

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1978.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1979, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME X

PLAN

Par M. Marcel LUCOTTE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Robert Laucournet, Bernard Legrand, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, vice-présidents ; Francisque Coliomb, Marcel Lemaire, Fernand Chatelain, André Barroux, secrétaires ; Octave Bajoux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Raymond Bouvier, Jacques Braconnier, Marcel Brégègère, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Auguste Chupin, Jean Colin, Jacques Coudert, Raymond Courrière, Pierre Croze, René Debesson, Hector Dubois, Raymond Dumont, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Léon-Jean Grégory, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Jean-Paul Hammann, Rémi Herment, Bernard Hugo, Maurice Janetti, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Daniel Millaud, Louis Minetti, Paul Mistral, Jacques Mossion, Pierre Noé, Henri Olivier, Louis Orvoen, Bernard Parmantier, Bernard Pellarin, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, François Prigent, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Roger Rinchet, Jules Roujon, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vadepied, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 560 et annexes, 570 (annexe 35), 575 (tome XIV) et in-8° 79.
Sénat : 73 et 74 (tome III, annexe 25) (1978-1979).

Loi de finances. — Plan.

SOMMAIRE

	Pages.
	<hr/>
Introduction	3
I — La phase de remise en ordre n'est pas achevée.	5
A. — Le rééquilibrage des échanges extérieurs est précaire.....	5
B. — L'inflation n'est pas encore maîtrisée	7
C. — La situation de l'emploi s'aggrave	9
II. — Des déceptions au niveau de l'orientation qualitative de la croissance et de la réalisation des programmes d'action prioritaires	11
A. — La réduction des inégalités	11
B. — La politique d'aménagement du territoire	12
C. — Les programmes d'action prioritaires	13
Conclusion	21
Examen en commission	23

Mesdames, Messieurs,

C'est dans des conditions inhabituelles que votre Commission des Affaires économiques et du Plan a examiné le projet de budget du Commissariat général du Plan pour 1979. Les années précédentes, le Parlement était saisi du projet de budget et d'un document annexe comportant le rapport d'exécution du Plan ; ce document, distribué plus ou moins tardivement, faisait le point de la réalisation du Livre I^{er} et des programmes d'action prioritaires (PAP) du VII^e Plan. Cette année, le document annexe ne traite que des PAP ; le « rapport sur l'adaptation du VII^e Plan » est censé tenir lieu de rapport d'exécution, mais il n'est qu'un compte rendu partiel. Certes, ce texte a été élaboré conformément au VII^e Plan qui prévoyait un réexamen à mi-parcours ; mais il tend en fait à reviser le Plan et non à dresser un bilan complet de la mise en œuvre du dispositif adopté par le Parlement en juillet 1976. Cette procédure est singulière.

Un autre sujet d'étonnement réside dans le calendrier retenu pour cet examen à mi-parcours. Le Conseil économique et social, saisi de l'avant-projet le 7 septembre dernier, a émis un avis le 18 octobre ; le Conseil des Ministres a adopté le projet définitif il y a juste quelques jours et celui-ci venait d'être officiellement déposé lors de la réunion de votre commission. Le vote sur le rapport d'adaptation ne pourra intervenir, semble-t-il, qu'après l'examen du projet de loi de finances. Est-il bien raisonnable de reviser le Plan après avoir adopté le budget de l'année 1979 ? Ne risque-t-on pas de réduire celui-là à un ouvrage dénué d'intérêt pratique immédiat ?

Ces observations relatives à la procédure ne sauraient remettre en cause le bien-fondé d'une révision du VII^e Plan qui apparaît d'autant plus nécessaire que les hypothèses de croissance retenues comme fondement de la stratégie ont été démenties par l'évolution économique récente.

En effet, le ralentissement de la croissance a été sensible dans presque tous les pays industrialisés : le produit intérieur brut (PIB) marchand des pays de la CEE a augmenté de 4,8 % en 1976, 2,2 % en 1977 et, probablement, 2,5 % en 1978 ; pour l'ensemble des pays membres de l'OCDE le volume du PIB marchand a progressé de 5,2 % en 1976, 3,6 % en 1977 et, vraisemblablement, 3,5 % en 1978.

Or, le VII^e Plan envisageait un accroissement du PIB de nos principaux partenaires de 4,2 % par an en moyenne pour la période de 1976-1980. Le ralentissement a été moins sensible pour le Japon — le PIB a progressé de 6 % en 1976, 5,1 % en 1977, 5,5 % en 1978 — et les Etats-Unis (+ 6 % en 1976, + 4,9 % en 1977, + 3,7 % en 1978) ; mais ces pays ne représentaient respectivement que 4,6 % et 0,6 % de nos exportations en 1977.

Dans certains pays, tels l'Italie ou la Grande-Bretagne, la croissance médiocre est la conséquence d'une politique de lutte contre le déficit extérieur et l'inflation. Ailleurs, en Allemagne fédérale par exemple, après un retour assez rapide à la stabilité, le souci d'éviter tout risque d'inflation a conduit à limiter la croissance. Les pays producteurs de pétrole ont ralenti leurs achats à l'étranger, en raison de la faiblesse de la demande intérieure.

