investissements .....	43
1° Une meilleure orientation de l'investissement .....	43
2° Un développement de l'épargne des ménages .....	45
B. — L'équilibre des finances publiques .....	47
1° L'Etat .....	47
2° La Sécurité sociale .....	49
3° Les collectivités locales .....	49

	Pages
<b>DEUXIÈME PARTIE. — Le nouveau contenu de la croissance</b> .....	51
<b>I. — L'aménagement du territoire :</b>	
<b>A. — Une nouvelle conception de la politique d'aménagement du territoire</b> .....	52
1° Une prise de conscience accrue des problèmes .....	52
2° Une accentuation de l'ampleur et de la diversité des objectifs .....	53
3° Une nouvelle définition géographique des objectifs .....	54
4° Une généralisation des moyens engagés .....	57
<b>B. — Cohérence des objectifs et des moyens de la politique d'aménagement du territoire</b> .....	63
1° L'absence de choix entre les objectifs .....	63
2° Une contradiction entre certains objectifs et certains programmes .....	64
3° Une contradiction avec d'autres politiques globales .....	65
4° Les tendances contraires des entreprises et de l'Etat .....	66
5° Le suivi statistique de l'action .....	67
<b>II. — Le cadre de vie :</b>	
<b>A. — L'habitat</b> .....	68
1° L'impératif de la qualité de l'habitat .....	68
2° Les autres problèmes de l'habitat .....	72
<b>B. — Les transports en commun urbains</b> .....	77
<b>C. — Les problèmes de l'environnement</b> .....	79
<b>III. — La réduction des inégalités :</b>	
<b>A. — Les revenus</b> .....	82
1° Favoriser une évolution différenciée des rémunérations .....	83
2° L'égalité devant l'impôt .....	84
3° Les transferts sociaux .....	85
<b>B. — L'accès aux services collectifs</b> .....	86
<b>C. — La défense des intérêts individuels et collectifs des citoyens</b> .....	88
<b>TROISIÈME PARTIE. — L'exécution du Plan</b> .....	93
<b>I. — Les programmes d'actions prioritaires :</b>	
<b>A. — Une innovation intéressante</b> .....	93
<b>B. — Les P.A.P. ont une portée limitée</b> .....	95
<b>II. — Le contrôle de l'exécution du Plan</b> .....	97
<b>Conclusion</b> .....	101
<b>Amendements présentés par la Commission</b> .....	103
<b>Annexes</b> .....	107

MESDAMES, MESSIEURS,

**Les objectifs du VI<sup>e</sup> Plan n'ont pas été atteints (1).** Les résultats satisfaisants des années 1971 à 1973 ont été remis en cause, en 1974 et 1975, par la crise économique internationale.

On peut citer *quelques chiffres significatifs* : le taux de croissance annuel moyen de l'économie française a été de 3,5 % au lieu de 5,9 % ; la hausse des prix de la P.I.B. (2) a dépassé 8 %, soit plus du double des prévisions ; cependant, cette augmentation est restée inférieure à celle observée chez nos partenaires étrangers, conformément aux recommandations du Plan. La croissance du revenu disponible des ménages s'est ralentie, passant de + 5,5 % par an entre 1970 et 1974 à + 4,2 % en 1975, alors que, pour cette même année, la P.I.B. diminuait de 3 % en volume.

Le taux de progression des investissements productifs s'établit à la moitié du taux prévu. Les programmes d'investissements publics ont été exécutés imparfaitement, en particulier dans les secteurs des transports, de l'éducation et de la formation, et de l'action sociale.

Cette crise a été en partie déclenchée par le renchérissement brutal du prix du pétrole qui a pesé très lourdement sur l'équilibre des échanges extérieurs de la France : pour l'exercice 1974, le solde négatif du commerce extérieur (F.O.B.-F.O.B.) a atteint 21,177 milliards de francs. En 1975, l'effet conjugué du ralentissement des importations dû à la récession et des progrès des exportations de produits industriels a conduit à dégager un excédent de près de 5 milliards de francs pour le commerce extérieur, le solde excédentaire des paiements courants étant de 1,193 milliard de francs.

**La détérioration de la situation de l'emploi est un fait saillant du VI<sup>e</sup> Plan** ; en effet, sauf en 1973, la population disponible à la recherche d'un emploi (P.D.R.E.) n'a cessé d'augmenter depuis 1971 ; ce phénomène s'est accéléré en 1974 et 1975, le nombre des demandeurs d'emplois dépassant alors un million. Cependant, on observait simultanément la persistance d'offres d'emplois non satisfaites, ce qui met en évidence l'inadéquation entre celles-ci et les demandes d'emplois. Loin d'être un phénomène strictement conjoncturel, l'augmentation du niveau du chômage apparaît comme une tendance à moyen terme perceptible dès 1965. Le Comité de l'emploi a d'ailleurs souligné qu'entre 1965 et 1968, s'est développé un chômage de type

---

(1) Cf. Annexe I : L'exécution du VI<sup>e</sup> Plan (pages 109 et suiv.).

(2) Production intérieure brute.



« industriel », alors qu'entre 1969 et 1973, une augmentation lente d'un chômage de type « tertiaire » s'est ajoutée au chômage « industriel », celui-ci dépendant partiellement de la conjoncture.

Pour enrayer le processus de récession, un *plan de soutien de l'économie française* a été adopté en septembre 1975. *Les effets de ce plan ont été sensibles dès la fin de 1975* ; l'indice de la production industrielle de décembre 1975 a été supérieur de 4 % à celui d'octobre 1975 ; pour mars 1976, ce même indice est supérieur de 7 % à l'indice d'octobre.

Pendant, **la conjoncture actuelle se caractérise par une reprise qui n'est pas exempte d'inflation.** Au cours du premier trimestre de 1976 l'indice des prix de gros est passé de 190,6 à 198,2 et l'indice des prix de détail a augmenté de 2 %, la hausse atteignant 1 % dans la région parisienne pour le mois de mars. Cette tendance risque de s'aggraver en raison de l'augmentation accélérée des prix des matières premières qui a atteint 13 % en avril.

Si l'évolution des prix est beaucoup moins préoccupante qu'en Italie ou en Grande-Bretagne, la situation française des derniers mois est plus défavorable que celle de l'Allemagne fédérale, des Etats-Unis et des Pays-Bas.

En ce qui concerne les salaires, la hausse du taux de salaire horaire (+ 2,7 %) s'est ralentie au cours du quatrième trimestre de 1975 par rapport aux trimestres précédents. Entre janvier 1975 et janvier 1976, le taux de salaire a augmenté de 14,8 %, ce qui, en raison de la diminution de la durée du travail, correspond à une hausse du salaire hebdomadaire de 13 %, alors que les prix à la consommation augmentaient de 9,6 %.

Les tendances inflationnistes n'ont donc pas disparu et les risques de dérapage sont réels.

On note des éléments favorables dans le domaine de la consommation ; en effet, si l'on peut attendre une certaine augmentation de celle-ci pour les prochains mois, l'indicateur de préférence pour la consommation reste encore assez bas et l'épargne liquide et à court terme se maintient à un niveau élevé. Ceci semble écarter, pour l'immédiat, le risque d'une inflation par la demande intérieure.

Pendant, d'autres perspectives sont plus inquiétantes, en particulier celles intéressant les investissements productifs. Malgré les opérations engagées à la fin de 1975 grâce au plan de soutien, on a enregistré, pour l'exercice 1975, *une baisse en volume de l'investissement productif.* Pour 1976, les budgets d'investissement des entreprises industrielles doivent augmenter de 6 %, ce qui correspond à un volume légèrement inférieur à celui de 1975. Les enquêtes auprès des industriels mettent en évidence, pour le second semestre

de 1976, une baisse des commandes succédant à l'augmentation enregistrée au premier semestre 1976.

Ces observations sont corroborées par l'indice de « disponibilité » de l'appareil de production dont la diminution traduit la reprise, mais qui reste à un niveau très élevé ; ceci montre bien qu'une part notable des capacités de production reste inemployée.

Sur le marché du travail, les quatre premiers mois de l'année ont été marqués par une augmentation du nombre des offres d'emplois provenant essentiellement du secteur industriel, les offres du tertiaire restant en diminution. Simultanément, on assiste à une stabilisation relative des demandes d'emplois enregistrées et des demandes satisfaites. Néanmoins, le nombre des demandeurs d'emplois (après correction des variations saisonnières), en diminution depuis le début de 1976, demeure proche de 900.000. Parmi ceux-ci, plus du quart ont moins de vingt-cinq ans et 15 % sont demandeurs depuis plus d'un an.

Force est de constater que, malgré une certaine reprise, *le chômage demeure préoccupant* : il reste à un niveau élevé ; il atteint toujours un grand nombre de jeunes et touche de façon continue un certain nombre de personnes.

Le commerce extérieur français connaît un taux de couverture de 96,1 % pour le premier trimestre 1976. Au cours de cette période, on enregistre une nette progression des importations (+ 8,4 % par rapport au quatrième trimestre 1975) liée à la reprise ; pour les exportations, après un moment de stagnation, voire de recul, on constate une progression tardive mais atteignant un taux de + 9,8 % par rapport au quatrième trimestre de 1975. Au mois d'avril 1976, le taux de couverture des échanges s'est encore amélioré (98,5 %) grâce à une augmentation des exportations.

On peut donc espérer maintenir les exportations à un niveau susceptible d'assurer l'équilibre des échanges commerciaux grâce aux capacités importantes de l'appareil productif français qui s'est considérablement modernisé pendant la dernière décennie. Cependant, la promotion des exportations françaises doit tenir compte des efforts d'exportation des pays industrialisés et de l'industrialisation de certains pays en voie de développement. Enfin, l'hypothèse d'un déséquilibre provoqué des cours relativement élevés des matières premières et des produits énergétiques importés ne peut être écartée.

Au terme de cette brève analyse de la situation actuelle de l'économie française, on peut s'interroger sur la « solidité » de la reprise, les tensions inflationnistes et les incertitudes de la période à venir ; il demeure que **la conjoncture est aujourd'hui plus favorable qu'au moment de l'examen du rapport sur l'orientation préliminaire**

par le Parlement, il y a un an ; mais les caractéristiques fondamentales de l'économie française ne sont pas modifiées, de sorte que les options définies demeurent pleinement valables.

A propos de l'orientation préliminaire, il faut souligner qu'à des aspects « classiques » de la politique économique s'ajoutaient des impératifs qualitatifs de développement ; le débat sur les options a mis en évidence la nécessité de maîtriser l'inflation et de choisir un taux de croissance soutenue pour réaliser les principaux équilibres — en particulier le plein emploi et l'équilibre des échanges extérieurs. Il est apparu que ces équilibres devraient être atteints selon un processus susceptible de transformer le contenu de la croissance, notamment en ce qui concerne la répartition de la richesse entre les individus et entre les zones géographiques, et la prise en compte de la qualité de la vie et de la préservation du patrimoine naturel ; tel est l'aspect original du VII<sup>e</sup> Plan. C'est donc **au regard de ces options** que nous analyserons le projet qui nous est soumis.

Nous nous félicitons du choix d'un *taux de croissance relativement élevé* (+ 5,7 % par an) proposé par le Plan. A la demande du Sénat, deux hypothèses de croissance, élaborées en fonction d'un environnement favorable ou défavorable, ont été présentées aux Commissions du Plan ; nous approuvons que le Gouvernement ait finalement retenu de proposer une croissance forte car il est indispensable que le Plan exprime la volonté d'agir sur le devenir de l'économie française. Fixé par référence à l'année 1975 et permettant de maintenir un rythme d'expansion comparable à celui de la période 1960-1973 qui a précédé la crise, ce taux qui, rapporté à l'année 1974, serait seulement de 4,3 %, a été jugé par certains insuffisant pour assurer le plein emploi et la croissance industrielle. Il serait cependant peu réaliste d'ambitionner un développement plus rapide, le taux retenu est déjà supérieur de 1,5 % au rythme de croissance moyen de nos partenaires commerciaux ; il paraît donc difficile d'aller plus loin.

*Votre Commission a apprécié que le VII<sup>e</sup> Plan ne soit pas exhaustif* ; en effet, on ne peut tout prévoir, ni tout déterminer pour cinq ans. Cependant, si ce projet énonce une stratégie et définit des objectifs globaux, il est souvent elliptique quant aux objectifs sectoriels et aux moyens à mettre en œuvre. D'autre part, on est frappé par l'hétérogénéité d'un document qui mélange des pétitions de principe, des déclarations d'intention et des engagements précis.

Enfin, bien que le Plan concerne essentiellement l'action de l'Etat, on peut s'étonner que les entreprises publiques placées sous la tutelle de l'Etat et souvent bénéficiaires de subventions ne fassent pas l'objet d'études plus substantielles, principalement en ce qui concerne leurs investissements et le financement de ceux-ci. D'autre

part, l'absence traditionnelle des *programmes militaires* ne permet pas d'appréhender, dans son intégralité, l'impact des dépenses de l'Etat sur l'économie nationale.

Tout en insistant sur les difficultés de la période et la nécessité de disciplines strictes, le Gouvernement estime que « la réalisation des objectifs du Plan est à notre portée ». Compte tenu de la diversité et du nombre des objectifs et des moyens proposés, on peut s'interroger sur la cohérence du Plan qui nous est soumis et sur ses chances d'exécution. **L'analyse** intéressera d'abord *les grands équilibres économiques*, puis *le contenu de la croissance* ; enfin, nous étudierons *les problèmes de l'exécution du Plan*.

---

## PREMIÈRE PARTIE

---

### LA NÉCESSITÉ DES GRANDS ÉQUILIBRES

La volonté de transformer le contenu de la croissance ne peut éluder la nécessité de réaliser les grands équilibres économiques, bien au contraire. Il serait illusoire d'espérer une amélioration de la qualité de la vie ou une plus juste répartition des richesses sans respecter les règles d'équilibre qui s'imposent à toute économie.

L'emploi et la maîtrise de l'inflation sont des soucis majeurs du VII<sup>e</sup> Plan. D'après un sondage réalisé récemment par l'I.F.O.P., pour 73 % des Français *la hausse des prix* est le premier problème de l'heure ; c'est dire qu'un grand nombre de citoyens sont particulièrement sensibles à l'inflation.

Le projet de VII<sup>e</sup> Plan s'attache à définir avec un degré de précision variable les objectifs et les moyens permettant de rétablir un niveau d'emploi satisfaisant, de réaliser les équilibres extérieur et financiers et de maîtriser l'évolution des prix et des revenus.

## I. — LE PLEIN EMPLOI

Objectif prioritaire du VII<sup>e</sup> Plan, la réalisation du plein emploi sera pour beaucoup de Français un indicateur de succès ou d'échec.

Pour apprécier les prévisions et les politiques proposées par le projet de Plan, il faut rappeler que les créations nettes d'emplois industriels intervenues entre 1971 et 1973 ont été pratiquement annulées par la crise de 1974-1975 et que la qualité médiocre des emplois offerts a entraîné une forte augmentation de la main-d'œuvre immigrée. Ceci montre que le marché de l'emploi souffre de distorsions quantitatives et qualitatives importantes qui ne peuvent se résorber « naturellement », d'autant plus que la période 1976-1980 enregistrera simultanément, sur le marché du travail, l'arrivée de classes nombreuses, nées entre 1955 et 1960, et le départ de classes creuses de la Première Guerre mondiale et que le niveau moyen de culture et de formation des jeunes est en progrès.

La persistance de la situation actuelle serait inévitablement génératrice de tensions. Dès lors, on ne peut qu'approuver le Plan lorsqu'il énonce que le plein emploi passe par le *meilleur* emploi.

### A. — LES CRÉATIONS D'EMPLOIS

*On relève des incertitudes* quant à l'équilibre quantitatif global. Le projet de Plan et les travaux du Comité de l'emploi sont divergents à propos des prévisions concernant les créations nettes d'emploi et le nombre des personnes disponibles à la recherche d'un emploi en 1980.

Le Comité de l'emploi estime qu'il est difficile d'aller au-delà des résultats contenus dans les projections d'octobre 1975 qui intègrent déjà des actions tendant à diminuer l'offre de main-d'œuvre et à créer des emplois et font apparaître une P.D.R.E. minimale de 680.000 personnes dans le compte n° 1 correspondant à une hypothèse de croissance forte.

Les projections de février 1976 aboutissent à 1.101.000 créations nettes d'emploi et à une P.D.R.E. de 617.000 personnes. Le compte associé au VII<sup>e</sup> Plan, établi à partir des estimations les plus récentes sur l'année 1975, prévoit 1.320.000 créations nettes d'emploi, soit trois fois et demie le nombre de créations nettes d'emploi de la période

1970-1975, et laisse donc subsister *un volant de chômage important en 1980*.

Le Plan définit des objectifs précis de *créations d'emploi par secteur*, totalisant environ 1.100.000 créations nettes.

Le dossier quantitatif (1) prévoit une *diminution de l'emploi agricole* moins forte que pendant le VI<sup>e</sup> Plan : — 373.000 au lieu de — 529.000 ; ce ralentissement est attribué à l'évolution de la pyramide des âges de la population de ce secteur plutôt qu'à l'environnement économique. On peut se demander si, dans les zones rurales, les créations d'emplois non agricoles assureront une compensation suffisante.

Le Plan prévoit la création de 225.000 à 250.000 *emplois industriels* qui devraient résulter de la croissance de la valeur ajoutée industrielle et, surtout, d'efforts spécifiques dans certains secteurs. La réalisation de l'objectif du Plan implique un effort particulier pour développer les capacités de production des entreprises, le dossier quantitatif n'aboutissant qu'à la création de 214.000 emplois. Ces chiffres sont à *rapprocher des 164.000 emplois supprimés pendant la crise*. Les projections associées au Plan prévoient pour 1980 un niveau d'emplois industriels légèrement supérieur à celui de 1974 (6.307 milliers contre 6.260 milliers). Cette comparaison montre la difficulté de développer l'emploi industriel ; parmi les obstacles à l'expansion de l'emploi industriel, il faut citer l'existence, actuellement, de capacités de production humaines et techniques inemployées et la tendance aux investissements capitalistiques.

Aucun chiffre n'est indiqué pour le bâtiment et les travaux publics qui devraient retrouver le niveau d'emploi atteint en 1974 et attirer un plus grand nombre de travailleurs français.

Le *secteur tertiaire* (principalement les services) doit être le *grand pourvoyeur d'emplois du VII<sup>e</sup> Plan* (850.000 au moins) destinés à satisfaire les nouvelles orientations de la demande des ménages. La vraisemblance de cette prévision a été contestée par le Comité de l'emploi. Le dossier quantitatif, qui prévoit 835.000 emplois nouveaux dans ce secteur, indique lui-même que cet objectif « représente sans doute une borne supérieure ».

Le programme de *créations d'emplois dans les services collectifs* (350.000 à 400.000) est dépassé par les prévisions du dossier quantitatif (569.000) ; la situation est inverse en ce qui concerne les créations d'emplois pour les télécommunications : 90.000 dans le Plan contre 78.000 (y compris les transports) dans les projections. Les prévisions concernant l'emploi dans les administrations devraient

---

(1) Document orange publié, en avril 1976, par le Commissariat général du Plan et l'I.N.S.E.E.

apaiser les craintes du Conseil économique et social qui redoutait une simple régularisation des emplois de contractuels et d'auxiliaires.

Le dossier quantitatif précise que les créations d'emplois qu'il présente correspondent à un *taux moyen d'accroissement de la population active occupée de 1,2 % l'an pendant le VII<sup>e</sup> Plan, supérieur au taux observé pendant des périodes de croissance équivalente* ; c'est dire que cette évolution ne pourra qu'être le fruit d'actions spécifiques et convergentes.

## B. — LES ACTIONS DESTINÉES A RÉDUIRE L'OFFRE DE MAIN-D'ŒUVRE

Tant pour améliorer le niveau global de l'emploi que les conditions de vie des travailleurs, le VII<sup>e</sup> Plan recommande trois séries de mesures ayant pour effet de *diminuer les ressources en main-d'œuvre*.

1° Il s'agit d'abord de **réduire la durée hebdomadaire moyenne du travail** à moins de quarante heures en 1980. Cependant, il ne s'agit pas de réaliser des diminutions d'horaires uniformes, mais plutôt de *réduire les écarts entre les branches*, qui ne devraient pas dépasser quatre heures, en 1980. Pour l'ensemble des secteurs non agricoles, le service du logement étant exclu, la durée hebdomadaire du travail devrait diminuer de 1,3 % par an pendant la durée du Plan, ce qui conduirait à des taux annuels de — 2,25 % pour le bâtiment et les travaux publics et — 0,75 % pour les services.

Cette diminution de la durée du travail doit être matérialisée par la généralisation du repos hebdomadaire de deux jours consécutifs et le repos compensatoire des heures supplémentaires. Le P.A.P. (1) n° 12 précise les aménagements du travail en continu : cinq équipes de travail, et vingt dimanches de repos par an.

Si le principe de ces recommandations devrait satisfaire les organisations syndicales, on peut s'attendre à des difficultés dans la mise en œuvre de ce programme. En effet, outre des mesures législatives et réglementaires, le Plan prévoit que des négociations collectives devront « répartir de façon acceptable entre les entreprises concernées et les salariés le coût de ces mesures » qui influenceront sur le niveau des salaires. Il apparaît que l'évolution de la productivité

---

(1) P.A.P. : Programme d'Action Prioritaire.



du travail ne compensera que partiellement l'effet de la diminution de la durée du travail sur le salaire. D'ailleurs, le dossier quantitatif met en évidence un ralentissement de l'augmentation du pouvoir d'achat du salaire moyen annuel par tête.

Enfin, comment concilier l'inévitable alourdissement des coûts salariaux avec la compétitivité sur les marchés extérieurs ?

Aucune recommandation n'a été formulée à propos du travail à temps partiel dont le volume restreint ne pourrait guère modifier sensiblement l'offre de main-d'œuvre. D'ailleurs, le travailleur à temps partiel étant généralement défavorisé par rapport au salarié « normal », il semble peu souhaitable, en l'état actuel des relations de travail, d'encourager cette forme d'activité trop souvent considérée comme un palliatif aux problèmes du travail des femmes. De plus, il ne faudrait pas ainsi occulter le problème global de la prise en charge de l'éducation des enfants par les parents (père et mère) et par le système éducatif et social.

2° Le Plan propose ensuite d'**aménager les conditions de départ à la retraite**. La situation actuelle du marché de l'emploi et l'augmentation prévisible de la population active d'ici 1980 (+ 1 % par an) pourrait inciter à prendre des mesures généralement irréversibles qui s'avèreraient gênantes dans l'avenir. En effet, le *ralentissement démographique* actuel provoquera inévitablement à long terme une diminution relative de la population active, difficile à compenser si l'âge de la retraite était avancé sensiblement.

D'autre part, la connaissance des emplois occupés par les travailleurs les plus âgés est assez réduite et il est très difficile d'apprécier les effets de l'éventuelle cessation d'activité des personnes de plus de soixante ans, les actifs n'étant arithmétiquement pas substituables dans les emplois qui seraient libérés. De plus, il ne faut pas négliger le coût des pensions de retraite supplémentaires qui pèseraient sur la collectivité nationale ; un palliatif est cependant envisagé par des possibilités de limiter le cumul d'une pension avec un revenu d'activité.

Enfin, il ne paraît pas souhaitable d'imposer de façon généralisée et uniforme un abaissement de l'âge de la retraite, alors que la durée de la vie humaine s'est allongée.

Ecartant l'hypothèse d'un abaissement immédiat de l'âge de la retraite, le Plan propose une série de *mesures* dont l'application est *subordonnée à l'évolution économique*.

Trois principes inspirent ce programme : la liberté du choix de l'âge de la retraite à partir de soixante ans par un aménagement des taux des pensions, la liquidation des pensions en deux temps per-

mettant le partage entre l'activité et la retraite, le déplaçonnement du nombre des années de travail retenues pour le calcul des pensions des travailleurs manuels. Ce dernier principe devrait recevoir une priorité qui compléterait les actions prévues en faveur du travail manuel.

De ces différentes mesures est attendue la cessation d'activité de 100.000 personnes entre 1976 et 1980.

3° Troisième option destinée à diminuer l'offre de main-d'œuvre : **l'arrêt de l'immigration qui doit enregistrer un solde net d'actifs nul** au cours du VII<sup>e</sup> Plan, au lieu d'un solde « spontané » de 20.000 par an et d'un apport net de 82.000 par an au cours du VI<sup>e</sup> Plan.

Il ne s'agit évidemment pas de provoquer le départ des deux millions d'étrangers travaillant actuellement en France ; ceci ne serait acceptable ni socialement, ni au point de vue économique. Cette option repose sur le succès du pari de la revalorisation du travail manuel, qui ne peut être qu'une opération de longue haleine.

Le nombre des emplois libérés par les différentes actions tendant à diminuer les ressources en main-d'œuvre est évalué à 200.000 par le dossier quantitatif. Ces actions n'auront donc pas un impact décisif sur le niveau de l'emploi en 1980.

### C. — LES ACTIONS STRUCTURELLES

Beaucoup plus novatrices sont les politiques destinées à « combattre le chômage d'incohérence » en infléchissant la *localisation* et le *contenu des emplois*, en *adaptant le système de formation aux besoins de l'économie* et en renforçant les *services publics* chargés de l'emploi.

1° **La localisation des emplois.** Il s'agit de *maintenir les emplois là où ils existent, d'en créer là où sont les demandeurs* — les Français sont peu enclins à la mobilité géographique — et, en priorité, dans l'Ouest, le Sud-Ouest, le Massif central et les zones de conversion de l'Est et du Nord. Cette politique qui n'est pas nouvelle dans son principe, prend un relief accru. Elle implique deux démarches : la première tend à éviter les fermetures d'entreprises en difficulté, l'autre se propose de susciter des créations ; c'est à ce besoin que répond l'institution récente des comités départementaux de l'emploi.

Une telle évolution ne peut être que le résultat d'un faisceau d'actions convergentes de l'Etat, des collectivités locales, des régions et des partenaires sociaux dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.

2° Le VII<sup>e</sup> Plan ambitionne de **transformer le contenu des emplois et les conditions de travail** ; c'est la première fois qu'un Plan exprime sur ce problème des positions précises et nouvelles réunies dans un P.A.P. n° 12 concernant la revalorisation du travail manuel. Il s'agit d'adapter le travail aux aspirations et aux capacités des Français.

Outre la réduction de la durée du travail précédemment évoquée, sont prévus la réduction de la pénibilité, le renforcement de la sécurité des postes de travail et l'enrichissement des tâches. Trois types de moyens sont proposés pour mettre en œuvre cette politique.

On entend d'abord *développer la prévention et le contrôle de l'inspection et de la médecine du travail*. On envisage notamment d'augmenter de 600 le nombre des contrôleurs et de 700 celui des agents administratifs, d'améliorer le statut des inspecteurs et des contrôleurs du travail, de renforcer les contrôles dans les secteurs de l'agriculture et des transports, d'aménager le statut et d'augmenter les effectifs des médecins inspecteurs du travail. Si l'on ne peut que se féliciter de tels choix, *les moyens retenus ne semblent pas à la mesure de l'énormité de la tâche*.

Pour pallier la *connaissance insuffisante des conditions de travail*, le P.A.P. n° 12 propose la mise en place du système statistique recommandé par le Conseil national de la statistique et la réalisation d'études des relations entre les conditions de travail et le niveau de l'emploi.

Enfin, c'est surtout par la *politique contractuelle* que le Gouvernement entend favoriser l'amélioration du travail manuel. L'Etat donnera l'exemple dans les administrations (modernisation du tri postal dans le P.A.P. n° 12) et les services publics, tels que la S.N.C.F. ou la R.A.T.P. Le Plan prévoit entre l'Etat d'une part, les organisations professionnelles et les entreprises d'autre part, des conventions par branches précisant notamment les incitations ou compensations dont seront assorties les actions de revalorisation du travail manuel.

Le P.A.P. n° 12 prévoit également des actions de formation et de promotion des travailleurs manuels parmi lesquelles il faut citer le projet de création d'un « livret d'épargne manuelle », assorti d'une aide de l'Etat, pour permettre aux ouvriers de moins de trente ans de constituer en huit ans un capital destiné à faciliter leur installation à leur compte.

La majeure partie de la dotation du P.A.P. n° 12 est affectée aux Postes et Télécommunications : 3.330 millions de francs contre 2.861 millions de francs pour les autres actions. Sans sous-estimer l'efficacité des décisions législatives et réglementaires proposées par le P.A.P., il est permis de penser que les crédits prévus n'autoriseront qu'un nombre limité d'actions.

3° Le P.A.P. n° 11 destiné à **améliorer la formation professionnelle des jeunes** contient des palliatifs et une orientation à moyen terme pour mieux adapter le système d'enseignement et de formation à l'offre d'emploi.

Il s'agit d'abord de donner une formation aux quelque 200.000 jeunes qui, chaque année, sortent du système scolaire sans qualification professionnelle, ni formation générale convenables. A cet effet, sont prévus des actions de préformation, des contrats emploi-formation, des stages en entreprise avec possibilité de préembauche dès la période de stage.

Autre aspect de ce programme, le développement des maîtrises de sciences et techniques orientées vers des secteurs professionnels, en collaboration avec les partenaires sociaux. Il est précisé que « l'habilitation à dispenser ces formations tiendra compte des possibilités d'emploi de l'économie ». Ce type d'actions suppose une très bonne connaissance du marché du travail. On perçoit là les limites d'un système de formation à « rentabilité immédiate », sensible aux transformations rapides de l'appareil de production. Il doit être impérativement complété par une amélioration de la formation générale attendue de la loi du 16 juillet 1975 et de la formation continue. Sur ce point, on peut se demander si le régime de formation professionnelle actuel dispense des services à la mesure des contributions qu'il reçoit. Enfin, on peut signaler que le P.A.P. n° 12 prévoit une augmentation de 30 % du nombre des travailleurs bénéficiant des actions de promotion sociale.

4° **Le renforcement des services publics de l'emploi** doit favoriser un meilleur ajustement entre les offres et les demandes d'emploi. Le P.A.P. n° 10 propose de dynamiser l'activité de l'Agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.), trop souvent limitée à un rôle de gestionnaire du chômage, par une extension des compétences de l'Agence et un effort important d'information.

On est frappé par le nombre relativement faible de chômeurs qui trouvent un emploi grâce à l'A.N.P.E. Le P.A.P. prévoit que le secteur public, les entreprises bénéficiant d'une aide de l'Etat et les entreprises ayant une certaine importance, devront obligatoirement communiquer leurs offres d'emplois et qu'une prospection très active

sera faite. Pour ce faire, l'A.N.P.E. se verra dotée de moyens nouveaux : une agence pour 23.000 salariés en 1980, un nombre plus important de chargés d'information et de conseillers professionnels.

On note avec intérêt que le P.A.P. n° 10 recommande un *contrôle étroit du travail temporaire et des cabinets de sélection*. Cette observation aurait pu être complétée utilement par une réflexion sur le recours plus fréquent au contrat de travail à durée déterminée qui actuellement se fait jour et pourrait éventuellement avoir des effets sur le niveau de l'emploi.

Pour améliorer la connaissance de l'emploi, l'I.N.S.E.E. devra rassembler toutes les informations concernant l'emploi et les moyens d'exploitation des données seront renforcés au niveau national et local. En ce domaine, le *Commissariat général du Plan* se voit confier la charge de *proposer une redéfinition des missions des divers organismes qui concourent à l'élaboration de l'information sur l'emploi*, afin de parvenir à une plus grande fiabilité de la documentation.

Cependant, dans le Plan, on aurait souhaité une description des missions respectives des comités et services départementaux et régionaux compétents dans le domaine de l'emploi et une définition des relations de ces organismes avec l'Agence nationale pour l'emploi.

Dans le cadre des études sur l'emploi, il apparaît *indispensable que l'analyse soit effectivement menée avant la fin de 1976* ; en effet, *la coexistence durable de demandes d'emplois et d'offres d'emplois non satisfaites ne paraît pas normale*, même si ce phénomène est observé dans d'autres pays industrialisés. On peut se demander si le système français de garantie incite suffisamment à la reprise du travail.

\*  
\*\*

Au terme de cette étude des problèmes de l'emploi dans le VII<sup>e</sup> Plan, on peut formuler **quelques observations**.

Le plein emploi ne pourra être réalisé que grâce à une croissance forte et non inflationniste.

Malgré des possibilités d'action directe dans les administrations et les services publics, et les moyens d'incitation et de contrôle de l'Etat, *la mise en œuvre des politiques pour l'emploi dépend largement de l'attitude des partenaires sociaux* dont la liberté de négociation est réaffirmée dans le Plan.

D'autre part, comment éviter que la transformation des conditions de travail n'alourdisse les charges des entreprises alors que le VII<sup>e</sup> Plan attend de l'industrie un effort d'autofinancement, un développement compétitif et une contribution importante à l'équilibre des échanges extérieurs ? Le Plan recommande l'élimination des distorsions défavorables à l'emploi dans les décisions d'investissement ; ceci suppose la maîtrise de l'inflation et des conditions de financement plus homogènes qui ne pourront être mises en place que progressivement. Les P.A.P. constituent une contribution importante à l'effort en faveur de l'emploi, mais on ne trouve nulle part une évaluation globale même approximative du coût des mesures préconisées par le Plan.

## II. — L'ÉQUILIBRE EXTÉRIEUR

L'un des objectifs prioritaires du VII<sup>e</sup> Plan est de réaliser un équilibre durable de la balance des paiements. Un rôle fondamental est imparti au commerce extérieur pour réaliser cet objectif. Le Plan a pris pour hypothèse un développement du commerce mondial d'environ 8 % par an et un accroissement du produit intérieur brut de nos principaux partenaires commerciaux inférieur de 1 % à celui de la production intérieure brute française.

Le Plan prévoit simultanément l'amélioration du solde des invisibles. Un programme d'action prioritaire définit des moyens d'accompagnement de l'exportation destinés à améliorer sensiblement l'excédent des échanges de marchandises et à favoriser le développement des services liés aux échanges extérieurs.

Nous analyserons ici les composantes de l'équilibre de la balance des paiements, tant en ce qui concerne les échanges de marchandises que le solde des invisibles. Il nous faudra aussi envisager les aléas de l'équilibre extérieur qui reste étroitement lié aux mouvements de capitaux et aux variations des taux de change.

### A. — LE COMMERCE EXTÉRIEUR

#### 1<sup>o</sup> Contribution de l'agriculture et des industries agricoles et alimentaires à l'équilibre du commerce extérieur.

Le VII<sup>e</sup> Plan attribue un rôle important au secteur agro-alimentaire dans la recherche d'un équilibre satisfaisant de notre commerce extérieur et fixe pour objectif un *excédent des échanges de produits agro-alimentaires de plus de 20 milliards de francs en 1980*, soit le tiers de l'ensemble de l'excédent commercial attendu à cette date.

Ce faisant, il engage une sorte de pari sur l'avenir, qui, bien que reposant sur des bases raisonnables, comporte des risques et suppose des contraintes qu'il convient de ne pas sous-estimer.

#### a) *Des bases raisonnables.*

Il est de fait qu'au cours du VI<sup>e</sup> Plan, la France est devenue systématiquement exportatrice nette de produits agricoles et alimen-

taires. Malgré le quasi-doublement de nos importations de 1970 à 1975, la progression de nos exportations a permis de dégager chaque année un solde excédentaire de notre balance commerciale agro-alimentaire dont le taux de couverture est passé de 97,5 % en 1970 à 113,8 % en 1975, année de mauvaise récolte céréalière et de diminution du commerce international. Le solde a ainsi atteint 2,9 milliards de francs en 1971, 4,9 en 1972, 6,3 en 1973, 10,3 en 1974 et 4,2 en 1975.

Pour la durée du VI<sup>e</sup> Plan, nos exportations agricoles ont représenté 18 % de nos exportations totales, la France devenant ainsi *le second exportateur mondial* de produits agricoles et alimentaires après les Etats-Unis.

Comme l'indique le rapport de la Commission de l'Agriculture et de l'Alimentation, ces résultats très favorables sont dus en grande partie à la politique agricole commune, qui a créé pour nos produits un marché privilégié (où sont écoulés près des deux tiers de nos exportations) dont les avantages (préférence communautaire, prix stables et supérieurs aux prix mondiaux, système des restitutions à l'exportation) l'ont emporté jusqu'à présent sur les inconvénients (restrictions temporaires aux exportations, montants compensatoires monétaires, etc.).

Dans ces conditions, il paraît raisonnable d'assigner des objectifs ambitieux à nos exportations agricoles. Cela paraît d'autant plus fondé que, du fait de la sous-nutrition affectant une grande partie du globe, les besoins alimentaires mondiaux ne semblent pas près d'être couverts. De réelles possibilités d'exportation existent vers les pays solvables de l'Ouest (Japon), de l'Est et du Tiers Monde (groupe des pays de l'O.P.E.P.), de même que vers les pays en voie de développement non solvables. Comme d'autres matières premières, le pétrole en particulier, les produits agricoles peuvent à l'avenir prendre un caractère stratégique, dont il faut, dès aujourd'hui, être à même d'exploiter tous les avantages.

L'objectif d'un excédent très important de notre commerce agricole est donc une priorité acceptable. Cela suppose un vigoureux effort d'exportation — bénéficiant de moyens d'accompagnement appropriés — de nos produits alimentaires bruts ou semi-transformés, et surtout des produits des industries agricoles et alimentaires dont les échanges restent encore déficitaires. Cela exige également la réduction de certaines de nos importations, de protéagineux, de bois et de pâte à papier notamment. Il faut être conscient que le choix d'un tel objectif comporte des risques appréciables.



b) *Des risques appréciables.*

Orienter délibérément notre politique agricole vers l'exportation comporte des risques qui tiennent à la fois à la situation des marchés internationaux, à l'âpreté de la concurrence étrangère, aux conséquences financières des décisions prises et à l'équilibre même des exploitations agricoles.

Choisir une politique résolue d'exportation signifie bien entendu que l'on fera porter désormais nos efforts en priorité sur les marchés extérieurs à la C.E.E., car le débouché communautaire tend de plus en plus à se saturer. Or, *les marchés internationaux sont caractérisés par une grande instabilité* : la demande y est souvent aléatoire et fluctuante, les prévisions sont donc difficiles ; les prix pratiqués sont généralement des prix de braderie, les produits proposés étant des surplus dont les pays producteurs jugent urgent de se débarrasser ; les marchés sont marginaux, donc propices à la spéculation.

S'agissant de *la concurrence étrangère*, il convient de ne pas en sous-estimer l'âpreté. Il n'y aura, en effet, pas de place pour les produits peu compétitifs, aussi bien au niveau des prix qu'au niveau de la qualité. Sur le marché international, notre pays se trouvera confronté à deux sortes de concurrents : le premier sera les Etats-Unis, principal exportateur mondial de produits agricoles dont l'efficacité est redoutable à la fois sur le plan strictement économique et sur le plan politique ; les pays en voie de développement, et principalement les pays méditerranéens, constitueront une deuxième menace, également redoutable, en raison de conditions et de coûts de production très avantageux. Votre Commission regrette vivement, à ce propos, qu'aucune réflexion sérieuse n'ait pu être menée, au cours de la préparation du VII<sup>e</sup> Plan, sur *les conséquences, pour l'agriculture française* en général et celle des régions du midi de la France en particulier, *de la politique méditerranéenne de la C.E.E.* (élargissement à la Grèce, voire à l'Espagne et au Portugal et signature d'accords avec les pays du Maghreb).

D'autre part, *les risques financiers de la politique d'exportation* envisagée sont très réels. Outre le financement des implantations et des réseaux commerciaux à l'étranger, il faudra être en mesure de financer un certain nombre de stocks régulateurs. La charge ne sera-t-elle pas trop lourde en période de contraction des ventes ? Il conviendra aussi de savoir qui la supportera. Au niveau communautaire, les partenaires de la France accepteront-ils de voir s'accroître les dépenses du F.E.O.G.A., dont l'évolution fait l'objet de nombreuses critiques ? Le projet de VII<sup>e</sup> Plan et le rapport de la Commission de

l'Agriculture et de l'Alimentation ont évoqué la possibilité d'une participation financière des agriculteurs à l'effort d'exportation, mais sans en préciser les modalités.

