

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1966-1967

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 novembre 1966.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1967, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

**EXAMEN DES CREDITS
ET DES DISPOSITIONS SPECIALES**

ANNEXE N° 30

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

**VIII. — Commissariat général du Plan d'équipement
et de la productivité.**

Rapporteur spécial : M. Louis TALAMONI.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Yvon Coudé du Foresto, vice-présidents ; Martial Brousse, Roger Lachèvre, Pierre Carous, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, André Fosset, Roger Houdet, Michel Kistler, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Marcel Martin. Pierre Métayer, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Jacques Richard, François Schleiter, Louis Talamoni, Ludovic Tron.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 2044 et annexes, 2050 (tomes I à III et annexe 29), 2053 (tome XVI) et in-8° 567.

Sénat : 24 (1966-1967).

Mesdames, Messieurs,

Après avoir analysé dans une première partie les principales dotations du Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité et les quelques innovations contenues dans le fascicule budgétaire, votre Rapporteur présentera, dans une seconde partie, une esquisse des premiers résultats connus de l'exécution du V^e Plan.

*
* * *

I. — Les crédits du Commissariat général du Plan.

L'apparition de nouvelles missions, le renforcement de certaines missions traditionnelles font que les dotations au Commissariat général du Plan, pour 1967, seront en progression de 30 % sur celles qui ont été ouvertes pour 1966 :

	1 9 6 6	1 9 6 7
	(En francs.)	
Titre III. — Moyens des services.....	6.626.267	8.293.548
Titre IV. — Interventions publiques...	10.791.000	14.389.000
Total.....	17.417.267	22.682.548

A. — LES MESURES ACQUISES :

Les majorations relatives aux mesures acquises, dont le montant est faible (105.595 F), n'appellent pas d'observations puisqu'elles ne font qu'enregistrer l'extension en année pleine des améliorations de rémunérations obtenues par la fonction publique au cours de l'année 1966.

*
* *

B. — LES MESURES NOUVELLES DU TITRE III

Les mesures nouvelles relatives au titre III (moyens des services) comportent tout d'abord une économie de 199.058 F qui correspond à la suppression du Commissariat à l'aménagement du marché d'intérêt national de la région parisienne dont la mission est désormais terminée. Créé par un décret du 22 juillet 1961, il avait pour objet d'établir le programme technique et financier des opérations de création du marché de Rungis, de procéder à l'acquisition des terrains, d'assurer la coordination de cet ensemble et la création de la gare routière, de prendre toutes mesures pour le transfert des Halles centrales de Paris et, enfin, de promouvoir la création d'une société d'économie mixte chargée de la construction et de l'exploitation du marché : c'est cette dernière mesure, réalisée par un décret du 27 avril 1965, qui met un terme à la mission de l'échelon administratif institué auprès du Plan, le commissaire ayant été nommé président de la nouvelle société.

L'institution de quatre comités d'études placés auprès du Commissariat général se traduit, par contre, par une dépense supplémentaire de 2.012.552 F recouvrant 14 créations d'emplois et des dépenses de matériel afférentes à ces créations.

1° *Le Centre d'études des revenus et des coûts* (décret du 18 avril 1966).

La mission confiée à cet organisme est de contribuer, dans le cadre des orientations générales du Plan, à une connaissance plus rapide et plus complète de tous les revenus et de tous les éléments constitutifs des coûts de production.

Plus précisément il devra :

— d'une façon permanente proposer au Gouvernement les améliorations statistiques utiles et rechercher les progrès de fond ou de présentation qui lui paraîtront nécessaires à la mise en œuvre d'une politique des revenus ;

- engager, en collaboration avec les administrations économiques chargées de l'établissement des comptes de la Nation, une étude des conditions dans lesquelles ont évolué, depuis une quinzaine d'années, les différentes catégories de revenus et de prix, en vue de déceler les phénomènes collectifs ou sectoriels qui ont été générateurs de déséquilibres financiers, économiques ou sociaux ;
- examiner, dans trois entreprises publiques (S. N. C. F., E. G. F., Charbonnages de France, par exemple), un secteur industriel (les machines et appareils électriques) et une activité de services (l'hôtellerie), les conditions de croissance de la productivité, ainsi que les modalités de répartition de ses fruits entre les diverses parties prenantes (le travail, le capital, la clientèle). Il tentera ainsi de déceler les déséquilibres localisés qui peuvent être à l'origine au regard des exigences d'une expansion soutenue et équilibrée.

La création du Centre d'études des revenus et des coûts s'insère donc dans la mise en œuvre d'une planification « en valeur » et dans celle de la politique des revenus.