L'endettement important de la plupart des pays en voie de développement dépourvus de pétrole condamne ceux-ci à une croissance limitée. Le rapport annuel du Fonds monétaire international relève qu'en 1977, et pendant le premier semestre de 1978, le volume du commerce mondial n'a progressé que de 5 % en termes réels, contre 12 % l'année précédente et une moyenne de 9 % l'an au cours de la période 1963-1972. Rappelons que, selon le VII^e Plan, on attendait un accroissement moyen du commerce mondial de 8 % l'an. Cette décélération a eu des répercussions directes sur le volume des exportations françaises et a durci les conditions de la concurrence internationale.

Conséquence partielle de cette évolution défavorable, le différentiel de croissance entre la France et ses principaux partenaires a été inférieur aux prévisions : + 0,3 % en 1976-1977 au lieu de 1 %. Contrairement aux résultats escomptés, le taux de croissance du PIB marchand en France a été seulement de 4,6 % en 1976, 2,9 % en 1977 et 3,2 % en 1978. Dans ces conditions, il apparaît que la phase de remise en ordre n'est pas achevée, que les aspects qualitatifs du VII^e Plan ont été quelque peu négligés et que les programmes prioritaires n'ont pas toujours tenu leurs promesses.

I. — LA PHASE DE REMISE EN ORDRE N'EST PAS ACHEVEE

Certes, des progrès sont enregistrés dans l'évolution des échanges extérieurs, mais l'inflation n'est pas encore maîtrisée et la situation de l'emploi demeure très préoccupante.

A. — Le rééquilibrage des échanges extérieurs est précaire.

Rappelons que le VII^e Plan a prescrit, pour 1980, le rétablissement durable de l'équilibre des paiements courants. Les années 1976 et 1977 ont été marquées par des résultats décevants quant au commerce extérieur ; la sécheresse exceptionnelle de 1976 a anéanti l'excédent des échanges agricoles devenus déficitaires et le poids des importations énergétiques a été lourdement ressenti.

En revanche, en 1977, une réduction du déficit a été constatée (— 30,4 millions de francs au lieu de — 39 millions de francs en 1976 pour la balance commerciale CAF-FOB). *En 1978, on enregistre une amélioration sensible : pour les neuf premiers mois de l'année, le taux de couverture des échanges — corrigé des variations saisonnières — a atteint 100,4 %.* Mais *cette évolution est précaire, car l'essentiel des excédents est réalisé par quelques branches et les échanges avec les pays les plus industrialisés sont déficitaires.*

Le rétablissement de la balance commerciale française est imputable, en premier lieu, à l'*industrie automobile* qui a fait des progrès considérables sur le marché international. Dans le même temps, on doit noter la nette amélioration des performances de biens d'équipement français à l'étranger.

Mais, en revanche, contrairement aux prévisions du VII^e Plan, les échanges agricoles restent déficitaires. On ne peut que s'inquiéter de l'évolution constatée par exemple sur le marché de la viande, en particulier pour les produits de l'élevage porcin. On doit souligner ici les effets pervers des montants compensatoires monétaires qui ont pour effet de subventionner les productions de nos concurrents allemands ou néerlandais. De plus, l'élevage français reste toujours dépendant du marché international pour son approvisionnement en protéagineux. Les variations des cours des produits tropicaux contribuent également au déficit de la balance agricole.

D'autre part, une analyse plus fine des échanges agro-alimentaires met en évidence la *faiblesse des industries de transformation* : n'est-il pas anormal, par exemple, que les échanges de préparations à base de céréales soient déficitaires, alors que la France est excédentaire en céréales ? Certes, des actions ont été entreprises en ce domaine dans le cadre du programme d'action prioritaire (PAP) n° 1, mais leurs effets ne sont pas encore sensibles. En définitive, jusqu'à maintenant, *l'agriculture n'a pas joué le rôle qui lui a été imparti par le VII^e Plan et aucun effort n'a été accompli pour mettre en place une politique commerciale communautaire à l'égard des pays tiers.*

La contrainte énergétique demeure très lourde. On évalue à 64 milliards de francs environ le coût des achats d'énergie en 1978. Encore faut-il constater que la baisse du dollar a diminué le coût de ces importations. De plus, il ne faudrait pas porter au crédit de la politique d'économies d'énergie ce qui est imputable au ralentissement de la croissance et aux économies réalisées dans le domaine du chauffage au cours d'hivers relativement cléments. Force est de constater que les énergies nouvelles sont encore balbutiantes, que les progrès de la technologie des recherches pétrolières sous-marines n'ont eu aucun effet pratique au niveau de l'approvisionnement et qu'un certain retard est constaté dans la mise en œuvre du programme électro-nucléaire. Dans ces conditions, il est peu probable que l'objectif de réduction de la dépendance énergétique de la France à 60 % en 1985 soit atteint, alors que le taux de 75 % enregistré au début du VII^e Plan n'a pas varié.

En ce qui concerne les matières premières, la situation n'est guère plus encourageante ; le coût total des importations, y compris l'énergie, est estimé à 100 milliards de francs pour l'année 1978.