Enfin, avoir une politique exportatrice suppose *une présence permanente sur les marchés étrangers*. On est donc en droit de se demander ce qu'il en adviendra lorsque l'équilibre des exploitations sera compromis par de mauvaises conditions climatiques, comme la sécheresse cette année, ou les intempéries en 1974. Cette fragilité de notre commerce extérieur agricole a trouvé une illustration en 1975, année où la valeur en francs courants de nos exportations a baissé — par rapport à l'année précédente — pour la première fois depuis la création du Marché commun. C'est dire si l'objectif choisi d'un solde excédentaire de plus de 20 milliards de francs en 1980 n'est pas un choix facile. Au surplus, sa réussite est subordonnée à un certain nombre de conditions.

c) *Des conditions à respecter.*

Un certain nombre d'hypothèques et de contraintes pèsent sur la politique choisie. Elles devront être levées si l'on veut réaliser l'objectif proposé par le VII<sup>e</sup> Plan. Elles se situent, d'une part au niveau communautaire et, d'autre part, au niveau national.

— *Le développement de nos échanges agricoles avec les pays tiers passe par un aménagement de la politique agricole commune.* Cela suppose tout d'abord la définition d'une politique commerciale précise, car *jusqu'à présent la C.E.E. n'a pas eu de politique d'exportation définie.* Elle a été constamment en position défensive sur le marché mondial, se contentant de brader ses stocks au lieu d'assurer des courants commerciaux réguliers.

Ainsi que le propose le VII<sup>e</sup> Plan, cette politique commerciale pourrait s'articuler autour de deux axes : l'élaboration de contrats à moyen et long terme avec les pays tiers et la définition d'une politique de stockage. Cette politique commerciale nécessitera d'autre part une adaptation des organisations communes de marché qui devront être modifiées en conséquence en ce qui concerne les prix et la gestion courante.

Dans la mesure où un certain nombre de nos partenaires, et non des moindres, ne partagent pas le point de vue de la France sur cette orientation à donner à la politique agricole commune, il conviendra d'avoir le courage d'en tirer les conséquences. S'il semble difficile d'envisager une rupture avec nos partenaires, la solution proposée par la Commission de l'Agriculture et de l'Alimentation, qui retient la possibilité pour la C.E.E. d'autoriser « les pays à agriculture excé-

dentaire à mener une politique d'exportation spécifique, sous contrôle communautaire et dans un cadre financier permettant le maintien de la solidarité communautaire », recèle certaines ambiguïtés. Il semble pourtant que ce soit la solution de repli la moins mauvaise.

— *Au niveau national, il conviendra également d'adapter la politique agricole à l'objectif d'exportation.* Cette adaptation devra concerner à la fois l'orientation des productions, les structures d'exploitation et l'appareil de transformation et de commercialisation.

— Il sera plus que jamais nécessaire *d'orienter les productions en fonction des débouchés*, en choisissant les produits à encourager, en contrôlant leur volume et leur qualité. Nos productions sont, en effet, souvent inadaptées en qualité, quantité et continuité aux besoins de nos acheteurs potentiels. Il va de soi que les produits pour lesquels nous sommes traditionnellement exportateurs (céréales, boissons, produits laitiers, sucre...) continueront à constituer le point fort de notre politique exportatrice. L'existence de capacités de stockage adaptées est le complément indispensable de la politique d'orientation choisie. Notre Commission a d'ailleurs adopté un amendement sur ce point. (Cf. amendement n° 13.)

Votre Commission approuve la deuxième action du P.A.P. n° 1, destinée à améliorer la productivité des élevages bovins grâce au renforcement de la prophylaxie de la brucellose, dont l'éradication est prévue pour 1980, et grâce aux actions de contrôle et de sélection génétique. On regrettera, mais il était difficile de tout faire en même temps, qu'aucune priorité n'ait été définie pour réduire notre déficit de viande ovine, porcine et chevaline dont l'impact sur notre balance commerciale n'est pas négligeable.

A propos de *la maîtrise de la production et des marchés*, les orientations proposées par le Plan sont raisonnables, mais l'on peut s'interroger sur leur mise en application rapide. En effet, l'adaptation de la politique de soutien des marchés, la fixation des prix agricoles en fonction d'orientations à moyen terme et de critères de qualité, ainsi que la définition d'une politique commerciale raisonnablement exportatrice, dépendent pour l'essentiel des décisions communautaires. La marge de manœuvre du Gouvernement est donc singulièrement limitée en ces matières.

De même la rédaction du rapport est très ambiguë en ce qui concerne la participation financière des producteurs à l'effort d'exportation et à la gestion des marchés. Elle est d'ailleurs en retrait par rapport aux dispositions du VI<sup>e</sup> Plan, qui, en cette matière, sont restées lettre morte.

Sur ce point, votre Commission a adopté un amendement précisant que les producteurs devront participer au soutien des marchés et à l'effort d'exportation. (Cf. **amendement n° 2.**)

— *Les structures de production sont, dans la majorité des cas, inadaptées à l'effort d'exportation.* L'entreprise familiale n'est pas, à l'évidence, à l'échelle du marché mondial. C'est pourquoi, outre la poursuite de la modernisation des exploitations et l'amélioration de leur compétitivité, il est indispensable que l'organisation économique des producteurs et les formules coopératives progressent et atteignent le point de non retour. Le VI<sup>e</sup> Plan a marqué une relative stagnation dans le développement des groupements de producteurs. Le VII<sup>e</sup> Plan doit permettre de compenser cette évolution, grâce au développement des interprofessions dont la loi du 10 juillet 1975 a fixé le cadre.

Votre Commission a estimé nécessaire de compléter le P.A.P. n° 1 par un amendement tendant à souligner l'importance de l'aménagement des structures foncières et à encourager l'installation des jeunes agriculteurs. Cet amendement prévoit notamment le remembrement d'au moins 400.000 hectares par an et le développement des interventions des S.A.F.E.R. (Cf. **amendement n° 14.**)

La nécessité de rendre les aides de l'Etat à la modernisation et à l'équipement de l'agriculture plus sélectives est également retenue. Votre Commission s'en félicite, tout en remarquant que la sélectivité fait l'objet, depuis des années, des discours ministériels mais qu'elle est difficile à mettre en œuvre car elle demande beaucoup de courage politique. C'est pourtant un des moyens privilégiés de réduire les disparités internes à l'agriculture.

— *L'appareil de transformation et de commercialisation des produits agricoles est, sans nul doute, le secteur de la filière agro-alimentaire qui mérite l'effort le plus considérable au cours du VII<sup>e</sup> Plan.* Fortement dispersées, n'ayant pas la dimension européenne, disposant de capacités de financement trop limitées en raison d'une rentabilité réduite, les industries agricoles et alimentaires détiennent une partie essentielle du succès de notre politique exportatrice. Leur restructuration et leur renforcement s'imposent donc. Par la valorisation des produits agricoles qu'elles assurent, elles devraient conquérir des marchés très profitables pour des produits de haute qualité (produits surgelés, plats cuisinés, préparations diverses...). Comme le remarque la Commission de l'Agriculture et de l'Alimentation, si l'effort public d'accompagnement des exportations mérite d'être renforcé et coordonné, il ne saurait se substituer à l'action des firmes elles-mêmes qui devront intervenir plus souvent sur les marchés

extérieurs, en choisissant de s'implanter à l'étranger et de s'adapter à l'évolution des circuits de distribution et des goûts des consommateurs des pays tiers.

Cependant, parmi les aides de l'Etat destinées à financer l'effort d'exportation, la modernisation des firmes et la restructuration du secteur, votre Commission regrette que, dans le P.A.P. n° 1, l'on n'ait pas privilégié les moyens d'éviter que les entreprises agro-alimentaires ne passent sous contrôle étranger. De même, sur le plan sectoriel, des priorités auraient pu être définies en faveur des conserveries de fruits et légumes, des entreprises de transformation des produits à base de viande bovine, des industries de matériel agricole.

Telles sont les principales données qui conditionnent, aux yeux de votre Commission, le succès de la politique d'exportation des produits agro-alimentaires. Elles ne devraient cependant pas faire oublier, ce que le VII<sup>e</sup> Plan semble faire, que la politique agricole n'est pas seulement au service de l'équilibre extérieur français, mais qu'elle est aussi *l'affaire des agriculteurs*. L'évolution de leur revenu au cours des deux dernières années est à cet égard singulièrement préoccupante. Votre Commission regrette en particulier que les propositions formulées par la Commission de l'Agriculture et de l'Alimentation pour réduire les disparités internes à l'agriculture n'aient pas été reprises explicitement. Le VI<sup>e</sup> Plan s'était fixé des objectifs fort louables en la matière et il semble que peu de résultats aient été obtenus. Avec le VII<sup>e</sup> Plan, le Gouvernement semble avoir abdiqué toute volonté de trouver des solutions rapides à ce problème, ce qui est profondément regrettable.

C'est pourquoi votre Commission vous propose un amendement prévoyant que le Gouvernement veillera à ce que la solidarité nationale garantisse une évolution normale du revenu des agriculteurs et prendra les dispositions nécessaires pour réduire progressivement les disparités entre exploitants et entre régions de production. (Cf. amendement n° 1.)

## **2° Le développement des exportations industrielles.**

Le VII<sup>e</sup> Plan prévoit pour 1980 un excédent des échanges de produits industriels de l'ordre de 40 milliards de francs ; le dossier quantitatif évalue ce solde à 38 milliards de francs. Le programme d'action prioritaire n° 9 prescrit que les exportations devront être développées en priorité vers les pays producteurs de pétrole et les pays en voie d'industrialisation du Moyen-Orient, de l'Asie du Sud-Est, de l'Amérique latine et de l'Afrique.

Il s'agit d'abord de consolider les améliorations récentes du solde des échanges de produits industriels enregistré en 1975.

Cependant, la réalisation de cet objectif paraît hypothétique en raison de la faiblesse et des contradictions de nos orientations industrielles.

Trois mots pourraient caractériser sommairement les orientations concernant **la politique industrielle** : lacunes, incertitudes et contradictions ; et ceci est grave, car personne ne conteste cependant que *l'industrie* soit *l'élément moteur de l'économie*, celui auquel on s'en remet pour assurer la croissance, équilibrer la balance des paiements, aménager le territoire et réduire le nombre de chômeurs.

a) *Les lacunes.*

Si l'on considère que les objectifs précis du VII<sup>e</sup> Plan sont exposés dans les vingt-cinq programmes d'actions prioritaires, force est de constater qu'un seul d'entre eux traite directement de l'industrie, et encore sur un plan sectoriel, celui relatif aux petites et moyennes entreprises et à l'artisanat, tandis qu'un autre aborde le problème sous l'angle du commerce extérieur.

Dans l'exposé général, de très brèves allusions sont faites à des secteurs aussi importants que la sidérurgie, l'industrie pharmaceutique ou la mécanique générale et ce, malgré les travaux conduits par quinze groupes de travail sectoriels d'analyse et de prévisions animés par les ministères de tutelle intéressés des différentes branches. Faut-il voir là une preuve d'impuissance politique, d'inadaptation du Plan à nos principes économiques ou simplement convenir de la difficulté de définir une orientation dans la grande incertitude qui caractérise notre époque ?

b) *Les incertitudes.*

Même si la crise pétrolière n'a pas été le seul détonateur de la crise économique ouverte en 1973, elle a du moins conduit la plupart des économistes, assurés jusque-là d'avoir maîtrisé la croissance, à douter désormais de la valeur des prévisions les mieux établies. Ce manque de confiance, peut-être trop systématique, est alimenté par la persistance du désordre monétaire, celle corrélative de l'inflation et l'absence de garanties concernant le prix des matières premières.

Tributaire de l'extérieur à 75 % pour ses produits énergétiques, à 85 % pour ses matières premières, mal protégé de la concurrence étrangère par le tarif douanier de la Communauté, notre pays ne

dispose que de moyens limités pour s'opposer à l'entrée de marchandises en provenance de nations en voie de développement bénéficiant de coûts de production beaucoup plus bas qu'en Europe.

A ceci, il convient d'ajouter que l'action de planification du Gouvernement ne s'exerce efficacement que sur une partie limitée du secteur industriel, les entreprises privées y jouant un rôle prédominant, sans parler de la place non négligeable qu'y occupent les sociétés multinationales dont les centres de décision sont situés hors de France.

Parler dans ce domaine d'incertitudes n'est donc pas une critique et l'on serait plutôt tenté de rendre hommage à ceux qui osent prévoir et prennent ainsi le risque de se voir cruellement démentis.

c) *Les contradictions.*

Plus graves, bien qu'également inévitables, sont les contradictions qui apparaissent entre les principaux objectifs recherchés.

Sans vouloir les relever toutes, nous noterons la difficulté de concilier la progression importante de la production industrielle avec le souci d'économiser l'énergie, de réduire l'inflation et la hausse des prix et d'éviter une croissance trop vive des importations.

d) *Les aspects novateurs.*

Ayant formulé nos critiques, nous nous devons de reconnaître que la politique proposée à notre industrie présente des aspects novateurs et très positifs.

En premier lieu, il n'est plus question comme précédemment d'un développement « tous azimuts ». *L'industrie n'est plus considérée comme une panacée* et le souci d'établir des choix et redéployer notre appareil de production est maintes fois souligné. Notre intégration croissante dans l'économie mondiale nous conduit à faire des choix affinés, en préférant les industries de pointe, créatrices d'emplois de haute qualification (électronique, aéronautique, informatique...), aux industries de main-d'œuvre (textile, chaussure, etc.). Il est tenu compte aussi de l'origine des matières traitées, ce qui engage à donner une priorité, par exemple, à la carbochimie ou à l'industrie alimentaire par rapport à la pétrochimie.

Toujours pour tenir compte de nos échanges extérieurs, l'accent est mis sur des secteurs pour lesquels notre balance est anormalement déficitaire, tels que la machine-outil ou l'ameublement. De plus, l'effort de recherche est encouragé en raison de la nécessité de recourir, dans tous les domaines, à des technologies nouvelles, ne serait-ce que pour économiser l'énergie et lutter contre la pollution.

Enfin, et ceci est dans doute l'aspect le plus original, le VII<sup>e</sup> Plan, sans contester l'intérêt de la grande entreprise, fait une place beaucoup

plus grande que par le passé aux entreprises petites et moyennes et à l'artisanat qui bénéficient, comme nous l'avons indiqué, d'un programme prioritaire, et auxquels on reconnaît, pour la première fois du moins officiellement, un rôle important dans la vie économique et, surtout, une vocation d'animation au niveau régional et local.

Au plan financier, on notera aussi le changement que constitue la préférence donnée à l'autofinancement sur le recours au crédit, ce qui suppose un certain transfert de l'épargne de la consommation vers l'investissement.

Le VII<sup>e</sup> Plan prévoit d'autre part de favoriser le **développement des implantations d'entreprises françaises à l'étranger**, qu'il juge indispensable à la stabilisation des courants d'exportation.

Si la Commission des relations économiques et financières avec l'extérieur s'est montrée favorable sans réserve aux investissements commerciaux, elle a également mis l'accent sur l'utilité des investissements industriels, véhicules privilégiés de la technologie française ; certes, on peut craindre qu'accélération la transformation de la division internationale du travail, ils ne menacent l'emploi dans des secteurs importants de l'économie française. Cette commission a fait cependant valoir qu'il n'était pas possible d'écarter ce risque car il est probable que les investissements dans les pays en voie de développement seront effectués de toute manière par d'autres pays industrialisés.

Quant aux charges de financement qui peuvent peser sur l'équilibre de notre balance des paiements, elles devraient d'abord être couvertes par les entrées de fonds liées aux investissements étrangers en France. De plus, il peut être envisagé de dissocier la politique d'investissement et la politique de financement en exigeant éventuellement que celui-ci soit assuré totalement, ou en partie, par des emprunts locaux ou sur le marché international.

En ce qui concerne *la coopération*, votre Commission souhaiterait que soit multiplié le nombre des lycées techniques et des instituts de formation professionnelle français à l'étranger.

En conclusion, votre Commission note, en dépit des lacunes et contradictions qu'elle a signalées, un souci insuffisamment précisé, mais cependant réel, de définir une politique industrielle plus réaliste que par le passé.

Ceci apparaît, en particulier, dans la préférence accordée à juste titre aux industries d'équipement sur celles réalisant des biens de consommation.

Notre engagement dans l'économie mondiale où une place croissante sera prise par les pays en voie de développement vendeurs de produits incorporant de bas salaires mais acheteurs de matériels élaborés rend impérative cette évolution. Encore convient-il de noter



que certaines industries de pointe utilisent pour la fabrication des composants une main-d'œuvre peu qualifiée qu'elles trouvent à bon compte, notamment dans le Sud-Est asiatique.

Votre Commission se félicite, également, et de façon toute particulière, du rôle reconnu aux petites et moyennes entreprises dont la place est beaucoup plus importante dans les grands pays industriels qu'on ne le croit communément. A ce sujet, elle regrette que leur fonction de sous-traitance n'ait pas été davantage soulignée et encouragée.

En ce qui concerne le financement, elle comprend la préoccupation à laquelle obéit le Gouvernement en recommandant le recours prioritaire à l'autofinancement, mais les pouvoirs publics ne peuvent ignorer que le point noir de notre industrie est précisément la grave situation de trésorerie de la plupart de nos entreprises mises dans l'obligation de conserver depuis deux ans un personnel en surnombre et contraintes, dans le même temps, de freiner la hausse des prix de vente de leurs produits.

Dans ces conditions, n'est-il pas illusoire d'espérer qu'elles puissent faire appel essentiellement à leurs propres ressources pour renouveler et moderniser leur appareil productif ?

### 3° La réduction de la dépendance en énergie et en matières premières.

Les importations d'énergie et de matières premières grèvent lourdement les échanges extérieurs français. Pour pallier cette situation, le VII<sup>e</sup> Plan propose un P.A.P. n° 8 auquel sont consacrés 1.530 millions de francs.

Au cours des quinze dernières années, la *dépendance énergétique de la France* s'est sérieusement aggravée, passant de 50 % en 1963 à 74 % en 1975, les hydrocarbures représentant 62 % de la consommation nationale.

Bien que malsaine, cette situation ne présentait pas d'inconvénient majeur tant que le pétrole restait le moins cher des produits énergétiques et que sa fourniture paraissait garantie ; mais elle est apparue dangereuse et financièrement inacceptable quand le coût de nos **importations de pétrole** s'est trouvé porté **de 12 milliards en 1972 à près de 50 milliards de francs en 1974**, mettant gravement en cause la situation de notre balance des paiements et, partant, de notre monnaie.

Compte tenu du renchérissement des importations de charbon et de gaz, la balance de nos échanges énergétiques est, en effet, passée de — 13,6 milliards de francs en 1971 à — 52,5 milliards

en 1974 et — 49,6 milliards en 1975, chiffres à rapprocher de l'objectif du VI<sup>e</sup> Plan qui, pour cette dernière année, prévoyait un déficit de 19,5 milliards de francs ! C'est donc une perte représentant sensiblement deux mois d'exportations qu'il importe de combler.

a) *La nouvelle stratégie mise en place pour l'énergie.*

Trois observations connexes nous paraissent devoir être faites tout d'abord. En premier lieu, les objectifs définis dans le VII<sup>e</sup> Plan ne représentent qu'une légère inflexion des décisions prises au printemps 1974 et en 1975. En second lieu, le programme nucléaire, pièce maîtresse de notre stratégie énergétique, ne couvre que les trois premières années du Plan. Enfin, s'il apparaît ainsi un certain déphasage au niveau des décisions, les délais dans lesquels celles-ci porteront leurs fruits seront très longs et l'on peut dire dans l'ensemble qu'elles ne produiront pleinement leurs effets qu'à partir de 1985.

Ces réserves faites, les principales mesures prises visent à économiser l'énergie, poursuivre le programme électronucléaire et développer les énergies nouvelles, l'objectif général recherché étant de limiter la consommation totale d'énergie, en 1985, entre 232 et 245 millions de tonnes d'équivalent pétrole (T.e.p.), de plafonner les achats d'hydrocarbures au niveau actuel et de freiner la décroissance de l'utilisation du charbon.

**Economies d'énergie.**

Les mesures préconisées, déjà définies par l'Agence pour les économies d'énergie, visent à limiter l'accroissement de cette consommation à 3 % par an à partir de 1976 au lieu de 5 %, ce dernier chiffre correspondant à la progression antérieurement constatée.

Une première série de mesures concerne *la lutte contre le gaspillage*. On retiendra principalement : la limitation du chauffage domestique (principal consommateur de fuel), la récupération des calories industrielles, la priorité donnée à la voie d'eau et au chemin de fer, dans le domaine des marchandises, et aux transports en commun (notamment urbains) pour les voyageurs ; enfin, la récupération des déchets (ou leur utilisation pour le chauffage urbain).

Un deuxième volet de cette action est le *choix* et le *développement de techniques appropriées* : combinaison optimale de la production de la chaleur et de l'électricité, préférence accordée aux techniques, en particulier chimiques, économies d'énergie, mise en œuvre de pompes à chaleur.

Il appartiendra à l'Agence de financer des opérations de démonstration et de réaliser, si cela est nécessaire, des installations prototypes.

## **Le programme nucléaire.**

Le programme électronucléaire constitue l'élément central de la politique énergétique française, mais ce n'est pas un élément nouveau, les orientations principales ayant déjà été adoptées avant le VII<sup>e</sup> Plan.

Dans le cadre de cette étude, nous retiendrons que les décisions prises, limitées aux années 1976, 1977 et 1978, prévoient la mise en chantier de centrales d'une puissance totale de 17.000 mégawatts. Cet effort d'équipement devrait porter notre capacité productive aux environs de 17.500 mégawatts à la fin de 1980 et de 40.000 mégawatts en 1985.

Les deux conséquences majeures de la mise en service des centrales nucléaires seront la réduction de nos besoins en fuel et le développement très marqué du rôle de l'électricité.

Concernant le premier point, les effets seront directs et indirects. On note, en effet, que les achats d'Electricité de France seront ramenés, de 1975 à 1985, de 14 à 2 millions de tonnes. De plus, la substitution de l'électricité au fuel devrait entraîner notamment dans les domaines de l'industrie et du chauffage domestique de sensibles économies. La répercussion de ces transferts ne peut être mesurée avec précision mais elle risque d'être encore plus grande, s'appliquant à des secteurs qui ont consommé, respectivement, 19,6 millions de tonnes et 26,5 millions de tonnes en 1975.

Cette croissance du rôle de l'électricité, dont la part dans le bilan énergétique serait de 34 % en 1985 contre 22 % aujourd'hui, a fait l'objet d'une étude particulière d'où il ressort que le développement du chauffage électrique permettra sans nul doute une économie sensible de pétrole lorsque l'électricité sera devenue essentiellement « nucléaire » (1).

Certains experts jugent cependant qu'un développement excessif du « tout électrique » constituerait un handicap pour les énergies nouvelles auxquelles il enlèverait un créneau intéressant d'utilisation.

## **Les énergies et techniques nouvelles.**

Les énergies nouvelles jouissent dans certains milieux d'une faveur particulière, notamment chez les écologistes qui soulignent, parfois à tort, leur caractère non polluant (2).

---

(1) Le nucléaire assurera 67 % de la production d'électricité en 1985 contre 8 % aujourd'hui.

(2) On observera, notamment, que les eaux géothermiques sont chargées en sels minéraux et doivent, de ce fait, être réinjectées dans le sol ; que les éoliennes sont inesthétiques et bruyantes et que les capteurs solaires neutraliseraient des surfaces importantes.

On doit cependant admettre que la mise en œuvre de la géothermie, du vent ou du soleil, pose de nombreux problèmes techniques, financiers et même d'environnement et nécessite un important effort de recherche, de démonstration et de promotion.

Même en appliquant à ce domaine une politique volontariste, ces énergies ne pourraient fournir, *en 1985*, que 3 millions de T.e.p. représentant 1 % de nos besoins.

Plus intéressantes apparaissent en définitive, à court et moyen termes, la recherche d'hydrocarbures dans les grands fonds, l'utilisation de l'hydrogène comme vecteur thermique, la gazéification du charbon et la valorisation de la chaleur, tous objectifs explicitement prévus par le programme d'action prioritaire.

### **Le charbon.**

Il importe d'établir sur ce point une distinction entre deux objectifs trop souvent confondus : l'utilisation du charbon et la production nationale de houille.

La Commission de l'Energie recommande une stabilisation de la consommation au niveau de 45 millions de tonnes (soit 30 millions de T.e.p.) jusqu'en 1985. Le maintien à un tel niveau ne devrait pas poser de problème jusqu'en 1980, mais ultérieurement, les achats d'E.D.F. et les besoins du chauffage domestique diminueront. Seule la sidérurgie représente un débouché garanti à long terme et l'on ne peut guère escompter de l'industrie qu'elle double sa consommation, ce qui supposerait de coûteux investissements.

Les experts estiment cependant que l'abondance des ressources en charbon sur la planète et leur heureuse répartition doivent être prises en considération, la mise en œuvre de techniques de gazéification ou de liquéfaction permettant sans doute de remédier aux inconvénients inhérents aux caractéristiques de ce combustible.

Quant au recours à la production nationale, il n'est pratiquement pas traité par la Commission de l'Energie, mais on peut déduire de façon indirecte, des renseignements communiqués, que les fournitures de nos trois principaux bassins devraient décroître lentement, de 25 à 20 millions de tonnes de 1975 à 1985.

Compte tenu de la mauvaise qualité des veines et du charbon extrait, ainsi que des coûts élevés de production, il est à prévoir qu'un certain nombre de sièges miniers devront être fermés, en particulier dans le Nord - Pas-de-Calais. La croissance des importations s'avérera donc indispensable.

La France, dont les réserves commercialisables ne dépassent pas 550 millions de tonnes, est sur ce point dans une situation beaucoup moins favorable que celle de l'Allemagne fédérale ou de la Grande-Bretagne qui disposent de ressources cent fois supérieures aux nôtres.

### Aspects financiers.

Le montant des dépenses d'investissements énergétiques est l'un des plus élevés de ceux prévus au Plan, puisqu'il atteint 129,7 milliards de francs contre 88,8 pour la période couverte par le VI<sup>e</sup> Plan.

L'effort principal concerne l'énergie nucléaire qui nécessitera à elle seule 64 milliards pour les centrales et plus de 7 pour le cycle du combustible (enrichissement et retraitement de l'uranium). Encore n'est-il pas tenu compte des dépenses éventuelles d'engagement d'une deuxième usine d'enrichissement qui s'avérera sans doute nécessaire. De plus, une incertitude pèse sur le coût des centrales, compte tenu, en particulier, des exigences de sécurité. On notera, à ce propos, que les dépenses d'investissement sont passées, du 1<sup>er</sup> janvier 1975 au 1<sup>er</sup> janvier 1976, de 1.850 francs à 2.150 francs par kilowatt-heure (kWh) installé. Ceci n'infirme cependant nullement l'intérêt de cette technique, puisque le prix de revient du kWh nucléaire se situe ainsi à 7,6 francs contre 11,5 à 12 pour le kWh thermique au fuel.

b) En ce qui concerne *les matières premières*, le Plan recommande le recyclage des matériaux usagés et des déchets, un doublement de la production minière métropolitaine, une diversification des sources d'approvisionnement qui devrait résulter des actions de coopération dans les pays en voie de développement qui disposent de ressources minières. Le P.A.P. n° 8 prévoit la constitution d'une filière intégrée complète pour le cuivre qui bénéficiera d'aides de l'Etat pour la prospection, la mise en exploitation des gisements et certaines opérations de transformation.

Indépendamment du P.A.P., le Plan recommande la consolidation des positions françaises dans les domaines des forages sous-marins à grande profondeur, de la recherche et du traitement des nodules métalliques et de l'exploitation des sables et graviers marins. Sur ces points, votre Commission a adopté un amendement précisant que la technologie française devrait être développée et valorisée et que l'avance acquise en ces domaines devrait être exploitée et exportée systématiquement. (Cf. amendement n° 10.)

Malgré l'intérêt de toute action tendant à réduire la dépendance en matières premières, il faut être conscient des limites de cette

politique, les ressources minières inexploitées du sous-sol de la France étant relativement restreintes. C'est donc essentiellement en contrôlant les besoins et en développant le savoir-faire qu'on peut espérer améliorer la position française en ce domaine.

## B. — LES INVISIBLES

Le VII<sup>e</sup> Plan prévoit de diminuer le solde déficitaire des invisibles de 10 à 5 milliards de francs en 1980. Pour atteindre cet objectif, les actions spécifiques sont prévues dans plusieurs domaines :

### 1° Les transports internationaux.

Trop souvent, les marchandises françaises sont acheminées par des transporteurs étrangers. Pour pallier cette situation, surtout en ce qui concerne les transports maritimes, un plan de développement de la Marine marchande a déjà été mis en œuvre pour augmenter la capacité de la flotte française de 60 % en cinq ans.

Au cours du débat en Commission, on a souligné la nécessité de prévoir *systématiquement* dans les accords commerciaux que les exportations de marchandises devront utiliser les services et les transports français.

En ce qui concerne les opérations annexes aux transports, le Plan met l'accent sur la restructuration des professions trop dispersées, notamment les auxiliaires des transports et les sociétés de commerce international ; il prescrit également la simplification et la normalisation des procédures administratives et commerciales. Il faut souligner que ces recommandations n'ont rien de nouveau et qu'elles ont été formulées à plusieurs reprises au Sénat, lors des débats budgétaires.

Dans le cadre du développement des transports maritimes, il est prévu d'augmenter la capacité de traitement des marchandises diverses des trois grands ports français de 17 millions de tonnes en 1974 à 26 millions de tonnes en 1980, grâce à la construction d'équipements spéciaux.

Cette action a pour but de récupérer les trafics actuellement détournés vers les ports étrangers.

Sans sous-estimer l'utilité de cet effort d'équipement, il faut être conscient que ces aménagements ne parviendront pas seuls à ramener vers les ports français l'intégralité du trafic qui transite actuellement par Anvers ou Rotterdam.

2° **Les assurances** sont également visées par le programme d'action prioritaire et le rapport de la Commission des relations économiques et financières avec l'étranger estime que les assureurs français devraient couvrir 50 % du commerce extérieur national en 1980, au lieu de 25 % aujourd'hui. C'est là aussi une recommandation déjà formulée à de nombreuses reprises.

3° **Les voyages** : le développement du tourisme étranger en France figure dans le programme d'action prioritaire mais ne s'agit-il pas d'un rappel pour ordre lorsqu'on voit la modicité des dotations budgétaires affectées annuellement à la promotion du tourisme français à l'étranger ?

4° **Les transferts de salaires des travailleurs** : on peut espérer améliorer ce poste en raison du ralentissement de l'immigration déjà décidé et du développement prévu de la coopération technique des Français à l'étranger qui devrait résulter de contrats conclus avec des pays en voie de développement.

5° D'autre part, le Plan recommande le **développement de la recherche scientifique** qui donne lieu à un flux direct d'exportations en matière de brevets et d'ingénierie. En 1975, les résultats obtenus sont relativement satisfaisants. L'excédent dégagé pour les produits de la recherche, les revenus de la propriété intellectuelle et les grands travaux est supérieur à 4,5 milliards de francs malgré un déficit de 1,4 milliard de francs du poste « brevets et redevances ». Les pays de l'O.C.D.E. représentent 40 % des opérations, tandis que celles effectuées avec le Moyen-Orient n'en constituent que 15 %. Ce dernier chiffre devrait pouvoir être amélioré, notamment grâce au développement de la coopération technique.

Le développement de la recherche scientifique constitue un facteur important de la compétitivité de l'agriculture et de l'industrie et du dynamisme des exportations. De ce point de vue, le VII<sup>e</sup> Plan insiste d'abord sur la nécessité d'assurer une meilleure coopération entre la recherche publique et l'industrie par le perfectionnement des procédures d'incitation ; celui-ci pourrait notamment être effectué sur la base des propositions du rapport du groupe de travail présidé par M. Poignant. En outre, la pénétration de la recherche dans les industries traditionnelles et, plus particulièrement, dans les moyennes et petites entreprises, serait facilitée par une déconcentration des procédures aux différents niveaux de l'information, de la promotion et de la préparation des dossiers.

L'ensemble des propositions concernant le développement de la recherche figure dans le P.A.P. n° 25 pour lequel votre Commission

a adopté un amendement identifiant le ministère chef de file et les ministères participants (Cf. **amendement n° 23.**)

En conclusion, il faut souligner que, malgré un faisceau d'actions destinées à favoriser l'équilibre des échanges extérieurs, la réalisation de celui-ci conserve un caractère aléatoire ; en effet, celui-ci dépend étroitement des variations des taux de change susceptibles d'avoir des effets mal contrôlés sur le commerce extérieur et sur les mouvements de capitaux.

On est forcé de constater aujourd'hui l'absence d'un système monétaire international efficace. Il est donc très difficile de se protéger contre les incohérences des mécanismes actuels. La réalisation de l'équilibre extérieur demeure donc incertaine.



### III. — L'ÉQUILIBRE DES PRIX ET DES REVENUS

« L'inflation doit être combattue avec détermination et ténacité », telle est la ligne de conduite du Plan qui fixe pour objectif de revenir le plus rapidement possible à un taux d'augmentation des prix de la production intérieure brute inférieur à 6 % par an, à comparer aux taux supérieurs à 10 % enregistrés pendant les deux dernières années du VI<sup>e</sup> Plan. La réalisation d'un tel objectif exige une politique particulièrement ferme et un changement des comportements des agents économiques. C'est d'ailleurs l'hypothèse retenue par le dossier quantitatif, qui suppose que les salariés, les entrepreneurs individuels et les entreprises « anticipent une *modération considérable du rythme d'inflation* » et que les mécanismes de formation des revenus permettent une progression plus homogène des différentes catégories de revenus.

Complétant le financement contrôlé des investissements et le rétablissement de l'équilibre des finances publiques, la modération de l'évolution des prix et des revenus doit permettre de maîtriser l'inflation.

#### A. — L'ÉVOLUTION DES PRIX

Le dossier quantitatif met en évidence un taux de croissance moyen des prix de la P.I.B. de 7,5 % par an pendant la période 1975-1980, voisin du rythme d'inflation de nos partenaires commerciaux ; mais il est précisé que *cette moyenne ne peut résulter que d'une forte décélération de l'inflation en début de période*, car, en fin de période, on peut craindre une inflation provoquée par l'épuisement des gains de productivité dus à la reprise actuelle, et par un accroissement de la demande privée.

1° Le VII<sup>e</sup> Plan se propose d'**éliminer les causes d'inflation structurelle** résultant des rigidités de l'appareil productif, des tensions du marché du travail, de l'urbanisation rapide ; certains de ces problèmes ont été évoqués précédemment et l'on a pu constater les limites prévisibles des actions envisagées. Enfin, peut-on vraiment attendre par exemple de la réforme de l'urbanisme et de la politique foncière une maîtrise suffisante des coûts fonciers et l'arrêt total de la spéculation sur les terrains urbains ?

D'ailleurs, même le succès de ces actions ne peut éviter la pression sur les coûts des hausses erratiques des cours des matières premières.

## 2° La politique de la concurrence.

C'est le deuxième moyen proposé par le Plan pour limiter les hausses de prix ; il s'agit ainsi de provoquer le retour à une économie libérale réelle en matière de prix.

Le Plan précise :

« La concurrence constitue un facteur déterminant de modération des hausses de prix. » Dans ces conditions, on aurait souhaité trouver des propositions plus développées et plus concrètes sur ces problèmes. La politique proposée comporte deux volets.

a) Le premier volet est le *renforcement de la répression en matière d'ententes, d'abus de position dominante et de pratiques commerciales restrictives ou déloyales*. On annonce le dépôt d'un projet de loi sur la concurrence.

Le contrôle des concentrations est prescrit, mais le bien-fondé de certaines d'entre elles est reconnu.

Dans cette politique, le rôle majeur revient à la Commission technique des ententes. On peut s'interroger sur l'efficacité de ce système qui pratique plus volontiers la recommandation et la transaction que la répression ; on peut se demander si la législation actuelle est vraiment une arme dissuasive à l'égard des ententes et des pratiques restrictives.

Les bases légales sont, pour le droit commun, les articles 419 et suivants du Code pénal, auxquels s'est ajoutée la législation spécifique de l'ordonnance du 30 juin 1945 sur les prix. Ce dernier texte prévoit que la Commission des ententes peut être saisie par le Ministre chargé de l'Economie, soit se saisir d'office, soit être consultée par les juridictions. La Commission technique des ententes émet un avis sur l'opportunité de soumettre ou non les infractions à la juridiction correctionnelle. Le Ministre lui-même, après avoir reçu l'avis de la Commission, peut choisir entre la transmission du dossier au Parquet ou le règlement à l'amiable. Le texte insiste sur la nécessité de l'action curative ou éducative plutôt que sur la répression. D'ailleurs, d'après les témoignages du Directeur général du Commerce et des Prix et du Président de la Commission technique des ententes, entendus par le

Conseil économique et social (1), « les poursuites correctionnelles, par leur caractère même, ne se conçoivent normalement que pour des faits d'une gravité exceptionnelle ». Ceci d'ailleurs est matérialisé par le fait qu'environ 5 % seulement des dossiers examinés par la Commission technique des ententes sont ensuite transmis au Parquet aux fins de poursuites.

On voit donc les limites de la procédure actuelle et la nécessité de maintenir l'article 419 du Code pénal qui, seul, permet la constitution de partie civile des citoyens qui s'estiment victimes d'ententes ou de pratiques restrictives.

Il faut enfin préciser que l'article 85 du Traité de Rome interdit tous accords et toutes pratiques concertées tendant directement ou indirectement à empêcher, restreindre ou fausser le jeu normal de la concurrence.

Si l'on veut faire du contrôle des ententes et de la concurrence une arme contre la hausse des prix, il apparaît indispensable de revoir la législation applicable en ces domaines.

b) Le *deuxième aspect* de la politique de la concurrence définie par le Plan concerne les *conditions d'exercice de certaines professions* dont les restrictions devront être limitées à ce qui est nécessaire à la protection des consommateurs.

Ce texte peu explicite vise-t-il les pharmaciens ou d'autres professions bénéficiant d'un *numerus clausus* ?

Le Comité des revenus et transferts a signalé dans son rapport les effets regrettables des restrictions à l'accès dans certaines professions qui bénéficient de rentes de situation importantes. Il a insisté notamment sur les effets de la patrimonialité des charges et des clientèles, ainsi que des cartes professionnelles obligatoires pour exercer certaines professions.

Cette observation n'a d'ailleurs rien de nouveau : le Comité Rueff-Armand, en 1959, avait déjà largement développé ces thèmes et proposé des remèdes.

La seule mesure préconisée dans le Plan est *un élargissement de la compétence de la Commission technique des ententes qui pourrait être consultée sur les dispositions concernant l'exercice de diverses professions dans la mesure où celles-ci pourraient avoir une incidence sur la concurrence.*

---

(1) Cf. Rapport de M. Jean de Précigout, au nom du Conseil économique et social sur la réglementation de la concurrence, des ententes et des positions dominantes en France et dans la C.E.E. élargie (15 mai 1974).

Sur ces problèmes, on aurait souhaité trouver dans le Plan un développement plus long et plus précis et, notamment, connaître l'appréciation du Gouvernement sur les propositions du Comité des revenus et transferts.

### 3° La politique des prix.

Le Plan énonce que la politique des prix sera modelée en fonction du degré de concurrence. Les moyens de cette politique sont l'ouverture vers l'extérieur qui doit permettre un ajustement des prix à un niveau convenable et le renforcement des contrôles sur les secteurs où la concurrence est limitée ou complètement absente.

Pour l'industrie est prescrit un retour progressif à la liberté des prix et l'application éventuelle du prélèvement conjoncturel.

En ce qui concerne le commerce, c'est le contrôle des marges qui doit contenir la hausse des prix. Il apparaît important que cette recommandation soit effectivement appliquée ; en effet, au cours du VI<sup>e</sup> Plan, certaines baisses de prix à la production, en particulier pour les produits agricoles, n'ont pas été répercutées au niveau de la distribution. Enfin, pour les services, est prévu le contrôle des prix.

On peut regretter que le Plan n'ait pas retenu les propositions du Comité des revenus et des transferts pour certaines professions, en particulier pour les circuits de vente des produits parapharmaceutiques et d'hygiène, et pour les tarifs des notaires ou des architectes.

\*  
\*\*

A propos de la politique de la concurrence et des prix, il faut être conscient des limites de ces actions, en particulier en raison du nombre trop restreint des fonctionnaires affectés aux tâches de contrôle et du rôle croissant des sociétés multinationales qui, plus facilement que d'autres entreprises, peuvent échapper à ce type de législation ; il en est de même sur les marchés qui sont en situation d'oligopole.

## B. — LA MAITRISE DES REVENUS NOMINAUX

L'objectif du Plan est de rapprocher l'évolution des revenus nominaux des évolutions de pouvoir d'achat cohérentes avec l'objectif de réduction des inégalités et compatibles avec le maintien des équilibres économiques.