En soi cette création n'est pas critiquable à condition que tous les revenus soient effectivement étudiés et pas seulement les salaires.

De même il serait intéressant de connaître :

- le programme de travail précis de cet organisme ;
- le terme où il compte apporter des lumières sur la réalité des différents revenus ;
- les conditions dans lesquelles ont évolué, depuis une quinzaine d'années, les différentes catégories des prix et revenus ;
- les bases méthodologiques qui seront utilisées pour le calcul de la productivité dans les trois entreprises publiques et l'activité des services choisis comme échantillons ;
- si l'objectif n'est pas ultérieurement de lier l'évolution des salaires à la productivité.

L'intérêt social évident de ces questions justifie une attention particulière quant aux concepts et à la méthodologie retenue dans le calcul. Il suffit de se souvenir de l'attention vigilante et de la critique serrée auxquelles a été soumis et est soumis l'indice des prix à la consommation servant de base de calcul du S. M. I. G.

C'est pourquoi il serait intéressant que le Parlement ainsi que le Conseil économique discutent des bases méthodologiques que le Gouvernement a l'intention d'utiliser dans sa politique des salaires. De toute façon, la publication et la diffusion des travaux du Centre d'études des revenus et des coûts devraient être aussi larges que possible.

2° *Le Comité des entreprises publiques.*

Ce Comité interministériel est assisté d'un groupe de travail comprenant dix personnalités choisies pour leurs compétences administratives ou industrielles qui ont pour mission d' « élaborer toutes les mesures susceptibles de favoriser l'amélioration des structures et des conditions de gestion du secteur industriel, commercial et financier dont l'Etat est propriétaire ou actionnaire ».

Les études à effectuer se regroupent autour de trois thèmes :

- l'organisation des tutelles et des contrôles (programme de l'année 1966) ;
- l'organisation interne des entreprises publiques, leurs frontières et leurs rapports avec les secteurs fournisseurs ou clients ;
- les objectifs d'activité et les modalités de financement dans le cadre du V^e Plan,

ces deux derniers thèmes faisant l'objet du programme de 1967.

3° *Le Comité de développement industriel.*

La mission de ce Comité consiste à :

- formuler une appréciation sur l'évolution souhaitable à moyen et long terme des structures de l'industrie française ;
- définir les orientations et la politique à suivre dans les différentes branches industrielles ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir ;
- coordonner les moyens dont dispose l'Etat pour appuyer les initiatives des branches industrielles ou des entreprises conformément à ces orientations ;
- créer les conditions générales favorables au développement industriel et contribuer en particulier à l'élimination de ce qui, dans les méthodes de l'administration ou des grands services publics, est de nature à entraver les tentatives de rationalisation des entreprises.

Il devra notamment lancer des études dans deux directions principales : connaissance comparée des industries concurrentes dans les principaux pays industriels, d'une part ; définition des objectifs et des moyens d'une stratégie industrielle, d'autre part.

Les secteurs sur lesquels porteront les études comprennent entre autres les industries agricoles et alimentaires, la mécanique, la construction navale, la chimie, l'électronique, l'industrie du papier.

Il sera certainement nécessaire de faire appel à la collaboration de bureaux d'études économiques extérieurs à l'administration. Comme ces études sont assez nouvelles et que la capacité des différents bureaux d'études à les mener à bien est difficile à estimer, il est envisagé de passer d'abord des « marchés de définition » puis de mener les études par tranches successives de manière à ce que le contrôle soit bien assuré.

Ce Comité constitue la pièce maîtresse de l'appareil qui est mis en place pour l'application du V^e Plan. Il sera alors d'une efficacité technique certaine. Mais ceci nous amène à penser que, par le passé, le Commissariat au Plan n'avait pas de relais et que, de ce fait, le plan restait plus une superstructure qu'un élément fondamental déterminant *véritablement* la politique économique à moyen et long terme.

Nous devons regretter que ce Comité ainsi que ceux créés pour le secteur nationalisé et l'administration fonctionnent en dehors de toute représentation syndicale et de tout contrôle démocratique. Seuls les représentants du patronat auront accès à cet état-major opérationnel chargé de préparer les décisions du Gouvernement.

Nous souhaiterions enfin que les travaux du Comité fassent l'objet d'un rapport annuel d'activité qui serait transmis au Parlement.

4° Le Comité « Administration ».

Le groupe de travail qui assiste le Comité interministériel est chargé de procéder à une étude approfondie des missions assumées par l'Etat, et a plus précisément pour mandat de proposer toute réforme de caractère législatif, réglementaire, administratif ou budgétaire, de nature à améliorer l'efficacité des services publics tout en diminuant leur coût.