L'excédent des échanges industriels — 40 milliards de francs en 1977 — a été atteint plus rapidement que prévu, mais ce résultat n'est que partiellement satisfaisant. Une proportion importante de cet excédent est issue des échanges avec des pays relativement peu développés, notamment en Afrique, alors qu'on enregistre des déficits à l'égard des pays industrialisés tels que l'Allemagne fédérale (près de 10 milliards de francs en 1977), les Etats-Unis, le Japon, le Benelux, l'Italie et le Canada. Ceci met bien en évidence les faiblesses structurelles de l'industrie française face aux pays développés. Simultanément, on note des déficits à l'égard de pays qui connaissent une expansion rapide, le Brésil par exemple. A l'exception des positions acquises par les entreprises françaises dans quelques pays de la zone franc et le Nigeria, la Libye et l'Irak, les parts de marché détenues par la France sont généralement faibles, en particulier dans certains pays appelés à se développer rapidement.

En ce qui concerne les échanges de biens de consommation, certaines branches accusent des résultats très déficitaires et des taux de pénétration du marché français élevés. Seuls un effort de restructuration et des innovations peuvent permettre de retrouver une situation plus saine.

Des progrès sont constatés dans les exportations de services, notamment grâce aux efforts menés dans le secteur Bâtiment et travaux publics. Ainsi, en 1977, l'excédent des services est passé de 5 à 10 milliards de francs.

Sans minimiser les succès obtenus par l'industrie française à l'étranger, on doit souligner la précarité de l'équilibre extérieur récemment atteint : il repose sur certaines catégories de biens, il est acquis dans des pays relativement peu industrialisés dont les capacités d'importation sont plutôt limitées. L'équilibre actuel n'est donc qu'une étape vers une situation plus saine.

B. — L'inflation n'est pas encore maîtrisée.

En 1978, la hausse des prix à la consommation a été moindre qu'en 1977 : — 7,6 % de janvier à fin septembre, au lieu de $\frac{1}{4}$ 9 % pour la période équivalente de 1977. L'indice de septembre a augmenté de 0,6 %. Ce résultat a été obtenu malgré le relèvement des tarifs publics et la libération de l'ensemble des prix industriels, conformément aux engagements pris par le Gouvernement, sans qu'on enregistre en général des hausses anormales. On envisage la libération progressive, en 1979, des prix des services et de la distribution ; mais celle-là ne devra intervenir que si la concurrence peut jouer pleinement son rôle régulateur.

Les hausses de prix agricoles sont imputables principalement à la réduction des montants compensatoires et à la dévaluation du franc vert. Malgré ses effets de hausse à court terme, cette mesure paraît saine. Les prix alimentaires ont augmenté de 5 % pendant le premier semestre et on considère que cette tendance devrait se confirmer jusqu'à la fin de l'année.

Comparés aux résultats obtenus par notre premier partenaire commercial, l'efficacité de la politique française à l'égard des prix paraît modeste : depuis le début de l'année, les prix à la consommation n'ont augmenté que de 1,6 % contre 3,5 % pour les neufs premiers mois de 1977 en Allemagne fédérale.

L'évolution des revenus nominaux en France a été moins bien maîtrisée que celle des prix. Certes, on relève un ralentissement du rythme annuel d'augmentation du taux de salaire horaire : $-12,1\%$ en 1977 contre $15,1\%$ en 1976 et $+14,8\%$ en 1975. On doit rappeler ici les recommandations du Gouvernement aux partenaires sociaux dans le sens d'une modération de l'évolution de la masse salariale ; le principe est de suivre l'évolution des prix, sauf pour les salaires les plus bas, augmentés plus que la moyenne, et les salaires les plus élevés qui doivent être stabilisés. En fait, contrairement aux prévisions du VII^e Plan, les salaires ont progressé plus rapidement que les prix, entraînant une augmentation sensible du pouvoir d'achat.

Entre fin juin 1977 et fin juin 1978, le taux de salaire a varié de $-13,8\%$, tandis que l'indice des prix augmentait de 9% . L'évolution du coût salarial par unité produite met en évidence que le ralentissement observé en 1976 ($+8,5\%$) a été remis en cause en 1977 ($-9,7\%$).

Quant aux revenus non salariaux, le Gouvernement considère qu'ils dépendent dans une large mesure de l'évolution des prix et que le dispositif d'encadrement des marges commerciales et des tarifs des services est suffisant. Il s'agit là d'une vision un peu schématique lorsqu'on sait combien la concurrence est absente de certaines professions fermées. A ce sujet, quelques observations du rapport Rueff-Armand » ont gardé toute leur actualité.

Finalement, on est tenu de constater que le processus inflationniste n'est pas réellement maîtrisé au niveau des revenus. En effet le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages a augmenté de $2,2\%$ en 1976 et $3,5\%$ en 1977, tandis que celui des sociétés privées non agricoles a augmenté de $2,6\%$ en 1976 et $2,2\%$ en 1977.

Un autre facteur d'inflation plus grave encore réside dans l'aggravation du déficit budgétaire.

Les opérations d'exécution de la loi de finances pendant le premier semestre 1978 ont dégagé un déficit de 32,72 milliards de francs et il est possible que pour l'ensemble de l'exercice le chiffre de -40 milliards de francs soit atteint. Ce résultat doit être rapproché des $-8,9$ milliards de francs annoncés l'an dernier à pareille époque, lors du vote du projet de loi de finances pour 1978. *Au lieu de diminuer de 50%, le déficit a augmenté d'environ 100%.* Dès lors, les risques d'un déséquilibre entre flux monétaires et flux réels sont grands. Or, à ce jour, le Gouvernement n'a pas mené une politique active de l'épargne. Si l'on comptabilise le quatrième emprunt qui devrait être émis prochainement, le produit des emprunts atteindra 12 milliards de francs. 5 milliards de francs

de bons du Trésor ont été placés auprès des épargnants. Si l'on ajoute l'activité des correspondants du Trésor, on peut estimer que l'Etat contribue pour au moins 10 milliards de francs à la création de monnaie sans contrepartie de biens et de services, et ce sans compter les entrées de devises.