Le dossier quantitatif du Plan prévoit une augmentation annuelle du taux de salaire horaire moyen de 12,3 % pendant la période du Plan. Pour les revenus des ménages, ce même dossier prévoit des évolutions différenciées selon les catégories de revenus : plus de 5,3 % par an pour les salaires nets, 1,3 % par an pour les revenus bruts des entrepreneurs individuels et 3,2 % par an pour les autres revenus directs.

En ce qui concerne les revenus non salariaux, des résultats sont attendus de la politique de la concurrence et des prix exposée précédemment.

Cependant, les effets de cette politique devront être mesurés par les études que les différents ministères mèneront sur l'évolution et les mécanismes de formation des revenus des différentes professions ; ceci entre dans l'ensemble des mesures prévues par le Gouvernement pour mieux connaître les revenus. Il faut préciser que le Commissariat général du Plan reçoit compétence pour suivre l'ensemble de ces études et pour adresser périodiquement un compte rendu au Conseil central de planification.

En ce qui concerne les revenus salariaux, le Gouvernement se propose de parvenir à une réelle transparence des conventions collectives. Il est précisé qu'il devra fournir aux partenaires sociaux toutes les informations nécessaires pour que les négociations sur les salaires respectent les perspectives de croissance de l'économie nationale. L'Etat lui-même devra montrer l'exemple dans le secteur public et semi-public et par son action sur le S.M.I.C.

Il pourra également favoriser l'extension du champ d'application et l'élargissement du contenu des conventions collectives en proposant des mesures législatives ou en prenant des décisions réglementaires.

En ce domaine, les planificateurs français se sont inspirés du modèle de l'Allemagne fédérale. Cependant, *il existe en France des obstacles à cette politique* ; en effet, les partenaires ont des positions différentes sur ces problèmes en France et en Allemagne : les syndicats de la R.F.A. sont plutôt des gestionnaires alors que les syndicats français sont plutôt contestataires ; d'autre part, la République fédérale allemande vit mieux que la France dans un système libéral car les disparités de l'appareil productif et les distorsions des hausses de salaires sont plus fortes en France qu'en Allemagne. Certes, le Plan se propose précisément de transformer cette situation mais on ne peut attendre un changement radical rapide des mentalités. Il faut donc être conscient que le climat des négociations collectives et les résultats de celles-ci ne peuvent se transformer que progressivement.

L'évolution des revenus nominaux constitue sans nul doute l'hypothèse fondamentale du VII<sup>e</sup> Plan ; or, le rapport ne peut indiquer, sans tomber dans un irréalisme évident, aucune méthode sûre ni aucune action ferme qui permettrait de modérer cette évolution. Seuls, la généralisation des conventions collectives et l'élargissement de leur contenu sont cités comme moyens de maîtrise de l'évolution et de la répartition des revenus salariaux.

Votre Commission est parfaitement consciente de l'impossibilité de parvenir actuellement à une intervention autoritaire en ce domaine ; c'est pourquoi il lui paraît en effet que les initiatives contractuelles doivent être encouragées autant qu'il est possible. Il lui semble nécessaire de mettre l'accent sur deux points :

— *la revalorisation des salaires les plus bas* et, en particulier, des salaires des travailleurs manuels ne sera effective que si un glissement généralisé de tous les niveaux de salaires est évité ; or, il semble peu probable que cette amélioration relative se produise et se perpétue s'il n'y a pas — sur ce point précis — un accord entre le Gouvernement, le patronat et les syndicats. Une véritable politique des revenus est manifestement aujourd'hui impossible, mais un ensemble d'accords contractuels, à ce propos, doit être réalisable ;

— les salariés seront d'autant plus tentés de maîtriser l'évolution moyenne de leurs rémunérations nominales que les revenus non salariaux connaîtront eux-mêmes une évolution modérée.

Sur ces problèmes il paraît utile de rappeler ici les termes de la conclusion du rapport du Comité du financement :

« Dans l'avenir immédiat, le succès de la lutte contre l'inflation restera étroitement lié à une évolution des revenus plus modérée qu'au cours des dernières années. Si les comportements des partenaires sociaux n'étaient pas modifiés sur ce point, cette modération continuerait de dépendre de façon trop exclusive des contraintes qu'exercent de manière tardive, brutale, et en définitive inefficace, la concurrence internationale et la politique monétaire. »

## IV. — LES ÉQUILIBRES FINANCIERS

### A. — LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

#### 1° Une meilleure orientation de l'investissement.

Le taux d'investissement global dans la production intérieure brute devrait s'établir à près de 29 %, soit à un niveau comparable à la moyenne de ceux des années 1970-1974, le taux d'investissement productif se situant entre 18 et 19 % en 1980. Les commerces, les services et l'agriculture devraient connaître une progression moins rapide de leurs investissements afin de permettre le financement d'un volume d'investissements industriels en forte croissance.

La projection cohérente avec les objectifs du VII<sup>e</sup> Plan fait apparaître les résultats suivants :

Part des investissements dans la production intérieure brute (en pourcentage).

	1965	1970	1975	1980
Investissements .....	16,7	28,8	28,8	28,9
dont :				
Investissements productifs .....	15,3	5,3	17,1	18,6
Logement .....	7,6	7,5	7,6	6,4
Administrations .....	3,8	3,8	3,9	3,7

Evolution annuelle de l'investissement.

	1965-1970	1970-1975	1975-1980
Productif .....	8,4	3,4	7,5
Logement .....	5,5	3,4	2,5
Administrations .....	7,2	4,3	4,5

Afin de favoriser cette orientation qui nécessite une inflexion importante par rapport au passé, le Plan recommande un retour à une plus grande neutralité des conditions de choix des investissements dans les différents secteurs auquel contribueront l'application de la

politique des prix et le maintien de taux d'intérêts positifs en termes réels pour la généralité des emprunteurs ; en outre, il propose de rendre plus sélectif qu'actuellement l'accès aux conditions de financement très privilégiées dont bénéficient certains secteurs.

Votre Commission est, de manière globale, en accord avec le choix qui consiste à orienter l'investissement de manière privilégiée vers l'industrie. Lors de l'examen de l'orientation préliminaire, elle avait tenu à signaler que la baisse d'efficacité du capital pouvait notamment s'expliquer par le développement anarchique des investissements dans certains secteurs de services (par exemple, les guichets bancaires). Cette réorientation de l'investissement du secteur des services vers le secteur industriel pourrait se faire notamment sous l'effet d'une politique des prix bien menée qui modifierait les rentabilités relatives de ces deux secteurs.

En revanche, le déplacement de l'investissement en logements vers l'investissement industriel devrait se faire par une modification des avantages conférés à l'épargne et à l'investissement en logements. Le placement immobilier est des plus rentables puisqu'il résiste à la dépréciation monétaire en se valorisant, en moyenne, à un rythme annuel compris entre 6,5 et 8,5 %, ce qui correspond à un taux de rentabilité brute de plus de 15 % par an, si l'on tient compte du rendement annuel (loyer), et même davantage du fait des avantages fiscaux. Un tel rendement est largement supérieur à celui que procure un investissement industriel et la réorientation de l'épargne nécessite donc une remise en cause des avantages conférés à l'investissement en logement.

Cependant, votre Commission souhaite que ces avantages ne disparaissent pas complètement lorsque l'investissement en logements est destiné à l'acquisition d'une résidence principale et qu'elle n'a donc pas directement le caractère d'un placement. L'exigence d'amélioration du cadre de vie passe en effet primordialement par l'habitat. De plus, l'épargne dégagée par un ménage pour l'acquisition de son logement n'est vraisemblablement pas susceptible d'être reportée intégralement sur un placement qui permettrait d'orienter cette épargne vers l'industrie ; bien souvent, en effet, cette épargne résulte d'une restriction de la consommation qui trouve sa seule motivation dans la perspective de disposer d'une résidence plus spacieuse, plus confortable ou mieux située. Que la motivation disparaisse et il y aura grande chance pour que l'épargne cesse de se former et pour que la consommation du ménage s'accroisse d'autant.

Le VII<sup>e</sup> Plan prévoit, par ailleurs, un financement privilégié pour les petites et moyennes entreprises, ainsi que pour l'artisanat (1). Le

---

(1) Programme d'action prioritaire n° 3 : favoriser le développement des entreprises petites et moyennes et de l'artisanat.



financement en fonds propres externes lors de la création ou du développement des entreprises petites et moyennes bénéficiera de l'impulsion donnée à l'action des sociétés de développement régional. De plus, les caisses de crédit agricole devraient être habilitées à consentir des prêts sur ressources bonifiées aux entreprises artisanales en milieu rural.

## **2° Un développement de l'épargne des ménages.**

Le financement des investissements durant le VII<sup>e</sup> Plan repose sur un redressement de l'épargne propre des entreprises (le taux d'autofinancement dans l'industrie devrait être de l'ordre de 75 à 80 %) et, surtout, sur un développement de l'épargne des ménages.

A cet égard, l'action doit être double puisqu'elle doit consister :

- à développer le montant global de l'épargne des ménages ;
- à privilégier les placements à plus long terme.

a) *Maintenir le taux d'épargne des ménages à un haut niveau.*

Le VII<sup>e</sup> Plan propose de maintenir le taux d'épargne à un niveau d'au moins 17 % ; dans la projection associée à ces objectifs ce taux atteint 17,5 %.

Ce taux élevé ne pourra être atteint que si une série d'actions incitatrices importantes est mise en œuvre afin d'influer sur le comportement des ménages. En effet, la situation des années à venir, telle que l'exprime la projection associée au VII<sup>e</sup> Plan, est peu favorable au développement de l'épargne des ménages pour trois raisons qui se conjuguent :

1° La réalisation d'une politique de revalorisation des bas salaires et du travail manuel et de réduction des inégalités implique des transferts de revenus à des ménages dont la propension à épargner est plus faible ; le comité du financement estime qu'il en résulte un abaissement, en quelque sorte mécanique, du taux global d'épargne des ménages que l'on peut chiffrer à 0,5 %.

2° La croissance en termes réels du revenu disponible des ménages se situera nettement en retrait de celle qui a été enregistrée au cours des années 1970-1974 ; le maintien du taux d'épargne signifie que les ménages accepteront un ralentissement du rythme de progression de leur consommation ; les taux de croissance annuelle de la consommation des ménages qui apparaissent dans le dossier quantitatif relatif aux perspectives de développement au cours du VII<sup>e</sup> Plan, sont en effet les suivants :

1965-1970 :	+ 4,9 %
1970-1975 :	+ 5,1 %
1975-1980 :	+ 4,2 %

La part de la consommation des ménages dans la production intérieure brute qui est passée, de 1970 à 1975, de 63,8 % à 68,7 %, devrait ainsi retomber, en 1980, à 63,6 %.

3° Le niveau de l'investissement en logement des ménages devrait décroître par rapport aux années passées ; or, l'investissement en logements est une des principales motivations d'épargne pour les ménages.

b) *Privilégier les placements à plus long terme.*

Comme les V<sup>e</sup> et VI<sup>e</sup> Plans, le VII<sup>e</sup> Plan constate l'ampleur du désajustement qualitatif entre l'épargne et l'investissement ; alors que les investissements exigent des immobilisations longues, les ménages continuent de marquer une très nette préférence pour l'épargne liquide, ce qui oblige les intermédiaires financiers à pratiquer une importante « transformation ».

Le VII<sup>e</sup> Plan, comme les précédents, recommande à cet égard une accentuation de la hiérarchie des taux d'intérêts ; la rémunération de l'épargne devrait être d'autant plus forte que son immobilisation est longue. Des actions sont énumérées qui visent notamment à privilégier la rémunération de la partie stable des dépôts effectués sur les comptes ou livrets et à assurer une rémunération positive réelle aux placements obligataires.

Votre Commission ne peut qu'applaudir à l'énoncé de ces objectifs, *mais elle demeure sceptique quant à leur réalisation effective.*

La stabilisation de l'épargne liquide peut certes être encouragée de nombreuses façons, mais, dans bien des cas, ce n'est pas la restauration d'une hiérarchie plus forte des taux qui amènera l'épargnant à modifier son comportement car les motivations qui portent à constituer une épargne à court terme (qui est souvent une épargne de précaution) sont fort différentes de celles qui animent un actionnaire ou un obligataire. De plus, l'épargne liquide constitue une catégorie très hétérogène et se révèle parfois d'une stabilité globale remarquable (dépôts sur livrets des caisses d'épargne, par exemple).

Mais l'objectif qui paraît le plus éloigné et le plus difficile à atteindre est celui du développement de l'épargne des ménages. Compte tenu du contexte, il s'agit en effet d'obtenir que les ménages, qui verront leurs revenus nominaux croître à une allure moins rapide, les prélèvements obligatoires occuper une part plus grande de leurs revenus, leurs revenus disponibles réels connaître une croissance plus

faible et qui ne seront pas motivés par la constitution d'une épargne destinée à leurs investissements propres (c'est-à-dire à leurs logements), acceptent volontairement une évolution modérée de leur consommation afin de maintenir ou même d'améliorer leur taux d'épargne.

Or, l'expérience a montré que l'épargne financière des ménages (c'est-à-dire la part de leur épargne qui n'est pas destinée au logement) a en large part un caractère résiduel ; c'est ainsi que l'on a quelquefois observé qu'un accroissement des impositions sur les revenus des ménages était compensé par une diminution de leur taux d'épargne.

Avec l'évolution des revenus nominaux, le maintien d'un taux élevé d'épargne des ménages constitue la **seconde hypothèque majeure du VII<sup>e</sup> Plan.**

## B. — L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

L'objectif du VII<sup>e</sup> Plan est le retour à l'équilibre à moyen terme des finances publiques assorti de deux priorités :

— rétablir l'équilibre du budget de l'Etat et préserver celui de la Sécurité sociale ;

— veiller à ce que le besoin d'endettement net des collectivités locales reste supportable.

Le dossier quantitatif joint au VII<sup>e</sup> Plan fait apparaître un important besoin de financement comme on peut le voir sur le tableau ci-dessous :

**Capacités et besoins de financement des administrations.**

(En milliards de francs courants.)

	1970	1973	1974	1975	1980
Etat .....	7,2	9,3	9,4	— 27,3	11,2
Sécurité sociale .....	5,8	4,9	7,1	3,5	— 0,7
O.S.P.A.E. (1) .....	— 1,3	— 1,7	— 2,3	— 6	— 5,5
Collectivités locales .....	— 5,4	— 5,2	— 7,9	— 2,4	— 15,6
Autres administrations .....	0,2	0,4	0,7	0,8	—
<b>Total .....</b>	<b>6,5</b>	<b>7,7</b>	<b>7</b>	<b>— 31,4</b>	<b>— 10,6</b>

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

Source : Rapport de la Commission du développement. — Annexe quantitative.

### 1° L'Etat.

Afin de réaliser l'équilibre du budget, le Plan recommande des actions qui touchent à la fois les recettes et les dépenses.

Le montant des subventions de l'Etat aux entreprises publiques devrait être stabilisé en valeur réelle, ce qui implique que les tarifs des entreprises publiques progressent à un rythme comparable en moyenne à celui des prix de la production intérieure brute. En d'autres termes, cela signifie que l'Etat doit renoncer à faire croître plus lentement les tarifs des entreprises publiques dans le but de ralentir l'inflation ; une telle politique (dont les prix d'E.D.F. ont fourni une parfaite illustration) ne peut qu'encourager une mauvaise allocation des produits fournis par ces entreprises et fausser les mécanismes économiques.

Pour les services collectifs, priorité sera accordée aux dépenses de fonctionnement qui permettent une utilisation optimale des équipements existants plutôt qu'à la réalisation d'équipements neufs.

Les dépenses civiles de l'Etat devront croître chaque année de l'ordre de 4 % en francs constants, ce qui conduira les administrations à procéder à une réaffectation de leurs moyens actuels. Suivant l'exemple de la III<sup>e</sup> République, on pourrait envisager de réaliser des économies dans le budget de l'Etat ; cependant, compte tenu de la rigidité qui caractérise les dépenses de fonctionnement (qui sont constituées pour une large part par les rémunérations des personnels), il est vraisemblable que les ajustements qui devront être réalisés porteront essentiellement sur les dépenses d'équipement. On ne peut que s'inquiéter de la compatibilité de ces ajustements avec les exigences d'une amélioration du cadre de vie.

Afin de couvrir ces dépenses, il sera nécessaire de procéder à une augmentation d'un point de la part des prélèvements obligatoires dans la production intérieure brute. Comme le montre le tableau suivant, cet accroissement résultera d'une augmentation des recettes fiscales de l'Etat :

**Part des prélèvements obligatoires par agent.**

(En pourcentage de la P.I.B.)

AGENTS	1970	1973	1974	1975	1980
Etat .....	20,8	19,4	20,7	19	20
Collectivités locales .....	3,7	4,5	3	4,7	4,5
Sécurité sociale .....	15,1	15,6	16,3	18,1	18,3
O.S.P.A.E. ....	0,1	0,4	0,4	0,6	0,6
Total .....	39,7	39,9	40,4	42,4	43,4

Afin de ne pas compromettre le dynamisme de l'appareil productif et de contribuer à la restauration de l'équilibre financier des entreprises, le surcroît d'imposition portera surtout sur le revenu des ménages, à la fois par un élargissement de l'assiette et par la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. De ce fait, le prélèvement fiscal subira des modifications dans son détail ; le Plan analyse de la façon suivante la décomposition de ce prélèvement :

**Part des prélèvements fiscaux.**

(En pourcentage de la P.I.B.)

NATURE DU PRELEVEMENT	1970	1973	1974	1975	1980
Impôts directs .....	7,8	7,7	8,6	8,1	9,3
Impôts indirects .....	16,8	16,7	15,6	16,6	15,9
Total des impôts .....	24,6	24,4	24,2	24,7	25,2

Source : Rapport de la Commission du développement. — Annexe quantitative.

## 2° La Sécurité sociale.

Le VII<sup>e</sup> Plan s'interdit d'envisager une budgétisation plus poussée qu'actuellement des dépenses de la Sécurité sociale. L'équilibre de cette dernière ne peut, en conséquence, résulter que d'une modération de ses dépenses et d'un accroissement des cotisations sociales.

Il est ainsi prévu une croissance annuelle des prestations sociales de l'ordre de 7 %, c'est-à-dire nettement supérieure à celle de la production intérieure brute, en raison de l'évolution particulièrement rapide des dépenses de retraite et d'assurance maladie.

Le Plan met l'accent sur l'effort qu'il faut entreprendre pour maîtriser la progression des dépenses d'assurance maladie.

Afin, là encore, de contribuer à la restauration de l'équilibre financier des entreprises, il est en outre prévu d'équilibrer entre les employeurs et les assurés les éventuelles majorations des taux de cotisation.

## 3° Les collectivités locales.

Le besoin de financement des collectivités locales sera fort important en 1980 comme le montre clairement le tableau consolidé que l'on peut voir plus haut (cf. page 47).

Or cet important déficit dû aux équipements collectifs que les collectivités locales, du fait de la carence de l'Etat, doivent prendre en charge, ne fait pas l'objet de recommandations ou de solutions particulières dans le rapport du VII<sup>e</sup> Plan.

Votre Commission doit même s'étonner de constater que certaines propositions contenues dans le Plan soient largement en retrait sur les mesures annoncées l'an dernier, au Sénat, par le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur. Celui-ci avait en effet déclaré que le fonds d'aide à l'équipement local serait alimenté par deux sources principales : d'une part, une fraction du produit du versement pour dépassement du P.L.D. institué par la loi financière discutée récemment par le Parlement, et, d'autre part, un apport net du budget de l'Etat ; le transfert des ressources de l'Etat devait progresser chaque année jusqu'à ce qu'il atteigne un montant équivalent à la fiscalité indirecte, c'est-à-dire la T.V.A. qui grève les équipements des collectivités locales.

Or le Plan prévoit simplement que le montant du fonds d'équipement des collectivités locales, créé et doté d'un milliard et demi de francs en 1976, devra croître régulièrement pour atteindre 5 milliards de francs au terme du VII<sup>e</sup> Plan, c'est-à-dire 1980. Compte tenu de la hausse des prix prévue par le Plan lui-même, un montant de 5 milliards de francs 1980 représente *une augmentation tout à fait insuffisante*. C'est pourquoi votre Commission souhaite que la dotation de ce fonds en 1980 atteigne 5 milliards de francs 1975. (Cf. amendement n° 7!)

## DEUXIÈME PARTIE

---

### LE NOUVEAU CONTENU DE LA CROISSANCE

L'aspect le plus original et le plus intéressant du VII<sup>e</sup> Plan est la volonté de donner un nouveau contenu à la croissance. On ne se propose plus seulement de produire davantage d'objets, davantage de biens, davantage de services, on entend satisfaire les aspirations des citoyens à la **qualité de la vie**.

Cette politique exige un effort financier important ; c'est pourquoi elle est en même temps l'aspect le plus menacé du Plan. Si la hausse des prix ressurgit, comment résister à la tentation de choisir la solution la moins coûteuse à court terme, même si celle-ci obère l'avenir à moyen terme ?

C'est sous **trois aspects** que nous analyserons le nouveau contenu de la croissance défini par le VII<sup>e</sup> Plan : d'abord en ce qui concerne *l'aménagement du territoire*, puis *le cadre de vie* ; nous analyserons, enfin, *les propositions tendant à réduire les inégalités*.

## I. — L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Peut-on dire qu'il y a une nouvelle conception de la politique d'aménagement du territoire ? Les conditions dans lesquelles le VII<sup>e</sup> Plan souligne les problèmes et définit les objectifs semblent l'indiquer.

Toutefois, on peut s'interroger sur la portée concrète de cette prise de conscience et de ces intentions. En effet, l'ampleur des problèmes et la multiplicité des objectifs ne peuvent que susciter des craintes, si l'on considère les orientations et les moyens préconisés.

### A. — *UNE NOUVELLE CONCEPTION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE*

Le chapitre IV du VII<sup>e</sup> Plan est intitulé : « Les Français sur leur territoire ». Il définit, à grands traits, les orientations principales de la politique d'aménagement du territoire. La présentation de celle-ci permet de dégager quatre caractéristiques fondamentales :

- une prise de conscience accrue des problèmes ;
- une accentuation de l'ampleur et de la diversité des objectifs ;
- une nouvelle définition géographique des objectifs ;
- une généralisation des moyens engagés à tous les secteurs d'équipement et d'activité.

#### 1<sup>o</sup> **Une prise de conscience accrue des problèmes.**

C'est en termes nets et quasi dramatiques que le VII<sup>e</sup> Plan décrit les inconvénients des déséquilibres territoriaux. Il y voit, en effet, une source d'obstacles au plein emploi, de freins au dynamisme démographique, de processus inflationnistes cumulatifs et, même, de tensions sociales. A la limite, l'origine de tous les maux dont souffre notre pays se trouverait, au moins en partie, dans la mauvaise répartition géographique des hommes et des activités sur le territoire national.

Ce sombre tableau ne s'embarrasse pas de certaines contradictions, d'ailleurs. Alors que l'un des points forts, sinon le point fort, du



VII<sup>e</sup> Plan est la poursuite d'une puissante industrialisation, le chapitre VI précise que « le mouvement de concentration et d'urbanisation lié à l'essor industriel qu'a connu notre pays a atteint ses limites ». Et de citer, parmi les plus graves tares, la densification excessive de certaines zones, les coûts exagérés, les gaspillages et les nuisances. Dénoncer ces dommages et vouloir y mettre fin est juste et bon.

Encore ne faut-il pas oublier que, jusqu'ici du moins, il n'a guère été possible de concilier l'industrialisation avec les impératifs que recouvre l'expression nouvelle de qualité de la vie, aussi vague que généreuse.

Une autre contradiction implicite réside dans le choix proclamé de « limiter la mobilité géographique » des hommes. Certes, on précise que, désormais, il faut rechercher une « meilleure distribution territoriale des facteurs de production », qui serait d'ailleurs « facilitée par les tendances au fractionnement et à la dispersion des activités industrielles ». Cette déclaration d'intention et cette affirmation laissent quelque peu sceptique. Leur entrée dans les faits ne paraît ni facile, ni évidente.

Toutefois, puisque nous nous efforçons ici de porter un jugement sur la nouvelle conception de l'aménagement du territoire, nous devons souligner le caractère positif de cette meilleure prise de conscience des inconvénients de la situation actuelle. Nous étudierons ultérieurement la cohérence entre les objectifs et les moyens.

## **2<sup>o</sup> Une accentuation de l'ampleur et de la diversité des objectifs.**

Le souci de faire de la politique d'aménagement du territoire une politique globale coïncide avec une multiplication des objectifs qu'elle se fixe. Le VII<sup>e</sup> Plan souligne que l'utilisation des outils classiques ne suffit plus et que ce sont désormais l'ensemble des actions conduites par l'Etat qui doit prendre en compte l'organisation de l'espace national. A dire vrai, il n'y a pas, sur ce point, de novation véritable, chaque action d'équipement de la collectivité ayant toujours fait partie de la politique d'aménagement du territoire. Le faire en le disant peut apparaître intellectuellement plus satisfaisant. Mais ce qui importe véritablement, c'est que l'action des administrations prenne activement en compte cette orientation fondamentale. Sur ce point, le VII<sup>e</sup> Plan se borne à prévoir la mise en place de moyens propres à mesurer les effets territoriaux des actions et des dépenses des administrations. Ceci n'est pas suffisant pour permettre de penser que la volonté de celles-ci sera toujours conforme à l'orientation tracée.

Autre signe du souci de cohérence globale : les pouvoirs publics s'efforceront d'harmoniser les politiques régionales des pays de la

Communauté européenne et de renforcer l'efficacité des actions communautaires, notamment de celles relevant du nouveau Fonds européen.

Enfin, le Plan souligne la nécessité d'inciter les collectivités territoriales à contribuer à la politique d'aménagement du territoire. A dire vrai, ces collectivités n'ont guère besoin d'une telle incitation. Toutefois, la procédure des programmes d'action prioritaire d'initiative régionale et locale (P.A.P.I.R. et P.A.P.I.L.) est intéressante. Il faut que ces programmes concourent de manière significative à la poursuite des objectifs d'aménagement. L'annexe du VII<sup>e</sup> Plan énumère les principaux domaines dans lesquels de tels programmes paraissent pouvoir être établis et ceux-ci n'ont qu'un rapport direct assez lointain avec l'aménagement du territoire proprement dit.

D'ailleurs, il est permis de se demander si P.A.P.I.R. et P.A.P.I.L. apportent beaucoup de nouveauté. Régions et collectivités locales peuvent déjà prendre des initiatives dans les domaines considérés. Quant à la phrase selon laquelle « l'Etat accueillera favorablement les propositions de programmes », on peut s'interroger sur sa portée réelle. Quelle forme prendra cet « accueil favorable » ?

Cette politique globale se fixe des objectifs de plus en plus divers. Cette nouvelle orientation doit ainsi concerner l'ensemble des régions du pays, en visant essentiellement à enrayer l'effondrement démographique de certaines zones rurales et à maîtriser la croissance urbaine. On mesure ainsi les visées très vastes de ce Plan qui, finalement, devra toucher à tous les domaines. Ce « totalitarisme » finalement inquiète, car, il paraît remettre en cause la crédibilité du Plan, comme nous l'expliquerons plus loin.

### 3° Une nouvelle définition géographique des objectifs.

En même temps qu'elle se généralise pratiquement à l'ensemble de l'espace national, la politique d'aménagement du territoire affine ses objectifs géographiques.

#### a) L'espace rural.

S'agissant de l'espace rural, il semble que le recensement de 1975 ait constitué le signal d'alarme. Il a révélé en même temps qu'une aggravation de la dépopulation de nos campagnes, l'apparition d'une nouvelle zone de dépression démographique, allant des Ardennes à l'Ariège en englobant l'ensemble du Massif central. Ces deux évolutions préoccupantes ont conduit à engager des actions plus décidées, et qu'on peut espérer décisives, qui s'articulent autour de la nouvelle politique des contrats de pays. Celle-ci doit permettre à la fois de

revitaliser les petites villes et de maintenir dans l'espace rural environnant une population jeune, qui pourra trouver des emplois sur place.

Cette action repose également sur des mesures en faveur de l'extension ou de la création, dans les campagnes, d'entreprises petites ou moyennes, voire artisanales. Il s'agit également de conserver ou même d'implanter des services collectifs satisfaisants, de créer des équipements touristiques. Naturellement, chaque fois que cela sera possible, il faudra favoriser l'installation de jeunes agriculteurs.

b) *L'espace urbain* fait aussi l'objet d'une politique volontariste plus globale et plus diversifiée, en vue d'assurer sa sauvegarde naturelle et humaine. L'espace urbain, qui bénéficie depuis longtemps de mesures spécifiques importantes, connaît un nouvel infléchissement sensible de la politique qui le concerne.

Après la politique des métropoles d'équilibre, le VII<sup>e</sup> Plan mise désormais sur les villes moyennes — en gros de 20.000 à 200.000 habitants — qui ont connu la plus forte croissance des diverses catégories de villes, entre 1968 et 1975. Ces villes paraissent mieux adaptées à l'échelle humaine et leur répartition couvre mieux l'ensemble du territoire.

Comme nous l'avons dit plus haut, l'accent est également mis sur les petites villes, qui doivent éviter la dévitalisation des zones rurales, en retenant sur place les jeunes qui, jusqu'ici, partaient vers les villes moyennes ou grandes.

c) *Les zones spécifiques.*

D'autres zones géographiques font désormais l'objet de mesures particulières. Il s'agit d'abord de celles qui, en raison de leur fragilité, doivent bénéficier d'actions spécifiques. C'est principalement le cas de zones côtières, dont l'encombrement a atteint les limites de l'acceptable et qu'il convient de protéger contre une occupation anarchique et une détérioration des sites.

Des actions sont également prévues pour la montagne, en tenant compte des caractéristiques propres à chaque massif.

Enfin, les zones frontalières, souvent handicapées par la proximité de régions étrangères particulièrement dynamiques, feront, elles aussi, l'objet de mesures destinées à assurer à la fois leur protection et leur développement.

d) *La stratégie par grandes zones.*

Pour adapter la politique d'aménagement du territoire aux réalités et aux besoins de chaque région, le VII<sup>e</sup> Plan définit des priorités par grandes zones.

Dans *le Bassin parisien*, il s'agit de réduire la domination de Paris, en développant au maximum les villes de la couronne, en modifiant l'organisation des communications régionales et en développant les universités.

Dans *les régions du Nord et de l'Est*, outre la poursuite d'une politique de reconversion des industries en déclin, qu'il faut d'autant plus accélérer qu'elle tend à piétiner, il s'agit de rénover le patrimoine bâti et de rattraper les retards en matière de services collectifs.

*Le grand delta méditerranéen* verra une active politique en faveur des villes petites et moyennes, destinée à ralentir la croissance des agglomérations lyonnaise et marseillaise. Toutefois, dans ces dernières, certaines activités de niveau supérieur seront développées (services, recherche, universités).

*Le Languedoc* est dans une situation particulière et difficile. Peu industrialisé, dominé par la monoculture de la vigne, il requiert des mesures de premier développement (industrialisation, diversification des cultures), dont le caractère élémentaire n'exclut pas la difficulté.

*La Corse* fait l'objet à la fois d'un programme décennal de développement et de la mise en œuvre du principe dit de la continuité territoriale.

*La façade atlantique et le grand Ouest* souffrent de nombreux handicaps. L'industrialisation récente y reste fragile. L'isolement par rapport aux zones fortes de la Communauté européenne est toujours grand. Les mesures requises concernent donc aussi bien les problèmes structurels d'emploi que ceux relatifs aux réseaux de communications.

Le développement de la façade atlantique impose notamment le développement de Brest, de Nantes-Saint-Nazaire et de Bordeaux-Le Verdon. Mais les réalisations industrielles et portuaires doivent y être faites en prenant en compte les impératifs écologiques.

Enfin, les trois métropoles de Nantes, Bordeaux et Toulouse recevront d'importantes activités de services.

*Le Massif central* est victime d'une accélération du dépeuplement et de l'affaiblissement économique. Un programme d'ensemble y a été lancé en vue de réaliser des liaisons de désenclavement, de favoriser

l'implantation d'activités nouvelles industrielles et touristiques, de mettre en valeur les ressources agricoles et forestières et de maintenir partout les services publics nécessaires.

#### 4° Une généralisation des moyens engagés.

Tous les secteurs d'équipement et d'activités doivent contribuer à cette politique d'aménagement du territoire tous azimuts.

##### a) *Les transports.*

Le VII<sup>e</sup> Plan prévoit des investissements particulièrement importants en faveur du système de transports. Deux programmes d'action prioritaires figurent dans le Plan : l'un tend à désenclaver l'Ouest, le Sud-Ouest et le Massif central ; l'autre à réaliser la liaison fluviale mer du Nord - Méditerranée.

Le Plan prévoit un effort remarquable de *développement et d'aménagement des réseaux autoroutiers et routiers et d'amélioration des liaisons ferroviaires*. Une dotation budgétaire de 5.790 millions de francs est affectée à ces travaux.

Il s'agit de construire ou de moderniser les grands axes transversaux et d'améliorer les moyens de transport dans l'ouest de la France et le Massif central.

L'existence de réseaux de transports rapides est absolument indispensable pour réaliser une véritable politique d'aménagement du territoire. On note avec intérêt la construction d'autoroutes dans l'Ouest, le Sud-Ouest, le Massif central et la liaison entre Sud-Est et Sud-Ouest (Bordeaux-Narbonne).

La Commission approuve en particulier les améliorations prévues pour les liaisons ferroviaires ; celles-ci répondent en effet à une préoccupation de développer les transports collectifs qui ont des avantages évidents, notamment du point de vue des économies d'énergie.

Par contre, votre Commission a regretté que les propositions de la Commission des Transports et des Communications n'aient pas été retenues explicitement dans le Plan en ce qui concerne l'importance de l'entretien des réseaux de transports existants ; en effet, la France dispose de nombreuses voies de communication et *il est souvent plus rentable d'entretenir le réseau existant* que de créer de nouveaux équipements très coûteux et dont l'utilité n'est pas toujours évidente.

Cette observation est surtout valable pour les routes et les voies navigables.

A propos des routes, on aurait souhaité que la suggestion d'un contrôle strict de la réglementation applicable aux transporteurs routiers soit évoquée dans le Plan.

### *La liaison fluviale mer du Nord-Méditerranée.*

Le projet de relier le Rhin à la Saône par une voie navigable à grand gabarit n'est pas nouveau et certains ajouteront : hélas ! car aucune réalisation n'a fait l'objet, depuis soixante-quinze ans, d'autant d'engagements aussi solennels des chefs d'Etat et de Gouvernement sans parler des Ministres.

Pour s'en tenir aux premiers, on ne compte pas moins de trois déclarations du général de Gaulle, cinq de M. Pompidou et deux de M. Giscard d'Estaing affirmant que cet équipement, qui intéresse 18 départements de l'Est et du Sud-Est, serait mené à bien. Il fallut cependant attendre le VII<sup>e</sup> Plan pour que ce projet fasse l'objet d'un programme prioritaire chiffré.

En ce qui concerne ces prises de position, nous rappellerons seulement qu'à l'occasion de la discussion du V<sup>e</sup> Plan, M. Georges Pompidou avait déposé *une lettre rectificative* appuyée par la déclaration suivante : « Le Gouvernement a tranché. Il a décidé de réaliser l'axe mer du Nord-Méditerranée sous la forme d'un réseau de voies navigables à grand gabarit ininterrompu avec deux branches, l'une vers l'Alsace et le Rhin, l'autre vers la Moselle ».

En dépit de cette prise de position, seuls sont poursuivis, de 1966 à 1970, l'aménagement de la Moselle, celui du Rhône et de la Saône et celui de la section Rhin-Mulhouse.

Le VI<sup>e</sup> Plan était moins affirmatif encore que le V<sup>e</sup> Plan à propos de l'ensemble de l'ouvrage et l'aménagement de la Moselle se poursuit avec un important retard, de même que celui de la Saône et du Rhône.

Seul élément positif, une étude technique du coût de l'ensemble de la liaison confiée à la C.N.R. (1) évalue celui-ci à 5,6 milliards de francs. En outre, une étude économique effectuée pour le compte du Ministère de l'Équipement conclut à une rentabilité directe se situant entre 2,5 et 4,5 %.

A l'orée du VII<sup>e</sup> Plan, l'axe Saône-Rhône est à peu près terminé, à l'exception du barrage de Vaugris (à la hauteur de Vienne), des écluses d'Ecuelles et de Pagny sur la haute Saône, et de la déviation de Mâcon. A partir du Rhin, le canal est ouvert jusqu'au port de Mulhouse, mais la traversée de cette ville n'est toujours pas entreprise.

---

(1) Compagnie Nationale du Rhône.

Dans le VII<sup>e</sup> Plan, en matière d'investissements, deux éléments nouveaux sont à retenir : la traversée de Mulhouse et l'achat des trois quarts des terrains nécessaires à la réalisation de la liaison entre Mulhouse et Saint-Symphorien-sur-Saône.

Le coût de l'ouvrage peut apparaître élevé, mais il doit être rapproché des sommes déjà dépensées sur le Rhône, la Saône, la Moselle et le Rhin, soit 22 milliards de francs.

La rentabilité économique de cet investissement est *incontestablement faible*, mais l'effet induit doit être pris en considération ; l'expérience de certains aménagements tels que celui du Neckar ou du Mein en Allemagne, du grand canal d'Alsace et de la Seine ou de l'Oise en France, a montré que la voie d'eau à grand gabarit favorisait l'*implantation de la grande industrie*. On a parlé, à titre indicatif, de la création de 150.000 emplois dans la région intéressée.

Il apparaît, en définitive, que la réalisation de la liaison mer du Nord-Méditerranée est un objectif à long terme, en particulier en raison des problèmes posés par le financement de cette opération qui exigera notamment une participation des collectivités locales évaluée à 20 % du montant total des travaux.

Sans remettre en cause la priorité définie par le Plan, votre Commission insiste sur la nécessité de ne pas imputer une part trop grande du budget des voies navigables à la réalisation de la liaison Rhin-Rhône ; il lui apparaît en effet nécessaire de ne pas grever trop lourdement le budget des voies navigables et de mener de pair les opérations Seine-Est et Seine-Nord.

Pour la liaison Rhin-Rhône elle-même, votre Commission souhaiterait que soient réalisés en premier les travaux intéressant *le sud de cette voie* afin de rentabiliser les investissements déjà exécutés sur le Rhône.

#### b) *Le développement des télécommunications.*

Un des obstacles majeurs à la réussite complète de la politique française d'aménagement du territoire et d'amélioration du cadre de vie réside, depuis toujours, dans l'insuffisance criante de notre réseau de télécommunications. Dans ce domaine, la France reste très en retard sur les autres pays industrialisés, avec une densité téléphonique inférieure à celles de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne, de la Suisse et de la Suède.

Malgré la réalisation à 108 % des objectifs du VI<sup>e</sup> Plan, la France souffre encore d'une grave pénurie dans un secteur essentiel. Ceci constitue une gêne certaine pour les entreprises qui sont implantées en province et contrecarre les efforts entrepris en faveur d'une

réelle décentralisation. De même, le téléphone apparaît comme un moyen important pour réduire les inégalités sociales et l'isolement rural, les catégories défavorisées et les milieux ruraux étant actuellement les moins bien équipés et les plus mal desservis.

Conscient des inconvénients de la situation, le Gouvernement a décidé de faire de l'amélioration de l'équipement téléphonique du pays *un des points forts du VII<sup>e</sup> Plan*.

Le programme d'action prioritaire n° 4 prévoit, en effet, que les engagements financiers pour cet objectif seront de 104,4 milliards de francs 1975 et de 93,7 milliards de francs en crédits de paiement. Le financement serait assuré aux deux tiers par autofinancement et pour un tiers par emprunt sur le marché financier. Afin de disposer des ressources nécessaires, l'évolution des tarifs sera sensiblement égale à celle du prix de la P.I.B.

Ce programme comporte deux objectifs. D'abord, réduire le délai moyen de raccordement téléphonique de un an, actuellement, à trois mois et demi en 1980. Ensuite, élever la qualité du service au niveau des normes internationales, qu'il s'agisse de la qualité des lignes d'abonnés (taux de dérangement et délai de remise en état) ou de la qualité des communications (attente de tonalité et efficacité).

Grâce à un effort aussi important, le nombre des lignes principales passerait de 7 millions à la fin de 1975 à 15,5 millions en 1980 et à 19,3 millions en 1982. En outre, les équipements seront dimensionnés en vue d'atteindre les objectifs retenus pour la qualité du service.

La réalisation de ces objectifs devrait enfin donner à notre pays, d'ici à la fin du quinquennat, le réseau de télécommunications correspondant à son degré d'évolution économique et social.