Il peut également formuler des propositions concernant l'exécution de ces réformes.

Il peut et doit enfin, en étroite liaison avec les services de la direction du budget, apporter son concours à un examen critique opéré systématiquement sur tout ou partie des « services votés » de certains ministères.

L'une des missions confiées au Comité « Administration » n'est en somme pas nouvelle puisque le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics œuvre depuis de longues années déjà dans ce sens. Les rapports qu'il a publiés sont fort nombreux : à ce propos, votre Commission des Finances souhaiterait connaître les suites qui ont été données par les administrations aux suggestions qu'il a déjà formulées ; elle désirerait savoir notamment combien de propositions ont été retenues et combien ne l'ont pas été.

*
* *

C. — LES MESURES NOUVELLES DU TITRE IV

Au Titre IV (Interventions publiques), les mesures nouvelles concernent les activités traditionnelles : études socio-économiques, recherches relatives à la consommation et promotion de la productivité.

1° *Le financement des études socio-économiques* qui figurait antérieurement au chapitre 34-04 apparaîtra cette année dans un chapitre nouveau (44-13) sur lequel sont transférés les 700.000 F du Titre III et pour lequel il est demandé un complément de 2.150.000 F : la dotation de ce chapitre s'élèvera donc à 2.850.000 F et permettra de passer des contrats de recherches avec divers organismes spécialisés.

Le programme sera établi compte tenu des décisions que prendra le Comité d'études « socio-économie du développement » ; on peut toutefois mentionner les thèmes suivants :

- étude de fonctions destinées à améliorer les choix de la planification, notamment du point de vue des services collectifs ;
- poursuite de l'étude d'un modèle général intégrant l'économie de l'éducation ;
- étude des facteurs qualitatifs de l'exportation ainsi que d'un système de prix compatible avec un équilibre donné des échanges internationaux ;

- perfectionnement des modèles de croissance utilisés pour la préparation des plans et des modèles de choix des investissements ;
- étude des possibilités de calcul économique dans la planification des équipements collectifs, dans le cas particulier des équipements sanitaires.

Il serait opportun que communication soit faite à tous les utilisateurs (syndicats patronaux et ouvriers) des sujets d'études financées sur les fonds publics tant au Commissariat général du Plan que dans d'autres organismes, notamment la Direction générale de recherche scientifique et technique (D. G. R. S. T.) ainsi que des rapports qui retracent les résultats des recherches entreprises.

De même, à l'occasion du vote du budget, les parlementaires devraient être informés de l'état d'avancement des travaux sous forme d'un rapport succinct du Commissariat au Plan.

Il serait enfin souhaitable que le Conseil économique et social soit consulté afin qu'il fasse connaître les études qu'il aimerait voir figurer dans le programme annuel.

2° Le financement des recherches relatives à la consommation.

La subvention accordée au Centre de recherches et de documentation sur la consommation (Credoc) passera de 791.000 F à 885.000 F.

Le supplément demandé permettra de faire face aux hausses de salaires, de loyers et des prix des fournitures ainsi qu'à la prise en charge de la moitié des traitements des techniciens assurant le service du matériel électronique de calcul.

La diffusion des résultats des sondages auprès des entreprises, la publication d'études, la formation de stagiaires français et étrangers, l'amélioration des méthodes d'analyse de certains facteurs influençant la consommation des particuliers en vue de la préparation du VI^e Plan, telles seront les grandes lignes du programme du Credoc pour 1967.

3° Le financement des actions tendant à favoriser le développement de la productivité.

Les deux chapitres concernés — 44-12 « Subvention à l'Association française pour l'accroissement de la productivité » (A. F. A. P.) et 44-14 « Subventions tendant à favoriser le développement de la

productivité » — subsistent alors que, il y a deux ans, l'article 71 de la loi de finances pour 1965 avait prévu la fusion, en un seul établissement public, du Service de la productivité au Commissariat général du Plan et de l'A. F. A. P.

Consultée sur ce retard, l'administration a répondu que la politique suivie avait « consisté essentiellement, tout en assurant la poursuite de celle des actions entreprises qui continuaient à s'avérer utiles ou nécessaires, à maintenir le dispositif en état de marche et à préparer les esprits, tant à la mise en œuvre des actions nouvelles qu'à la fusion décidée par le Gouvernement... C'est pourquoi les deux organismes se sont attachés à coordonner leurs politiques et leurs moyens à la réalisation d'un programme unique, arrêté en commun sous la responsabilité du chef du Service de la productivité ». Réponse qui laisse transparaître le fait que le règlement de questions de personnes constitue l'obstacle principal à la réforme.