La croissance des dépenses publiques a été plus rapide que celle de la PIB ; elle est imputable principalement à l'augmentation des transferts sociaux et des charges d'intérêt de la dette. En effet, les crédits consacrés à la redistribution auront progressé de 6 points en 1970 et 1979, au détriment des dépenses de fonctionnement et d'équipement.

Les comptes de la Sécurité sociale inspirent quelque inquiétude, le montant des prestations augmentant plus rapidement que celui des cotisations perçues : cette évolution ne saurait se poursuivre sans risque de déséquilibre profond.

Contrairement à l'amélioration enregistrée l'année dernière, l'endettement des collectivités locales a de nouveau augmenté. Dans ces conditions, il *paraît improbable que les objectifs définis par le Plan pour les comptes publics aient quelque chance d'être atteints.*

En ce qui concerne la politique du crédit, le Gouvernement semble décidé à contrôler cette source d'inflation. En effet, en 1979, il est prévu d'octroyer la liberté aux petites banques, tandis que le taux de base d'augmentation des encours sera vraisemblablement de 11 à 12 % pour les grands établissements, ce taux étant majoré de 4 points pour les banques d'importance moyenne.

L'évolution enregistrée à ce jour montre que dans l'ensemble, la France n'a pas encore réussi à maîtriser l'inflation.

C. — La situation de l'emploi s'aggrave.

La Communauté européenne compte actuellement six millions de chômeurs, la France, plus d'un million. En septembre 1978, on recensait 1 235 100 demandes d'emploi non satisfaites (données corrigées), soit plus que l'année précédente à pareille époque.

Le pacte pour l'emploi n'a eu qu'un effet limité sur le niveau global des effectifs employés. On est loin des 1 100 000 emplois dont la création était attendue pendant la période d'application du Plan ; pis encore, pour l'année 1977, on enregistre une régression par rapport à l'exercice précédent. En effet, alors que, en 1976, on avait enregistré la création nette de 160 000 emplois, le solde des créations pour la période 1975-1977 atteint seulement + 53 500.

Ne voit-on pas avec inquiétude que l'emploi s'est réduit dans l'industrie (— 124 200) et dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (— 40 600). Encore faut-il souligner que la diminution de l'emploi dans l'agriculture a été nettement inférieure aux prévisions : — 87 700 pendant la période considérée, alors qu'un chiffre — 400 000 est prévu pour la durée totale du Plan.

De plus, le chômage atteint toujours massivement les jeunes et les femmes. La conjonction du ralentissement de la croissance et de l'arrivée sur le marché du travail de générations nombreuses laisse mal augurer de l'évolution à venir. En effet, alors que de 1954 à 1974, la population de vingt à soixante-quatre ans progressait annuellement de 182 000 personnes et comprenait une proportion notable d'immigrés, pendant la décennie 1975-1985 l'effectif des mêmes classes d'âge augmente de 313 000 individus par an.

La diversité des instruments indirects de soutien de l'emploi — concours publics accordés par le CIASI, primes de développement régional, de localisation d'activités tertiaires ou de recherche, aide spéciale rurale, etc. — n'a pas permis d'enrayer l'irrépressible montée du chômage. Le Gouvernement espère trouver un remède plus efficace avec la création d'un Fonds spécial d'adaptation industrielle destiné à faciliter la réalisation de grands projets dans les zones de conversion les plus touchées par la crise ; on considère que ce fonds devrait permettre de créer 40 000 à 50 000 emplois.

En fait, même si cette nouvelle méthode s'avère plus efficace que les autres, elle ne peut que constituer une solution très partielle. En effet, *il apparaît nettement que la population active a tendance à augmenter alors que les possibilités d'emploi sont plus limitées.* C'est là un problème fondamental que nous évoquerons lors du débat sur la révision du VII^e Plan.

Certes, la France n'est pas le pays européen le plus mal loti en matière d'emploi ; mais les comparaisons communautaires mettent en évidence un taux de chômage pour 1978 de 5,5 % pour la France, alors qu'aux Pays-Bas le taux est de 4,2 % et qu'en Allemagne il atteint 3,9 %.

*
* *

Au terme de la troisième année d'application du VII^e Plan, le ralentissement de la croissance mondiale n'a pas permis d'atteindre les objectifs arrêtés. Malgré les progrès réalisés dans les échanges extérieurs et quant à l'évolution des prix, l'inflation n'est pas complètement maîtrisée, le problème de l'emploi demeure très préoccupant et l'investissement productif stagne.

II. — DES DECEPTIONS AU NIVEAU DE L'ORIENTATION QUALITATIVE DE LA CROISSANCE ET DE LA REALISATION DES PROGRAMMES D'ACTION PRIORITAIRES

Certes, des efforts ont été accomplis dans le sens d'une amélioration des conditions de vie des Français, notamment par l'adoption de divers textes législatifs au cours des dernières années ; mais la réorientation de la croissance a été singulièrement freinée par la crise économique.