En ce qui concerne plus particulièrement l'aménagement du territoire et le cadre de vie, il devrait créer les conditions permettant de mettre fin à une pénurie et à des difficultés d'un autre âge. On observera également que ce *programme sera créateur de très nombreux emplois*, aussi bien dans le secteur public que chez les fournisseurs. Le nombre des emplois créés pendant la durée du Plan est évalué à 90.000. A cet égard, ceci peut jouer un rôle important pour mieux relancer l'activité économique dès le début du Plan. A terme, le développement industriel et technologique engendré par la réalisation de ce programme devrait donner à la France une capacité importante d'exportation, qui contribuerait donc à l'équilibre de nos échanges extérieurs.

Ces perspectives séduisantes appellent cependant certaines observations. La première concerne l'utilisation ultérieure du potentiel industriel considérable dont la France va se doter, lorsque notre pays



sera enfin convenablement équipé en matière de télécommunications. L'activité essentielle dans ce domaine sera alors l'entretien et la modernisation du réseau mis en place. Si l'on considère que la durée normale de fonctionnement des équipements généraux est d'environ trente ans, l'industrie française devra trouver, au plus tard à la fin des années 80, de vastes débouchés sur les marchés extérieurs, où la concurrence risque d'être acharnée.

En sens inverse, on peut se demander si les prévisions relatives à la demande en matière de télécommunications ne seront pas dépassées. L'exemple du VI<sup>e</sup> Plan montre que, malgré un important effort d'équipement, la situation demeure mauvaise parce que la demande a crû beaucoup plus fortement que prévu. Le développement économique, l'évolution du mode de vie peuvent, en effet, provoquer une accélération de l'augmentation des besoins.

c) *La promotion des entreprises petites et moyennes et de l'artisanat* constitue, parmi les thèmes du VII<sup>e</sup> Plan, celui où se concilient le plus naturellement les préoccupations, en d'autres temps jugées contradictoires, d'efficacité économique et de qualité de la vie.

Longtemps considérées comme un héritage du passé, ces entreprises apparaissent désormais sous un jour nouveau : elles constituent à la fois **le cadre le mieux adapté à l'épanouissement personnel** et le moyen d'assurer une croissance plus harmonieuse.

Ces activités apportent d'abord à l'individu *un mode de travail* plus propice à l'enrichissement de la personnalité, soit parce qu'elles lui permettent de maîtriser l'organisation de son travail, soit parce que la petite dimension des unités de production donne à chacun la possibilité d'exercer des responsabilités de plus grande importance. De plus, une telle forme d'activité est indissolublement liée, en ce qui concerne l'artisanat et le commerce, à la qualité de la vie en société, en raison de la nature des rapports humains qu'elle implique tant pour les producteurs que pour les consommateurs.

Enfin, ces activités contribuent au *bien-être collectif*. Pour cette raison, il importe de les maintenir pour l'animation des villes comme des campagnes où existe une tradition de savoir-faire ; il faut les créer dans les villes nouvelles à peine d'y stériliser la vie locale. Au surplus, ces activités ne sont pas seulement facteur de vitalité sociale mais également de dynamisme économique.

Le développement des petites et moyennes entreprises apparaît en effet comme un moyen de stimuler la croissance par le renforcement du tissu industriel.

Il faut d'abord signaler la création récente d'un délégué à la petite et moyenne industrie chargé, sous l'autorité du Ministre de

l'Industrie et de la Recherche de coordonner les actions ou de proposer les mesures destinées à promouvoir l'activité de ce type d'entreprise. Les procédures de financement des investissements — désormais étudiées dans un Conseil du crédit à l'artisanat — ont fait l'objet de diverses améliorations qu'il s'agisse des crédits distribués par le F.D.E.S., les banques populaires ou le Crédit agricole ou des primes d'installation en milieu urbain ou rural pour lesquelles plus de six cents demandes ont été satisfaites depuis le début de l'année. Sur ce plan, comme sur celui de la réforme du Code des marchés publics ou de l'aide à l'exportation, les mesures prévues par le programme d'action prioritaire n° 3 ne font que poursuivre la politique déjà engagée depuis la loi d'orientation sur le commerce et l'artisanat. On regrettera cependant que ne soit pas réaffirmée à cette occasion la volonté du Gouvernement de respecter l'échéance du 31 décembre 1977 pour l'harmonisation des charges auxquelles sont soumis les artisans et commerçants.

D'autre part, le programme d'action prioritaire n° 3 propose un ensemble de mesures parmi lesquelles on peut citer une aide de l'Etat aux sociétés de développement régional qui décident de financer des petites entreprises. Cependant, ces petites et moyennes entreprises, ainsi que l'artisanat, ont un rôle décisif en ce qui concerne l'emploi, non seulement du fait des perspectives à long terme telles qu'elles sont par exemple évoquées par le rapport Gruson qui souligne l'importance pour l'avenir des activités d'entretien et de réparation mais parce que, dès aujourd'hui, l'artisanat semble souffrir d'un déficit structurel de main-d'œuvre. De récentes enquêtes ont bien fait ressortir ce phénomène : en octobre 1975, malgré la récession qui affectait les secteurs du bâtiment et des travaux publics, les parts d'offres d'emplois non satisfaites sont pour ces deux secteurs de plus de 50 %.

Aussi le VII<sup>e</sup> Plan dispose-t-il que le régime de l'apprentissage sera réformé pour lui permettre de fournir la main-d'œuvre nécessaire. Conformément au programme d'action prioritaire n° 3 qui prévoit que les premières mesures seront prises dès 1976, un récent Conseil des Ministres a annoncé que serait déposé, avant la prochaine session, un projet de loi simplifiant les procédures et aménageant les charges liées à l'apprentissage : il s'agit notamment de l'agrément tacite du maître d'apprentissage en cas de silence de l'administration et de la prise en charge par l'Etat des cotisations de sécurité sociale dues au titre de la part patronale, la part ouvrière devenant forfaitaire. Si l'on peut ainsi espérer diminuer la réticence manifestée par beaucoup d'artisans à prendre des apprentis, on peut craindre, en revanche, que reste sans solution le problème du manque d'attrait de ce mode de formation pour des jeunes qui, dès seize ans, désirent obtenir un plein salaire même au détriment de leur qualification professionnelle.

De ce point de vue, la mise en place du contrat emploi-formation ne peut qu'accélérer ce processus sans créer pour autant une main-d'œuvre qualifiée.

## B. — COHÉRENCE DES OBJECTIFS ET DES MOYENS DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'ampleur et la diversité des objectifs de la politique d'aménagement du territoire préconisés par le VII<sup>e</sup> Plan posent évidemment la question des moyens disponibles. Une telle action tous azimuts est-elle réalisable ?

Nous examinerons cette question à plusieurs points de vue :

- des choix ne sont-ils pas nécessaires entre des objectifs multiples ?
- certains objectifs ne sont-ils pas contradictoires ?
- d'autres politiques globales ne vont-elles pas entraver celle d'aménagement du territoire ?
- les entreprises et l'Etat accepteront-ils les contraintes de la politique d'aménagement du territoire ?
- les moyens de « suivi » statistique sont-ils suffisants ?

### 1° La multiplicité des objectifs.

Dans la mesure où il vise à rétablir des équilibres géographiques que l'évolution économique normale a détruits ou n'a pas su établir, l'aménagement du territoire implique non seulement une action volontariste mais aussi des choix. Il faut agir dans les zones en difficulté, en favorisant le développement de certaines activités.

A cet égard, le VII<sup>e</sup> Plan paraît trop général. La multiplication de ses objectifs à l'ensemble des régions et des secteurs économiques répond certes à une double logique : c'est une réponse à la grande diversité des problèmes qui se posent et c'est aussi la reconnaissance du caractère global de toute politique économique cohérente.

Mais on peut cependant s'interroger sur la possibilité d'atteindre les très nombreux objectifs déterminés, compte tenu des moyens réellement disponibles pour l'aménagement du territoire pendant la durée du Plan.

En effet, c'est une impression de catalogue quasi universel sur les plans géographique et sectoriel que donne la lecture du VII<sup>e</sup> Plan.

Dans une période de croissance économique moins rapide, on peut légitimement se demander s'il est réaliste de ne pas effectuer des choix plus contraignants, plutôt que donner à tout le monde le sentiment qu'on fera un peu tout partout.

Cette universalité des objectifs est d'ailleurs à l'origine de contradictions graves.

## **2° Une contradiction entre certains objectifs et certains programmes.**

La principale contradiction apparaît entre l'objectif de revitaliser l'ouest du territoire et le Massif central et les importantes réalisations d'infrastructure prévues à l'est.

L'aménagement de l'axe Rhin-Rhône et la construction du train à grande vitesse (T.G.V.) entre Paris et Lyon, notamment, vont donner à la France de l'est de nouveaux atouts dans la compétition économique. Certes, il ne s'agit pas de contester l'opportunité de tels équipements. Mais il faut bien constater que leur réalisation ne correspond pas à *l'objectif proclamé de rééquilibrer le territoire au profit de sa partie occidentale.*

On observera au surplus ici que, malgré son universalité, le Plan comporte des lacunes. Ainsi le T.G.V. n'y est-il cité qu'incidemment et une seule fois. Cela s'explique par le fait que son financement se trouve en dehors des programmes prévus par le Plan. On peut souligner d'abord que cela va à l'encontre de la conception globale de la politique économique qui semblait caractériser le VII<sup>e</sup> Plan. Plus fondamentalement, on peut se demander si l'existence hors-plan de tels programmes ne pose pas un problème primordial de compatibilité avec les objectifs soumis au Parlement. Il n'est pas logique qu'un document aussi général que le Plan ne prenne pas en compte de telles réalisations.

Un autre exemple concerne deux objectifs qui figurent tous deux dans le Plan. Il est prévu de favoriser au maximum le développement des villes petites et moyennes, afin de mieux répartir la croissance sur l'ensemble du territoire et d'éviter l'extension excessive des grandes villes. Mais, en même temps, on propose la poursuite d'un important programme d'aménagement des villes nouvelles, ainsi que le développement des activités de niveau supérieur, dans le secteur tertiaire notamment, dans les métropoles régionales et les grandes villes.

Or, il faut bien constater que la politique des villes nouvelles, outre qu'elle est loin de faire l'unanimité et qu'elle a créé plus de problèmes qu'elle n'en a jusqu'ici résolus, aboutit à renforcer encore

le poids économique et démographique des principales concentrations urbaines existantes (Paris, Lyon, Marseille, Lille, vallée de la Basse-Seine).

Ceci a pour conséquence de contribuer encore au renforcement de l'implantation des hommes et des activités dans la France de l'est, puisque les neuf villes nouvelles en chantier se trouvent à l'est de la ligne qui va de l'estuaire de la Seine au delta du Rhône. Bien plus, cinq d'entre elles sont créées dans une région parisienne dont le poids est déjà démesuré.

De même, on peut se demander comment il sera possible d'éviter que le développement des activités de services de haut niveau dans les grandes villes n'entraîne une poursuite de l'expansion démographique de ces dernières. Implanter des sièges sociaux d'entreprises, des services d'administrations centrales, des laboratoires de recherche, des universités, ne peut que rendre plus attractives encore les grandes villes.

### **3° Une contradiction avec d'autres politiques globales.**

La Commission présidée par M. Aubert, soulignant les risques créés par une mauvaise répartition géographique de la croissance, a chiffré le coût des mesures proposées pour améliorer le cadre de vie et l'aménagement du territoire. Le surcroît de dépenses par rapport aux sommes qui seraient engagées, dans l'hypothèse où aucune action d'infléchissement volontaire ne serait entreprise, s'élève à 21,7 milliards de francs 1975 chaque année. Ceci représente environ 1,2 % du montant de la production intérieure brute prévue pour 1980.

Cette dépense se répartit de la façon suivante :

- 14 milliards de francs par an pour l'amélioration de la qualité du logement neuf, la réhabilitation de l'habitat ancien, la mise en œuvre de nouvelles formes d'urbanisme, la promotion des transports en commun et des services collectifs ;
- 7,7 milliards de francs par an pour la lutte contre la pollution, la gestion du patrimoine naturel, la réalisation d'aménagements structurants et les aides à la décentralisation.

L'importance de ces chiffres suscite une interrogation. En matière de financement, la priorité accordée à l'industrie, bien évidemment, risque d'amputer les ressources utilisées pour la politique d'aménagement du territoire.

De même, l'amplification de l'action en faveur de la qualité de la vie, notamment la lutte contre la pollution industrielle et la détério-

ration du milieu urbain, vont grever d'autant l'effort pour assurer le développement économique de l'ensemble du territoire.

D'une manière générale, la moindre croissance quantitative risque de limiter les possibilités d'actions volontaristes, c'est-à-dire celles qui n'entrent pas directement dans ce qu'on appelle la rationalité économique et financière. Or, le développement des zones les moins favorisées, à plus forte raison leur sauvegarde, ne peuvent se faire qu'au prix d'un renoncement énergique à respecter trop strictement les seules considérations d'une stricte rentabilité comptable.

#### **4° Les tendances contraires des entreprises et de l'Etat.**

L'aménagement du territoire, qui exige une volonté déterminée, rencontre souvent des réticences de la part des entreprises et de l'Etat.

Nous avons parlé précédemment de l'action hors-plan considérable conduite par la grande entreprise publique qu'est la S.N.C.F. Cet exemple montre d'abord l'inconvénient de ne pas prendre en compte dans le Plan une opération de cette ampleur. Mais il illustre surtout la puissance et l'indépendance, au moins relatives, des grandes entreprises, qui savent souvent faire prévaloir leurs vues et leurs soucis de prestige.

Naturellement, s'agissant des entreprises privées, le caractère libéral de l'économie renforce considérablement cette indépendance. Or, ces entreprises n'acceptent par toujours facilement la décentralisation de leurs établissements et de leurs personnels, sans parler de leurs sièges sociaux. Elles sont tentées de s'implanter dans les zones fortes, où existent déjà tous les éléments dont elles ont besoin : environnement économique très développé, haut niveau des moyens de communication et des services collectifs, diversité des équipements culturels et de loisirs, abondance et qualification de la main-d'œuvre.

L'aspect volontariste de l'aménagement du territoire s'efforce précisément d'éviter que le développement d'une région ou d'une ville ne polarise les actions nouvelles, tandis que périlliciteraient les zones défavorisées dans lesquelles, en sens inverse, les processus cumulatifs iraient dans le sens d'une aggravation de la situation économique et sociale.

Cette tendance naturelle des entreprises représente un aléa certain pour l'aménagement du territoire. Elle est renforcée par le caractère de plus en plus contraignant de la compétition économique, qui pousse les entreprises à rechercher les conditions les plus favorables à l'exercice de leurs activités.

L'Etat lui-même n'est pas à l'abri de tout reproche. Bien que les actions destinées à favoriser la décentralisation de ses services soient engagées depuis plus de dix ans, les résultats sont loin de répondre aux espérances. Les réticences demeurent très fortes. Le meilleur exemple est celui des administrations centrales qui, démesurément concentrées dans la capitale, répugnent à simplement envisager de s'installer, même en partie, dans nos provinces. Ces réticences devraient être plus énergiquement combattues par les Pouvoirs publics.

Un autre exemple montrera la part d'incertitude et l'insuffisance de l'étude des répercussions d'une politique sur l'aménagement du territoire. On sait que la France s'est engagée dans un important programme de construction de centrales nucléaires. Celles-ci seront souvent installées dans des zones économiquement peu favorisées, où elles pourront contribuer à susciter une expansion nouvelle, en provoquant l'implantation d'activités attirées par l'existence d'une importante source d'énergie.

Dans ce domaine, on peut regretter que le Plan n'aborde pas ce problème qui, d'ici 1980, devrait prendre une grande importance pour notre économie et, par conséquent, pour l'aménagement du territoire.

#### **5° Le « suivi » statistique de l'action.**

En matière d'aménagement du territoire, la nécessité d'une bonne connaissance des besoins et des résultats des actions entreprises est évidente. Sans elle, il paraît difficile d'assurer la cohérence des objectifs et des moyens.

Malheureusement, dans ce domaine, malgré la mise en place d'observatoires économiques régionaux, l'information statistique demeure très insuffisante.

Le développement de cet outil nous paraît indispensable pour assurer la cohérence et l'efficacité de l'action régionale, ainsi que le recommande la Commission de l'aménagement du territoire.

## II. — LE CADRE DE VIE

### A. — L'HABITAT

Le VII<sup>e</sup> Plan retient la notion d'habitat qui, plus large que celles de logement et d'urbanisme, permet de mieux souligner le caractère global et les répercussions humaines de l'aménagement du cadre bâti dans lequel les hommes sont appelés à vivre.

Le Plan met, à juste titre, l'accent sur la nécessité d'améliorer la *qualité* de l'habitat. Celle-ci doit être un impératif, aussi bien dans la réalisation des logements que dans l'organisation générale de la cité et des services collectifs.

Mais il ne faut pas se dissimuler que des problèmes demeurent, qu'il s'agisse de celui de la quantité de logements nécessaires aux Français que de ceux de nature foncière ou financière.

#### 1<sup>o</sup> L'impératif de la qualité de l'habitat.

Cet impératif est double. Le Plan veut que les Français apprécient mieux à la fois le logement et la cité dans lesquels ils passent leur existence.

##### a) *La qualité du logement.*

*Ce problème est fondamental.* La pénurie consécutive à la dernière guerre a trop souvent conduit à rechercher presque exclusivement la quantité. Il fallait construire vite et beaucoup. Cette orientation a eu des conséquences regrettables : grands ensembles peu harmonieux et peu agréables, immeubles mal conçus et mal construits, qui se dégradent anormalement vite. Si huit millions de logements ont été construits depuis une trentaine d'années, combien paraîtront encore satisfaisants aux Français du XXI<sup>e</sup> siècle, tout proche désormais ?

Il s'agit donc d'améliorer la qualité des logements neufs qui seront construits désormais, mais aussi celle des logements existants, qu'ils soient anciens ou relativement récents.



### *La qualité des logements neufs.*

Il est évident que l'habitat de l'avenir doit se préparer sur de nouvelles bases. Les reproches qu'on peut adresser aux logements français, au regard de la qualité de la vie, sont nombreux. Exiguïté, confort insuffisant, mauvaise isolation thermique et acoustique sont les principaux.

Sans préciser suffisamment les objectifs dans ces domaines, le Plan se borne à souhaiter que des améliorations notables soient apportées aux constructions futures.

Certains points méritent d'être soulignés. Ainsi *l'insuffisance de la taille* des logements français est une donnée incontestable qu'illustre une comparaison rapide avec celle des habitations dans les pays européens voisins. Nombre trop faible de pièces, surface trop réduite de ces dernières n'ont pas donné aux Français le sentiment d'être bien logés.

De même, en matière d'équipements de confort, on a trop construit au plus juste, à l'économie, sans se soucier du vrai bien-être. Combien de salles d'eau sommaires, de salles de bains exiguës dotées d'une dérisoire baignoire dite « sabot » ?

En matière d'*isolation thermique*, des conceptions architecturales erronées ont conduit à développer démesurément la surface vitrée des murs extérieurs. Les autres matériaux utilisés n'ont, de même, pas été choisis dans le souci de protéger l'habitant contre les variations climatiques. Conceptions absurdes dès l'origine, qu'une considération économique nouvelle condamne définitivement : les difficultés en matière d'approvisionnement énergétique.

*L'isolation acoustique* est peut-être l'aspect le plus déplaisant d'une construction qui semble avoir été faite uniquement pour réaliser le plus possible de mètres carrés de surface habitable. La tranquillité du foyer en a été notablement perturbée.

Il est surperflu de parler ici des aspects négatifs des grands ensembles réalisés massivement dans toutes les villes de France, ni de la médiocrité de la qualité architecturale, où le défaut d'imagination le dispute souvent à la laideur.

C'est contre tout cela que le VII<sup>e</sup> Plan veut réagir sans, à dire vrai, beaucoup préciser les moyens. Le programme prioritaire en faveur de l'industrialisation de la construction est l'élément le plus précis en ce domaine, mais il est bien faiblement doté financièrement.

Finalement, le principal mérite du Plan est, ici, de chercher à inculquer aux Français le souci de rechercher davantage une plus grande qualité de leur habitat.

*La qualité du logement existant.*

C'est surtout dans ce domaine que le Plan marque une inflexion radicale. L'accent cesse d'être mis sur la quantité de logements neufs et l'on estime désormais qu'il est aussi nécessaire et utile de restaurer l'habitat existant, qui peut également fournir, convenablement modernisé, des logements confortables.

Le parc ancien — plus de trente ans — représente encore plus de la moitié des logements. Or une bonne partie, faute d'entretien et d'amélioration, se dégrade de plus en plus. En cette matière, d'ailleurs, le VI<sup>e</sup> Plan se traduit par un grave échec. Il prévoyait la restauration de 250.000 logements par an. Aucune statistique valable n'étant établie, il est difficile d'avancer un chiffre. Les services officiels parlent de 200.000, mais un chiffre sensiblement plus faible n'est pas à écarter.

L'amélioration du parc ancien présente *un premier avantage évident* : il évite de recourir essentiellement à la construction neuve pour loger décemment les Français. Celle-ci coûte cher et connaît des limites à la fois financières et techniques. La restauration de logements anciens coûte souvent — pas toujours, cependant — moins cher. Elle est d'ailleurs logique : pourquoi laisser se dégrader des immeubles dont le gros œuvre demeure bon ? Il faut en finir avec l'extension d'une « rénovation bulldozer », bien souvent inspirée par les intentions spéculatives ou par la mentalité technocratique.

L'amélioration présente *un second avantage*. Les logements anciens constituent la trame même du tissu urbain des centres villes. Les laisser se dégrader est inacceptable si l'on veut éviter que le cœur de la cité ne se dépeuple, ne s'appauvrisse et ne meure.

*Un troisième aspect* fait problème. Généralement, l'habitat ancien est occupé par des gens de condition modeste. Il faut éviter que la restauration n'aboutisse, comme la rénovation l'a trop souvent fait, à les chasser des quartiers auxquels ils sont habitués. Il faut se garder de tomber d'un excès dans l'autre : un centre dégradé, abandonné par les catégories sociales les plus aisées ou un centre restauré réservé aux bureaux et aux riches.

Sur le plan du confort, l'importance de la politique d'amélioration préconisée par le Plan se justifie par un seul chiffre : plus de 6 millions de logements anciens ne disposent pas encore du confort considéré comme minimum.

Le VII<sup>e</sup> Plan reprend l'objectif de 250.000 logements améliorés par an. L'expérience du VI<sup>e</sup> Plan rend quelque peu sceptique. Les P.A.P. n<sup>os</sup> 21 et 23 prévoient l'amélioration de 305.000 logements urbains ou ruraux pendant la durée du Plan, soit une moyenne de 61.000 par an. Mais il s'agit uniquement de ceux qui bénéficieront d'une aide financière de l'Etat. Pour le reste, l'incertitude demeure très grande et force est de se borner à souhaiter que l'objectif soit atteint.

b) *La qualité du cadre urbain.*

Près de quatre Français sur cinq habitent dans les villes. La rapidité et l'ampleur de la mutation de la France, d'un pays largement rural avec des villes moyennes évoluant très lentement vers une nation industrielle regroupant d'importantes concentrations humaines dans de vastes agglomérations, expliquent les problèmes du cadre urbain. On a construit le plus possible le plus vite possible sans trop se soucier du reste. *Il apparaît aujourd'hui que ce reste est l'essentiel*, d'où une action dans trois directions.

*La sauvegarde des centres villes.*

Nous avons vu, à propos de l'amélioration de l'habitat existant, l'importance qu'il y a à restaurer les logements existants dans les centres villes. Mais le problème de ces derniers est, en réalité, beaucoup plus vaste.

Les centres villes constituent le noyau même d'une agglomération. Il ne convient pas seulement d'en sauver le patrimoine bâti et d'y éviter une ségrégation sociale par l'habitat. Il faut aussi conserver ou redonner à ces centres les moyens d'être le cœur de la cité.

Cette fin requiert des moyens multiples, qui vont bien au-delà du seul logement. C'est un ensemble d'équipements commerciaux, culturels et de loisirs, de lieux de rencontre et de promenade qu'il faut aménager. C'est la réalisation de réseaux de transport commodes pour atteindre ce centre et pour y circuler. Eviter aussi bien de laisser se constituer des petites « City » à la londonienne, formées de bureaux, et désertes dès la fin de l'après-midi ; éviter aussi une « manhattanisation », source de paupérisation sordide et de pollutions innombrables.

*L'organisation des périphéries urbaines.*

La croissance urbaine a tout naturellement provoqué une expansion explosive de la périphérie des villes, dominée par la construction

désordonnée, ou à tout le moins précipitée, d'un très grand nombre de logements.

Aujourd'hui, les inconvénients de ce désordre apparaissent clairement. Ici aussi, l'insuffisance des transports et des équipements collectifs de toutes sortes est criante. Des problèmes de sécurité se font jour.

Il est ainsi nécessaire de repenser les conceptions d'urbanisme qui avaient prévalu. D'où la condamnation des grands ensembles démesurés, caractéristiques de trop de banlieues nouvelles.

### *Les services collectifs de voisinage.*

Selon les zones et les densités, l'unité de voisinage rassemble de 2.000 à 20.000 personnes. C'est dans ce cadre que doivent fonctionner de nombreux services collectifs destinés aux habitants : crèches, haltes-garderies, travailleuses familiales, écoles, terrains de sports, bibliothèques, maisons de jeunes, centres sociaux...

Dans ce domaine, malheureusement, l'adaptation aux besoins demeure bien souvent insuffisante, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Outre les limitations financières, ceci s'explique par le caractère trop bureaucratique et trop centralisé des procédures de décision et de réalisation. Une association plus étroite des usagers, c'est-à-dire des habitants, est indispensable à un aménagement rationnel et agréable du cadre de vie urbain. Seule, elle permet d'adapter les équipements aux besoins réels et aux particularités locales.

Dans le même ordre d'idées, il importe de décentraliser au maximum les procédures administratives et financières, notamment en vue de donner de plus grands pouvoirs aux collectivités. La création d'instances nouvelles est prévue pour améliorer la concertation entre les diverses administrations et pour regrouper l'ensemble des crédits d'Etat destinés aux quartiers existants dans un Fonds d'aménagement urbain.

Dès maintenant, il est prévu d'entreprendre un effort particulier d'amélioration du logement et des services collectifs dans une cinquantaine d'ensembles d'habitations présentant des signes de dégradation et de pauvreté sociale et culturelle.

### **2° Les autres problèmes de l'habitat.**

Si l'amélioration de la qualité du logement et du cadre de vie est le thème majeur du VII<sup>e</sup> Plan en matière d'habitat, ceci ne doit pas faire oublier d'autres problèmes qui, pour être plus traditionnels, conservent une acuité certaine.

a) *Le nombre de logements à construire.*

Le Plan demeure imprécis sur un point qui nous semble rester tout de même capital : celui du nombre des logements qui seront construits ou améliorés et des besoins qui restent à satisfaire. A la limite, on a presque l'impression que le problème quantitatif du logement serait résolu à peu près complètement.

*Les besoins quantitatifs.*

Le Comité de l'Habitat, présidé par notre collègue, M. Pierre Brousse, a estimé que l'effort nécessaire de réhabilitation de l'habitat ancien — qui risque d'ailleurs de coûter plus cher qu'on ne le pense — ne devrait pas entraîner une réduction sensible de l'effort de construction neuve. Il s'est donc prononcé pour la production de 750.000 *logements confortables par an*, en moyenne, durant le Plan, soit 500.000 logements neufs et 250.000 logements réhabilités.

Le Plan lui-même est bien plus vague. Il parle seulement de la construction d'environ 500.000 logements neufs pour l'année terminale du quinquennat. En matière d'amélioration, il ne parle que des logements qui feront l'objet d'une aide financière de l'Etat, ce qui est très loin de représenter un volume de 250.000 logements par an. En outre, dans les 110.000 logements ruraux qui devraient être améliorés dans ce cadre, on peut craindre que ne se glissent quelques résidences secondaires camouflées.

Nous nous bornerons à rappeler que, pour la durée du VII<sup>e</sup> Plan, les besoins en logements neufs avaient été, en 1975, situés par les services officiels dans une fourchette allant de 490.000 en hypothèse basse à 550.000 en hypothèse forte. Il semble bien que le chiffre retenu par le Gouvernement soit aux alentours de l'hypothèse basse.

Votre Commission estime qu'il convient de fixer un objectif de 500.000 logements *dès le début du Plan* et non pour la fin du quinquennat, compte tenu des besoins qui restent à satisfaire. Si, en cours de Plan, il s'avère que les besoins quantitatifs diminuent, il sera toujours temps alors de réduire l'objectif de la ou des dernières années. Le choix du Gouvernement pour une formule inverse nous paraît prématuré. (Cf. amendement n° 5.)

*La répartition des logements neufs.*

Si le nombre total de logements à construire appelle des observations, celui de leur répartition en suscite d'autres. Le VII<sup>e</sup> Plan prévoit, en effet, que 125.000 logements seront construits dans les

villes nouvelles en cinq ans, ce qui représente un rythme annuel de 25.000, au lieu de 20.000 au cours du VI<sup>e</sup> Plan. Cette mesure apparaît peu justifiée. Les difficultés que rencontrent les villes nouvelles, non seulement pour leur réalisation mais aussi pour leur gestion, leur animation et les emplois offerts aux habitants conduisent plutôt à limiter leur expansion démographique et, par conséquent, à ne pas y augmenter le rythme de la construction neuve.

Il paraît bien préférable de revitaliser et de réhabiliter les centres villes ou de mieux organiser les périphéries des grandes villes, ou encore de favoriser le développement des villes petites et moyennes.

C'est pourquoi votre Commission vous propose de réduire à 100.000 le nombre de logements neufs à construire dans les villes nouvelles au cours du VII<sup>e</sup> Plan, auxquelles, d'ailleurs, devrait être appliqué un régime administratif de droit commun le plus rapidement possible. (Cf. amendements n<sup>os</sup> 19 et 20.)

#### b) *Le problème foncier.*

Nous ne reviendrons pas ici sur l'obstacle fondamental que représente, pour une politique efficace du logement et du cadre de vie, l'absence de maîtrise des sols.

Mais il faut souligner que le Plan ne traite pas vraiment de ce problème, sauf à proclamer que « la maîtrise des coûts fonciers apparaît également comme un objectif de grande importance » et que « le mécanisme du plafond légal de densité favorisera la naissance d'un marché foncier plus actif, plus concurrentiel et, donc, moins spéculatif ». On observera que ces affirmations sont discutables. Le P.L.D. semble avoir pour effet principal de réduire la densité des constructions dans le centre des agglomérations plus que d'aboutir à une maîtrise des coûts fonciers sur l'ensemble du territoire des agglomérations. Il comporte même un risque de grave dérapage dans la mesure où la spéculation pourra se reporter des centres vers les quartiers voisins.

De toute façon, le P.L.D. ne constitue certainement pas, à lui seul, ni une panacée, ni même une politique foncière. Il n'est qu'une arme de plus dans une panoplie plus abondante qu'efficace.

On peut donc regretter que le Plan ne reprenne que très timidement les propositions de la Commission de l'Aménagement du territoire et du Cadre de vie.

Cet organisme préconisait un développement de la politique foncière et une diversification des moyens de financement. Il

s'agissait notamment de donner aux collectivités locales *deux armes nouvelles* : des financements correspondant à la part foncière des prêts au logement ; un système de préfinancement à moyen terme leur permettant de saisir toutes les opportunités de constituer des réserves foncières dont l'affectation serait déterminée ultérieurement.

En outre, les collectivités locales auraient dû pouvoir intervenir pour que les surcoûts des terrains bien situés ne gênent pas l'implantation de logements sociaux, notamment dans les quartiers anciens.

Plus généralement, la Commission présidée par M. Aubert affirmait qu'il est urgent d'accentuer l'effort des collectivités publiques en matière de maîtrise foncière. Selon elle, la difficulté réside dans la constitution, au départ, d'un stock minimal de réserves foncières, appelé ensuite à « tourner » en fonction des besoins et des opportunités. La Commission soulignait que « *l'aide de l'Etat se justifie donc particulièrement dans les premières années et devra se transformer progressivement en subventions aux collectivités locales qui seront, à terme, pleinement responsables de la politique foncière* ».

Enfin, la Commission Aubert reconnaissait que « l'institution d'une autorité unique d'agglomération chargée de la conduite de la politique foncière reste un objectif majeur ».

Toutes ces propositions très constructives n'apparaissent que très partiellement dans le VII<sup>e</sup> Plan qui annonce seulement la création de mécanismes de prêts plus adaptés, qui ne semblent guère à la mesure des besoins.

### c) *Le problème financier.*

Le problème financier en matière d'habitat se présente sous deux aspects :

- la répartition des moyens globaux entre les différents secteurs (industrie, agriculture, habitat) ;
- la réforme du financement du logement.

#### *Les moyens globaux de financement.*

Cette question étant abordée d'une manière approfondie dans une autre partie du rapport, nous nous bornerons à rappeler que le VII<sup>e</sup> Plan propose d'orienter le plus possible les financements disponibles vers les secteurs productifs et, notamment, vers l'industrie. Ceci suppose que l'épargne des ménages soit moins orientée vers

le financement du logement. On peut craindre qu'il en soit de même pour les crédits publics.

En raisonnant globalement, on est conduit à redouter qu'il ne soit difficile de disposer du volume de financement nécessaire pour réaliser les objectifs prévus en matière d'habitat. Il est vrai que ceux-ci ont été fixés d'une manière suffisamment vague par le Plan.

Certes, la déclaration de M. le Ministre de l'Équipement devant le Congrès H.L.M., à Nice, le 9 juin 1976, peut quelque peu rassurer. M. Galley a, en effet, déclaré qu'il y aurait « maintien de la proportion relative de financements publics et d'épargne privilégiée affectés au logement dans la masse totale des emplois financiers et budgétaires » et qu'« il s'agit donc là d'une garantie essentielle, qui rendrait injuste et inexacte toute accusation de désengagement de la part de l'Etat, *d'une garantie qui prend toute sa valeur quand on sait que le financement de l'industrie et des collectivités locales est à nouveau considéré comme une priorité par les travaux du Plan* ».

Même à la lumière de cette déclaration, le débat nous paraît devoir rester ouvert.

### *La réforme du financement du logement.*

Le Livre blanc des H.L.M., les rapports Barre et Nora ont préparé les voies d'une réforme du financement du logement. Actuellement, le Gouvernement poursuit l'étude de ses modalités. La mise au point définitive semble devoir être encore longue, puisque M. Galley a indiqué au Congrès des H.L.M. que les réunions au niveau gouvernemental se poursuivront jusqu'à la fin de l'année.

Le Plan, dans ces conditions, se borne à indiquer des grandes lignes. Il souligne d'abord que le système actuel, trop ancien et trop souvent modifié et complété, est devenu inadapté et compliqué. Son principal défaut vient de ce qu'*il a abouti à une véritable ségrégation sociale*, un type particulier de logement ayant été déterminé pour chaque niveau de revenu.

L'aspect essentiel de la réforme projetée consistera dans une personnalisation accrue de l'aide, permettant à la collectivité d'adapter son effort au revenu et à la taille de la famille. L'aide à la pierre serait réduite sans être supprimée. En outre, des aides nouvelles seraient accordées pour favoriser l'amélioration des logements existants.

Le Plan indique que la réforme se fera progressivement, à partir de 1977. Il semble donc que le VII<sup>e</sup> Plan sera une phase de transition et de mise au point. Il est donc assez difficile d'anticiper sur le contenu et sur la portée de la réforme, actuellement.



L'orientation en faveur d'un développement de *l'aide à la personne* paraît bonne. En modifiant sa répartition, on la rendra plus efficace. Son principal objectif sera d'abaisser le taux d'effort des ménages aux ressources modestes, particulièrement lorsqu'ils occupent des logements récents, dont les loyers sont élevés. Cette aide facilitera aussi l'accès de ces catégories sociales aux logements construits dans l'avenir. Enfin, l'aide à la personne sera fondée non seulement sur la situation de famille et sur le loyer, mais aussi sur les charges dont l'importance est devenue tout à fait considérable.

Le maintien de *l'aide à la pierre* se justifie par plusieurs raisons. Il évitera de perturber le rythme d'activité des entreprises. Faisant l'objet d'une programmation et accordée à des taux bonifiés par l'Etat, elle comportera également une progressivité qui permettra d'adapter l'aide. Mais le nouvel équilibre entre cette aide et celle à la personne implique que des économies budgétaires puissent être faites sur la première.

Il conviendrait également que cette aide à la pierre facilite les acquisitions foncières et les implantations en centre ville, par une modulation qui aboutirait à créer une sorte d'aide à la terre.

## B. — LES TRANSPORTS EN COMMUN URBAINS

Au sein du programme visant à l'amélioration de la qualité de la vie en milieu urbain, une place particulière est faite aux transports collectifs urbains qui doivent bénéficier d'un effort financier important, évalué à 2.750 millions de francs.

Il ne s'agit cependant, dans la plupart des cas, que de la poursuite des opérations précédemment engagées, certaines étant même en voie d'achèvement, comme le R.E.R. en région parisienne, et d'autres plus qu'à moitié réalisées, telles que les métros de Lyon et de Marseille.

De même, l'application du « versement de transport » (1) aux villes de moins de 100.000 habitants ne peut être considérée comme une innovation puisqu'une série de lois a progressivement étendu cette mesure, limitée au début à la seule région parisienne.

Les mesures originales se limitent donc à deux :

La première, de caractère financier, prévoit une contribution de l'Etat au financement du développement des transports collectifs dans les agglomérations de province, sous réserve de la mise au point par

---

(1) Contribution des industriels aux transports en commun.

celles-ci d'un programme suffisamment important. Malgré son caractère conditionnel, cette aide, analogue à celle déjà consentie à Lyon et à Marseille pour leurs métros, répond au souci maintes fois manifesté par votre Commission de voir l'Etat participer aux charges de transport urbain supportées jusqu'ici en totalité, en province, par les collectivités locales.

La seconde mesure, à portée moins immédiate, consiste dans l'annonce de mesures législatives et réglementaires prévoyant de confier l'organisation des transports en commun à une autorité élue de l'agglomération. (Cf. amendement n° 21.)

Votre Commission estime qu'il s'agit là d'une disposition essentielle et souhaite qu'elle soit étendue au plus grand nombre possible d'ensembles urbains, le cloisonnement communal s'opposant trop souvent à la réalisation de programmes d'ensemble. Elle n'ignore pas, toutefois, la difficulté pour des élus d'arbitrer entre les contraintes de rentabilité et le maintien de tarifs suffisamment attractifs.

Quant aux résultats escomptés au plan du trafic assuré par les transports en commun (+ 15 % à Paris et + 60 % en province), on ne doit pas sous-estimer la difficulté de les atteindre alors que la part des *véhicules individuels* (« 2 roues » inclus) n'a cessé de progresser depuis vingt ans, en particulier à Paris, en dépit des investissements importants entrepris par la R.A.T.P. Votre Commission note à ce sujet que la mise en œuvre d'un titre d'abonnement avantageux, tel que la « carte orange », a plus fait pour le redressement du trafic de la régie que les travaux très coûteux effectués sur le métro. Il y a là un exemple dont les collectivités locales de province, dont la responsabilité se voit reconnue et confortée, peuvent utilement s'inspirer. Les opérations les plus coûteuses ne sont donc pas nécessairement les plus efficaces.

Dans le même ordre d'idées, on peut citer la matérialisation de *couloirs prioritaires* pour les autobus ou même simplement l'adoption de sens de circulation adéquats, mesures de nature à améliorer très sensiblement le rendement des transports de surface.

Enfin, bien que ceci déborde quelque peu le sujet, votre Commission estime nécessaire de souligner l'opportunité d'un *meilleur aménagement des horaires* des entreprises et des administrations, seule mesure susceptible d'écarter les pointes excessives de trafic du matin et du soir, d'autant plus regrettables qu'elles concernent essentiellement les déplacements domicile-travail. Aucun effort significatif n'a encore été fait dans ce domaine où le Gouvernement se devrait de donner l'exemple.

### C. — LES PROBLÈMES DE L'ENVIRONNEMENT

Si les problèmes de l'aménagement du territoire et du cadre de vie ont fait l'objet d'intéressants développements de la part de la Commission spécialisée du Plan, les orientations retenues pour la protection de l'environnement sont plus limitées.