La non-réalisation de la fusion prévue par la loi de finances 1965 illustre les divergences existant dans l'appareil d'Etat, le « blocage » de la réforme étant, semble-t-il, dû à l'opposition des services du Ministère des Finances sur la question des statuts du personnel.

Certes la question est peut-être complexe : l'organisme unifié ne peut fonctionner dans de bonnes conditions qu'en recrutant des techniciens compétents et donc en les rémunérant en fonction de leur valeur, ce qui suppose que la politique du Gouvernement pour le personnel soit clairement définie, avec une référence à une grille de traitement connue et donc contrôlable. Sans engager le débat à fond sur cette question, il nous faut tout de même constater que rien n'a été fait pour appliquer l'article 71 de la loi de finances pour 1965.

Cette constatation faite, nous demandons au Gouvernement de nous donner les définitions précises des tâches et des fonctions du nouvel organisme.

Quoi qu'il en soit, la subvention à l'A. F. A. P. demeure à son montant de 1966 (1.508.000 F), celle qui figure au chapitre 44-14 passe de 8.491.500 à 9.145.000 F.

II. — Les premiers résultats de l'exécution du V^e Plan.

Le V^e Plan a démarré le 1^{er} janvier 1966. Pour étudier le comportement de l'économie au cours de la première année, nous ne disposons encore que des prévisions établies par les comptes nationaux en mai dernier, mais ces prévisions semblent avoir été confirmées par des enquêtes et des sondages effectués par l'I. N. S. E. E. à des dates plus récentes. Par contre, s'agissant des investissements publics qui font l'objet d'autorisations de programme, nous pouvons utiliser une tranche de deux années (1966 et 1967) pour suivre l'exécution du Plan.

A. — L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE EN 1966

Le tableau ci-après retrace l'évolution des ressources et des emplois en 1966 par rapport à 1965 et permet la comparaison avec les prévisions moyennes du Plan.

Les ressources et les emplois en 1966.

(Taux de croissance annuel en volume.)

	ACCROISSEMENT 1965-1966.	PREVISION moyenne du V ^e Plan.
Production intérieure brute.....	5,0	5,0
Importations.....	12,5	10,1
Total des ressources..	5,9	5,7
Consommation.....	4,5	4,75
Dont : Ménages.....	4,4	4,6
Administrations.....	4,8	7,0
Formation brute de capital fixe.....	4,9	5,3
Dont : Productif.....	7,1	5,9
Logement.....	-1,4	2,8
Administrations.....	10,2	8,2
Exportations et solde des échanges extérieurs de services.....	10,0	8,8
Total des emplois.....	5,9	5,7

Pour autant que les chiffres cités peuvent être proches de la réalité, il ressort du tableau que le taux d'accroissement de la production intérieure brute a été conforme à la moyenne fixée par le Plan.

Par contre, des divergences apparaissent dans certains domaines :

- *Le commerce extérieur* : bien que la balance commerciale doive encore être équilibrée en 1966, il n'en reste pas moins que les importations ont progressé plus vite que prévu, et surtout beaucoup plus vite que les exportations ; ce qui fait écrire aux auteurs du rapport sur l'exécution du Plan (tome II, p. 24) : « l'ouverture croissante de notre économie sur l'extérieur nécessite une vigilance permanente ».
- *La consommation* : elle a crû moins vite que les prévisions ne le fixaient ; pour les ménages le taux s'établit à 4,4 % au lieu de 4,6 % ; pour les administrations, à 4,8 % au lieu de 7 %.
- *L'investissement* : si les entreprises ont investi plus qu'on ne l'espérait (7,1 % au lieu de 5,9 %), si les administrations — et notamment l'Etat — ont fait un effort de rattrapage important (10,2 % au lieu de 8,2 %), dans le secteur du logement, on assiste à une diminution de 1,4 % alors qu'on attendait une hausse de 2,8 %, les chiffres enregistrant ainsi la crise que traverse la construction et la mise en place bien trop tardive de la caisse des prêts aux H. L. M.

Un autre sujet d'inquiétude, qui n'apparaît pas dans le tableau mais dont les auteurs du rapport font état, c'est le *glissement des prix*. Alors qu'on avait nourri l'espoir de limiter les hausses à 1,5 % par an, on enregistrera vraisemblablement une progression de 2,3 % pour les prix à la production et de 2,9 % pour les prix à la consommation.