A. — La réduction des inégalités.

En ce qui concerne les revenus, on doit noter la revalorisation des crédits affectés au CERC (Centre d'étude des revenus et des coûts) qui passent de 7,21 millions de francs à 8,23 millions de francs et regretter que ce centre reste strictement un organisme d'études de haut niveau. Appréciant la grande qualité de ses travaux, votre commission aurait souhaité qu'ils soient la base d'une politique plus active en matière de revenus.

On doit également constater que les compétences dévolues par le VII^e Plan au Commissariat quant au suivi de l'évolution des revenus non salariaux sont pratiquement restées lettre morte. Il semble que jusqu'à maintenant aucune étude n'ait été menée en liaison avec les ministères sur ce sujet ; aucun rapport n'a été présenté au Conseil central de planification. Quant au travail d'analyse de la formation des revenus salariaux, là aussi les recommandations du Plan n'ont pas été appliquées.

Cependant, des décisions positives prises depuis le début du VII^e Plan doivent être relevées ici : l'imposition de certaines plus-values, les modalités de l'imposition au bénéficiaire réel des exploitations agricoles, l'accroissement de la progressivité de l'impôt sur le revenu, l'imposition exceptionnelle des contribuables détenant trois éléments de train de vie, l'abattement de 5 000 F sur le dernier revenu d'activité avant le départ en retraite, l'abaissement du taux normal de la TVA.

Dans le même temps, le pouvoir d'achat du SMIC progressait de 9,3 %.

Du point de vue social, on doit signaler la création du complément familial. diverses améliorations en matière de retraites : revalorisation du minimum vieillesse et des retraites liquidées avant le 1^{er} janvier 1973, augmentation des possibilités de cumul des pensions de réversion avec les retraites personnelles, avancement de l'âge minimum de liquidation de la retraite à taux plein pour certaines catégories de travailleurs, création d'une aide personnalisée au logement.

En outre, on doit indiquer qu'un certain effort a été fait au niveau des équipements mis à la disposition des familles, tels que les crèches ou les maternelles.

En revanche, dans d'autres domaines, les progrès ont été fort modestes : en matière de loisirs, par exemple, le Gouvernement a retenu le principe d'un titre-vacances, mais aucun délai n'a été arrêté pour la création de celui-ci. La gratuité des frais de justice n'est probablement pas suffisante pour transformer les conditions d'accès au recours judiciaire. Le vote de plusieurs textes tendant à protéger les consommateurs ne constitue que l'amorce d'une politique en ce domaine. Or, le Secrétariat d'Etat à la Consommation a été supprimé et les associations de consommateurs disposent de moyens modestes par rapport aux producteurs ; de plus, leurs interventions et leurs travaux sont toujours susceptibles de sanctions judiciaires parfois lourdes sur le plan pécuniaire.

Globalement, du point de vue des inégalités, on peut considérer que les trois premières années du Plan ont été marquées par quelques progrès dans le domaine social, mais qu'aucune action fondamentale n'a été menée au niveau de la formation des revenus.

B. — La politique d'aménagement du territoire.

Dans le sens d'un rééquilibrage du développement, on doit noter la réalisation progressive des programmes routiers intéressant l'Ouest, le Sud-Ouest, le Massif central ; l'aménagement du terminal méthanier à Saint-Nazaire de la zone portuaire du Verdon et la construction de la forme de radoub de Brest.

En ce qui concerne la réanimation du milieu rural, on signalera les effets bénéfiques des contrats de pays, l'attention portée au maintien des services publics ruraux, les expériences de schémas régionaux de transport.

Mais que dire des modifications fréquentes de la réglementation des aides au développement régional ? N'est-ce pas un indice de

leur efficacité réduite ? De plus, aucune statistique ne permet d'apprécier les effets des primes attribuées, seules sont recensées les décisions accordant aux entreprises des avantages et non leur versement effectif.

D'autre part, au regard de la politique de rééquilibrage de l'Ouest, que dire de l'institution du fonds spécial d'adaptation industrielle dont les 3 milliards de francs sont actuellement réservés aux régions affectées par les difficultés de la sidérurgie et de la construction navale ?

La crise a précipité l'appauvrissement des régions traditionnellement les plus industrialisées avant que soit fermement assuré le développement des zones d'industrialisation récente. La superposition des politiques et des procédures conduit à multiplier les priorités.

Il en résulte des incertitudes et des contradictions. La conférence nationale d'aménagement du territoire, réunie prochainement à l'initiative du Président de la République, devrait permettre de redéfinir des options claires et de renouveler les procédures de mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire. Mais la conjoncture actuelle est peu favorable à une politique volontariste en ce domaine.

L'orientation vers le libéralisme et les marchés extérieurs conduit les producteurs à préférer les opérations les moins coûteuses en termes monétaires.

A l'inverse, l'aménagement du territoire doit préserver le milieu naturel des excès de la concentration et des effets négatifs de la croissance et favoriser le développement économique des régions les moins favorisées ; il n'est pas immédiatement rentable.

Il apparaît de plus en plus difficile de concilier ces objectifs contradictoires. Au cours des dernières années, l'urgent a trop souvent fait oublier l'important.