Après s'être félicités des résultats positifs, bien qu'inégaux et précaires, de la politique menée jusqu'ici, les auteurs du Plan posent deux préalables avant de définir la politique qu'ils estiment souhaitable de suivre pour défendre les milieux naturels : il s'agit, d'une part, d'éduquer et de sensibiliser les citoyens aux impératifs de la politique de l'environnement afin qu'ils aient une meilleure conscience de leur responsabilité en la matière : il s'agit, d'autre part, d'améliorer la connaissance des données et des problèmes posés par les diverses sources de pollution dans les différents milieux naturels, condition indispensable à une action efficace.

Ces deux préalables étant posés, la politique de défense des milieux naturels sera orientée dans deux directions au cours du VII<sup>e</sup> Plan : la gestion de notre patrimoine naturel et la lutte contre les pollutions et les nuisances. Le programme d'action prioritaire n<sup>o</sup> 24 recoupe largement ces deux orientations puisqu'il retient deux actions : la première a pour objectif la protection du patrimoine naturel, la lutte contre les nuisances et le développement sur le littoral du tourisme social ; la seconde organise la sauvegarde et l'aménagement du littoral.

*S'agissant, avec la première action, de la protection et de la gestion du patrimoine naturel, une première priorité est réservée pour l'acquisition de forêts par les collectivités publiques et la défense de la forêt méditerranéenne contre l'incendie. On observera que, lors du VI<sup>e</sup> Plan, la protection de la forêt méditerranéenne a fait l'objet d'un programme finalisé dont la mise en œuvre a été difficile. La constitution d'une unité spécialisée d'intervention comprenant des militaires du contingent s'est heurtée à des objections et le calendrier de mise à disposition des crédits a été retardé en raison du défaut de coordination entre les ministères et les collectivités locales intéressées — de sorte que le taux d'exécution a été inférieur à 75 %. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur la valeur des priorités retenues, qui ne font l'objet d'aucun engagement financier précis.*

Le P.A.P. prévoit également que, dans le cadre de la gestion du patrimoine naturel, l'administration se dotera des instruments néces-

saies pour faire prendre en compte l'environnement dans les projets d'aménagement. C'est l'un des aspects les plus prometteurs de la loi relative à la protection de la nature actuellement en cours d'examen devant le Parlement. Elle suppose un renforcement des effectifs de l'Atelier central d'environnement, récemment créé, et chargé de vérifier le sérieux des études d'impact prévues dans la loi.

Quant à la décision de protéger une vingtaine de zones de grande valeur écologique ou subissant une forte pression humaine, si elle est intéressante, elle manque sérieusement de précision pour qu'on puisse en apprécier la portée.

*La lutte contre les nuisances* constitue le deuxième objectif de la première action du programme d'action prioritaire n° 24. Elle s'articule autour de trois grands thèmes :

— la mise en application de la loi du 15 juillet 1975 sur les déchets devra se faire rapidement. On peut en douter si l'on considère que l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets vient à peine d'être créée et que l'effort de collecte des ordures ménagères, d'élimination des déchets sauvages et des déchets industriels reposera, avant tout, sur les communes et les départements dont l'action n'est pas précisément organisée ;

— la lutte contre les pollutions industrielles concernera les divers éléments : l'eau dont la pollution devrait être réduite d'un quart d'ici à 1980 et l'air dont la teneur en oxyde de soufre devrait être stabilisée dans les agglomérations et dont les pollutions toxiques et les émissions de particules de poussière devraient diminuer de moitié. S'agissant de l'eau, votre Rapporteur s'étonne que l'action des agences de bassin n'ait fait l'objet d'aucune orientation. *La sécheresse* qui sévit actuellement démontre à l'évidence l'intérêt de la poursuite de leur activité, principalement pour la régularisation du débit des fleuves et la protection des eaux souterraines.

Quant à la politique de l'air, elle sera calquée sur celle de l'eau et un réseau de mesure de la pollution équipera les grandes agglomérations. En l'absence de données précises, on est donc conduit à s'interroger sur la valeur des engagements pris pour améliorer la qualité de l'air dans le VII<sup>e</sup> Plan.

Votre Commission regrette enfin qu'aucune priorité n'ait été prévue pour l'étude et la réduction des problèmes posés à l'environnement par le développement de notre programme d'énergie nucléaire et, en particulier, par le stockage et le traitement des déchets radioactifs ;

— la surveillance du milieu marin sera renforcée par l'augmentation des moyens de prévention et de lutte contre les pollutions

maritimes actuelles. La France disposera, après l'adoption des divers projets de loi relatifs à la pollution de la mer actuellement en discussion devant le Parlement, d'un arsenal juridique important, dont l'application dépend désormais des moyens techniques et financiers que le Gouvernement acceptera de mettre en œuvre.

La première action du programme d'action prioritaire n° 24 comprend, enfin, un troisième thème : le développement du tourisme social sur le littoral. Sa place aurait peut-être été mieux choisie dans le programme d'action prioritaire n° 23 dont une partie est consacrée aux loisirs et au tourisme. En tout cas, l'aménagement de 1.600 hectares de terrains permettant de créer 375.000 places nouvelles de camping, ainsi que le développement des villages familiaux de vacances, seront assurés au cours du VII<sup>e</sup> Plan.

Le programme d'action prioritaire n° 24 retient une deuxième action en faveur de la sauvegarde et de l'aménagement du littoral, pour laquelle un crédit de 331,5 millions de francs est inscrit. Cette priorité paraît d'autant plus justifiée que le littoral fait l'objet d'agressions qui atteignent dans certains lieux la limite du supportable.

Pour la sauvegarde, outre les mesures réglementaires destinées à mettre en œuvre une certaine planification des sols et une protection effective du patrimoine foncier, l'action déterminante sera celle du Conservatoire du littoral qui devra acquérir 10.000 hectares de terrains dans les zones les plus sensibles. Une attention particulière sera portée à la protection de la côte atlantique.

Quant à l'aménagement, il paraît judicieux d'en fixer les principes dans un schéma directeur national prévoyant l'affectation de zones propres à l'aquaculture et à la conchyliculture.

Enfin, votre Commission a estimé nécessaire de préciser que, dès le début du Plan, la libre circulation des personnes en bordure du littoral maritime devra être assurée. (Cf. amendement n° 22.)

### III. — LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS

Le rapport sur l'orientation préliminaire avait souligné cet aspect volontariste du Plan. La réduction des inégalités entre les hommes est le seul moyen de réaliser une certaine justice sociale, de permettre aux citoyens de bénéficier pleinement des services collectifs et d'exprimer leurs opinions et de défendre leurs droits dans leurs différents rôles sociaux.

La réduction des inégalités est indispensable pour maintenir les tensions sociales à un niveau acceptable et pour assurer la pérennité du système libéral. Il ne faut pas considérer que cet objectif implique seulement des efforts et des coûts supplémentaires. Il est également bénéfique pour le système. Le rapport de la Commission du Développement précise d'ailleurs lui-même que « de nombreux exemples montrent qu'au prix d'un diagnostic sociologique et psychologique correct, la recherche d'une meilleure égalité, loin de nuire à l'effort, à la productivité, au souci de promotion, tend au contraire à les favoriser ».

Cependant, il ne faut pas se cacher la difficulté de cette entreprise, car on assiste à une perpétuelle renaissance des inégalités et, bien souvent, les mesures prises pour corriger celles-ci ont des effets contraires à ceux attendus.

Le VII<sup>e</sup> Plan se propose de réaliser un certain nombre d'actions tendant à réduire les inégalités.

#### A. — LES REVENUS

On peut regretter que les programmes d'action prioritaires envisagés pour obtenir une meilleure connaissance des revenus et organiser plus efficacement la lutte contre la fraude n'aient pas été retenus. Cependant, on note avec intérêt que le Plan donne mission au Centre d'études des revenus et des coûts de formuler des recommandations destinées à enrichir les statistiques sur les revenus calculés par l'administration ; en effet, *une connaissance plus précise des revenus est la base indispensable à toute action destinée à réduire les inégalités.*

A propos des revenus, le Plan définit plusieurs lignes d'actions :

1° Il s'agit tout d'abord de **favoriser une évolution différenciée des rémunérations**, c'est-à-dire de réduire les écarts entre les revenus directs.

### *Les salaires.*

Le Comité des revenus et des transferts a constaté que la dispersion des salaires est *la même qu'il y a vingt ans*. C'est dire qu'une action particulièrement dynamique est nécessaire si l'on veut modifier les tendances naturelles.

L'objectif défini par le Plan est une progression différenciée du pouvoir d'achat des salaires selon les catégories. On espère distribuer l'accroissement global du pouvoir d'achat inversement à la place occupée dans l'échelle des rémunérations.

Pour y parvenir, un certain nombre de mesures sont proposées ; d'abord, le S.M.I.C. doit représenter seulement un minimum, sans préjudice d'une évolution plus favorable aux bas salaires.

La *révision des classifications des conventions collectives* est présentée comme un instrument déterminant pour revaloriser les bas salaires ; il s'agit de donner au travail manuel en général sa valeur réelle et, en particulier, de réviser les normes d'appréciation du travail ouvrier féminin. On constate en effet que les emplois féminins qui font appel généralement à une dextérité particulière et exigent des cadences de travail très élevées sont relativement peu appréciés dans les classifications des postes de travail.

Il est également recommandé un certain chevauchement des coefficients entre les catégories afin d'obtenir *une plus grande souplesse des grilles de classifications*.

Un problème n'a pas reçu de solution dans le Plan, c'est celui des *disparités entre les branches*. On constate en effet que des travaux équivalents reçoivent des rémunérations différentes selon la branche dans laquelle ils se situent. Le Comité des revenus et transferts lui-même n'a pas cru pouvoir formuler des propositions concrètes tendant à atténuer ces disparités. Celles-ci sont particulièrement dommageables à la rémunération du travail féminin ; on constate en effet que, dans les branches qui emploient un grand nombre de salariés féminins, les niveaux de rémunération sont plutôt médiocres.

### *Les revenus non salariaux.*

L'évolution des revenus non salariaux a déjà été évoquée à propos de l'équilibre des prix et des revenus ; en l'absence d'une politique des revenus, on ne peut guère attendre une véritable réduc-

tion des écarts à l'intérieur de ces revenus ; il faut donc plutôt, en ce domaine, agir par la fiscalité.

Il faut cependant évoquer les problèmes spécifiques des commerçants et artisans pour lesquels est prévu un alignement du régime fiscal et social en application de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat (cf. amendement n° 3), ainsi que ceux des petits agriculteurs qui devront bénéficier de la solidarité nationale, comme l'a précisé un amendement que nous avons exposé précédemment.

## 2° L'égalité devant l'impôt.

Le Plan propose deux axes d'actions : l'élargissement de l'assiette de l'impôt direct et la lutte contre la fraude fiscale.

— Compte tenu de la difficulté d'agir sur l'impôt direct, le Plan a retenu le principe d'un certain élargissement de l'assiette de l'impôt direct. Il propose tout d'abord de revoir les exemptions dont le maintien n'apparaîtrait ni justifié, ni compatible avec la volonté de réduire les inégalités sociales.

On peut regretter le laconisme de cette formule qui ne permet guère de saisir les cas visés ici. Le Comité des revenus et transferts avait, sur ce point, formulé des propositions assez précises ; il proposait notamment la remise en cause de certaines déductions forfaitaires accordées aux salariés ; des propositions similaires ont été formulées pour les déductions applicables aux revenus fonciers (jeu combiné des déductions forfaitaires, des déductions pour travaux et des possibilités de déduire les déficits fonciers du revenu global).

Le Comité des revenus et transferts avait également proposé un aménagement du régime fiscal des indemnités de licenciement et des indemnités journalières de la Sécurité sociale, qui sont actuellement exemptes de toute imposition.

La principale mesure pratique proposée par le Plan est l'imposition des bénéficiaires industriels et commerciaux selon le nouveau régime du bénéfice réel simplifié avec le concours des centres de gestion agréés. L'intérêt de cette proposition ne doit pas cacher ses limites ; en effet, le forfait n'intéresse pas seulement les titulaires de bénéfices industriels et commerciaux ; il concerne également 77 % des titulaires de bénéfices non commerciaux et 99 % des titulaires de bénéfices agricoles. On aurait pu imaginer une extension beaucoup plus large du nouveau régime dit réel simplifié. En effet, par exemple, les membres des professions libérales imposés très souvent au forfait auraient pu se voir appliquer plus largement ce nouveau régime d'imposition.



De même, en ce qui concerne les forfaits agricoles, aucun remède aux inégalités engendrées par le système d'imposition actuel n'est suggéré.

La dernière proposition du Plan pour élargir l'assiette est la *taxation des plus-values réalisées sur les ventes d'immeubles et de valeurs mobilières*. Un texte est actuellement examiné par le Parlement. Aucune autre modification des impositions sur les patrimoines n'est proposée par le Plan.

Il ressort des propositions exposées ci-dessus que l'élargissement de l'assiette de l'impôt a été envisagé de façon relativement timide dans le VII<sup>e</sup> Plan.

### *La lutte contre la fraude fiscale.*

Pour lutter contre la fraude fiscale, le Plan suggère d'augmenter les moyens de contrôle des revenus imposables des contribuables, mais aucune précision n'est donnée quant au nombre d'agents et aux moyens matériels qui seront mis à la disposition de ceux-ci.

Le Plan propose de sanctionner très sévèrement les ventes sans factures ou les fausses factures. Certes, il est bien connu que ces deux derniers types de fraude sont très coûteux pour la collectivité et générateurs d'inégalités. Cependant, on peut s'interroger sur l'efficacité des contrôles tant que subsistera pour l'administration fiscale la possibilité de conclure des transactions avec le contribuable effectuant une déclaration inexacte ou réalisant des opérations illégales.

Demeurant tout à fait consciente de la nécessité des contrôles, votre Commission a cependant adopté un amendement destiné à éviter les procédures vexatoires ou abusives de l'administration à l'égard des contribuables contrôlés. (Cf. amendement n° 4.)

### **3° Les transferts sociaux.**

En ce qui concerne les cotisations, le Comité des revenus et transferts a souligné que le plafonnement des cotisations entraîne une charge dégressive par rapport aux revenus ; sur ce point, le projet de VII<sup>e</sup> Plan n'a exprimé aucune position précise et l'on peut le regretter.

En ce qui concerne les prestations familiales, votre Commission s'est félicitée de la création prochaine de l'*allocation parentale* qui doit se substituer aux cinq allocations existantes : allocation de salaire unique de base et allocation majorée, allocation de la mère au foyer de base et allocation majorée, et allocation de frais de garde. Cette nouvelle allocation sera distribuée aux familles ayant un en-

fant de moins de trois ans ou trois enfants, quels que soient le revenu global du ménage et l'activité de la mère. Ainsi que nous l'avions souhaité dans le rapport sur l'orientation préliminaire, cette allocation sera intégrée dans l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Autre innovation intéressante : la garantie de ressources aux femmes isolées qui est actuellement en cours d'examen par le Parlement.

Cependant, *votre Commission a regretté de ne pas trouver dans le VII<sup>e</sup> Plan une politique familiale d'ensemble* susceptible d'aider réellement les familles qui ont des ressources modestes et d'avoir un effet sur la démographie de la France.

Le VII<sup>e</sup> Plan prescrit *une revalorisation des ressources des personnes âgées* dont le pouvoir d'achat devrait être amélioré sensiblement. De telles mesures exigeront un effort financier important dont les modalités ne sont guère précisées dans le Plan. Certes, un programme d'action prioritaire a pour objectif de favoriser le maintien à domicile des personnes âgées, mais le montant des crédits affectés à ce programme est limité à 480 millions de francs.

Pour les handicapés et les inadapés, on prévoit seulement la poursuite de la mise en application de la loi d'orientation. Il n'y a donc là rien de nouveau.

Dans l'ensemble, la politique des transferts sociaux prévue par le VII<sup>e</sup> Plan comporte donc peu d'innovations susceptibles de transformer très sensiblement la répartition des ressources et de réduire les inégalités.

## B. — L'ACCÈS AUX SERVICES COLLECTIFS

De nombreuses études ont mis en évidence que toutes les catégories de la population n'avaient pas un accès égal aux services collectifs ; à l'évidence, l'utilisation de ces services est liée au niveau socio-culturel des individus. Ainsi par exemple, les classes aisées ont une consommation médicale plus importante que les catégories défavorisées. Il existe même un certain nombre de personnes qui sont dans une situation telle qu'elles ne parviennent pas à utiliser tous les services sociaux et autres qui leur sont offerts. Il y a donc là *un phénomène de cumul d'inégalités* que le Plan se propose de réduire en faisant accéder tous les citoyens aux services collectifs.

### **1° L'éducation et la culture.**

L'objectif est l'*égalisation des chances*. Pour ce faire, un programme d'action prioritaire n° 13 se propose de scolariser en 1980, dans l'enseignement préélémentaire, 45 % des enfants de deux ans et plus de 90 % des enfants de trois ans. Ce programme prévoit également la limitation du nombre d'élèves par classe, le développement de l'enseignement de la technologie, l'animation culturelle en milieu scolaire et le développement de l'éducation physique. Ce programme nous paraît particulièrement judicieux, surtout en ce qui concerne l'enseignement préélémentaire ; en effet, le seul moyen de limiter les effets des handicaps socio-culturels est la scolarisation précoce des enfants.

### **2° L'aide familiale et la santé.**

Le P.A.P. n° 14 prévoit la création de 25.000 places de crèches collectives et de 25.000 places de crèches familiales, ainsi que le recrutement de 6.000 travailleuses familiales. Ces mesures ne sont probablement pas à la hauteur des besoins mais elles permettront cependant de faciliter la vie des familles.

En ce qui concerne la santé, il faut signaler tout particulièrement les mesures prévues pour faciliter la prévention des risques médicaux liés à la grossesse et à l'accouchement, la prévention médico-sociale en faveur de l'enfance, les services mis à la disposition des personnes âgées, l'éducation sanitaire, enfin et surtout, le programme d'humanisation des hôpitaux.

**3° La justice et la prévention deviennent une priorité, ce qui est une innovation par rapport aux plans précédents.** Certes, la prévention et l'accès à la justice ont toujours été un des objectifs des gouvernements, mais aujourd'hui le VII<sup>e</sup> Plan propose des actions prioritaires en ces domaines. Il s'agit, d'abord, de diminuer les obstacles à l'accès à l'institution judiciaire ; le P.A.P. n° 17 propose de réformer l'aide judiciaire afin de réduire le coût de la justice et de rendre le droit plus accessible aux citoyens.

Cependant, les crédits de 837 millions de francs affectés à ce programme ne semblent guère à la mesure des besoins énormes qui existent en ce domaine et il faudra certainement beaucoup plus d'un Plan pour parvenir à un accès égalitaire des citoyens à la justice.

Le P.A.P. n° 16 se propose de développer la prévention et l'action sociale volontaire. Il vise principalement à prévenir la délinquance, en particulier celle des jeunes et à favoriser la réinsertion sociale. On peut regretter que l'action n° 1 de ce programme qui réunit l'éducation sanitaire et la prévention sociale ne présente pas une répartition entre les deux objectifs des 3.760 millions de francs. Cependant, il faut être conscient que les actions de prévention ne sont, en fait, qu'un pis-aller qui, dans bien des cas, est destiné à remédier à des situations d'inégalité acquises dès la tendre enfance dans des milieux familiaux appartenant aux catégories les plus déshéritées.

### C. — LA DÉFENSE DES INTÉRÊTS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS DES CITOYENS

L'évolution économique engendre un développement des organisations tel que celles-ci deviennent de plus en plus puissantes à l'égard des individus. Dès lors, il apparaît nécessaire de prévoir des contrepoids. Cette situation se manifeste tant au niveau des relations des collectivités locales avec le pouvoir central que dans les relations entre consommateurs et producteurs, au sein de l'entreprise ou dans la cité. Il apparaît donc nécessaire de rechercher les nouveaux termes d'un équilibre à ces différents niveaux.

#### 1° Les collectivités locales.

Actuellement, la « Commission Guichard » a été chargée d'étudier de nouvelles modalités de l'autonomie des collectivités locales ; elle a reçu mandat de redéfinir l'organisation et le fonctionnement de ces institutions et la répartition des compétences et des ressources entre celles-ci et l'Etat. Cette Commission déposera prochainement son rapport. Il appartiendra alors au Gouvernement de proposer des réformes. On comprend que le projet de Plan ne présente pas de solution très précise dans l'attente des conclusions de la « Commission Guichard », mais on espère que, très bientôt, le Parlement sera amené à se prononcer sur ces problèmes.

Pour l'immédiat, votre Commission a adopté des amendements tendant à expliciter les aides financières de l'Etat aux collectivités locales. Il s'agit d'abord de préciser que les collectivités locales bénéficieront de subventions globales *d'équipement* dont le montant devrait croître régulièrement pour atteindre en 1980 l'équivalent de 5 milliards de francs 1975. (Cf. amendement n° 7.)

Un deuxième amendement indique qu'on envisagera la création d'une subvention globale de fonctionnement destinée à procurer aux communes des ressources correspondant à leurs charges ordinaires de fonctionnement. (Cf. amendement n° 8.)

En ce qui concerne les régions, le Plan précise que les *établissements publics régionaux assureront pleinement leur rôle de coordination du développement économique*. On prévoit d'étendre la compétence de ces établissements dans le domaine des services publics des transports collectifs interurbains. Votre Commission a adopté un amendement précisant que les établissements publics régionaux devraient encourager les interventions des sociétés de développement régional. (Cf. amendement n° 9.)

2° Le Plan propose de rétablir une certaine égalité dans les rapports de droit.

#### *Les droits du consommateur.*

Un programme d'action prioritaire se propose de renforcer le rôle du consommateur ; il s'agit d'abord de donner à celui-ci une formation et une information adaptées aux types nouveaux de consommation.

Ce programme suggère également d'effectuer un certain contrôle de la publicité ; sur ce point, votre Commission a adopté un amendement tendant à renforcer cette orientation. (Cf. amendement n° 18.)

Le programme se propose d'éliminer des contrats les clauses susceptibles de léser les consommateurs. Votre Commission a estimé utile de préciser cette observation en mettant l'accent sur la *légalité* des contrats de vente et de services et des pratiques commerciales. En effet, le plus souvent, le consommateur est amené à conclure un contrat d'adhésion qui contient parfois des clauses *illicites* mais auxquelles il doit se plier, faute de possibilités d'action ou de choix réelles. (Cf. amendements n° 16 et 17.)

Votre Commission a approuvé les projets tendant à mettre en place des procédures simples et efficaces afin de résoudre les petits litiges, compte tenu du coût et de la durée des procédures judiciaires normales.

Il faut signaler la nécessité d'élaborer, le plus rapidement possible, des règles de droit destinées à résoudre les problèmes nouveaux, en particulier ceux résultant de l'utilisation de l'informatique dans les relations économiques (banques, principalement).

### *Le travailleur dans l'entreprise.*

Malgré l'existence de textes destinés à garantir les droits du travailleur dans l'entreprise et à l'informer sur la marche de celle-ci, les salariés ont généralement peu de possibilités de s'exprimer sur les conditions et le contenu de leur travail.

A propos de la participation des salariés à l'organisation du travail, on est frappé par la timidité du Plan qui prévoit seulement que : « de premières étapes seront franchies d'ici à 1980 ». Aucun engagement précis n'est pris, puisque c'est seulement au vu des résultats des quelques expériences qui seront menées dans des entreprises publiques et privées que l'on étudiera les modalités d'une éventuelle généralisation.

Le VII<sup>e</sup> Plan propose que les informations éparses communiquées au comité d'entreprise soient réunies dans *un document simple et unique* qui devrait permettre de connaître plus exactement la situation sociale dans l'entreprise. Des expériences doivent être menées en ce sens dès 1976.

On s'étonne qu'aucune proposition précise sur la réforme dans l'entreprise ne soit énoncée dans le Plan.

### *Dans la cité.*

Le VII<sup>e</sup> Plan propose d'associer plus étroitement les habitants aux opérations d'urbanisme qui les concernent ; pour ce faire, est envisagée une modification de la procédure des enquêtes d'utilité publique. D'autre part, le Plan se propose d'encourager le développement de la vie associative, tant en ce qui concerne les associations de gestion contribuant à des tâches d'intérêt général que les associations d'usagers ; il est même proposé que des locaux collectifs soient mis à disposition des associations.

### **3° Aménager la représentation et la défense des intérêts individuels et collectifs.**

En ce domaine, *les associations doivent jouer un rôle essentiel*. Elles doivent d'abord informer les citoyens et favoriser l'expression des opinions de leurs membres. Elles doivent ensuite assurer la défense des intérêts individuels et collectifs.

La première partie du VII<sup>e</sup> Plan et plusieurs programmes d'action prioritaires se prononcent en faveur du développement des associations tant dans le domaine social que dans le domaine de la consommation ou pour la défense des intérêts collectifs. Plusieurs textes actuellement en cours de discussion prévoient précisément que

des associations, dans certaines conditions, peuvent défendre des intérêts collectifs et déclencher l'action publique. A ce sujet, il nous a paru utile d'adopter un amendement tendant à supprimer certaines ambiguïtés quant au déclenchement de l'action publique par les associations. En effet, une grande partie de l'utilité de leur action réside dans leur possibilité de se constituer partie civile devant les juridictions. (Cf. amendement n° 15.)

On ne peut évidemment autoriser toutes les associations à agir en toutes circonstances ; c'est la raison pour laquelle des conditions de durée d'existence, d'agrément ou la reconnaissance d'utilité publique ont été retenues par des textes récents concernant notamment la protection de la nature et l'urbanisme. Il faut cependant se garder de paralyser les associations ou de limiter leurs initiatives, tant par des conditions trop strictes pour déclencher l'action publique que par des aides qui s'avéreraient discriminatoires. En effet, le VII<sup>e</sup> Plan prévoit la possibilité d'élargir les limites dans lesquelles les versements aux associations de gestion ouvrent droit à avantage fiscal. En ce domaine, une politique trop restrictive risquerait d'aboutir à une sélection des associations qui ne serait pas automatiquement conforme aux intérêts que celles-ci se proposent de défendre. Il y a là un équilibre difficile à trouver qui conditionnera dans une large mesure l'efficacité des associations comme moyen d'exprimer les opinions et de défendre les intérêts collectifs.

## TROISIÈME PARTIE

### L'EXÉCUTION DU PLAN

#### I. — LES PROGRAMMES D'ACTION PRIORITAIRES

Constituant le « noyau dur » du VII<sup>e</sup> Plan, les P.A.P. sont une innovation intéressante, mais de portée limitée.

##### A — UNE INNOVATION INTÉRESSANTE

Le VI<sup>e</sup> Plan avait été marqué par la définition de six programmes finalisés destinés à réaliser les objectifs précis dans un nombre restreint de secteurs. L'expérience de ces programmes a conduit à l'élaboration systématique de vingt-cinq P.A.P. que le Gouvernement propose d'exécuter, quelle que soit l'évolution de la conjoncture nationale et internationale.

Les P.A.P. ont un *caractère obligatoire, sensible surtout au niveau financier*. Certes, le Gouvernement devra soumettre au Parlement des projets de loi et prendre des mesures réglementaires conformément aux principes énoncés dans les P.A.P. ; il s'agit là d'un engagement moral diffus, le contenu des textes n'étant évidemment pas connu à ce jour ; l'inexécution de cet engagement, souvent difficile à apprécier, ne saurait donner lieu qu'à une éventuelle sanction politique.

Au contraire, du point de vue financier, les P.A.P. impliquent *l'inscription des crédits correspondant aux actions dans chaque budget de la période du Plan, sans que soit précisé cependant l'échelonnement des dépenses* qui sont définies en francs 1975. En supprimant la mention d'un échéancier qui figurait dans le projet soumis au Conseil économique et social, il semble que le Gouvernement ait souhaité garder une certaine liberté de manœuvre qu'il vous appartiendra d'apprécier.



Dans les budgets des ministères, les crédits affectés à chaque P.A.P. seront individualisés ; ils feront l'objet, chaque année, d'une récapitulation par P.A.P. dans une annexe à la loi de finances.

Adoptant une conception plus globale des dépenses publiques, les P.A.P. *regroupent des crédits de fonctionnement et des crédits d'investissement*. Dans le Plan présenté, les dotations affectées à chaque P.A.P. sont évaluées en crédits de paiement. Ceci est le fruit de l'expérience qui démontre qu'un effort d'équipement est vain s'il ne s'accompagne pas d'un recrutement de personnel adéquat et d'un budget de fonctionnement adapté. Cependant, on souhaiterait connaître la répartition prévue dans les P.A.P. entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement.

Les P.A.P. correspondent à des *actions interministérielles* ; ils impliquent un effort de coordination et de collaboration entre les différents ministères et entre les administrations centrales, d'une part et les régions et les collectivités locales, d'autre part.

Chaque P.A.P. comporte une liste des ministères concernés et désigne un ministre chef de file qui se voit confier la responsabilité du programme.

On peut cependant s'étonner que, pour certains P.A.P., plusieurs ministères chefs de file soient désignés ; c'est le cas pour le P.A.P. n° 3 concernant le développement des entreprises petites et moyennes et de l'artisanat (ministères de l'Industrie et de la Recherche et du Commerce et de l'Artisanat) ; pour le P.A.P. n° 5 concernant le désenclavement de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif central (ministère de l'Équipement et secrétariat d'État aux Transports) ; pour le P.A.P. n° 12 qui désigne trois ministères chefs de file pour la transformation des conditions de travail et la revalorisation du travail manuel ; pour l'action n° 1 du P.A.P. n° 16 visant à développer la prévention et l'action sociale volontaires (Santé et Justice) ; pour l'action n° 2 du P.A.P. n° 21 tendant à l'amélioration du logement et des services collectifs de voisinage (Équipement, Santé).

S'il est des cas où la dichotomie entre les ministères chefs de file apparaît clairement — le Secrétariat d'État aux Postes et Télécommunications pour la modernisation du tri postal dans le P.A.P. « Revalorisation du travail manuel » — pour d'autres actions, les distinctions sont moins évidentes.

Les P.A.P. seront complétés par des programmes d'initiative régionale et locale (P.A.P.I.R., P.A.P.I.L.) auxquels seront affectés 20 milliards de francs sur l'ensemble des 200 milliards prévus pour les programmes prioritaires dans le budget de l'État. Le Plan propose les secteurs dans lesquels devront se situer ces programmes régionaux et locaux : il s'agit de la mise en valeur des vocations économiques régionales (production agricole et alimentaire, aménagement des

plates-formes industrialo-portuaires, développement du tourisme), des actions spécifiques de formation professionnelle et de promotion sociale, de la recherche scientifique et technique, de l'aménagement régional, de la sauvegarde du patrimoine naturel et culturel, de l'action sanitaire et sociale.

Il est intéressant de comparer ces orientations à celles qui se dégagent de la consultation des régions. Celles-ci faisaient apparaître le désir d'une priorité en faveur de la santé et des activités sportives, socio-éducatives et culturelles, ainsi que des transports et du développement urbain ; venaient ensuite le développement rural, le tourisme, l'environnement, la recherche, le logement H.L.M. (accession à la propriété) ; enfin, une troisième série d'orientations se dessinait en faveur de l'éducation et de la formation, du logement H.L.M. locatif, des interventions sociales.

Actuellement, les régions transmettent au Commissariat général du Plan des propositions de P.A.P.I.R. et de P.A.P.I.L. qui, dans le cours du mois de juillet, seront sélectionnées afin d'écartier les programmes qui se situeraient hors des priorités des ministères ou de ce que les régions peuvent faire. Simultanément, les régions adressent aux administrations centrales des propositions d'application des P.A.P. Lorsque les P.A.P.I.R. auront été sélectionnés et répercutés auprès des ministères compétents, ils seront soumis aux assemblées régionales et locales qui en délibéreront à l'automne ; la liste des programmes sera enfin examinée par le Parlement. C'est là une méthode tendant à rationaliser et à coordonner l'action des administrations centrales et des régions ; cependant, la procédure demeure assez lourde.

## B. — LES P.A.P. ONT UNE PORTÉE LIMITÉE

L'ensemble des P.A.P. ne représente que **10 % des dépenses civiles** du budget de l'Etat. Il regroupe des services votés et des mesures nouvelles et ne constitue donc pas un surcroît de ressources mis à la disposition des ministères ; bien au contraire, ils exigent de ceux-ci un effort de redéploiement de leurs moyens administratifs et financiers en vue d'atteindre des objectifs définis comme prioritaires.

De plus, les programmes incluent bon nombre d'actions qui sont déjà en cours ou auraient été nécessairement entreprises au cours des années à venir.

Vu l'ampleur des domaines couverts par les P.A.P. et la nature des actions recommandées, on est frappé par la modicité relative de

la masse financière attribuée aux programmes dont près de la moitié est affectée aux télécommunications. Il est certain que les Ministres intéressés et, en particulier, les Ministres chefs de file devront se montrer particulièrement exigeants à l'égard des services administratifs dépendant de leurs départements.

On est frappé par *l'hétérogénéité du contenu* des P.A.P. qui rendra particulièrement difficile, dans certains cas, l'appréciation des résultats ; en effet, s'il est relativement aisé de mesurer des crédits dépensés ou des investissements exécutés (construction de crèches, d'établissements scolaires, etc.), il est beaucoup plus difficile d'apprécier l'effet des mesures de caractère essentiellement qualitatif telles que, par exemple, l'accès à la justice ou les effets de la politique familiale et sociale.

Le Commissariat général du Plan élabore actuellement une « batterie » d'indicateurs qualitatifs destinés précisément à compléter les indicateurs de réalisation physique dont on dispose actuellement. Des expériences en ce sens ont été menées ou sont en cours dans certains pays étrangers ; elles ont permis de mettre en évidence la difficulté de cette entreprise ; aussi, si l'on peut espérer approcher davantage la mesure de la qualité de la vie, on ne disposera pas rapidement d'indicateurs qualitatifs réellement fiables. Dans ces conditions, il sera très difficile d'évaluer l'impact réel d'un certain nombre de mesures prises pendant la durée du Plan et d'évaluer un taux d'exécution concernant exactement la réalité.

## II. — LE CONTROLE DE L'EXÉCUTION DU PLAN

Le VII<sup>e</sup> Plan propose divers moyens destinés à contrôler l'exécution du Plan. Il nous appartient d'apprécier ceux-ci. En effet, les moyens de mesurer les résultats du Plan conditionnent, dans une large mesure, l'utilité de celui-ci.

### A. — LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE

Le Plan propose deux phases : la première doit permettre de sortir de la récession et de soutenir la reprise économique. Dans cette première phase de démarrage, le Gouvernement définit *deux priorités essentielles* : l'amélioration de la situation de l'emploi et le développement de l'investissement privé afin d'assurer une expansion rapide de l'industrie et de financer les divers besoins de l'économie française.

Le Plan propose, à partir de 1978-1979, une deuxième phase tendant à la consolidation et à la poursuite du progrès ; c'est principalement dans cette deuxième phase que doivent être engagées les réformes à long terme les plus importantes.

Le Plan prévoit enfin un réexamen à mi-parcours dont nous nous félicitons car l'évolution rapide de l'environnement international peut amener légitimement, en cours de Plan, à rectifier certains objectifs et à définir de nouveaux moyens.

### B. — LE SUIVI DE L'EXÉCUTION DU PLAN

Plusieurs institutions se voient confier des rôles divers pour suivre l'exécution du Plan : ce sont le Conseil central de planification, le Centre d'études des revenus et des coûts, le Commissariat général du Plan, enfin le Parlement.

1° Le Conseil central de planification délibérera deux fois par an sur le Plan. La première fois, il prendra connaissance de l'état d'avancement des programmes d'action prioritaires avant que les

grandes lignes du budget de l'année à venir ne soient fixées. La deuxième fois, il prendra connaissance du rapport annuel d'exécution du Plan présenté par le Commissaire au Plan. Il convient de préciser que cette deuxième réunion aura lieu après la réunion annuelle des commissions et comités. C'est là une innovation par rapport au Plan précédent.

2° **Le Centre d'études des revenus et des coûts** devra publier un rapport public faisant état de l'évolution et de la répartition des revenus en s'attachant principalement à mesurer les inégalités.

Le Plan prévoit que le Centre verra son mandat et son organisation modifiés pour remplir cette tâche. Il faut enfin préciser qu'aucune périodicité n'est prescrite pour le rapport public.

3° **Le Commissariat général du Plan** doit d'abord présenter annuellement le rapport d'exécution. Il doit, d'autre part, publier des indicateurs permettant de mesurer la réalisation des objectifs économiques et sociaux définis dans le Plan.

Enfin, le Commissariat sera responsable des projections pluri-annuelles glissantes qui devront être exécutées à sa demande par l'I.N.S.E.E. et par d'autres organismes spécialisés. Sont visées ici des projections macro-économiques et sectorielles. A ce propos, on peut regretter que les projections sectorielles annoncées dans le dossier quantitatif ne soient pas encore publiées.

Pour réaliser cette tâche, le Commissariat général du Plan se fera assister par *un comité de personnalités* qualifiées dont les attributions ne sont pas indiquées.

Enfin, il faut rappeler les compétences confiées au Commissariat général du Plan pour suivre les études et les actions engagées par les différents ministères sur l'évolution des revenus non salariaux. Le Commissariat devra adresser un compte rendu périodique sur ces problèmes au Conseil central de planification.

Le Plan prévoit également que des études seront menées sur certains points particuliers des orientations du Plan, à savoir la revalorisation du travail manuel, la réduction du temps de travail, l'arrêt de l'immigration, l'adaptation des structures de production ; ces études seront la base de mesures législatives ou réglementaires ou de recommandations aux partenaires sociaux afin de provoquer une évolution significative dans ces domaines. Le Plan signale d'ailleurs qu'une étude est déjà en cours en ce qui concerne le secteur du bâtiment et des travaux publics.

A défaut d'indications précises, on peut penser que ces différentes études seront réalisées par les ministères responsables des secteurs intéressés.

#### 4° Le Parlement.

Un premier type de contrôle est possible quant à la répartition des dépenses civiles de l'Etat en fonction des préférences exprimées par le Plan. Par rapport au VI<sup>e</sup> Plan, on peut indiquer les évolutions prévues en ce qui concerne les dépenses d'équipement et de fonctionnement.

Pour les dépenses d'équipement, on envisage l'augmentation de la part des quatre fonctions suivantes : santé, développement urbain, recherche, transport ; par contre, deux fonctions verront leur part diminuer : l'enseignement-formation et l'action économique ; la part respective des autres fonctions ne devrait pas être sensiblement modifiée.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, des augmentations sont prévues pour la santé, les services généraux (administration, justice, police), la recherche et la fonction culture et vie sociale ; des diminutions sont attendues pour les transports et la fonction enseignement-formation.

Cependant, l'évolution de la répartition des dépenses de l'Etat entre les différents budgets ne donne qu'une idée approximative de l'exécution des objectifs du Plan car il est bien évident que, dans le VII<sup>e</sup> Plan, c'est surtout au niveau des programmes d'action prioritaires que l'on peut apprécier le suivi de l'exécution du Plan.

Tenant compte de la présentation originale du VII<sup>e</sup> Plan, votre Commission a adopté *deux amendements* qui ont précisément pour objet de permettre au Parlement de suivre l'exécution des programmes d'action prioritaires jusqu'en 1980.

Le premier de ces amendements tend à joindre au Plan qui nous est actuellement soumis, un échéancier annuel des dotations budgétaires qui seront allouées aux programmes d'action prioritaires pendant la durée du Plan. (**Amendement n° 12.**)

Votre Commission a adopté un second amendement tendant à préciser que l'annexe à la loi de finances concernant l'exécution du Plan devra indiquer le montant des dotations budgétaires prévues évaluées en francs courants et en francs 1975 afin de pouvoir apprécier annuellement l'état d'avancement de chaque programme d'action prioritaire.

Cette annexe comprendrait également le rappel des dotations inscrites au Plan et des dotations attribuées dans les lois de finances précédentes. Votre Commission souhaite que cette annexe soit effectivement déposée en même temps que le projet de loi de finances, afin que le Parlement ait le temps matériel d'examiner convenablement le document qui lui est soumis. (**Amendement n° 11.**)

## CONCLUSION

---

Refusant des moyens autoritaires ou protectionnistes, le VII<sup>e</sup> Plan réaffirme la volonté de **maintenir une économie libérale dynamique**. Ce Plan se propose de renforcer la position de la France dans l'économie mondiale et, simultanément, de réorienter la croissance ; malgré quelques aspects nouveaux, *c'est la maîtrise de l'inflation qui sera la grande affaire du VII<sup>e</sup> Plan*. A ce sujet, quelques récentes déclarations gouvernementales ont suscité certaines inquiétudes.

La réussite du Plan dépend de conditions fondamentales que nous ne sommes pas totalement en mesure de contrôler.