Le problème de *l'emploi* demeure également préoccupant, malgré la prudence des termes utilisés par les auteurs du rapport : « les mouvements des offres et demandes d'emploi non satisfaites font apparaître non seulement le maintien mais même une très légère augmentation de la détente. L'augmentation parallèle des offres et des demandes semble, d'autre part, l'indice d'une certaine inadaptation sectorielle, qualitative ou géographique ». « Détente », « inadaptation », autant de termes qui sont, pour certains, synonymes de « chômage » : nombre de salariés font, en effet, les frais des concentrations d'entreprises et des reconversions.

B. — LES INVESTISSEMENTS PUBLICS EN 1966 ET 1967

Le tableau suivant retrace les autorisations de programme ouvertes en 1966 et prévues pour 1967 dans les secteurs programmés par le V^e Plan. Converties en francs 1965, leur total, rapproché des prévisions pour les cinq années, permet de se faire une idée de l'exécution du Plan.

	BUDGET 1965	V ^e PLAN	BUDGET 1966		PROJET de budget 1967.		TOTAL 1966-1967 (francs 1965).	POUR- CENTAGE de réalisation du Plan en 1966 et 1967 (francs 1965).	TAUX annuel moyen d'accrois- sement des dotations entre 1965 et 1967 (francs 1965).
			Francs courants.	Francs 1965.	Francs courants.	Francs 1965.			
(En millions de francs.)									
								(%)	(%)
Equipement rural.....	1.584,75	8.900	1.799	1.750	1.780	1.682	3.432	39	3
Equipement scolaire.....	3.370	20.500	3.500	3.405	3.748,5	3.543	6.948	34	3
Formation professionnelle.....	93	625	108	105	120	113	218	34	10
Equipement culturel.....	239,5	1.450	250	243	279,5	264	507	35	5
Recherche (y compris recherche- développement)	431,8	4.500	554,5	539	765	723	1.262	28	29
Equipement sanitaire et social.	533,1	3.200	575	559	615	581	1.140	36	4
Equipement urbain.....	323	2.300	350	341	414,2	392	733	32	10
Routes	1.535	14.800	1.943	1.890	2.252,8	2.129	4.019	27	18
Autres transports	649,54	4.811,4	699,8	680	874,15	826	1.506	31	13
P. T. T.....	1.483	10.700	1.620	1.576	1.925	1.819	3.395	32	10
D. O. M.....	116	750	120	117	135,1	128	245	33	5
T. O. M.....	40	340	40,3	39	54,5	51	90	27	13
F. I. A. T., aménagement du Rhône, Languedoc-Roussillon.	200	»	230	224	265	251	475	»	12
Total général.....	10.603,69	72.876,4	11.789,6	11.468	13.228,75	12.502	23.970	33	3
Total général moins P. T. T.....	9.155,69	62.176,4	10.169,6	9.892	11.303,75	10.683	20.564	33,1	3

Les tranches annuelles ne sont pas égales mais croissent en même temps que la production intérieure brute, de telle sorte que si l'on obtient, au bout de deux ans, un pourcentage d'exécution de l'ordre de 33-35, on peut estimer que le Plan a été respecté.

C'est à peu près le pourcentage que l'on enregistre pour l'ensemble des secteurs programmés, mais il faut bien constater qu'il a été obtenu grâce au rattrapage, effectué sur 1967, des insuffisances de 1966. Alors que, de 1965 à 1966, la progression des autorisations de programme s'élevait, en francs constants, à 8 %, elle dépassera légèrement 9 % en 1967. De plus, ouvrir des autorisations de programme ne suffit pas ; encore faut-il que les crédits de paiement annuels soient assez élevés pour passer des projets aux réalisations : alors que, dans un passé récent, la croissance des crédits de paiement avait été ralentie pour des raisons de politique monétaire — et qu'il existait même des reports importants à la fin de chaque exercice — il semble que l'on ait changé de manière de procéder et que l'on cherche à réaliser les programmes le plus rapidement possible.

S'agissant des secteurs, on peut dire que le Plan sera correctement exécuté pour l'équipement scolaire, la formation professionnelle, l'équipement culturel et l'équipement des D. O. M. ; légèrement dépassé pour l'équipement sanitaire et social et l'équipement rural ; non atteint pour la recherche, les routes et les télécommunications, malgré l'effort accompli dans le budget de 1967.

Ce qui ne veut pas dire que tous les besoins seront couverts, car le Plan est lui-même en retrait sur les propositions des commissions spécialisées.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat le budget du Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité pour 1967.