C. — Les programmes d'action prioritaires.

Les programmes nationaux n'ont pas été dans l'ensemble convenablement dotés : à la fin de 1979, le taux d'exécution budgétaire sera de 75,1 % hors PTT et de 73,3 %, si l'on comptabilise les crédits inscrits au budget annexe des PTT.

Cependant, les taux d'exécution des différents programmes sont loin d'être uniformes. Certains dépassent 100 % : le PAP n° 3 inté-

ressant les petites et moyennes entreprises et l'artisanat, le PAP n° 11 relatif à la formation des jeunes. Cinq programmes enregistrent un taux de réalisation supérieur à 80 %, ils concernent le désenclavement de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif central, l'Education, la Prévention, la Justice et les Zones rurales.

Néanmoins, il faut être conscient des limites de ces taux. D'une part, seuls sont présentés des taux d'exécution par PAP, ce qui ne permet pas de suivre l'exécution budgétaire des différentes actions inscrites dans un programme. D'autre part, un doute vient à l'esprit quant à la fiabilité des taux d'exécution budgétaires pour apprécier la réalisation des PAP et leur efficacité. Que signifie un programme de formation des jeunes réalisé à 120,2 %, alors que l'on compte un grand nombre de chômeurs parmi ceux-là ? N'est-il pas étonnant qu'un programme doté à hauteur de 72,2 % — Production agricole — n'ait amené apparemment aucun progrès dans certains secteurs ? Ainsi, par exemple, aucun chiffre n'est fourni pour l'indicateur de résultat de l'action 1 « Progression des exportations des industries agricoles et alimentaires ». Dans d'autres programmes, les indicateurs sont en cours d'élaboration ou les chiffres ne sont pas déterminés ; tel est le cas respectivement pour les indicateurs « Présence de la petite et moyenne entreprise » et « Indice du coût de la construction industrialisée » du programme n° 2. Ces observations pourraient être formulées pour de nombreux autres PAP que nous n'énumérerons pas ici.

Globalement, votre Commission regrette que la contribution de l'Etat (PTT inclus) aux PAP nationaux en 1979 régresse par rapport à l'exercice précédent.

**Contribution de l'Etat à la réalisation
des programmes nationaux d'action prioritaires de 1976 à 1979.
(Y compris fonds d'action conjoncturelle et lois de finances rectificatives.)**

(En millions F)

	1976 MF 1976	1977 MF 1977	1978 MF 1978	1979 MF 1979	Rappel Total VII ^e Plan MF 1975	Taux (3) d'exécution budgétaire (en %)
1. Production agricole	739	699	782	828	3.378	72,2
2. Construction	21	27	32	34	130	69,2
3. P.M.E. Artisanat	71	234	398	390	816	102,9
4. P.T.T.	(18.700)	(24.800)	(25.749)	(24.500)	(104.400)	71,6
5. Désenclavement	898	1.665	1.731	1.575	5.790	80,2
6. Rhin-Rhône (1)	157	179	165	141	(1) 780	66,5
7. D.O.M.	244	305	389	342	1.339	75,8
8. Énergie. Matières premières	163	361	444	489	1.530	74,2
9. Exportations	663	814	900	990	3.780	70,6
10. A.N.P.E.	469	608	724	826	3.052	67,9
11. Formation des jeunes (2)	164	1.245	3.656	2.184	(2) 4.592	120,2
12. Conditions de travail et tri postal (P.T.T.)	406	483	564	704	2.861	59,5
	(627)	(850)	(873)	(987)	(3.330)	79,5
13. Éducation	4.409	4.987	5.625	6.332	20.551	82,5
14. Famille	130	142	223	266	1.005	59,2
15. Personnes âgées	67	78	101	122	480	60,4
16. Prévention	805	956	1.167	1.370	4.000	84,8
17. Justice	159	186	212	304	837	80,8
18. Consommation	360	413	472	553	1.900	74,9
19. Hôpitaux	585	670	689	791	3.729	58,4
20. Sécurité routière	166	194	199	228	899	69,6
21. Ville	1.632	2.247	3.016	2.890	12.899	59,8
22. Patrimoine architectural	173	175	255	308	959	74,7
23. Zones rurales	554	724	831	871	2.925	80,7
24. Patrimoine naturel	294	332	399	579	2.201	57,0
25. Recherche	1.819	2.168	2.512	2.883	10.483	70,8
Total (hors P.T.T.)	15.148	19.892	25.486	26.000	90.929 (1)(2)	75,1
P.T.T.	19.327	25.650	26.622	25.487	107.730	71,8
Total général	34.475	45.542	52.108	51.487	198.659 (1)(2)	73,3

(1) Compte tenu du projet de rapport sur l'adaptation du VII^e Plan.

(2) Compte tenu du pacte national pour l'emploi, à concurrence de 940 millions F en 1977, de 3.115 millions F en 1978 et de 300 millions F en 1979 (soit 3.375 millions F 1975, globalement, depuis le début du VII^e Plan, en plus des 1.213 millions F initialement prévus).

(3) L'indice de prix utilisé ici pour la conversion en francs 1975 est le prix du P.I.B. marchand, à savoir : 1976/1975 : 1,097 ; 1977/1976 : 1,084 ; 1978/1977 : 1,101 ; 1979/1978 : 1,089.