Le Plan postule d'abord *l'existence d'un consensus social* ; celui-ci est en effet indispensable, tant pour maîtriser l'évolution des revenus et des prix que pour réduire les inégalités. Il faudra donc, dans les cinq années à venir, un effort d'autodiscipline de tous les citoyens.

*L'évolution démographique* est également un élément essentiel à l'avenir du développement économique de la France.

Un *environnement international favorable* est indispensable à la réalisation du Plan ; en effet, celui-ci est fondé sur l'hypothèse d'une croissance relativement importante des échanges mondiaux et d'une augmentation raisonnable des prix sur les marchés extérieurs.

Enfin, *l'évolution de la Communauté économique européenne conditionnera, dans une large mesure, l'avenir économique de la France*. Le Marché commun restreint certaines possibilités d'initiative du Gouvernement qui perd ainsi une certaine liberté de manœuvre. On peut citer, à titre d'exemple, la détermination des tarifs extérieurs communs qui, parfois, assurent une protection insuffisante pour les produits français, ou la politique agricole commune qui a abouti au transfert, à l'échelon européen, de nombreuses compétences nationales quant à la conduite de l'agriculture.

Par contre, le renforcement de la Communauté européenne peut avoir des effets bénéfiques pour notre économie ; une politique cohérente européenne peut être un facteur d'équilibre dans les relations économiques internationales, en particulier face aux Etats-Unis, ou un moyen de mieux appréhender et contrôler les activités des firmes multinationales dont l'influence dépasse largement le cadre de notre territoire.

Enfin, la Communauté économique européenne pourrait jouer un rôle important dans la reconstruction d'un système monétaire international efficace.

D'aucuns ont jugé le VII<sup>e</sup> Plan insuffisant. Certes, quelques aspects de certains problèmes restent dans l'ombre et les solutions proposées par le Plan ne sont pas pleinement satisfaisantes. Cependant, **pouvait-on réellement mieux faire** dans un contexte aussi difficile ?

En définitive, le Plan a le mérite de fixer un cadre au développement de l'économie française d'ici 1980.

\*  
\*\*

Sous réserve des observations et des amendements qu'elle vous soumet, votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter l'article unique du projet de loi portant approbation du VII<sup>e</sup> Plan de développement économique et social pour la période 1976-1980.



## AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION (1)

### Article unique.

Le VII<sup>e</sup> Plan de développement économique et social pour la période 1976-1980 annexé à la présente loi, est approuvé *sous réserve des modifications suivantes* :

Page 28, dans le paragraphe intitulé « Mieux maîtriser la production et les marchés », à la fin du premier alinéa, ajouter la phrase suivante :

Il veillera à ce que la solidarité nationale garantisse une évolution normale du revenu des agriculteurs. (Amendement n° 1.)

Page 28, dans le paragraphe intitulé « Mieux maîtriser la production et les marchés », rédiger comme suit le deuxième alinéa :

Ainsi que le principe en avait été adopté par le VI<sup>e</sup> Plan, une meilleure orientation de la production sera favorisée par une prise de responsabilité accrue des agriculteurs dans la résorption des excédents ; en contrepartie de leur participation au financement du soutien des marchés et de l'effort d'exportation, les producteurs seront associés plus étroitement à la gestion des marchés. (Amendement n° 2.)

Page 29, à la fin de l'avant-dernier alinéa, ajouter la phrase suivante :

Les engagements pris dans le cadre de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat, notamment en matière fiscale et sociale, seront tenus. (Amendement n° 3.)

Page 42, compléter le troisième alinéa par la phrase suivante :

Des mesures seront prises par ailleurs en vue de faciliter, lors des contrôles, la défense des contribuables, notamment par des procédures de recours gracieux auprès de l'administration, au cours même des opérations de vérification. (Amendement n° 4.)

Page 45, remplacer la dernière phrase du dernier alinéa par la phrase suivante :

Pour les premières années du Plan, la construction neuve atteindra 500.000 logements par an. Cette évaluation pourra être réduite après étude des besoins, notamment en logements à caractère social, dans la phase terminale du Plan. Inversement, l'amélioration des logements existants devrait concerner 250.000 logements par an au début du Plan pour atteindre un niveau plus élevé au cours de ses trois dernières années. (Amendement n° 5.)

---

(1) Ces amendements font référence au document n° 2346 AN, le texte adopté par l'Assemblée Nationale n'étant pas distribué au moment de l'impression du présent rapport.

Page 47, dans le deuxième alinéa, remplacer :

« 1976 »

par :

« 1977 »

(Amendement n° 6.)

Page 50, dans le paragraphe intitulé « Redéfinir le rôle et l'organisation des collectivités locales », rédiger comme suit le quatrième alinéa :

Les collectivités locales bénéficieront en outre des subventions globales d'équipement inscrites au fonds d'équipement des collectivités locales créées et dotées d'un milliard et demi de F en 1976 et dont le montant devrait croître pour atteindre, en 1980, l'équivalent de 5 milliards de F 1975. (Amendement n° 7.)

Page 50, dans le paragraphe intitulé « Redéfinir le rôle et l'organisation des collectivités locales », après le quatrième alinéa, insérer un alinéa supplémentaire, ainsi rédigé :

De même sera envisagée la création d'une subvention globale de fonctionnement permettant de donner aux communes des ressources correspondant à leurs charges ordinaires de fonctionnement. (Amendement n° 8.)

Page 50, compléter ainsi le dernier alinéa :

Les établissements publics régionaux favoriseront l'orientation de l'épargne vers les sociétés de développement régional afin d'encourager le développement des industries existantes et la création de nouvelles entreprises. (Amendement n° 9.)

Page 60, rédiger comme suit le troisième alinéa :

Pour développer l'exploitation des ressources énergétiques et minérales, des études et des moyens d'incitation seront mis en œuvre à l'effet de consolider et de valoriser la position technologique de l'industrie française et en vue de : *(le reste sans changement)*. (Amendement n° 10.)

Page 83, rédiger ainsi le deuxième alinéa :

Les crédits correspondant au financement des programmes seront individualisés dans les budgets de chaque Ministère et récapitulés dans l'annexe à la loi de finances relative à l'exécution du Plan. Ce document, qui sera établi dès la loi de finances 1977, comportera pour chaque programme d'action prioritaire le rappel des dotations prévues pour l'ensemble de la période du Plan, exprimées en francs 1975, le rappel des dotations des années précédentes depuis le début du Plan, exprimées en francs 1975 et en francs courants, et la dotation prévue dans la loi de finances, également exprimée en francs 1975 et en francs courants. Cette annexe, qui devra être déposée sur le bureau du Parlement en même temps que le projet de loi de finances, comprendra d'autre part des informations relatives aux résultats atteints dans la réalisation des programmes matérialisés par des indicateurs. Par exemple... *(le reste sans changement)*. (Amendement n° 11.)

Page 83, après le quatrième alinéa, insérer un alinéa supplémentaire ainsi rédigé :

Le VII<sup>e</sup> Plan est complété par un échéancier annuel des dotations budgétaires affectées aux programmes d'action prioritaires. (Amendement n° 12.)

Page 87, rédiger comme suit le dernier alinéa :

Le développement de la capacité de stockage, de report et transit de céréales (30.000 tonnes par an) et de viande bovine facilitera l'adaptation de l'appareil de production aux fluctuations des marchés d'importation. (Amendement n° 13.)

Page 88, dans le programme n° 1, ajouter un sixième paragraphe ainsi rédigé :

6. — *Aménagement des structures d'exploitation.*

Un programme de remembrement et de travaux connexes intéressant au moins 400.000 hectares par an sera poursuivi et l'action des S.A.F.E.R. sera développée grâce au renforcement de leur droit de préemption.

La restructuration des exploitations sera adaptée aux possibilités d'évolution des exploitants et favorisera l'installation des jeunes agriculteurs dans des conditions satisfaisantes, notamment sur le plan financier. (Amendement n° 14.)

Page 126, dans le paragraphe 2 « Extension du recours judiciaire », rédiger comme suit le quatrième alinéa :

Des associations pourront, dans certaines conditions, déclencher l'action publique pour des faits portant un préjudice direct aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre. (Amendement n° 15.)

Page 127, au début du paragraphe 2 « Garantir les droits des consommateurs », ajouter un alinéa nouveau ainsi rédigé :

Toutes les actions destinées à garantir les droits des consommateurs devront avoir pour objectif premier de faire respecter par les professionnels les textes en vigueur. (Amendement n° 16.)

Page 127, dans le paragraphe 2 « Garantir les droits des consommateurs », rédiger comme suit le troisième alinéa :

Des négociations entre consommateurs et professionnels devront aboutir à l'élimination, dans les contrats de vente et de services, de toute clause ou pratique entachée d'illégalité ou susceptible de léser les consommateurs. (Amendement n° 17.)

Page 127, à la fin du paragraphe 4 « Mieux connaître les problèmes relatifs à la consommation », ajouter la phrase suivante :

Il serait également souhaitable de rechercher les moyens d'un meilleur contrôle de la publicité. (Amendement n° 18.)

Page 133, action n° 1, paragraphe 1 « L'équilibre de l'emploi et de l'habitat », rédiger ainsi la première phrase :

Au cours du VII<sup>e</sup> Plan, il ne pourra être mis en chantier plus de 100.000 logements dans les villes nouvelles. (Amendement n° 19.)

Page 134, paragraphe 3, rédiger ainsi le titre :

*Les procédures institutionnelles et financières.*

et compléter ce paragraphe par un alinéa supplémentaire :

La gestion administrative des villes nouvelles devra, avant la fin du VII<sup>e</sup> Plan, être assurée selon le droit commun applicable aux collectivités locales. (Amendement n° 20.)

Page 136, action n° 3, rédiger ainsi le dernier alinéa du paragraphe relatif au « Contenu » :

Par ailleurs, des mesures législatives et réglementaires seront proposées dans deux domaines : l'organisation des transports sera confiée à une autorité élue d'agglomération à laquelle seront transférés certains pouvoirs de police des maires ; le « versement de transport » pourra être étendu à des agglomérations de moins de 100.000 habitants. (Amendement n° 21.)

Page 141 : action n° 2, rédiger ainsi le paragraphe « Contenu » :

L'action comprend *trois* éléments :

- 1° Un ensemble... renforcées (*sans changement*) ;
  - 2° Des mesures législatives et réglementaires seront prises en vue d'assurer, au début du VII<sup>e</sup> Plan, la libre circulation des personnes en bordure du littoral maritime ;
  - 3° Les sites propices... national (*sans changement*).
- La formation... encouragés (*sans changement*).

(Amendement n° 22.)

Page 148, à la fin du paragraphe « Organisation et financement », ajouter un alinéa nouveau ainsi rédigé :

- Ministère chef de file : Ministère de l'Industrie et de la Recherche ;
- Autres Ministères participants :
  - Ministère de l'Education ;
  - Ministère de l'Agriculture ;
  - Ministère de la Santé ;
  - Ministère de la Coopération.

(Amendement n° 23.)

---

**ANNEXES**  
**AU RAPPORT DE LA COMMISSION**

---

## ANNEXE I

### L'EXÉCUTION DU VI<sup>e</sup> PLAN

#### 1. LA CROISSANCE

L'analyse des conditions d'exécution du VI<sup>e</sup> Plan fait largement apparaître, depuis la fin de 1973, l'influence de l'évolution défavorable de l'environnement international.

Ainsi, le taux de croissance annuel moyen de la production intérieure brute (P.I.B.), pour la période 1971-1975, ne s'établit qu'à 3,6 %, c'est-à-dire nettement en-dessous de 5,9 % prévu par le VI<sup>e</sup> Plan.

	1971	1972	1973	1974	1975	MOYENNE 1971/1975	PRÉVISION VI <sup>e</sup> Plan
Taux de croissance de la P.I.B. (en volume) ....	5,6	5,9	5,7	3,5	— 3	3,6	5,9

Comme le montre le tableau ci-dessus, ce résultat global recouvre, en fait, deux évolutions tout à fait opposées.

Jusqu'en 1973, la France a connu, malgré le ralentissement de l'économie mondiale des années 1971 et 1972, une croissance forte et régulière proche des prévisions du Plan. Cette performance doit être, pour une large part, imputée à l'avantage de compétitivité acquis à la suite de la dévaluation du franc de 1969.

La réalisation de cet objectif reposait d'ailleurs essentiellement sur la croissance de l'industrie qui devait atteindre 7,5 % par an. En réalité, celle-ci n'a atteint que 2,4 % (1).

Le retournement de la tendance est intervenu brutalement au dernier trimestre de l'année 1974 sous l'effet cumulé de la récession mondiale et du plan de stabilisation de juin 1974 : la croissance de la production intérieure brute qui n'a été que de 3,5 % cette même année est devenue négative en 1975.

Enfin, le ralentissement très net, en 1975, du rythme de la hausse des prix a rendu possible la mise en œuvre d'un vaste ensemble de mesures monétaires et budgétaires destinées à soutenir l'activité et qui se sont échelonnées de janvier à septembre 1975.

#### 2. LES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS

Les investissements productifs des entreprises non financières devaient croître, d'après le VI<sup>e</sup> Plan, à un rythme annuel de 6,8 %.

Cet objectif n'a pas été atteint, puisque leur croissance n'a été, de 1970 à 1975, que de 3,4 % par an, soit un taux voisin de celui de la P.I.B., même si l'évolution en est plus

---

(1) Ce taux calculé à partir de l'indice mensuel de la production industrielle (hors B.T.P.) n'est pas tout à fait comparable à celui de 7,5 % issu de la comptabilité nationale dont le mode de calcul donne des résultats supérieurs d'environ 0,5 %.

contrastée : il est en effet normal que la chute de l'investissement soit beaucoup plus brutale que celle de la production en cas de récession.

	1971	1972	1973	1974	1975	MOYENNE 1971/1975	PRÉVISION VI <sup>e</sup> Plan
Taux de croissance de l'investissement productif (en volume) .....	7,1	9	5,9	2,8	— 7,2	3,4	6,8

Ainsi, le taux d'investissement productif de 17,8 % prévu par le Plan, n'a-t-il été atteint qu'en 1974 avec 18,1 %, performance largement imputable à la nécessité de financer des stocks croissants. En 1975, ce taux d'investissement est revenu à 17 %, soit à un niveau de peu inférieur à celui de 1970.

### 3. LA CONSOMMATION DES MÉNAGES

Selon le VI<sup>e</sup> Plan, la consommation des ménages — qui représente les deux tiers de la demande intérieure — devait augmenter de 5,5 % par an. En fait, continuant d'augmenter malgré la récession, elle s'est accrue de 5,1 % par an, soit à un taux de croissance qui, bien qu'inférieur aux prévisions, reste, contrairement aux objectifs du Plan, supérieur à celui de la P.I.B.

	1971	1972	1973	1974	1975	MOYENNE 1971/1975	PRÉVISION VI <sup>e</sup> Plan
Taux de croissance de la consommation des ménages (en volume) ....	6,1	5,8	5,4	4,2	3,7	5,1	5,5

### 4. LES ÉQUILIBRES FONDAMENTAUX

#### 1. L'emploi.

Le plein emploi, bien qu'il constitue un des objectifs fondamentaux du VI<sup>e</sup> Plan, n'a pas fait l'objet d'une définition précise. Il n'en reste pas moins qu'il s'est trouvé à l'évidence gravement compromis par le ralentissement de l'activité économique.

Cette évolution a d'abord eu pour conséquence une diminution du taux de croissance de la productivité horaire du travail, comme en témoigne le tableau ci-dessous :

	1971	1972	1973	1974	1975	MOYENNE 1971/1975	PRÉVISION VI <sup>e</sup> Plan
Taux de croissance de la productivité du travail (secteurs non agricoles)	6,1	6,2	4,7	3,3	1,1	4,3	5,4

Ainsi, il apparaît clairement que, supérieure aux prévisions du Plan pour les deux premières années, la progression de la productivité du travail s'est ralentie depuis 1973, ce qui traduit bien le phénomène classique, en période de récession, de rétention de la main-d'œuvre par les entreprises, mais également les limitations qui leur sont imposées en matière de licenciement.

En matière de *durée du travail*, le VI<sup>e</sup> Plan envisageait une diminution d'environ 0,8 % par an du nombre d'heures œuvrées par semaine. En réalité, tant par l'évolution naturelle des rapports sociaux que par le fait de la crise économique, la durée hebdomadaire de travail a déchu beaucoup plus vite. En 1975, elle a atteint 42,4 heures, soit une diminution de près de 2 % par rapport à 1974 et de 2,2 heures par rapport à 1971.

On constate également une évolution contrastée au *niveau des effectifs occupés*. Ainsi, au cours des trois premières années du Plan, les créations nettes d'emplois salariés ont approché le million, alors qu'il n'en était prévu que 310.000 par an. Dès 1974, l'augmentation de l'emploi salarié permet à peine de compenser la diminution de l'emploi non salarié. En 1975, les effectifs occupés ont diminué de 2 %. En particulier, il faut noter que les emplois créés dans l'industrie de 1971 à 1973 auraient été compensés par les suppressions intervenues en 1974 et en 1975.

C'est ainsi que s'est largement accrue, depuis 1971, la population disponible à la recherche d'un emploi (P.D.R.E.) comme en témoigne la série suivante :

	1971	1972	1973	1974	1975
P.D.R.E. (enquête de mars) .....	422.500	450.600	393.700	440.500	737.000

Cette augmentation de la P.D.R.E. s'est accompagnée d'une modification de sa structure. La proportion des hommes et des ouvriers qualifiés s'est nettement accrue, alors que, dans la période antérieure, le chômage touchait surtout les femmes, les jeunes et les employés.

Le nombre des chômeurs s'est ainsi maintenu à un niveau élevé malgré l'accélération de la croissance qu'a connue la France jusqu'en 1973 ; il s'est ensuite fortement accru bien qu'aient été entrepris des efforts d'organisation et d'unification du marché du travail, notamment dans le cadre du programme finalisé intéressant l'Agence nationale pour l'emploi.

## 2. Les prix.

Que ce soit au cours des périodes de l'expansion ou de récession, le niveau général des prix a augmenté nettement plus vite que prévu, aussi bien en France que chez nos principaux partenaires commerciaux. Les projections économiques associées au VI<sup>e</sup> Plan correspondaient à une hausse moyenne du prix de la P.I.B. de 3,2 % par an contre 3,5 % pour ces pays. En fait, les augmentations ont été respectivement de 8,4 % en France et de 9,1 % à l'étranger. Cependant, si cette évolution a été profondément différente des prévisions, l'objectif qui consistait à éviter tout écart notable avec nos principaux partenaires commerciaux a été atteint.

En outre, il semble que l'inflation à « deux chiffres » que la France connaît depuis 1973 présente des caractères nouveaux ; en particulier, la hausse des prix industriels est sensiblement plus forte que par le passé même si l'on fait la part du relèvement des prix des matières premières.

## 3. L'épargne et l'investissement.

Dans le VI<sup>e</sup> Plan, il était clairement souligné que le dynamisme de l'économie française dépendait largement de la façon dont se réalisait l'équilibre de l'épargne et de l'investissement. A posteriori, on constate évidemment que les investissements effectivement réalisés ont été financés mais, ce qui est important, c'est de savoir comment cela s'est fait.



	1971	1972	1973	1974	1975	MOYENNE 1971/1975	PREVISION VI <sup>e</sup> Plan
Taux d'investissement intérieur (F.B.C.F./P.I.B.) ..	28,9	28,9	28,8	29,8	28,8	29	30

Or ces résultats, acceptables tels qu'ils apparaissent dans le tableau ci-dessus, n'ont pu être atteints *que grâce à une hausse des prix* plus importante que prévue et, notamment, par le jeu de la création monétaire, ainsi qu'au moyen d'un endettement extérieur accru. Aussi a-t-on fait largement appel aux agents étrangers dont la capacité du financement s'est élevée à 33 milliards de francs en 1974 contre seulement 4 milliards en 1973. En revanche, le recours aux emprunts à l'étranger a nettement décliné en 1975, malgré l'augmentation très notable du besoin de financement des administrations, grâce au doublement de la capacité de financement des ménages et aux moindres demandes des entreprises.

D'ailleurs, sur l'ensemble de la période couverte par le VI<sup>e</sup> Plan, le taux d'épargne des ménages s'est trouvé toujours supérieur à l'objectif déjà élevé de 16 %, comme le montre le tableau suivant :

	1971	1972	1973	1974	1975	MOYENNE 1971/1975	PREVISION VI <sup>e</sup> Plan
Taux d'épargne des ménages .....	16,9	16,7	17,8	17,2	17,6	17,2	16

En ce qui concerne l'épargne des entreprises, l'évolution est d'autant moins satisfaisante que les résultats sont plus importants. En effet, une des idées forces du VI<sup>e</sup> Plan est que, dans le cadre d'une économie ouverte sur l'extérieur, la croissance dépend de la nature et de l'importance des ressources de financement dont peuvent bénéficier les entreprises ; plus précisément, « la structure des bilans constitue un élément important dans la compétition internationale ». Or, même si le taux d'investissement reste satisfaisant, cette structure ne cesse de se détériorer en raison de la baisse de l'autofinancement — qui est, on peut le rappeler, une variable clé du modèle physico-financier (F.I.F.I.) qui a servi à l'élaboration du Plan. Ainsi, la part des ressources externes dans l'ensemble des ressources disponibles pour les investissements atteint 50 % aujourd'hui contre 30 à 40 % au cours de ces dernières années.

#### 4. Les relations avec l'extérieur.

Considéré par le VI<sup>e</sup> Plan comme la « condition première de la croissance », l'équilibre extérieur s'est trouvé largement affecté par l'évolution de l'environnement international et, notamment, par la crise pétrolière et l'accélération de l'inflation mondiale.

	1971	1972	1973	1974	1975	PROJECTION ASSOCIÉE au Plan pour 1975
Solde de la balance commerciale (F.O.B./F.O.B.)	+ 6,1	+ 6,5	+ 4,4	-18,7	+ 11	+ 7

L'évolution des échanges de marchandises de la France avec l'extérieur, tels qu'ils apparaissent dans le tableau ci-dessus, traduit d'abord le maintien de la compétitivité des produits français au cours des trois premières années du Plan, malgré l'accentuation de l'inflation ; mais on remarque également l'ampleur du redressement qui a permis à la France d'absorber le quadruplement du prix du pétrole, même si ce rétablissement a été obtenu au moyen d'un freinage brutal de la demande intérieure.

Mais, il est important de remarquer qu'à travers cette évolution contrastée, la période récente a vu s'effectuer une amélioration de la structure de la balance commerciale française.

On constate d'abord une diversification géographique des exportations qui s'orientent désormais davantage vers les pays en voie de développement et les pays de l'Est.

Ensuite, on assiste à l'amélioration très nette des performances françaises dans le secteur des biens d'équipement qui a dégagé un excédent de 37,8 milliards de francs en 1975 contre 16,6 milliards prévus par le Plan pour la même année.

En revanche, trois points faibles subsistent : les « invisibles » qui restent toujours largement déficitaires ; l'exportation nette de capitaux prévue par le Plan pour permettre d'effectuer les investissements nécessaires à l'accompagnement des exportations de produits a fait place à une importation notable de capitaux destinés à assurer le développement des entreprises ; enfin, l'aide publique de la France aux pays en voie de développement n'a pas atteint le 1 % du P.N.B. prévu.

Ces appréciations favorables doivent cependant être nuancées pour tenir compte de la conjoncture : la reprise économique a, en effet, remis en cause l'équilibre extérieur et entraîné la sortie du franc du « serpent monétaire européen ».

## 5. LES ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS

Les réalisations du VI<sup>e</sup> Plan en matière d'équipements collectifs appellent des commentaires analogues à ceux du V<sup>e</sup> Plan : les difficultés conjoncturelles affectent naturellement plus les équipements collectifs qui constituent les seules dépenses publiques qu'il est relativement facile de réduire à court terme ; le phénomène se constate encore, bien que dans une moindre mesure, à l'occasion du VI<sup>e</sup> Plan.

En effet, selon celui-ci, la F.B.C.F. des équipements publics (1) devrait connaître une croissance de 9 % en hypothèse haute et de 8 % en hypothèse basse.

Le taux effectif approchera les 7 %, ce qui constitue un résultat appréciable si l'on tient compte du fait que le taux de croissance de la P.I.B. est, non de 5,9 % mais de 3,6 %.

En termes de dotations budgétaires, les taux d'exécution du VI<sup>e</sup> Plan pour les deux hypothèses seraient, compte tenu de la troisième loi de finances rectificative pour 1975, respectivement de 86,2 % et 91,8 % (90 % et 95,8 %, si l'on inclut les suppléments d'emprunts).

Le tableau suivant retrace les résultats atteints pour chaque fonction collective pour l'hypothèse basse :

Supérieure à 100 % : Télécommunications, poste ;

Compris entre 90 % et 100 % : Santé, développement rural ;

Compris entre 80 % et 90 % : Transports, recherche, développement urbain, éducation, formation, affaires culturelles, T.O.M. ;

Inférieure à 80 % : Action sociale, activités sportives et socio-éducatives, D.O.M.

A noter que, malgré l'hypothèse de stabilité envisagée par le Plan, la participation de l'Etat au financement de cette F.B.C.F. a diminué et que ce sont au contraire les collectivités locales qui en ont financé une part croissante : 56 % en 1974 contre 53 % en 1970.

Enfin, il doit être fait mention des résultats obtenus dans le cadre de deux procédures particulières.

---

(1) La F.B.C.F. des équipements publics comprend la F.B.C.F. des administrations, des télécommunications et des sociétés privées d'autoroutes.

Il s'agit, d'une part, des programmes finalisés qui, procédant des efforts actuellement entrepris pour rationaliser les choix dans l'Administration, regroupent un ensemble de mesures variées (dépenses d'équipement, dépenses de fonctionnement et mesures réglementaires) au service d'un ou plusieurs objectifs quantifiables ou mesurables à travers des indicateurs de résultats.

Le tableau ci-dessous donne, pour chaque programme, le taux d'exécution financière :

Villes nouvelles .....	70,7 %
Sécurité routière .....	69,2 %
Prévention périnatale .....	85 %
Amélioration du fonctionnement du marché du travail .....	96 %
Maintien des personnes âgées à domicile .....	(1)
Protection de la forêt méditerranéenne .....	75 %

Il ressort de ce tableau que les taux d'exécution des programmes finalisés ne sont guère différents des taux globaux observés pour les fonctions collectives auxquelles ils correspondent et, donc, que les mesures prévues par ces programmes n'ont bénéficié d'aucune priorité particulière. D'ailleurs, malgré l'introduction d'objectifs quantitatifs, il n'est pas certain que le respect des engagements financiers se soit traduit par une performance réelle et l'on peut notamment encore craindre que la vraie priorité pour les administrations ait été moins d'atteindre les objectifs fixés que de dépenser les crédits qui leur étaient alloués.

En définitive, il semble que le dispositif de « suivi » des programmes finalisés ait largement laissé à désirer : peu d'informations sur les résultats quantitatifs, insuffisante précision des références aux nomenclatures budgétaires, difficultés liées aux procédures de déconcentration... tous problèmes qui résultent de l'improvisation qui semble caractériser la procédure des programmes finalisés et dont la solution suppose notamment *une collaboration plus étroite entre le Commissariat au Plan et la Direction du budget.*

D'autre part, certaines dépenses de l'Etat avaient fait l'objet d'une déclaration de priorité et devaient être individualisées sous forme d'une enveloppe quinquennale d'autorisation de programme. Fondées sur des critères différents, et, budgétairement difficiles à identifier, les déclarations de priorité n'ont guère été suivies d'effet : seuls ont bénéficié d'un taux de réalisation supérieur à la moyenne les équipements représentant une priorité réelle pour le Gouvernement et le Ministère concerné.

---

(1) Résultat non publié.

## ANNEXE II

### AUDITIONS ET TRAVAUX DE LA COMMISSION

#### A. — Séance du mercredi 28 avril 1976.

1. M. Antoine Veil, Président de la Commission des Transports et Communications du VII<sup>e</sup> Plan et directeur général de la compagnie U.T.A., accompagné de M. Bernard Esambert, vice-président de cette Commission.

M. Antoine Veil a rappelé tout d'abord les conditions du déroulement des travaux de la Commission précitée ; en effet, face à l'ampleur des domaines ressortissants à sa compétence, la Commission — dans son rapport imprimé — ne s'est pas voulue exhaustive.

A propos des *transports urbains*, cet organisme a préconisé le nécessaire développement des transports collectifs si l'on veut préserver l'usage de l'automobile pour les transports individuels. Dans les grandes agglomérations, il apparaît nécessaire d'envisager des procédures de décisions permettant de dépasser les particularismes communaux, de dégager des ressources spécifiques pour financer les transports collectifs, et de systématiser les plans de circulation.

Abordant les *transports interurbains*, M. Veil a souhaité que les adaptations nécessaires du réseau ferroviaire soient décidées au niveau des régions ; il s'est interrogé également sur les moyens de régulariser les pointes de trafic de la S.N.C.F. ; quant aux investissements, il a noté que la réalisation de la liaison Sud-Est du train à grande vitesse risquait de diminuer singulièrement les ressources disponibles pour les autres équipements.

En ce qui concerne les *routes*, la Commission du Plan s'est prononcée en faveur des nouveaux axes proposés par le Gouvernement, mais elle a insisté sur la nécessité de prévoir des crédits suffisants pour l'entretien des routes et de faire respecter la législation applicable aux transporteurs routiers (charge à l'essieu).

Contrairement aux autres types de transports, les *liaisons aériennes* connaissent un « surdéveloppement » dont le coût est élevé et l'utilité sociale discutable.

Comme les routes, les *voies fluviales* doivent être dotées de crédits suffisants pour assurer convenablement l'entretien du réseau existant. Du point de vue économique, la construction de la liaison Rhin-Rhône risque d'obérer les possibilités financières disponibles pour d'autres équipements, tels que les liaisons Seine-Est et Seine-Nord.

Le réseau de la *poste*, devenu trop dense dans les zones rurales, satisfait difficilement la demande dans les agglomérations en expansion ; son maintien dans les campagnes doit passer par des conventions entre la poste et des services publics ou des banques. Pour pallier sa « spirale déficitaire », la poste doit appliquer la vérité des prix aux usagers, y compris à la presse, celle-ci recevant alors de l'Etat une compensation du surcroît de charges qu'elle supporterait et les mêmes principes devraient d'ailleurs être appliqués aux fonds collectés par les chèques postaux.

Le *téléphone* a provoqué des débats passionnés au sein de la Commission du Plan, a dit M. Antoine Veil. Les deux hypothèses — 19 millions et 20 millions de lignes en 1982 — proposées par la direction générale des télécommunications ont amené les commissaires à préconiser un triplement du nombre actuel (soit 7 millions), mais ils ont été conscients des problèmes industriels suscités par une telle recommandation et ils ont donc souhaité un fort développement de l'industrie française en ce domaine.

Le soutien aux industries de la construction navale et de la construction aéronautique ne doit pas entraver la compétitivité du transport international français. A cet égard, la Commission a pris acte du plan de croissance de la *marine marchande* auquel la profession

a répondu par des commandes importantes ; elle a également pensé que le transport aérien français doit renforcer sa compétitivité.

La situation du plan de charge de la construction navale, satisfaisante pour la première moitié du VII<sup>e</sup> Plan, sera préoccupante dans la deuxième période sans un effort notable dans le domaine des navires à haute valeur ajoutée.

Les investissements portuaires ne doivent être poursuivis dans les trois grands ports français qu'après une amélioration sensible de leurs pratiques commerciales.

Toute initiative en matière de construction aéronautique doit être précédée par une action de prospective commerciale ; en effet, tout nouvel investissement en faveur des aéroports doit être justifié par des perspectives d'accroissement de trafic.

La Commission s'est enfin attachée à présenter un programme cohérent au point de vue économique et financier.

Remerciant M. Antoine Veil, M. Lucotte l'a interrogé sur l'objectif d'équipement téléphonique retenu dans les programmes d'action prioritaires et sur l'enveloppe financière prévue pour la liaison Mer du Nord-Méditerranée.

M. Legrand a insisté sur la nécessité de ne pas négliger la façade atlantique et s'est inquiété des modalités du transfert aux départements d'une nouvelle tranche du réseau routier national.

M. Billiemaz a interrogé M. Veil sur la progression constante de l'aide de l'Etat à la S.N.C.F., la différence permanente entre les objectifs et les résultats en matière de transports routiers, les équipements prévus pour supporter un trafic routier en croissance, notamment sous le tunnel du Mont Blanc.

M. Chatelain a demandé s'il fallait envisager une diminution de l'emploi dans les transports ferroviaire et aérien ; il s'est également inquiété de l'avenir de la construction aéronautique française et de la décentralisation d'une nouvelle tranche du réseau routier.

M. Hector Dubois a posé une question relative aux chances de réalisation de la liaison fluviale Seine-Est et M. Marzin a rappelé la nécessité de développer les lignes téléphoniques rurales.

Après une question de M. Coudert relative aux pistes cyclables, M. Pintat a regretté la concentration des crédits sur la réalisation de la liaison Nord-Méditerranée et le train à grande vitesse et — de façon plus générale — s'est interrogé sur le financement du développement des transports.

M. Alliès a souhaité connaître l'avenir de la liaison Atlantique-Méditerranée par le canal du Midi.

M. Ehlers a interrogé M. Veil à propos des ports maritimes et, enfin, M. Labonde a rappelé l'intérêt qu'il porte à la liaison Seine-Est et a rappelé que les « bretelles » de raccordement aux autoroutes sont à la charge des collectivités locales.

Répondant aux sénateurs, M. Antoine Veil a déclaré que, contrairement à certaines opinions, la France n'est pas un pays sous-équipé ; elle est parfois même trop équipée, mais elle n'assume pas toujours les charges d'entretien de son potentiel : telle est la position de la Commission du VII<sup>e</sup> Plan.

L'objectif de 15 millions de lignes téléphoniques pour 1980 est cohérent avec l'objectif de 19 millions de lignes en 1982, qui tient compte des lignes rurales.

Sur l'intérêt de la liaison Rhin-Rhône, les opinions de la Commission et du Gouvernement sont beaucoup moins convergentes.

Le développement des ports maritimes ne dépend pas que des équipements et M. Veil a insisté sur les inconvénients du corporatisme dans les ports français. Présentant un programme cohérent, la Commission du Plan n'a pu recommander simultanément des investissements en faveur de grands équipements portuaires compétitifs et un saupoudrage des crédits.

La Commission n'a pas analysé la situation financière de la S.N.C.F. ; faute de temps, elle n'a pas rouvert le débat sur la coordination entre le rail et la route mais elle n'a tenu aucun propos susceptible de nuire à la S.N.C.F., ni laissé supposer une réduction des emplois dans les domaines des transports ferroviaire et aérien.

En terminant, M. Antoine Veil s'est déclaré sensible aux risques de suréquipement et de doubles emplois entre l'aviation et le turboTRAIN et il a insisté sur la nécessité d'une politique courageuse en matière de tarification ; cet objectif sera d'ailleurs l'un des plus difficiles à tenir au cours des cinq années du nouveau Plan.

\*  
\*\*

## 2. M. Jean-François Denisse, Président de la Commission de la Recherche du VII<sup>e</sup> Plan et directeur de l'Observatoire de Meudon.

M. Denisse a insisté tout d'abord sur la nécessité d'élargir les domaines et les objectifs de la recherche. Le potentiel de recherche peut permettre de faire face à certains besoins nouveaux, par exemple dans le domaine nucléaire, mais, dans certains secteurs, la recherche ne serait pas en mesure de répondre aux besoins qui apparaîtront dans cinq ans.

La Commission du Plan a souligné la nécessité de valoriser la recherche française par le décroisement entre les disciplines et entre les organismes, par exemple entre le C.N.R.S. et les universités, et l'ouverture vers les pays en voie de développement et la coopération internationale.

La Commission « Recherche » s'est attachée à déterminer les moyens de réaliser ces objectifs, notamment en définissant les termes de l'évolution de l'emploi scientifique. Elle est favorable aux propositions du conseil interministériel restreint qui prévoient notamment une croissance de 3 % pour les emplois, une formation des chercheurs grâce aux allocations de recherche, la mobilité des chercheurs et l'intégration des hors-statut.

M. Denisse a insisté sur le rôle de la recherche universitaire, très décentralisée, qui peut favoriser la diversité et la coopération avec les entreprises locales et également sur la nécessité de développer la recherche au niveau des régions.

La recherche industrielle, étudiée par un groupe de travail particulier, ressort assez peu dans le rapport général de la Commission. Ce type de recherche s'est mieux développé que la recherche publique au cours du VI<sup>e</sup> Plan, mais son avenir est incertain en raison de la diminution des ressources des entreprises.

La Commission a attaché une grande importance à la coopération internationale pour laquelle elle recommande des systèmes souples et peu formalisés. Elle est réservée à l'égard de la coopération institutionnelle résultant de conventions intergouvernementales ; à ce propos, M. Denisse a analysé l'échec du projet Eldo ; cette forme de coopération ne doit être retenue que dans des cas limités.

M. Denisse a exposé les programmes de recherche les plus importants : énergie et matières premières, recherche agro-alimentaire et industries agricoles, informatique automatique, qui permettent d'améliorer les conditions de la production. Viennent ensuite les programmes concernant les milieux naturels, les nuisances et la santé, ce dernier groupe devant bénéficier d'un accroissement plus important du nombre des chercheurs.

Dans les domaines socio-économiques, l'environnement et la qualité des produits ont également retenu l'attention de la Commission ; enfin, des programmes concernent les pays en voie de développement.

Sur les modalités de réalisation du Plan, M. Denisse a souligné que l'augmentation de 3 % du nombre des chercheurs implique une augmentation de 6 % des crédits d'équipement et ces objectifs ne sont réalisables que grâce à un taux de croissance global de 6 %. Si cette hypothèse n'était pas atteinte, la Commission recommanderait de réduire les programmes d'action prioritaires pour maintenir le potentiel de recherche et préserver l'avenir à long terme.

En réponse à M. Lucotte, il a été indiqué que le schéma directeur de la recherche doit être l'explicitation des programmes d'action prioritaires retenus dans le Plan.

L'hypothèse proposée par la Commission de la recherche impliquait une masse financière de 14 milliards de francs pour les programmes d'action prioritaires ; or, le projet soumis au Conseil économique et social a retenu une enveloppe de 10,489 milliards de francs.

M. Laucournet a souligné les difficultés de la décentralisation de la recherche.

Répondant à M. Parenty, M. Denisse a indiqué que les industriels refusent de s'engager sur un taux de croissance de la recherche industrielle ne sachant pas s'ils pourront maintenir leur potentiel ; d'autre part, il est difficile d'apprécier les effets sur la recherche d'une croissance supérieure à 6 %, les industriels ne possédant pas des réserves importantes pour la recherche fondamentale.

A propos des opérations de décentralisation des établissements scientifiques, M. Jean Colin a exprimé des réserves sur la décentralisation de l'Ecole polytechnique à Palaiseau.

\*  
\*\*

## B. — Séance du jeudi 29 avril 1976.

### 1. M. Georges Chavanes, Président de la Commission de l'Industrie du VII<sup>e</sup> Plan.

M. Chavanes a tout d'abord rappelé que la Commission de l'Industrie a associé des industriels, des représentants des administrations et des syndicalistes, ces derniers pendant la plus grande partie de ses travaux.

Pour la première fois depuis le Plan Monnet, un Plan était élaboré en période de crise ; une constatation a donc dominé les travaux de la Commission : la croissance économique a eu des effets négatifs (concentration urbaine, « désertification », déséquilibres régionaux).

L'impératif de l'industrie pour le VII<sup>e</sup> Plan est la compétitivité, seul moyen de faire face aux problèmes qui lui sont posés, alors qu'actuellement, la France est dans une position défavorable en raison de l'inflation ; pour pallier cette situation, certains membres de la Commission ont proposé un blocage temporaire des prix.

Les produits français souffrent de la concurrence des productions en provenance des pays du Sud-Est asiatique qui pratiquent des salaires de l'ordre de 1 dollar par jour. A défaut de mesures de contrôle, ce mouvement pourrait provoquer la suppression de 100.000 emplois dans le secteur textile.

L'industrie risque de souffrir également des effets de la Convention de Lomé qui permet à certains pays en voie de développement d'exporter librement vers l'Europe.

Les pays de l'Est, à commerce d'Etat, vendent des produits à des prix inférieurs à ceux du marché (ceci étant un effet du mode de détermination des prix) et menacent certains de nos secteurs, tels que le textile, la chaussure et les composants électroniques.

Enfin, parmi les pays industrialisés, le Japon produit à des prix inférieurs à ceux de l'Europe en raison de l'efficacité du système de production et du consensus social de ce pays.