**Programmes d'action prioritaires d'initiative régionale et locale (PAPIR)
auxquels l'Etat a donné son accord.**

* Les P.A.P.I.R. marqués d'une astérisque bénéficient d'engagements financiers des établissements publics régionaux au titre de leurs ressources propres.

Régions	Intitulé du programme	Montant de la contribution de l'Etat
Alsace.....	Axe routier Nord-Sud.....	536,00*
	Régénération des eaux.....	79,00*
Aquitaine.....	Zone industrialo-portuaire du Verdon.....	113,3*
	Restructuration de la petite et moyenne entreprise et développement des industries chimiques.....	2,12*
	Aménagement hydraulique et foncier et formation professionnelle des jeunes agriculteurs.....	65,20
	Mise en valeur du massif forestier landais.....	108,00
	Assainissement du bassin d'Arcachon.....	22,00*
	Digues de protection de l'agglomération d'Agen.....	8,00*
Auvergne.....	Routes nationales.....	48,00*
	Désenclavement hivernal.....	4,10*
	Hydraulique agricole.....	14,00*
	Actions dans le domaine de l'eau.....	30,00*
	Qualification professionnelle des demandeurs d'emploi.....	1,33
Bourgogne.....	Plan de circulation.....	11,25
	Revitalisation du Morvan.....	21,88*
	Armançon rivière propre.....	5,85*
Bretagne.....	Autoroute A 26.....	45,00*
	Assainissement.....	109,5*
Centre.....	Rivières propres.....	43,15
	Plan de circulation.....	14,00
	Gaz naturel.....	40,00
	Pêche maritime.....	37,50
Champagne.....	Aménagement de la Loire moyenne.....	67,25*
	Petits hôpitaux.....	3,20
	Routes nationales.....	39,0*
Corse.....	Équipements structurants.....	137,0*
	Route nationale 51.....	20,0*
	Formation professionnelle et promotion sociale.....	24,70
Franche-Comté.....	Maintien des activités en zone de montagne.....	11,00
	Formation professionnelle.....	6,18
Ile-de-France.....	Sauvetage du Doubs.....	29,00*
	Ressource en eau potable.....	15,00*
Ile-de-France.....	Zones naturelles d'équilibre.....	60,00*
	Station d'épuration de Valenton.....	85,00*
	Trame verte : réseau d'espaces verts.....	78,00*
	Centres d'enseignement technique.....	235,60
	Rénovation des lycées.....	130,00
	Immigrés.....	135,00

Régions	Intitulé du programme	Montant de la contribution de l'Etat
Languedoc - Roussillon ...	Zone industria-portuaire de Sète-Frontignan	60,00*
	Patrimoine naturel	40,95*
	Développement des petites et moyennes entreprises	10,50
	Modernisation de l'activité agricole	130,00
	Routes nationales	37,00*
Limousin.....	Zones rurales productrices d'uranium	8,80
	Lac de Vassivière	4,30
Lorraine.....	Plein emploi	3,20
	Axe autoroutier Nord-Sud	255,00*
	Equipements hospitaliers	20,00
Midi - Pyrénées.....	Aménagements hydrauliques à vocation agricole	18,00
	Formation professionnelle	10,00
	Aménagement des stations de thermalisme	2,95
	Assainissement du Lot	9,82
	Développement de l'artisanat	0,52
Nord - Pas-de-Calais.....	Rocade minière	194,00*
	Plan d'aménagement rural	25,00
	Action culturelle	10,90
	Voies navigables	200,00*
	Hôpitaux	90,00
	Routes nationales - Côte d'Opale.....	20,00*
Basse-Normandie.....	Assainissement du littoral	24,3
	Economie laitière	120,30*
	Artisanat et P M I	1,14*
	Pays d'Auge	9,72*
	Valorisation de la façade maritime	2,37*
Route nationale 13	40,00*	
Haute-Normandie.....	Développement des plateaux	136,3*
	Aménagement du littoral	2,60*
	Formation professionnelle	21,91*
	Croissance urbaine	6,40*
Pays de la Loire.....	Alimentation en eau potable	110,00*
	Assainissement du littoral	47,40*
	Équipement industria-portuaire de la Basse-Loire	290,00*
	Routes nationales	93,00*
Picardie.....	Liaisons transversales A 26	13,70*
	Partie sud de la Picardie	90,66*
Poitou - Charentes.....	Assainissement du littoral	37,50*
	Littoral	4,00*
	Assainissement et eaux	67,20*
	Qualité de la vie en milieu rural	3,27*
	Routes nationales	31,00*
Provence - Côte-d'Azur.....	Revitalisation de l'arrière-pays	121,58*
	Ressource en eau	193,50
	Valbonne	102,74
	Enseignement technologique	44,40
Rhône - Alpes.....	Lacs alpins	43,70*
	Dynamisme de la petite et moyenne industrie	10,00*
	Équipements scolaires	218,00
	Liaisons routières	71,00*

P A P I R

Contribution financière de l'Etat (par région).

(En millions F 1975)

Régions	Prévisions 1976-1980	Contributions en 1976	Contributions en 1977	Contributions en 1978	Taux d'exécution fin 1978 (en %)
1. Alsace.....	615,00	71,660	115,931	76,278	42,9
2. Aquitaine.....	366,62	62,499	73,972	53,699	52,7
3. Auvergne.....	60,68	13,742	8,736	3,931	51,8
4. Bourgogne.....	72,76	6,374	6,411	2,768	21,3
5. Bretagne.....	244,15	39,653	50,522	40,941	53,7
6. Centre.....	109,45	22,399	15,572	27,322	59,6
7. Champagne.....	181,7	6,856	9,604	7,186	12,4
8. Corse.....	17,18	3,373	3,626	5,981	75,5
9. Franche-Comté.....	44,00	7,746	7,236	7,904	52,0
10. Ile-de-France.....	723,60	78,711	113,772	82,005	37,9
11. Languedoc - Roussillon.....	278,45	51,331	46,811	56,276	55,4
12. Limousin.....	13,1	0	1,291	0,217	11,4
13. Lorraine.....	278,2	0	18,879	132,755	54,5
14. Midi - Pyrénées.....	41,30	2,544	3,940	3,428	23,9
15. Nord.....	539,9	40,950	53,573	119,611	39,6
16. Basse - Normandie.....	197,83	36,360	35,783	25,670	49,4
17. Haute - Normandie.....	166,91	5,019	8,012	13,918	16,1
18. Pays de la Loire.....	540,4	57,628	94,484	102,607	47,1
19. Picardie.....	104,4	5,620	13,368	51,347	67,3
20. Poitou - Charentes.....	142,97	16,962	14,270	30,206	42,9
21. Provence - Côte-d'Azur.....	462,22	63,626	71,328	69,865	44,1
22. Rhône - Alpes.....	342,7	62,479	26,985	70,536	46,6

A propos des programmes d'initiative régionale ou locale (PAPIR), nous ne reviendrons pas ici sur la lenteur de la procédure d'approbation de ces programmes qui, lors de l'adoption du VII^e Plan, avaient suscité beaucoup d'espoir au Sénat et retenaient même l'attention de certains observateurs étrangers. Actuellement, 89 PAPIR sont en cours d'exécution. Les programmes retenus les plus récemment intéressent des opérations d'équipement des routes nationales et d'assainissement du littoral de l'Atlantique et de la Manche.

A la fin de l'exercice 1978, le taux d'exécution budgétaire global de ces programmes sera de 44,4%. Les dotations étant constituées pour moitié environ de crédits déconcentrés répartis en cours d'exercice, on ne peut indiquer avec précision le montant des crédits affectés aux PAPIR en 1979.

La quasi-totalité des PAPIR (95 %) est consacrée à des équipements représentant pour moitié des opérations nouvelles. Le réseau routier tient une place considérable dans ces programmes.

Cependant, plus encore que pour les PAP, les taux d'exécution budgétaire varient (entre 2,4 % et 140,1 %). A défaut d'indicateurs autres que financiers, votre commission ne peut formuler d'appréciation qualitative sur la réalisation des divers PAPIR.

*
* *

En définitive, la réorientation de la croissance a été restreinte, principalement en raison de la crise ; des incertitudes demeurent quant à la réalisation des PAP.

CONCLUSION : LE PLAN EST-IL DESUET ?

Deux faits inquiètent votre commission.

Le premier est la faible activité du Conseil central de planification. Le VII^e Plan, voté en juillet 1976, ne disait-il pas : « chaque année le Conseil de planification délibérera deux fois sur le Plan, une première fois avant que soient arrêtées les grandes lignes du budget de l'année à venir, pour apprécier l'état d'avancement des programmes d'action prioritaires, une seconde fois après la réunion annuelle des commissions et comités, pour prendre connaissance, avant sa publication, du rapport annuel sur l'exécution que lui présentera le Commissaire au Plan ».

Or, en 1978, année du réexamen à mi-parcours, le Conseil central de planification s'est réuni une seule fois en février pour délibérer des problèmes de sécurité du travail. Doit-on en conclure que les plus hautes autorités de l'Etat se désintéressent du Plan ?

Le second concerne précisément la procédure d'adaptation du VII^e Plan : les établissements publics régionaux n'ont pas été consultés contrairement à ce qui avait été fait lors de l'élaboration du Plan. Tout en reconnaissant la qualité des travaux du Commissariat et des commissions et comités, votre Commission des Affaires économiques et du Plan regrette vivement que les régions n'aient pas été associées à la révision du VII^e Plan, alors que l'esprit du rapport présenté implique des changements importants du cadre du développement de la France, au-delà de l'échéance de 1980, et au moment même où le Sénat était saisi de la réforme des collectivités locales.

Faut-il en conclure que le Plan est devenu désuet ?

EXAMEN EN COMMISSION

A l'issue de l'exposé du Rapporteur, **M. Mistral** a attiré l'attention de la commission sur les effets du dépeuplement de certaines zones de montagne où la population a diminué de 25 % entre les deux derniers recensements ; il a estimé qu'il faudra bientôt prévoir des crédits spécifiques pour entretenir les terrains en montagne.

M. Lucotte a répondu que le problème de l'entretien de la nature se posera à brève échéance, que les prévisions de diminution de la population agricole contenues dans le « rapport Vedel » étaient déjà dépassées et que l'on serait peut-être amené à ériger l'agriculture en service national.

*
* *

Sous réserve des observations qui précèdent, votre Commission des Affaires économiques et du Plan a émis un avis favorable à l'adoption des dispositions concernant le Commissariat général du Plan dans le projet de loi de finances pour 1979, adopté par l'Assemblée Nationale.