Actuellement, la C.E.E. est impuissante à résoudre les problèmes d'organisation des marchés par suite de la nécessaire unanimité de tous les Etats membres pour qu'il y ait une intervention de la Communauté. Pour résoudre ce problème, les industriels entreprennent la mise au point d'un « European selling price » par analogie avec l'« American selling price » qui permet aux Etats-Unis des interventions très efficaces.

Face à ces problèmes, la Commission du Plan a préconisé l'ouverture vers l'extérieur de certains secteurs de production et des petites et moyennes entreprises.

Les fonds propres des entreprises sont souvent en diminution, même si cela ne se traduit pas par une perte au bilan, en raison de l'inflation qui entraîne une réévaluation des stocks ; l'exercice 1975 a été déficitaire pour de très nombreuses entreprises. Pour redresser les capacités d'autofinancement, certains commissaires ont souhaité la libération des prix et une stabilisation des charges sociales.

La reprise ne semble pas suffisante pour entraîner une forte progression de l'emploi ; à l'avenir, le développement passera plutôt par la croissance des petites et moyennes industries (P.M.I.), qui devront donc disposer de fonds suffisants, notamment par l'intermédiaire des sociétés de développement régional. La Commission du Plan a recommandé la création d'entreprises par l'intermédiaire de fondations régionales susceptibles d'aider les jeunes qui souhaitent se lancer dans l'aventure industrielle.

La Commission est défavorable, en principe, aux concentrations, sauf dans certains secteurs n'ayant pas encore atteint la masse critique.

L'objectif de création de 200.000 emplois implique un changement de l'accueil dans les industries et la satisfaction de certaines exigences des jeunes : désir d'expression, aspiration à la liberté et à la sécurité, soif de considération, impératif de justice... En un mot, l'industrie doit changer si l'on veut qu'elle attire aujourd'hui les jeunes.

M. Chavanes, partisan de la cosurveillance, s'est montré favorable au développement de la participation.

L'industrie attend une aide de l'Etat, principalement dans le domaine de la recherche. Au niveau de l'aménagement du territoire, la Commission a pensé que les interventions de l'Etat devraient être beaucoup plus nombreuses et importantes, car il est urgent de développer la solidarité nationale.

La Commission a estimé indispensable qu'une priorité soit donnée à l'industrie si l'on veut satisfaire les besoins des Français dans les domaines de la qualité de la vie, de l'emploi et de l'aménagement du territoire. Mais une interrogation essentielle demeure : la France est-elle capable de développer son industrie comme le font les pays voisins ?

M. Lucotte a remercié M. Chavanes pour la qualité de son rapport et l'a interrogé à propos des réactions patronales — estimant trop faible le taux de croissance retenu pour le VII<sup>e</sup> Plan (5,7 %) — des créations d'emplois industriels, du taux de croissance de 7,2 % choisi pour l'industrie et de l'aménagement du territoire (en particulier sur les aides nécessaires de l'Etat aux zones rurales).

M. Chavanes s'est déclaré étonné par certaines déclarations patronales ; il a souligné que le taux de croissance de l'industrie (7,2 %) a été défini par rapport à 1975, année mauvaise, ce qui signifie un taux de 5 % par rapport à une année normale. M. Chavanes a estimé nécessaire des aides conjoncturelles de l'Etat aux entreprises pour créer des emplois. Le seul moyen de pallier les déséquilibres spatiaux est la création et le maintien des emplois dans les zones rurales. Il a souhaité que le problème des emplois industriels soit pris en charge systématiquement par les chefs d'entreprises afin de favoriser les implantations d'ateliers et d'industries en zone rurale.

A M. Collomb qui lui demandait les moyens mis en œuvre pour favoriser l'investissement et lui rappelait la situation grave de certains secteurs (ameublement et machines-outils), qui estimait qu'il faudrait tenir compte de la localisation des centrales nucléaires, qui recommandait l'orientation vers des productions économes d'énergie et qui soulignait le danger de la concurrence de certains pays d'Extrême-Orient et la surcharge résultant pour les entreprises de la lutte contre la pollution, M. Chavanes a répondu qu'à son sentiment, la réussite du Plan dépendra avant tout de nos échanges extérieurs.

Il a rappelé sa demande de financement privilégié dont devrait bénéficier l'industrie et sa préoccupation de développement de la recherche. Il est conscient du problème que pose la lutte contre la pollution. Il a indiqué, en outre, que le problème des processus de productions économes d'énergie est étudié activement par le Gouvernement. Il admet que l'implantation des centrales nucléaires aura des incidences sur les localisations industrielles mais souhaite qu'on évite de développer des concentrations industrielles déjà trop importantes.

A propos des relations extérieures, M. Laucournet a interrogé M. Chavanes sur l'absence de « suivi » reprochée à l'industrie française dans de nombreux pays étrangers ; il a ensuite préconisé la collecte de l'épargne locale au niveau des établissements publics régionaux et la création d'instituts de développement économique (I.D.L.) dans les régions.

M. Chavanes a reconnu l'insuffisance des structures d'exportation des entreprises et s'est montré favorable aux idées de M. Laucournet sur les financements régionaux.

Répondant à M. Debesson, M. Chavanes a confirmé la faible influence, sur l'emploi, des mesures de mise à la retraite à soixante ans et de réduction de la durée hebdomadaire du travail.

Enfin, M. Hector Dubois a souligné les problèmes annexes liés à la création d'emplois industriels en zone rurale, en particulier la construction de logements : M. Chavanes a estimé que ce problème est plus urgent dans les villes que dans les campagnes où se trouve souvent une main-d'œuvre disponible sur place.



2. **M. Pierre Delmon, Président du Comité emploi-travail du VII<sup>e</sup> Plan, accompagné de M. Praderie, rapporteur.**

M. Delmon a rappelé que le rapport important rédigé par son Comité visait à réaliser une étude faisant de façon exhaustive le point de la situation de l'emploi à l'orée du VII<sup>e</sup> Plan. Il a indiqué que cette étude avait montré qu'un certain chômage structurel s'était manifesté dès 1973.

Il a précisé que la croissance même rapide d'avant 1974 n'avait pas évité une certaine détérioration dans ce domaine et que cela résultait notamment d'une recherche excessive de la productivité du travail qui avait conduit, en particulier, à faire appel à une importante main-d'œuvre immigrée qu'il n'était pas question de renvoyer chez elle.

Il a montré ensuite qu'une des conclusions du Comité était que le retour au plein emploi restait lié au meilleur emploi et il a ajouté que ceci n'excluait pas le souci d'améliorer les conditions de travail, tout en reconnaissant qu'il serait difficile d'obtenir de façon concomitante un taux de croissance élevé et de meilleures conditions de vie pour les salariés.

En ce qui concerne les projections, il a indiqué que les deux hypothèses élaborées, correspondant respectivement à un environnement favorable et à un contexte moins favorable, mettaient en évidence des écarts — entre ressources en main-d'œuvre et total des emplois — évalués à 840.000 à 1 million dans le premier cas et 1 à 1,4 million dans le second ; ultérieurement, un jeu de projection a été construit à partir d'un objectif de 900.000 chômeurs.

Enfin, les projections de février 1976 ont déterminé un chiffre de 700.000 chômeurs, ce qui suppose la convergence de composantes favorables et une forte croissance de l'économie.

Il a rappelé que, après avoir envisagé une croissance « prudente », on s'orientait maintenant vers une progression forte. Il a indiqué, à ce propos, que, pour résorber totalement le chômage, il faudrait atteindre un taux de croissance global de l'ordre de 10 %.

Il a rappelé que, chez nos voisins européens, le pourcentage de la main-d'œuvre active industrielle était beaucoup plus élevé qu'en France (Allemagne : 51 %, Grande-Bretagne : 41 %, Italie : 39 %), ce qui montre que l'industrialisation de notre pays n'est pas encore achevée. Il lui est apparu, cependant, que certains milieux industriels ne partageaient pas ce point de vue et qu'il avait tenu à réagir contre cette opinion malthusienne.

Il a estimé, au contraire, qu'il fallait aller de l'avant tout en cherchant à maintenir sur place les populations et à décentraliser les entreprises pour ne pas détruire les structures existantes ; seules, certaines industries exigent la concentration.

Le Comité a recommandé que l'emploi soit une préoccupation aussi importante que les questions financières et non plus une résultante ; il faut donc rechercher la productivité de l'ensemble des facteurs de production et non pas seulement celle du travail.

Le Comité emploi-travail a recommandé la mise en place d'un « comité de sages » sur l'indemnisation du chômage ; en effet, le système actuel, hétérogène, suscite des réactions diverses et contradictoires et des critiques. Le Comité a également souhaité se réunir périodiquement à l'avenir pour apprécier l'efficacité des mesures prises en faveur de l'emploi ; ces deux recommandations sont destinées à assurer le « suivi » du Plan qui est, pour M. Delmon, un élément essentiel afin de dynamiser celui-ci.

Interrogé par M. Lucotte sur la cohérence entre les hypothèses de création d'emplois dans le compte de février 1976 et le projet de Plan du Gouvernement, M. Praderie, rapporteur du Comité de l'emploi, a répondu que ce Comité n'était pas d'accord avec l'évaluation des créations d'emplois dans le secteur tertiaire retenue par le rapport déposé au Conseil économique et social ; de plus, l'opinion du Comité est que toute création d'emploi ne peut être que le résultat d'une politique et qu'il faut créer, en priorité, des emplois industriels générateurs de croissance.

M. Laucournet a souhaité un renforcement du contrôle de l'exécution du Plan par le Parlement à l'occasion de l'examen annuel de la loi de finances.

M. Durieux a demandé si l'on avait tenu compte de l'évolution de l'emploi agricole dans les hypothèses étudiées par le Comité ; M. Praderie lui a répondu que la tendance à la baisse de la population agricole, maintenue au taux annuel de 3,8 % au cours de la période précédente, a été retenue pour les projections.

M. Parenty a posé la question de savoir si le Comité avait étudié le rôle réel des agences pour l'emploi et le problème de la formation des demandeurs d'emplois. On lui a répondu que le Comité s'était prononcé en faveur d'un service public de l'emploi qui passe par un renforcement des agences et une amélioration de la qualité des agents ; il y a là une question politique qui doit être tranchée en haut lieu.

Sur le deuxième point, M. Praderie a indiqué que le Sous-Comité de la formation professionnelle a souhaité des actions préventives mais ces actions sont difficiles à mettre en œuvre en raison de la diversité des instances compétentes (formation professionnelle pour adultes - agences). Il a précisé qu'en France, comme dans d'autres pays occidentaux, on observe la coexistence de demandeurs d'emploi et d'offres d'emplois non satisfaites. M. Delmon a estimé que les problèmes d'emploi pourraient être résolus plus aisément au niveau du département ou de l'arrondissement.

A la question de M. Prorior sur la prise en compte par le Comité de l'emploi des données relatives au travail à temps partiel et au travail des femmes, M. Praderie a répondu que les calculs ont été effectués sur la base d'un maintien des tendances de la période précédente ; que ce Comité n'avait pas formulé de recommandations radicales tendant à diminuer l'offre de travail ; qu'il était nécessaire de définir une politique de la famille pour pallier l'évolution démographique défavorable, celle-ci étant susceptible d'avoir des effets indirects sur le travail des femmes.



### C. — Séance du mercredi 5 mai 1976.

1. M. Jean Ripert, Commissaire au Plan, accompagné de M. Michel Albert, Commissaire adjoint, et de ses collaborateurs, MM. Brunhes et Mignot.

M. Jean Ripert a présenté le projet de VII<sup>e</sup> Plan qui comporte une première partie définissant la stratégie et une seconde dans laquelle le Gouvernement prend des engagements précis.

Dans la première partie, l'emploi tient une place encore plus centrale que dans la phase d'orientation préliminaire, ce qui ne veut pas dire que l'objectif d'équilibre extérieur soit abandonné, mais M. Ripert a reconnu qu'en 1975 les problèmes d'emploi ont été plus graves que prévu, alors que l'équilibre de la balance des paiements a posé des problèmes moins difficiles.

L'un des objectifs essentiels du Gouvernement est d'offrir à tous ceux qui le veulent un emploi correspondant à leurs besoins après une formation complémentaire, si cela est nécessaire. Le chapitre II du Livre premier du VII<sup>e</sup> Plan définit des politiques pour l'emploi. La réalisation du plein emploi est un programme de longue haleine car on constate, à cet égard, une inadéquation durable entre l'offre et la demande, que le Plan propose de pallier en proposant une formation aux jeunes qui sortent des établissements d'enseignement.

Cette action de formation doit être impérativement complétée par un changement de la nature des emplois offerts qui ne correspondent plus à l'état des mentalités des jeunes qui, dans tous les pays ont, en moyenne, un niveau d'éducation et de culture plus élevé que leurs parents ; au cours d'un récent voyage en U.R.S.S., M. Ripert a pu observer que des problèmes analogues se posaient dans ce pays.

La nécessaire évolution des conditions de travail doit être présente à l'esprit de tous, en particulier à celui des chefs d'entreprise.

Un autre point essentiel du projet de VII<sup>e</sup> Plan est la maîtrise de l'inflation qui ne peut résulter que de diverses actions structurelles. M. Ripert a insisté sur le problème de l'évolution des revenus nominaux, en notant qu'il y a accord sur les objectifs d'un accroissement modéré des revenus, mais désaccord profond sur les méthodes. Les partenaires sociaux ayant manifesté leur attachement aux principes des négociations collectives, le projet de plan a recommandé les interventions de l'Etat tendant à assurer la transparence des conventions collectives et l'extension de leur champ d'application ; ceci est indispensable à l'évolution convenable des revenus, à la revalorisation du travail manuel. Dans cette optique, le rôle du C.E.R.C. (centre d'étude des retenus et des coûts) devrait être élargi et renforcé.

Le commissaire au Plan a insisté sur la nécessité de se battre simultanément pour l'emploi et la croissance et contre l'inflation. Il a rappelé qu'à la demande insistante du Sénat, deux hypothèses de croissance avaient été étudiées, mais qu'il était apparu rapidement, au sein des Commissions du Plan, que le Gouvernement devrait choisir une ligne d'action volontariste et s'orienter vers une croissance forte.

*Les programmes d'action prioritaires* définissent les actions que le Gouvernement s'engage à réaliser quelle que soit la conjoncture. M. Ripert a estimé que ces programmes, très sélectionnés, devraient être réalisables en toute hypothèse ; ils définissent le cadre de l'action minimum de l'Etat dans certains domaines et ne constituent donc qu'une petite partie de ce qui sera fait au cours du VII<sup>e</sup> Plan ; ces programmes seront mis en œuvre dès la loi de finances pour 1977 et ils seront individualisés dans les budgets de chaque ministère et récapitulés dans une annexe générale.

M. Ripert a insisté sur la complémentarité entre les deux parties du projet de Plan, le Livre premier définissant la stratégie étant complété par le Livre II précisant des programmes.

M. Lucotte a rappelé que la volonté d'étudier deux « scénarios » de croissance ne mettait pas en cause une indispensable politique volontariste. Il a insisté à son tour sur le problème de l'emploi : un projet qui prévoit la création nette de 1.100.000 emplois laisse encore près de 700.000 personnes disponibles à la recherche d'un travail.

A propos de l'inflation, il s'est interrogé sur l'efficacité de la politique contractuelle pour maîtriser les augmentations de salaires et sur celle de la politique des prix pour contrôler la hausse des revenus non salariaux. Enfin, M. Lucotte a insisté sur l'importance de la stratégie par rapport aux programmes d'action prioritaires et sur la nécessité de réserver les programmes d'initiative régionale et locale à des actions réellement significatives.

Après l'intervention de M. Lucotte, des questions ont été posées au Commissaire au Plan et à ses collaborateurs par MM. Debesson, Pouille, Coutrot, Hector Dubois et Javelly.

Au cours de ses réponses, M. Jean Ripert a notamment déclaré :

— que le Plan ne peut répondre avec précision à tous les problèmes locaux ; mais qu'il comprenait bien, quant à lui, que les sénateurs se demandent si les objectifs globaux pouvaient satisfaire les besoins de leurs régions ;

— que certains programmes nationaux intéressent directement la région Nord, mais que les programmes ne représentent qu'une partie des interventions de l'Etat, ce qui n'exclut pas des investissements en faveur des voies navigables dans le Nord ;

— qu'il aurait souhaité aller plus loin dans la définition du rôle des collectivités locales dans la mise en œuvre du Plan, ceci n'obérant pas, dans l'avenir, leur participation à son exécution ;

— qu'effectivement, le problème des créations d'emplois dans la région parisienne n'est pas résolu dans le Plan tel qu'il est aujourd'hui présenté au Conseil économique ;

— que l'exemple cité par M. Hector Dubois, pour le département de l'Oise, illustre bien les problèmes d'inadaptation entre les offres et les demandes d'emplois des diverses régions françaises ;

— qu'il est tout à fait conscient des problèmes d'attraction des grandes métropoles sur les populations du département des Alpes-de-Haute-Provence.

M. Mignot, chef du service économique du Plan, a indiqué que les projections de février 1976 sont basées sur une hypothèse de croissance supérieure à celle retenue pour les projections d'octobre 1975 et prennent en compte un certain nombre de politiques, ce qui explique les différences d'évaluation entre le Comité de l'emploi et du travail et le projet de Plan. Il a souligné que l'efficacité des politiques ne peut être appréciée qu'à long terme et qu'il ne faut pas en négliger le coût.

Il a confirmé la cohérence entre les propositions de la Commission de la recherche et le projet de Plan ; les crédits budgétaires demandés par la Commission étaient un peu surévalués, ce qui explique qu'un chiffre inférieur ait été retenu dans les programmes prioritaires.

A propos de l'aménagement du territoire, M. Michel Albert, Commissaire adjoint au Plan, a souligné que la réalisation de la liaison Rhin-Rhône n'était pas en contradiction.

avec la politique de désenclavement de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif central, à laquelle sont affectés des crédits beaucoup plus importants ; il faut également tenir compte des programmes prévus en faveur des zones rurales.

M. Michel Albert a précisé que la politique d'aménagement du territoire résultait, tant des équipements précités que des interventions destinées à favoriser les créations d'emplois dans les villes petites et moyennes, ainsi que des restrictions à l'immigration.

\*  
\*\*

**2. M. Jacques Aubert, Conseiller d'Etat, Président de la Commission de l'Aménagement du territoire et du cadre de vie du VII<sup>e</sup> Plan, accompagné de M. Cavalier, Ingénieur en chef des ponts et chaussées.**

M. Jacques Aubert a tout d'abord présenté les travaux de cette Commission qui a mis en évidence le nécessaire changement qualitatif de la croissance. Il a insisté sur les résultats inquiétants du recensement de 1975 (en effet, sur plus d'un huitième du territoire français, une densité de la population de vingt habitants au kilomètre carré ne permet plus l'entretien du sol) et sur les aspirations exprimées par les régions consultées au cours de l'élaboration du Plan.

Pour résoudre ces problèmes, la Commission présidée par M. Aubert a défini quatre objectifs :

— *sauvegarder et gérer le patrimoine naturel.* La Commission a estimé qu'il fallait développer une politique systématique et globale de gestion du patrimoine naturel adaptée aux divers milieux ;

— *assurer une meilleure diffusion territoriale du développement.* Aux priorités connues (Ouest, Massif central et zones mono-industrielles), la Commission a ajouté de nouveaux objectifs : freiner la croissance quantitative des plus grandes villes de province, favoriser les villes moyennes et petites, ainsi que les zones en voie de dépeuplement ;

— *transformer le cadre de vie quotidien.* La Commission a estimé essentiel d'aménager le temps et l'espace selon des procédures décentralisées permettant aux habitants de s'exprimer. L'Etat doit définir les « règles du jeu » et permettre aux collectivités de décider ;

— *soumettre l'ensemble des politiques à une stratégie de transformation du territoire.*

Les orientations prioritaires d'action propres à chaque région ont été définies par la Commission.

La Commission du Plan s'est interrogée également sur la compatibilité de cette politique avec les grands équilibres économiques et elle a essayé d'en quantifier les dépenses ; le coût des dépenses supplémentaires s'élève à 21,7 milliards de francs par an (14 milliards pour le cadre de vie et 7,7 milliards pour l'aménagement du territoire), soit 1 % de la production intérieure brute en 1980.

La politique préconisée impliquerait une réduction de 1,1 % de la consommation des ménages en 1980 ; cette réduction toucherait les produits énergétiques et les produits industriels.

Cette décélération devrait correspondre, pour l'essentiel, à une augmentation de l'épargne des ménages et, accessoirement, de la pression fiscale. Cette évolution de l'épargne est incertaine, mais on peut favoriser cette évolution par des demandes appropriées ; elle aurait un effet d'accroissement de la demande du secteur bâtiment et travaux publics.

Cette politique semble compatible avec l'équilibre de la balance extérieure ; quant aux effets sur l'emploi, ils seraient complexes, mais beaucoup plus positifs qu'on ne pourrait penser *a priori*.

Sa mise en œuvre exige deux types d'actions :

- agir sur la consommation et encourager l'épargne ;
- faire évoluer l'appareil productif. Il faudrait développer certains secteurs et offrir aux entreprises les services locaux dont elles ont besoin.

La Commission de M. Aubert a estimé qu'elle pouvait proposer ce genre d'actions, mais elle a constaté que les tendances naturelles vont en sens contraire, qu'il s'agisse des entreprises ou des collectivités locales. La Commission pense que ces tendances sont liées à la reprise actuelle, mais elle serait très défavorable à leur consolidation.

Elle a défini une stratégie en deux phases, tout en restant consciente du fait qu'une politique d'aménagement du territoire porte ses fruits à long terme.

M. Lucotte s'est interrogé sur l'avenir des zones rurales, en se demandant si les créations d'emplois secondaires et tertiaires — prévues par le Plan — compenseront les diminutions d'emplois agricoles ; il a regretté que les travaux de la Commission du Plan sur les stratégies par grandes zones aient été traduits aussi brièvement dans le projet de plan.

M. Debesson a analysé les difficultés de la région Nord, et souhaite le maintien des activités là où elles sont implantées, la diminution de l'emploi agricole n'étant pas, pour lui, une préoccupation prioritaire.

M. Pouille a rappelé le rôle de certaines régions aujourd'hui en crise, ce qui implique — dans la perspective du Plan — un double effort de réanimation des zones précitées et de création d'activités dans d'autres zones.

Mme Brigitte Gros a demandé des éclaircissements sur la diminution de la croissance de la consommation et sur les moyens d'encourager l'épargne.

Répondant aux orateurs, M. Jacques Aubert a déclaré :

— que le taux d'épargne, déjà en progrès, pourrait être augmenté si l'on rapprochait les organismes emprunteurs des prêteurs ;

— qu'un effort d'information et d'éducation du public peut modifier les attitudes à l'égard de la consommation ;

— que la Commission a défini des actions précises à entreprendre en faveur des zones de conversion, telles que l'Est et le Nord ;

— que la réalisation rapide de liaison Rhin-Rhône n'est pas souhaitable ;

— que l'aménagement du territoire vient du pouvoir central et passe par les régions, alors que les actions concernant le cadre de vie doivent avoir leurs origines à l'échelon régional et local ;

— qu'un grand nombre d'idées proposées par la Commission ont été retenues par le Gouvernement ;

— qu'une convergence d'idées apparaissait avec les propositions d'autres Commissions, bien qu'on puisse percevoir certaines contradictions entre la Commission de l'aménagement du territoire et le Comité du financement, le Gouvernement devant dès lors arbitrer ce différend ;

— que l'aménagement du territoire concerne pour un quart les programmes prioritaires nationaux auxquels s'ajouteront les programmes régionaux et locaux.

Répondant à M. Billiemaz qui s'était inquiété du dépeuplement des régions montagnardes, M. Cavalier a indiqué que ce problème était évoqué dans le Livre premier du Plan et dans un programme prioritaire en faveur des zones rurales défavorisées. M. Aubert a signalé les recommandations tendant à y maintenir les services publics, mais M. Mistral a craint que cette politique n'arrive trop tard. M. Aubert a estimé que les mesures proposées devraient permettre cependant d'arrêter le processus de dépopulation.

\*  
\*\*

D. — Séance du mardi 25 mai 1976.

1. M. Jacques Lallement, Directeur général de la Caisse nationale de Crédit agricole et Président de la Commission de l'Agriculture pour le VII<sup>e</sup> Plan, accompagné de M. Valay, Chef du département information-relations extérieures de la Caisse nationale de Crédit agricole, et de M. Molinier, Chef du service agricole du Commissariat général du Plan et rapporteur de la Commission de l'Agriculture pour le VII<sup>e</sup> Plan.

M. Jacques Lallement s'est tout d'abord félicité qu'une Commission unique ait été invitée à réfléchir sur les problèmes de la production agricole et des industries agro-alimentaires.

Les recommandations de la Commission se fondent sur deux constatations fondamentales :

— le secteur agro-alimentaire est un point fort de l'économie française car, avec le tiers de la surface cultivable de la Communauté européenne, la France est le deuxième exportateur mondial ; la poursuite de l'expansion apparaît donc possible et souhaitable pour un développement harmonieux ;

— le développement de la production agricole dépend des débouchés extérieurs, à un moment où se dessine une tendance du Marché commun à l'auto-suffisance. La demande solvable des marchés extra-communautaires existe mais ceux-ci sont assez spéculatifs. Les débouchés nouveaux sont donc difficiles à trouver.

La Commission de l'Agriculture du VII<sup>e</sup> Plan a préconisé le développement du secteur agro-alimentaire pour l'ensemble de l'économie française et pour assurer aux agriculteurs un revenu convenable ; ceci implique la recherche de débouchés, une production adaptée, un effort de commercialisation et un renforcement des structures de production ; ces impératifs déterminent les actions préconisées par la Commission.

Celle-ci a recommandé la nécessité d'une politique agro-alimentaire globale et elle a regretté que la commercialisation n'ait pas fait partie de son mandat alors que la diminution des prix à la production ne s'est pas répercutée au niveau des prix à la consommation.

La Commission n'a pas estimé de sa compétence la détermination d'un taux de croissance de la filière agro-alimentaire, mais elle a noté que l'expansion d'environ 3 % — observée au cours des dernières années — devrait normalement se prolonger au cours du prochain Plan.

Le choix du développement agricole implique des actions permettant la réalisation de celui-ci. Il faudra d'abord mieux maîtriser les marchés et la production ; pour ce faire les règlements communautaires doivent être modifiés pour favoriser la pénétration croissante des produits communautaires sur les pays tiers.

La France devrait proposer à la Communauté des modalités pratiques permettant de distinguer la gestion des marchés communautaires des exportations, en particulier pour aménager le stockage et développer les exportations.

Sur le principe d'une participation financière des productions à la politique d'exportation, les organisations professionnelles n'ont pas formulé d'objections.

Les actions destinées à améliorer durablement la position des produits français sur les marchés extérieurs exigent des actions spécifiques plus volontaristes que par le passé. Il s'agit d'abord de réduire les incertitudes inhérentes à ces marchés ; ces efforts pourraient prendre la forme d'accords avec les pays de l'Est ou avec les pays en voie de développement. Il faut donc soutenir les firmes exportatrices qui jouent un rôle déterminant en ce domaine.

Le renforcement de l'appareil de production agro-alimentaire impliquant un effort public important, un éventuel désengagement de l'Etat, parfois préconisé, paraît donc irréaliste. La Commission a cependant recommandé un inflexionnement de l'action de l'Etat, notamment par un redéploiement du budget de l'agriculture au profit de la production.

Quelles sont nos autres recommandations ? — a dit M. Lallement : le développement de l'organisation des professionnels et le souci d'un meilleur équilibre entre les régions. Par ailleurs, la politique de restructuration des exploitations doit être réaménagée : les directives communautaires applicables aux plans de développement doivent être complétées par d'autres modalités d'aide. La Commission a souhaité certaines modifications de l'indemnité viagère de départ.

Elle a également recommandé que les prêts bonifiés soient accordés de façon plus sélective, afin de mieux favoriser les actions de développement et de restructuration des exploitations qui en ont le plus besoin, et a demandé que les taux d'intérêts soient modulés dans le temps.

Une plus grande cohérence entre les diverses interventions de l'Etat est indispensable en faveur des industries alimentaires, tant en ce qui concerne les marchés, que la politique

des prix. La rentabilité relativement faible de ce secteur favorise la fermeture de firmes capitalistes dont les activités sont reprises par des coopératives qui doivent être aidées.

La Commission a estimé que, normalement, les agriculteurs doivent tirer leur revenu du marché, les aides directes devant garder un caractère exceptionnel, mais il paraît nécessaire de développer les transferts directs en faveur des ménages les plus modestes, notamment par une répartition plus équitable des cotisations sociales.

M. Lallement a enfin souligné que le rapport de la Commission était le fruit des réflexions communes des responsables des diverses organisations agricoles.

Répondant aux questions de MM. Lucotte, Alliès, Coudert, Labonde, Bajoux, PrévotEAU et Picard, M. Jacques Lallement a notamment déclaré :

— qu'il y a effectivement un « blocage » de la Communauté européenne pour régulariser les prix et les marchés ;

— que la Commission a recommandé une distinction entre les marchés communautaires et les marchés avec les pays tiers ;

— qu'il existe des divergences sur la participation des organisations professionnelles aux Comités de la communauté chargés du développement de la commercialisation des produits à l'extérieur, mais aucune objection de principe à la participation financière ;

— que plusieurs recommandations de la Commission ont précisément pour objectif de préserver la compétitivité des entreprises familiales ;

— que les monopoles, qui ne touchent d'ailleurs que deux ou trois secteurs de l'industrie alimentaire, pourraient être combattus si les producteurs se regroupaient ;

— qu'il y a une confusion permanente entre les ressources transférées entre l'agriculture et l'industrie et celles du crédit agricole ; que c'est un non-sens de vouloir financer l'industrie par l'agriculture et que le crédit agricole collecte des ressources hors du secteur agricole, le problème étant celui de la répartition de ces ressources entre l'agriculture, les équipements ruraux et les autres secteurs économiques ;

— qu'en matière fiscale, il convient de poursuivre les études sur le régime d'imposition dit « mini-réel » ;

— qu'en ce qui concerne les produits laitiers, la Commission a recommandé de rapprocher les produits laitiers de la viande pour apprécier les revenus de l'élevage.

\*  
\*\*

## 2. M. Daniel Deguen, Président-directeur général de la Caisse nationale des marchés de l'Etat et Président du Comité du financement pour le VII<sup>e</sup> Plan.

M. Deguen a tout d'abord rappelé les points saillants de l'étude effectuée par son Comité : épargne des ménages, maîtrise de l'inflation, restauration des capacités de financement des entreprises, répartition entre investissements productifs et investissements collectifs, appréciation sur les projections associées au projet de plan.

La stratégie financière du VII<sup>e</sup> Plan comporte quatre infléchissements :

— en premier lieu, le taux des investissements productifs doit rester à un niveau élevé et même augmenter au cours du Plan. Le Comité est en désaccord avec la Commission de l'aménagement du territoire sur les investissements à affecter au logement, mais M. Daniel Deguen a souligné qu'il existe un nombre croissant de logements vacants et que les recommandations du Comité s'inscrivent peut-être dans la tendance au ralentissement du rythme de construction des logements.

— ensuite, le Comité du financement a recommandé un renforcement de l'épargne des ménages qui exigera des actions d'incitation ; en effet, si l'inflation se ralentit, l'épargne de précaution risque de diminuer ; d'autre part, l'augmentation du revenu des catégories les plus défavorisées risque également de réduire l'épargne globale des ménages ; enfin, les besoins de financement des autres agents économiques seront importants, d'où la nécessité d'encourager l'épargne.

Pour y parvenir, il est nécessaire d'appliquer une hiérarchie convenable des taux d'intérêt et de revoir les priorités retenues jusqu'à maintenant pour les avantages fiscaux à l'épargne, ce qui a amené le Comité à proposer la révision du régime fiscal des livrets d'épargne « A ».

Le Comité a préconisé des mesures destinées à favoriser les placements en actions (franchise fiscale de 1.000 F) et les engagements d'épargne à long terme, assortis de primes d'épargne sans avantages fiscaux.

— d'autre part, le Comité a préconisé une restauration des structures financières des entreprises.

Pour accroître les fonds propres des entreprises, le Comité a recommandé les augmentations de capital agréées, accompagnées d'avantages fiscaux, et l'octroi d'actions de préférence.

Le Comité a souhaité une surveillance plus étroite du financement bancaire. Les incitations précitées ne peuvent que compléter les transformations qui devraient résulter de la politique des prix et de celle des revenus. Il a recommandé une analyse des comptes de surplus : au cours des dernières années, les résultats de la productivité ont été accaparés par la distribution. Le Comité s'est inquiété de l'absence d'une politique des revenus qui peut être difficilement suppléée par la politique monétaire. Quant à l'indexation de l'épargne, le Comité a estimé possible que des expériences soient entreprises par les régimes de retraite par capitalisation qui souscriraient des titres émis par certains établissements publics.

— enfin, en ce qui concerne les finances publiques, M. Deguen a insisté sur l'augmentation des prélèvements fiscaux, notamment des impôts directs, et sur la nécessaire contraction des dépenses publiques, notamment en faveur de l'agriculture et du logement, secteur ayant bénéficié d'aides importantes au cours des périodes précédentes, et dans le secteur des dépenses de sécurité sociale.

Le VII<sup>e</sup> Plan ne sera pas « linéaire » ; à un effort public entrepris dès la fin de 1975, et qui portera encore ses fruits pendant le début du VII<sup>e</sup> Plan, doit succéder une forte augmentation de l'investissement productif et un rétablissement de l'équilibre des finances publiques.

Répondant à M. Lucotte, M. Daniel Deguen a déclaré, à propos de la compatibilité de la taxation des plus-values avec le financement des entreprises, que c'était une occasion de revenir sur certains principes fiscaux qui devraient être réétudiés et, notamment, sur le régime fiscal des actions.

M. Chauby a estimé qu'il n'y a pas d'opposition entre les options du Comité du financement et la Commission de l'aménagement du territoire, les besoins exprimés par celle-ci devant être financés par l'emprunt ; il a également abordé les problèmes de financement du secteur énergétique.

M. Parenty s'est interrogé sur les difficultés du financement des petites et moyennes entreprises par l'épargne ; M. Deguen a indiqué que, sur ce problème, ont été formulées des recommandations dont certaines seront retenues par le Gouvernement ; il a souligné que les progrès des grandes entreprises ont un effet d'entraînement sur les petites entreprises.

Répondant à Mme Brigitte Gros, M. Deguen a déclaré que les investissements productifs n'effectueraient pas une ponction sur l'épargne des ménages telle qu'il ne resterait plus de disponibilités pour financer les équipements collectifs.

Le Comité a regretté de ne pouvoir évaluer l'utilité des investissements collectifs alors que celle des investissements productifs est plus apparente. Le système tendant à privilégier de façon uniforme certaines opérations sur tout le territoire n'est pas satisfaisant.

M. Lucotte a encore questionné M. Deguen sur le financement du déficit des dépenses publiques.

Enfin, M. Raymond Brun s'est interrogé sur les chances réelles d'orienter l'épargne des Français vers les entreprises.



E. — Séance du mercredi 26 mai 1976.

M. Pierre Brousse, Sénateur de l'Hérault, Président du Comité de l'habitat pour le VII<sup>e</sup> Plan.

M. Pierre Brousse a tout d'abord souligné les conditions de travail difficiles du Comité de l'habitat qui attendait les conclusions des rapports Barre et Nora pour entamer ses propres discussions.

Quatre options fondamentales se dégagent du rapport du Comité qu'il a présidé :

- un habitat de qualité pour tous et une aide publique réservée à ceux qui en ont le plus besoin ;
- la liberté du choix entre le locatif et l'accession à la propriété, entre le neuf et l'ancien « réhabilité », quant à la dimension et quant au lieu ;
- l'aide personnelle plus adaptable aux besoins réels, mais avec le maintien d'une certaine aide à l'investissement ;
- au-delà du logement proprement dit, la nécessité de prendre en compte le cadre de vie et l'environnement.

Deux opinions minoritaires se sont manifestées : celle des promoteurs dominée par les problèmes de la construction (mais celle-ci est un moyen et non une fin), et celle de la Confédération nationale du logement qui privilégie les moyens techniques pour diminuer le coût des loyers (mais ceci ne constitue qu'un des éléments du problème).

L'aménagement du territoire commande la totalité des options concernant l'habitat. Les villes petites et moyennes sont en mesure d'accueillir des habitants alors que, si la concentration se poursuit, on annulera tous les efforts entrepris en faveur de l'habitat dans les grands centres urbains.

En ce qui concerne le financement, les grandes lignes du rapport Barre ont été adoptées par la majorité des membres du Comité, mais il est apparu que le VII<sup>e</sup> Plan serait une période transitoire vers l'aide à la personne.

Le Comité a approuvé les conclusions du rapport Barre sur la répartition de l'aide de l'Etat qui est très éparpillée et dont les plus défavorisés ne sont pas seuls à bénéficier (position défendue également par l'union des H.L.M.).

Le Comité a été plus nuancé sur le rapport Nora : il en a approuvé les objectifs mais il a été réservé quant aux moyens. S'il est souhaitable de restaurer les logements anciens intégrés dans le tissu urbain, il faut éviter tout enrichissement sans cause ; il paraît difficile de donner, sans garanties sérieuses, des Fonds d'Etat à des propriétaires privés.

Le Comité a été prudent sur la quantification du nombre de logements à construire qui pourrait être de 750.000 par an (neufs et anciens « réhabilités »).

Répondant aux questions de MM. Lucotte, Alliès, Quilliot et Laucournet, M. Pierre Brousse a notamment déclaré :

- qu'il ne savait pas quand les nouveaux textes concernant le financement du logement seraient présentés au Parlement ;
- que les choix globaux sur l'aménagement du territoire déterminent toute la politique foncière et la politique de l'habitat ;
- que, si les offices d'H.L.M. ou les collectivités locales ne peuvent acheter de grands îlots, il est vain de penser qu'on pourra réaliser une « réhabilitation » de logements à caractère social dans les centres ;
- que le chiffre de 500.000 logements retenu pour l'année finale du VII<sup>e</sup> Plan est regrettable ; en effet, ce chiffre devrait être impératif dès la première année du Plan ;
- qu'on a exécuté, assez facilement, les « réhabilitations » rentables dans les grands logements du XIX<sup>e</sup> siècle, mais qu'il faut deux petits logements vétustes pour réaliser un logement « réhabilité » ;
- que le Comité a été prudent quant au financement des propositions du rapport Nora en raison de la grande diversité et du nombre des propriétaires privés concernés par un îlot à rénover ;

— que les aspects qualitatifs de l'habitat sont liés à la maîtrise des sols ;

— que, si les collectivités locales ont la possibilité de constituer certaines réserves foncières, par contre, il n'y a aucune possibilité pour elles d'acquérir des îlots à réhabiliter par l'intermédiaire des offices d'H.L.M. ; par ailleurs, ces opérations vont coûter plus cher qu'on ne le pense, car il faudra aménager l'environnement : création d'espaces verts, aménagement de garages, etc. ;

— que les opérations « type bulldozer » — telle que « Mériadec » à Bordeaux — sont critiquables, très coûteuses et aboutissent à la création de zones où il est peu agréable de vivre ;

— que les opérations de rénovation dans les villes moyennes sont beaucoup moins coûteuses et que les estimations du rapport Nora ne sont pas très inférieures aux coûts moyens probables ;

— qu'une aide personnalisée bien conçue peut être efficace à condition de satisfaire aux conditions suivantes : loger convenablement les plus défavorisés et éviter l'enrichissement sans cause des propriétaires ;

— qu'on peut craindre que l'aménagement des dernières tranches des villes nouvelles ne favorise une certaine « logique du béton », qui est un obstacle à la décentralisation des activités en province ;

— qu'actuellement, les Français ne veulent plus « monter » à Paris, et que le schéma d'aménagement de la région parisienne ne tient pas assez compte de cette réalité ;

— qu'il est défavorable aux P.L.R. (programmes à loyer réduit) parce qu'ils sont ségrégatifs et d'un entretien très coûteux ;

— que l'aide au logement doit être globale et tenir compte du loyer et des charges ;

— que l'aide à l'investissement — d'un montant total de 27 milliards de francs — bénéficie indifféremment à ceux qui en ont besoin et aux ménages qui pourraient acquérir leurs logements sans aide ;

— que les offices d'H.L.M. ont de grosses difficultés de financement s'ils veulent mener une politique dynamique.

•  
••

#### F. — Séance du mercredi 2 juin 1976.

**M. Robert Marjolin, Président de la Commission des relations économiques et financières avec l'étranger pour le VII<sup>e</sup> Plan, accompagné de M. Robert Raymond, Directeur à la Banque de France et rapporteur.**

La Commission présidée par M. Marjolin a étudié les conditions d'équilibre de la balance des paiements dans l'hypothèse d'un niveau convenable d'emploi.

M. Robert Marjolin a rappelé la crise des économies occidentales qui a suivi une période d'inflation accentuée. C'est ainsi qu'il a souligné que, pendant la dépression de 1974-1975, la production industrielle française a baissé de 15 %, le taux d'inflation demeurant à un niveau plus élevé que dans d'autres pays.

La reprise a été relativement rapide aux Etats-Unis, au Japon et en Allemagne fédérale, alors que l'Italie et la Grande-Bretagne restent dans un état de crise profonde.

A partir de 1974, l'équilibre de la balance extérieure française a été bouleversé par l'augmentation du prix du pétrole ; le ralentissement de l'activité économique de 1975 a occulté temporairement ce problème, mais la reprise actuelle provoque une réapparition du déficit commercial.

M. Robert Marjolin a souligné l'interpénétration croissante entre les économies, résultant tant des relations commerciales que des mouvements de capitaux, mais il a estimé que chaque pays reste en partie maître de ses destinées si l'on pratique une politique intelligente (exemples de l'Allemagne fédérale et de la France — plan de redressement de septembre 1975).

La Commission du VII<sup>e</sup> Plan a retenu l'hypothèse d'une croissance de 4 % de la production intérieure brute chez nos partenaires et d'un ralentissement de la hausse des prix ; néanmoins, dans l'ensemble des pays industrialisés, les perspectives au niveau de l'emploi et l'évolution des investissements ne sont pas très satisfaisantes.

Parmi les conditions de réalisation de l'équilibre des échanges extérieurs français, il faut souligner la nécessité d'une forte croissance de l'économie nationale et le maintien du libéralisme.

La Commission s'est affirmée défavorable aux mesures protectionnistes mais elle craint les effets des fluctuations monétaires.

Elle s'est prononcée en faveur d'un effort important d'exportation, qui doit être accompli en priorité par l'industrie, en particulier dans le secteur des biens d'équipement ; ceci implique une restructuration de l'industrie française.

Ces objectifs imposent une forte augmentation des investissements et donc un ralentissement relatif de la consommation. La nécessité de contenir l'inflation des coûts et des prix dans des limites raisonnables est la condition primordiale de la réalisation de l'équilibre extérieur. Il n'y a pas, sur ce point, d'alternative satisfaisante ; la dépréciation du franc ne serait pas une solution. Parallèlement, le dispositif commercial français à l'étranger devra être renforcé.

M. Marjolin a analysé la situation actuelle : l'investissement est insuffisant ; les entreprises françaises sont en difficulté ; l'inflation n'est pas encore maîtrisée, alors que l'Allemagne fédérale a un taux d'inflation inférieur de moitié à celui de la France. La réalisation des équilibres sera donc très difficile si l'on ne parvient pas, en France, à un consensus politique.

Répondant aux questions de M. Lucotte et de MM. Debesson, Javelly, Hector Dubois, Filippi et Collomb, M. Marjolin a déclaré qu'il ne croyait pas qu'il y ait une certaine incompatibilité entre la qualité de la vie et l'ouverture de notre économie sur l'extérieur.

Il a ensuite précisé qu'il n'entendait pas limiter le développement des exportations agricoles, mais simplement qu'il pensait qu'il n'était pas réaliste de croire que l'agriculture pouvait encore améliorer des performances déjà très appréciables.

En ce qui concerne la concurrence des pays en voie de développement, M. Marjolin a admis qu'ils pouvaient gêner les exportations françaises, notamment celles de biens de consommation durables, mais il a également souligné que ces pays constituaient de nouveaux marchés pour l'économie française.

Quant aux problèmes des mouvements de capitaux, M. Marjolin s'est déclaré moins préoccupé par les investissements étrangers en Europe. Il a même indiqué qu'actuellement, on pouvait craindre, au contraire, que les capitaux français ne s'investissent aux Etats-Unis, dont l'économie plus solide présente de nouveaux attraits.

Ensuite, il a rappelé que l'existence d'un consensus social constituait une condition indispensable du développement économique et que celui-ci était à la portée des régimes politiques libéraux.

Enfin, il a fait valoir qu'en dépit de la non-exécution d'une partie des Plans, la France a connu, depuis la fin de la guerre, un développement économique très vigoureux, supérieur à celui des autres pays industriels.

Abordant le problème de la crise pétrolière, M. Marjolin a fait remarquer que ce sont les pays sous-développés qui ont le plus souffert des hausses des prix de l'énergie.

En ce qui concerne le risque d'extension du protectionnisme, à la suite des difficultés que connaissent actuellement l'Angleterre et l'Italie, M. Marjolin s'est déclaré résolument optimiste dans la mesure où il pense que les mesures prises par les pays en difficulté ne seraient pas suivies par les pays les plus importants.

En définitive, il a souligné que la contradiction entre la recherche du plein emploi et celle de la stabilité des prix n'était pas aussi aiguë qu'on ne le dit, dans la mesure où il n'y a pas de développement économique avec un chômage qui détruirait le consensus social indispensable.

Ensuite, il a montré que la solution du problème français passe par des efforts considérables, tant de l'industrie que de l'agriculture, pour faire face au déficit énergétique.

A la suite des réponses de M. Marjolin, M. Raymond a développé une analyse de la crise du système monétaire international. Il a ainsi rappelé l'attachement de la Commission à la stabilité des changes et, notamment, au maintien de la valeur du franc. En effet, la baisse de la valeur de la monnaie nationale rend plus difficile la maîtrise de l'inflation. Il a d'ailleurs souligné que la surévaluation du franc avant sa sortie du « serpent » européen n'existait pas par rapport à toutes les monnaies et, notamment, par rapport au mark.

Evoquant ensuite les problèmes posés par la dépréciation de la livre et de la lire, il a démontré que cette situation n'a pas empêché les exportateurs français d'améliorer leur part de marché en Angleterre et en Italie.

En ce qui concerne le déficit des échéances, invisibles M. Raymond a fait valoir que des progrès importants pouvaient être accomplis dans les domaines suivants : assurances, transports maritimes, tourisme et ingénierie.

\*  
\*\*

#### G. — Séance du mercredi 9 juin 1976.

**M. Bernard Grégory, Directeur général du Centre national de la Recherche scientifique, Président de la Commission de l'Energie pour le VII<sup>e</sup> Plan.**

M. Grégory a indiqué, tout d'abord, qu'au cours de la première phase de ses travaux, la Commission a examiné les orientations qui lui ont été soumises en matière d'énergie ; au cours de la deuxième phase, les analyses ont été affinées et les actions prioritaires étudiées.

M. Grégory a rappelé que le taux de croissance globale de l'économie est un élément donné, déterminé en dehors de la Commission. Celle-ci a étudié des hypothèses d'évolution du prix du pétrole, de l'approvisionnement en gaz et du prix de l'électricité d'origine nucléaire.

Elle a défini des critères de choix entre les diverses formes d'énergie. Il s'agit d'abord de critères économiques : le coût annuel du kilowatt et le montant des investissements, puis de la dépendance (sécurité des approvisionnements) et de l'impact sur l'environnement (pas seulement pour le nucléaire, mais pour toutes les formes d'énergie). Certains des critères précédents sont d'ailleurs très difficiles à quantifier.

A propos de l'interprétation de la diminution de la P.I.B. et de la consommation d'énergie en 1975, la Commission a estimé qu'il y avait eu un certain effort d'économie d'énergie.

La Commission n'a pas voulu figer les options jusqu'en 1985 ; elle a donc défini « un noyau dur » de consommation d'énergie et recommandé d'examiner à nouveau la situation dans deux ans.

Abordant les différentes sources d'énergie, M. Grégory a indiqué que, à long terme, le charbon sera une source d'énergie importante mais, peut-être, utilisée sous une forme différente (gazéification) ; cependant, la Commission a retenu des objectifs de production charbonnière relativement élevés, inférieurs toutefois à ceux préconisés par le Conseil central de planification.

En ce qui concerne le gaz, la politique préconisée par le Gouvernement a été globalement approuvée par la Commission qui a recommandé la constitution de stocks de sécurité ; l'apport technologique de la France aux pays fournisseurs de gaz semble d'ailleurs assurer la sécurité des approvisionnements.

Quant au pétrole, il doit être le principal point d'impact des économies d'énergie.

L'utilisation de l'électricité ne doit pas être trop développée, en particulier pour le chauffage domestique, afin de ne pas empêcher — à l'horizon 1985 — la commercialisation de techniques nouvelles, moins coûteuses.

La Commission a recommandé que la construction de centrales nucléaires soit dosée de telle sorte qu'en 1985, il y ait répartition égale entre l'énergie fournie par les centrales nucléaires et les centrales au fuel.

Quant à l'apport hydraulique à la production d'électricité, il ne peut être que très réduit.

Les actions principales recommandées par la Commission sont :

- d'économiser l'énergie pour un niveau de P.I.B. donné ;
- de développer l'électricité nucléaire ;
- d'encourager la consommation du charbon.

Les investissements figurant dans le rapport de la Commission de l'énergie ont été chiffrés par les organismes investisseurs eux-mêmes. Une prévision des consommations d'énergie en l'an 2000 a mis en évidence que, à défaut d'actions décisives, la dépendance de la France serait aussi forte qu'aujourd'hui, alors qu'à cette date, le pétrole commencera à devenir rare.

La Commission a recommandé les priorités suivantes de développement :

- la technologie d'extraction sous-marine du pétrole ;
- les filières nucléaires d'avenir ;
- enfin, les énergies nouvelles.

A propos du programme électro-nucléaire, M. Grégory a déclaré :

- que l'application par E.D.F. du système de la vérité des prix devrait permettre de dégager l'essentiel des ressources nécessaires au financement de ce programme ;
- que le coût de construction des centrales a augmenté de 7 % par an (en francs constants) ;
- que la compétence du Commissariat à l'Énergie atomique permettra d'assurer l'indépendance du cycle nucléaire français ;
- que la France est en bonne place pour les surgénérateurs.

Enfin, M. Grégory a estimé que les crédits consacrés aux économies d'énergie et aux énergies nouvelles étaient un peu trop faibles.

Répondant à MM. Lucotte, Pintat, Debesson, Lalloy et Barroux, M. Bernard Grégory a notamment déclaré :

- que parler de l'horizon 1980 n'a guère de sens pour l'énergie : les inflexions fondamentales correspondant au VII<sup>e</sup> Plan n'auront leur effet qu'en 1985 ; cependant, le VII<sup>e</sup> Plan peut déjà préparer les options futures ;
- que l'économie de 45 millions de T.e.p. représente un effort important : une partie correspond à des efforts aisément réalisables, une autre à des techniques nouvelles qui ne sont pas encore en place dans l'industrie, une dernière partie, enfin, exige la mise au point de techniques qui n'existent pas encore aujourd'hui. Ces deux derniers types d'économies supposent des efforts importants et des incitations de l'État ;
- que la situation énergétique des pays membres de la C.E.E. est très différente selon chacun d'entre eux ;
- que les travaux de la Commission de l'énergie ont retenu un prix du baril de pétrole de 7 dollars ;
- que le problème actuel des surgénérateurs est la réduction du coût de construction ;
- que les recherches européennes sur la fusion sont d'un niveau satisfaisant et compétitif : d'ici cinq à dix ans, elles devraient permettre la mise au point d'un nouveau modèle de centrales à mettre en place en 2000 ; un accord sur ce principe existe au niveau européen ;
- que les réserves françaises d'uranium assureront 50 % des besoins français, mais que le surgénérateur prendra le relais au bon moment ;
- qu'à très long terme, l'énergie solaire devrait se développer fortement et équilibrer l'énergie nucléaire ;
- que la Commission a recommandé que les deux cinquièmes du charbon consommé soient français, bien que le coût de ce charbon soit très élevé ;
- que des études sur l'utilisation des déchets et du bois sont en cours mais qu'on ne peut guère espérer un grand développement de cette source d'énergie.

H. — Séances du mercredi 16 juin 1976.

La Commission a entendu le rapport de M. Marcel Lucotte, rapporteur du projet de loi portant approbation du VII<sup>e</sup> Plan.

M. Lucotte a exposé, dans son introduction, que les objectifs du VI<sup>e</sup> Plan n'avaient pas été atteints en raison des bouleversements de l'environnement économique international. Il a rappelé que la hausse des prix avait été supérieure à celle prévue et que le taux de croissance annuel moyen de l'économie française avait été inférieur aux objectifs du VI<sup>e</sup> Plan. Il a souligné la détérioration de la situation de l'emploi au cours du VI<sup>e</sup> Plan.

Il a, ensuite, fait le point de la conjoncture économique actuelle qui se caractérise par une reprise qui n'est pas exempte d'inflation ; certes, l'indice de production industrielle a progressé, mais l'évolution des prix est plus défavorable en France que dans certains pays d'Europe (Allemagne fédérale ou Pays-Bas) ou aux Etats-Unis.

D'autre part, malgré la reprise et la diminution du nombre de chômeurs, la situation de l'emploi reste préoccupante. Cependant, dans l'ensemble, la conjoncture est plus favorable qu'au moment de l'examen du rapport sur l'orientation préliminaire par le Parlement, l'année dernière.

Les travaux de la première phase du VII<sup>e</sup> Plan avaient mis en évidence la nécessité d'un taux de croissance relativement élevé, tant pour réaliser les équilibres macro-économiques que pour transformer le contenu de la croissance. Le Rapporteur s'est félicité du taux de 5,7 % par an retenu par le Gouvernement, qui représente cependant un taux relativement modéré par rapport à l'année 1974.

Deux idées dominent le Plan : contrairement à certaines opinions, l'inflation ne crée pas l'emploi, d'autre part, la croissance ne peut seule, éliminer le chômage. C'est par cette observation que M. Lucotte a commencé la première partie de son rapport consacré à *la réalisation des grands équilibres* pendant la période du VII<sup>e</sup> Plan.

Le Plan a pris conscience de la nécessité de combattre le chômage d'incohérence qui résulte de plusieurs facteurs : l'arrivée sur le marché du travail de classes nombreuses et le départ de classes creuses, la localisation des emplois, l'absence de formation d'un grand nombre de jeunes, la désaffection pour le travail manuel (plus de 2 millions d'immigrés sur 6 millions de travailleurs dans l'industrie).

Pour pallier cette situation, le Plan propose la création nette de 1.100.000 emplois ; il prévoit la diminution de l'emploi agricole et la création de 225.000 à 250.000 emplois dans l'industrie. Cet objectif paraît réalisable. Par contre, pour le secteur tertiaire, la création de 850.000 emplois semble hypothétique ; enfin, le Plan prévoit 350.000 à 400.000 emplois nouveaux dans les administrations et les services collectifs.

Malgré cet effort exceptionnel, on peut attendre pour l'année 1980 un volant de demandeurs d'emplois évalué à 600.000 personnes environ.

Le Plan prévoit des actions destinées à réduire les ressources de main-d'œuvre : réduire la durée hebdomadaire du travail, aménager les conditions de départ à la retraite, arrêter l'immigration. Les mesures les plus importantes visent à transformer la localisation et le contenu des emplois, à adopter les systèmes de formation aux besoins de l'économie et à renforcer les services publics chargés de l'emploi. Pour réaliser ces objectifs, la politique d'aménagement du territoire doit jouer un rôle essentiel. La transformation des conditions de travail est attendue des actions en faveur de la revalorisation du travail manuel. Enfin, l'Agence nationale pour l'emploi doit cesser d'être un simple gestionnaire du chômage pour favoriser l'ajustement entre les offres et les demandes d'emplois.

Autre nécessité du VII<sup>e</sup> Plan : la réalisation de l'équilibre extérieur. Celui-ci doit résulter en priorité d'un effort très important pour développer les exportations. L'agriculture d'abord, qui a obtenu des résultats remarquables au cours du VI<sup>e</sup> Plan, doit fournir, en 1980, un solde excédentaire de 20 milliards de francs. Pour y parvenir, des actions prioritaires ont été prévues par le Plan. L'industrie, pour sa part, doit dégager un solde excédentaire de 40 milliards de francs en 1980, ce qui suppose une orientation de l'investissement vers l'industrie qui doit devenir très compétitive. Le Plan recommande simultanément la réduction de la dépendance en énergie et en matières premières par le développement du

programme électro-nucléaire et par les économies d'énergie. Evidemment, ce programme ne pourra être exécuté que dans le cadre d'une certaine stabilité monétaire garantissant que les échanges français ne soient pas perturbés par les fluctuations monétaires.

Troisième volet de cette politique des grands équilibres : c'est le contrôle de l'évolution des prix et des revenus. Pour ce faire, le Plan recommande une politique active de la concurrence et des prix qui doit permettre de limiter la hausse des prix et des revenus nominaux.

En ce qui concerne les salaires, une évolution raisonnable est attendue d'une modification des rapports collectifs du travail et, en particulier, du contenu des conventions collectives.

Enfin, la maîtrise de l'inflation passe par un financement coordonné des investissements et par l'équilibre des finances publiques. Le Plan recommande l'orientation prioritaire vers l'investissement productif, le logement et l'agriculture devant supporter une diminution relative de leur part au cours du VII<sup>e</sup> Plan. Cette option suppose un renforcement quantitatif de l'épargne des ménages et une réorientation de celle-ci vers l'industrie ; ceci implique également une modification fondamentale du comportement des épargnants.

En ce qui concerne l'équilibre des finances publiques, le VII<sup>e</sup> Plan prévoit le rétablissement de l'équilibre du budget de l'Etat, recommande un financement non budgétaire de la sécurité sociale, sans pour autant proposer des solutions permettant de résoudre les besoins de financement croissants de cet organisme.

Enfin, pour les collectivités locales, il est prévu une limitation de la croissance des dépenses et une aide de l'Etat qui devrait atteindre 5 milliards de francs.

Dans une deuxième partie, M. Lucotte a exposé les grandes lignes du VII<sup>e</sup> Plan en ce qui concerne *le nouveau contenu de la croissance*. L'aménagement du territoire devient un objectif prioritaire, tant pour diffuser la richesse à travers le territoire que pour diminuer les tensions résultant d'une centralisation excessive des activités. Ainsi le VII<sup>e</sup> Plan se propose-t-il de réorienter la croissance urbaine vers les villes petites et moyennes ; de maintenir une activité raisonnable dans l'espace rural : pour ce faire, il définit une stratégie par grandes zones. Celle-ci implique le maintien ou la réalisation d'équipements, notamment dans les secteurs des transports, des télécommunications, des services collectifs, des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat. Le Rapporteur s'est cependant interrogé sur la possibilité de concilier ces objectifs avec la réalisation d'équipements structurants importants sur la moitié Est de la France (liaison Rhin—Rhône, train à grande vitesse Paris-Sud-Est).

Il a ensuite souligné les recommandations formulées en ce qui concerne l'habitat qui doit permettre de réaliser des constructions neuves mais aussi de réhabiliter les immeubles anciens des centres des villes. Il a également souligné, dans le cadre de cette action, l'importance des décisions futures du Gouvernement quant à l'aide au logement dans le but d'éviter les discriminations entre les Français.

M. Lucotte a ensuite exposé les grandes lignes des programmes concernant la réduction des inégalités.

Abordant le thème des revenus, il a signalé que le Plan recommandait une meilleure connaissance de la formation des revenus, l'égalité devant l'impôt qui devrait résulter tant de l'élargissement de l'assiette que de la lutte contre la fraude fiscale ; en ce qui concerne les transferts sociaux, il a évoqué les propositions concernant la création d'une allocation parentale.

L'égalité doit résulter également d'un accès de tous les citoyens aux services collectifs, tant en ce qui concerne l'éducation et la culture que la santé et l'aide familiale ou la justice.

Enfin, il a signalé les propositions du Plan concernant les droits du consommateur.

M. Lucotte a également analysé les *moyens d'exécution du Plan* et, en particulier, les programmes d'action prioritaire.

Au cours de la discussion générale qui a suivi, sont intervenus MM. Debesson, Coudert, Filippi, Mme Brigitte Gros, MM. Beaupetit, Létoquart, Lemaire et Caron. Répondant à ses collègues, M. Lucotte estime que :

— l'évolution de l'indice de la production intérieure brute devait être comparée par rapport à l'année précédente et non mois par mois, mais qu'il y avait un risque certain d'essoufflement de la reprise en raison de la diminution relative des investissements industriels ;

— effectivement, des marchés ont été perdus par la France en ce qui concerne le matériel agricole ou les camions et le Plan se proposait précisément de favoriser le développement de ces industries ;

— il était d'accord avec M. Filippi sur le caractère regrettable du chiffre de 600.000 chômeurs prévu pour la fin du VII<sup>e</sup> Plan ;

— en ce qui concerne les importations de vin italien, il faut être conscient de tous les risques de provoquer une mesure de rétorsion similaire, en particulier pour la viande bovine ;

— le programme nucléaire n'a été réduit que de 1.000 mégawatts ;

— il est effectivement conscient des problèmes posés par le contrôle des prix compte tenu des effectifs réduits du personnel affecté à ces tâches ;

— l'indexation des emprunts aurait des effets très défavorables sur le budget des collectivités locales et sur l'agriculture. Sur ce point, M. Filippi a précisé que l'indexation ne devait pas dépasser un certain niveau et qu'il ne souhaitait pas lui voir conférer un caractère obligatoire ;

— la situation économique de 1936 ne peut être présentée comme un exemple pour régler les problèmes actuels ;

— en ce qui concerne le crédit, on est passé d'un extrême à l'autre : après l'argent trop facile, on a connu un dirigisme trop fort ;

— il est souhaitable de sortir de la lourdeur de la Communauté économique européenne afin de pouvoir négocier convenablement des contrats avec des pays tiers ;

— la réalisation de la liaison Rhin-Rhône ne devait pas compromettre les travaux prévus pour la liaison Seine—Est.

\*  
\*\*

Au cours d'une seconde séance, la Commission a poursuivi l'examen du projet de loi portant approbation du VII<sup>e</sup> Plan de développement économique et social, en entendant M. Lucotte lui présenter les amendements qu'il lui propose d'adopter en l'état actuel du texte, sans préjudice d'un nouvel examen après le vote de l'Assemblée Nationale.

En réponse à M. Laucournet qui s'interrogeait sur la recevabilité d'amendements établissant de nouveaux programmes d'actions prioritaires — P.A.P. — M. Lucotte a déclaré que, bien que l'article 40 ne soit pas applicable, des propositions nouvelles créatrices de charges ne pourraient être retenues qu'en contrepartie de la suppression d'autres mesures.

Abordant, en premier lieu, l'examen du Livre I, le Rapporteur a fait savoir qu'il ne proposait pas d'amendements sur les problèmes des grands équilibres au sujet desquels il semble préférable de poser des questions au Gouvernement mais, qu'en revanche, divers points particuliers devaient faire l'objet d'amendements.

Ainsi, page 28, il a fait adopter deux amendements : le premier fait mention de la nécessité d'une évolution normale du revenu agricole ; le second apporte une modification rédactionnelle pour affirmer plus clairement le principe d'une participation des agriculteurs aux mécanismes d'exportation.

Ensuite, la Commission s'est montrée favorable à un amendement de son Rapporteur insérant, page 29, une phrase rappelant que seraient tenus les engagements, en matière fiscale et sociale, issus de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat.

A la page 42, elle a également adopté un amendement de M. Lucotte prévoyant que des mesures seraient prises pour garantir un plus grand respect de la personne des contribuables au cours des opérations de vérification.

Sur proposition de son Rapporteur, la Commission a accepté un amendement à la page 45 précisant que l'objectif de 500.000 logements devait être atteint au début du Plan et non à la fin, c'est-à-dire au moment où l'effort principal devrait porter sur l'amélioration des logements anciens.



A la suite de diverses interventions, M. Lucotte s'est interrogé sur la portée d'une discussion qui concerne une politique de l'habitat ancien sensiblement différente de celle actuellement à l'étude au Ministère de l'Équipement.

A la page 50, la Commission a d'abord, sur proposition de son Rapporteur, accepté un amendement portant au 31 décembre 1977 la date limite d'établissement des plans d'occupation des sols, et adopté deux autres amendements précisant que les subventions inscrites au fonds d'équipement des collectivités locales étaient des subventions d'équipement et que le montant de 5 milliards de francs auquel elles devraient tendre est à atteindre pour 1980, en francs 1975.

En outre, MM. Lucotte a fait adopter un amendement qui, anticipant sur les conclusions de la « Commission Guichard », pose le principe de l'octroi aux collectivités locales de subventions globales de fonctionnement.

Répondant à Mme Gros, ainsi qu'à MM. Pouille, Laucournet et Beaupeit qui sont intervenus sur le problème des collectivités locales, M. Lucotte s'est notamment déclaré favorable à ce que les régions puissent intervenir pour sauvegarder l'emploi et l'activité économique et à la mise au point d'un amendement qui, reprenant l'idée de M. Laucournet, tendrait à renforcer le rôle des sociétés de développement régional.

Abordant, en second lieu, la deuxième partie du Plan relative aux P.A.P., M. Lucotte, après avoir rappelé que ces programmes constituaient le « noyau dur » du Plan, a souligné que leur réalisation soulevait des difficultés qui apparaissaient d'ailleurs dès la préparation du budget de 1977. Il a ensuite insisté sur la nécessité de demander au Gouvernement la publication d'un échéancier précis qui permette de vérifier effectivement la réalisation du Plan. Il a également mis l'accent sur les difficultés liées à la coordination entre les Ministères, ainsi que sur celles relatives à la mise sur pied de programmes d'actions régionaux.

Sur proposition de M. Laucournet, le Rapporteur a fait alors adopter un amendement de principe tendant à obliger le Gouvernement à présenter un échéancier précis destiné à assurer un meilleur contrôle de l'exécution du Plan.

Présentant le P.A.P. n° 1 : « Adapter la production agricole et alimentaire aux nouvelles conditions du marché », premier programme du chapitre premier, M. Lucotte a d'abord regretté que n'aient pas été prévues des aides pour les entreprises des industries alimentaires risquant de passer sous le contrôle de capitaux étrangers. Il a ensuite fait adopter un amendement obligeant les pouvoirs publics à prendre des mesures pour augmenter les capacités de stockage de la viande bovine. Enfin, après une intervention de M. Chauty, la Commission a, sur proposition du Rapporteur, accepté un amendement relatif à l'amélioration des structures agricoles, prévoyant notamment un programme de remembrement portant sur 400.000 hectares par an et, d'une façon plus générale, l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs. Répondant à M. Lalloy, M. Lucotte s'est d'ailleurs engagé à préciser que devraient, en outre, être effectuées toutes les opérations annexes — chemins ruraux, etc. — au remembrement.

Examinant le P.A.P. n° 2 : « Industrialiser la construction », le Rapporteur a montré que ce programme, doté de crédits peu importants, poursuivait des objectifs discutables. Après les interventions de Mme Gros ainsi que de MM. Laucournet et Pouille qui ont également émis des réserves sur le contenu de ce P.A.P. la Commission a décidé de réserver sa position.

Retraçant les grandes lignes du P.A.P. n° 3 : « Favoriser le développement des entreprises petites et moyennes et de l'artisanat », M. Lucotte s'est notamment félicité des possibilités nouvelles qu'il tend à donner aux sociétés de développement régional ; ce programme n'a pas fait l'objet d'amendements.

Bien qu'il ait souligné l'importance de l'effort consenti dans le cadre du P.A.P. n° 4 : « Améliorer l'équipement téléphonique du pays », le Rapporteur a fait remarquer que sa réalisation ne nous mettrait pas encore au niveau des grands pays européens. Il a ajouté que les objectifs fixés ne pourraient pas être atteints sans un vigoureux effort d'exportation.

Deux commissaires sont ensuite intervenus. M. Marzin a, d'une part, insisté sur l'importance des lignes rurales et, d'autre part, a affirmé qu'un examen plus attentif des chiffres mettait dès à présent la France à un niveau équivalent à celui des autres pays européens en ce qui concerne le nombre de postes de téléphone installés. M. Létouquat s'est inquiété

des charges que la réalisation du programme pourrait faire supporter aux collectivités locales.

Répondant à M. Marzin, le Rapporteur a rappelé que les chiffres qu'il avait cités provenaient du rapport de la Commission compétente du Plan ; il lui a, en outre, suggéré de déposer en son nom un amendement sur le problème des lignes rurales.

Abordant le *P.A.P. n° 5* : « Désenclaver l'Ouest, le Sud-Ouest et le Massif Central », M. Lucotte a rappelé, à l'aide d'une carte, quel était le réseau d'autoroutes actuellement en service et montré que les réalisations prévues concernaient essentiellement l'Ouest du pays, ce qui constituait en fait, pour les régions intéressées, la contrepartie de l'effort engagé à l'Est pour la liaison Rhin-Rhône. Le *P.A.P. n° 5* n'a pas été amendé.

Evocant la liaison Rhin-Rhône qui fait l'objet du *P.A.P. n° 6* : « Assurer la liaison fluviale mer du Nord-Méditerranée », M. Lucotte a fait observer, d'une part, que ce projet ne pouvait être réalisé qu'au détriment d'autres opérations sans doute plus rentables comme Seine-Est et Seine-Nord et, d'autre part, que la participation des régions (20 % du coût des travaux) envisagée récemment par certains hauts fonctionnaires risquait de mettre celles-ci dans une situation financière délicate.

Le *P.A.P. n° 7* : « Accélérer la départementalisation économique des départements d'outre-mer » a été adopté sans modification par la Commission.

Abordant le chapitre II « Garantir notre liberté de décision par l'équilibre de nos paiements extérieurs », la Commission a d'abord examiné le *P.A.P. n° 8* : « Réduction de la dépendance en énergie et en matière première » à propos duquel M. Lucotte a fait observer que la faible importance des économies possibles ne nous laissait le choix qu'entre deux solutions : continuer à utiliser le pétrole ou recourir à l'énergie nucléaire. M. Yvon est intervenu pour souligner la place insuffisante qui était réservée au problème de l'exploitation des nodules métalliques et pour proposer un amendement en ce sens, dont la Commission a ensuite accepté le principe.

Sur le *P.A.P. n° 9* : « Accompagner les exportations », le Rapporteur a présenté diverses observations mettant notamment l'accent sur les risques que comporte pour l'économie française l'entrée dans le Marché commun de pays comme la Grèce et l'Espagne.

En réponse à M. Croze qui faisait état des difficultés de fonctionnement de certains instituts techniques français à l'étranger, M. Lucotte s'est engagé à préciser, dans le rapport, les mesures destinées à améliorer certaines conditions de la coopération technique. Après les interventions de MM. Dubois et Croze, la Commission a adopté ce programme.

Abordant le chapitre III : « Assurer le plein emploi », M. Lucotte a déclaré qu'il se contenterait d'y effectuer des observations ponctuelles dans la mesure où l'examen détaillé des programmes qu'il contient relève de la compétence de la Commission des Affaires sociales.

Ainsi, après avoir brièvement évoqué le *P.A.P. n° 10* : « Renforcer l'action publique pour l'emploi » et le *P.A.P. n° 11* : « Améliorer la formation professionnelle des jeunes », le Rapporteur a souligné, dans le *P.A.P. n° 12* : « Transformer les conditions de travail et revaloriser le travail manuel », la portée de deux mesures : création d'un livret d'épargne manuelle et renforcement des effectifs de l'inspection du travail.

En réponse à M. Filippi qui attirait l'attention de la Commission sur la gravité de la situation de l'emploi, le Rapporteur a mis l'accent sur l'importance des dispositions prévues par les programmes du chapitre III.

Examinant le chapitre IV « Réduire les inégalités », le Rapporteur a d'abord commenté les mesures contenues dans le *P.A.P. n° 13* : « Assurer l'égalité des chances par l'éducation et la culture », à propos duquel M. Bouloux est intervenu pour souligner la nécessité d'harmoniser les horaires de travail imposés aux diverses catégories de professeurs d'éducation physique.

M. Lucotte a ensuite présenté les grandes lignes du *P.A.P. n° 14* : « La nouvelle politique de la famille ». Divers commissaires sont alors intervenus : Mme Gros, ainsi que MM. Bouloux, Alliès et Chupin sur les difficultés rencontrées par les petites communes pour satisfaire aux normes en matière de crèches : M. Debesson pour mettre l'accent sur l'intérêt que présente l'accroissement du nombre des travailleuses familiales.

Ensuite, le Rapporteur a fait remarquer que si le *P.A.P. n° 15* : « Favoriser le maintien des personnes âgées à domicile » ne comportait que peu de crédits, en revanche le

*P.A.P. n° 16* : « Développer la prévention et l'action sociale volontaire » se trouvait assez bien doté.

La Commission a ensuite adopté, au *P.A.P. n° 17* : « Faciliter l'accès à la justice », un amendement du Rapporteur tendant à améliorer la rédaction de la phrase relative à l'action civile des associations.

En ce qui concerne le *P.A.P. n° 18* : « Renforcer le rôle du consommateur », M. Lucotte a fait adopter deux amendements : le premier tend à prévoir que des contrats-types seront élaborés conjointement par les professionnels et les consommateurs et le second à lutter contre la publicité mensongère.

Abordant le chapitre V : « Améliorer la qualité et le cadre de vie », la Commission a d'abord examiné le *P.A.P. n° 19* : « Humaniser les hôpitaux » à l'occasion duquel M. Bouloux est intervenu pour faire remarquer que ces programmes ne mentionnent jamais explicitement la part des mesures dont la responsabilité incombe aux collectivités locales. Ce programme, comme le *P.A.P. n° 20* suivant : « Renforcer la sécurité routière », n'a fait l'objet d'aucun amendement.

En revanche, sur le *P.A.P. n° 21* : « Mieux vivre dans la ville », la Commission a, sur proposition de M. Lucotte, adopté plusieurs amendements : le premier, qui fixe un plafond de 100.000 logements pour les constructions réalisées dans les villes nouvelles, a été l'occasion d'une discussion animée où sont intervenus partisans et adversaires de ce type d'agglomération ; le second amendement prévoit, pour la fin du Plan, l'application du droit commun communal aux villes nouvelles ; quant au troisième amendement, il tend à instaurer dans les grosses agglomérations une autorité élue compétente en matière de transports.

Ensuite, M. Lucotte a évoqué les *P.A.P. n° 22* : « Défendre le patrimoine architectural » et *n° 23* : « Valoriser les zones rurales » qui ont été adoptés sans modification.

Au *P.A.P. n° 24* : « Défendre le patrimoine naturel », la Commission a, sur proposition du Rapporteur, adopté un amendement faisant référence à la servitude de passage en bordure du littoral prévue par le projet de loi sur l'urbanisme actuellement en discussion.

Enfin, le *P.A.P. n° 25* : « Renforcer le potentiel scientifique du pays », n'a fait l'objet d'aucun amendement mais, à la suite d'une remarque de M. Croze, M. Lucotte s'est engagé à demander au Gouvernement de préciser les modalités d'organisation et de financement de ce programme.

Après les interventions de MM. Pouille, Dubois et Lucotte, le projet de loi portant approbation du VII<sup>e</sup> Plan de développement économique et social, ainsi amendé, a été adopté à l'unanimité, moins trois abstentions.

### ANNEXE III

## MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE GOUVERNEMENT APRÈS L'AVIS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (1)

Modification n° 1.

#### Politique industrielle.

*Page 23 (2) : Remplacer le premier alinéa par :*

« La politique industrielle répondra à trois objectifs :

« — permettre à l'industrie d'être compétitive, c'est-à-dire capable d'accroître les parts de marché qu'elle détient, tant en France qu'à l'étranger, et de dégager un excédent commercial d'au moins 35 milliards de francs courants en 1980 ;

« — aider l'industrie à s'adapter durablement à une nouvelle répartition des productions dans le monde, notamment grâce à la constitution d'un secteur puissant de biens d'équipement et, plus généralement, de biens incorporant une forte valeur ajoutée et utilisant des techniques avancées.

« — créer d'ici à 1980 au moins 225.000 à 250.000 emplois, soit un nombre nettement supérieur aux évolutions spontanées prévisibles, et répondre aux aspirations des Français en proposant des emplois meilleurs par leur contenu, leurs conditions d'exercice et leur localisation.

« La politique industrielle s'appuiera sur les actions menées par les Pouvoirs publics en matière de recherche, de soutien à l'exportation, d'emploi, d'aménagement du territoire, de prix et de financement, qui sont décrites dans d'autres chapitres. Elle comportera non seulement des mesures d'ordre général destinées à accroître les moyens de financement de l'industrie mais encore des interventions sélectives. »

*Page 23 : Supprimer l'avant-dernier alinéa.*

*Page 24 : Remplacer le quatrième alinéa par :*

« Les entreprises qui appartiennent à des secteurs ou à des filières de production dont les études auront montré qu'ils sont particulièrement importants pour le développement de l'industrie bénéficieront plus particulièrement de ces concours. Ceux-ci pourront éventuellement s'inscrire dans des programmes sectoriels, comme il en a déjà été établi pour la conversion de l'imprimerie ou pour le développement de la machine-outil.

« Les études qui ont été réalisées sur la situation et les perspectives des différents secteurs industriels à l'occasion du Plan seront complétées et mises à jour de façon régulière. Elles pourront être approfondies sur certains points en liaison avec les professions concernées, de façon à éclairer les pouvoirs publics sur les domaines dans lesquels une initiative de leur part pourrait s'avérer nécessaire. »

(1) Le Conseil économique a examiné le projet de VII<sup>e</sup> Plan au cours de sa séance du 19 mai 1976.

(2) La pagination se rapporte au fascicule orange édité par les **Journaux officiels**.

**Modification n° 2.**

**Rôle des services dans la balance des paiements.**

*Page 20 : Paragraphe B, premier alinéa, remplacer les trois premières lignes par :*

« La balance des paiements ne pourra être équilibrée que grâce à un double effort, d'une part, sur les échanges de marchandises dont le solde positif devra être de l'ordre de 10 milliards de F en 1980, d'autre part sur les échanges de services dont le déficit devra être réduit. Compte tenu de l'ampleur... »

**Modification n° 3.**

**Condition des femmes au travail.**

*Page 32 : Après le second alinéa, ajouter un alinéa supplémentaire :*

« Une attention particulière sera portée aux conditions de l'activité professionnelle des femmes : il faudra faire disparaître les discriminations de fait qui subsistent encore à leur encontre sur le plan de la formation, de l'emploi ou de la rémunération. »

**Modification n° 4.**

**Amélioration de la connaissance des revenus.**

*Page 39 : Paragraphe premier, après le premier alinéa, ajouter :*

« Cette politique sera fondée sur une amélioration de la connaissance des revenus, quelles que soient leur nature et leur origine ; le C.E.R.C. recevra notamment pour mission de formuler des recommandations, tendant à l'enrichissement des statistiques sur les revenus collectés par l'Administration. »

**Modification n° 5.**

**Equilibre social des quartiers rénovés.**

*Page 44 : Premier alinéa, ajouter à la fin :*

« Des dispositions seront prises pour que cette amélioration de l'habitat ancien conserve l'équilibre social des quartiers et notamment des centres, dans des conditions permettant le maintien des occupants les plus modestes. »

**Modification n° 6.**

**Formation des maîtres.**

*Page 8 : Premier alinéa, ajouter à la fin :*

« L'effort portera notamment sur la formation initiale des personnels de l'enseignement préélémentaire et sur la formation professionnelle complémentaire des maîtres appelés à donner des enseignements technologiques. »

**Modification n° 7.**

**Echéancier des programmes d'action prioritaires.**

*Page 85 : Substituer au cinquième alinéa de la page 85 le texte suivant :*

« Dans le présent document, les dotations budgétaires affectées aux programmes ont été exprimées dans tous les cas en francs constants 1975. »

Modification n° 8.

**Amélioration de la formation professionnelle des jeunes (Action n° 4 - Les maîtrises de sciences et techniques).**

*Page 114 : Remplacer le premier et le deuxième alinéa du haut de la page par le texte suivant :*

*« 4. — Les formations finalisées de second cycle universitaire.*

*« Le nombre des maîtrises de sciences et techniques sera porté à une centaine (contre 66 actuellement). L'habilitation à dispenser ces formations tiendra compte des possibilités d'emploi de l'économie. La conception et la mise en place de ces maîtrises de sciences et techniques se feront en association avec les partenaires sociaux.*

*« Dans le cadre de l'arrêté du 16 janvier 1976, de nouvelles formations technologiques définies à partir d'un secteur professionnel et non d'une discipline seront mises en place en accordant une priorité aux formations du secteur secondaire. »*

*« Organisation et financement :*

*« Les crédits budgétaires affectés à ce programme s'élèveront à 1.213 millions de F. »*