

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1974.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1975, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME VI

Services du Premier Ministre.

**COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN D'EQUIPEMENT
ET DE LA PRODUCTIVITE,**

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 Chatelain, Marcel Lemaire, Joseph Voyant, secrétaires ; Charles Allières, Octave Bajeux, André Barroux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Amédée Bouquerel, Frédéric Bourguet, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, 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 Grégory, Mme Brigitte Gros, MM. Paul Guillaumot, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Bernard Legrand, Louis Le Montagner, Léandre Létouart, Paul Malassagne, Louis Marré, Pierre Marzin, Henri Olivier, Louis Orvoen, Gaston Pams, 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, Raymond Villatte, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1180 et annexes, 1230 (tomes I à III et annexe 34),
1235 (tome XVII) et in-8° 169.

Sénat : 98 et 99 (tomes I, II et III, annexe 26) (1974-1975).

Lois de finances. — Premier Ministre (Services) - Plan.

SOMMAIRE

	Pages.
I. — L'état actuel de l'exécution du VI ^e Plan.....	4
II. — La planification et le Gouvernement.....	5
III. — Quel peut être le rôle du Plan aujourd'hui?.....	9
IV. — La préparation du VII ^e Plan.....	11
Conclusion	13

Mesdames, Messieurs,

En novembre 1974, alors que la quatrième année d'exécution du VI^e Plan arrive à son terme, les réflexions que nous devons formuler portent sur *la signification* même de la planification et sur *le rôle* qu'un Plan peut jouer dans une économie aussi complexe, aussi diversifiée et aussi ouverte sur l'extérieur que la nôtre.

Le VI^e Plan a vu son exécution troublée d'abord par une inflation mondiale sans cesse croissante, puis par la crise du pétrole qui a entraîné le quadruplement de cette matière première indispensable que nous importons pour 99 % de notre consommation.

On a pu croire, au lendemain de l'élection du Président de la République et après la constitution du nouveau Gouvernement, que les Pouvoirs publics délaissaient la planification et se désintéressaient du sort du Commissariat général du Plan. Ce n'est qu'en octobre dernier, en effet, qu'un nouveau Commissaire général était nommé et que les intentions gouvernementales se précisaient.

Et pourtant nous pensions, quant à nous, que **le Plan a**, dans une société et une économie comme la nôtre, **un rôle éminent à jouer**, tant parce qu'il permet un débat et une concertation sur les objectifs à long terme que parce qu'il est l'occasion de choix fondamentaux.

Aussi est-ce avec espoir que nous envisageons la préparation du VII^e Plan.

I. — L'ÉTAT ACTUEL DE L'EXECUTION DU VI^e PLAN

Ce n'est que très brièvement, nous allons dire pour mémoire, que nous évoquerons l'état d'exécution du VI^e Plan. L'entrée de notre pays — parmi beaucoup d'autres — dans ce que l'on a appelé « l'inflation à deux chiffres » avait déjà singulièrement écarté la marche de notre économie des prévisions du VI^e Plan ; le quadruplement du prix du pétrole et le prélèvement supplémentaire de plus de 35 milliards par an qui en a résulté ont complètement bouleversé le tableau de bord de l'économie française.

Sur la période du VI^e Plan, et selon les évaluations actuelles (ô combien optimistes !) pour les quinze mois à venir, *le coût de la vie aura crû*, en moyenne, *de plus de 8 % par an* alors que la prévision se situait à 3,6 %. De plus, comme le font apparaître les indicateurs associés au Plan, les prix français ont pris un rythme de croissance supérieur à celui de nos partenaires commerciaux depuis la fin de l'année 1973. Dès lors, toutes les prévisions de financement établies pour une hausse des prix de 3,6 % se trouvent remises en question ; **la compétitivité de l'économie est en outre menacée.**

Sur l'ensemble de la période allant de 1970 à 1974, *le niveau du chômage* a continué de connaître une progression **lente** mais qui, **actuellement**, prend une ampleur inquiétante. Il est aujourd'hui le **double** de ce qu'il était il y a une dizaine d'années. **Le nombre des demandeurs d'emploi** est de 630 000 environ, c'est-à-dire **largement supérieur** aux prévisions du Plan (340 000 pour 1975).

L'évolution des échanges extérieurs n'est pas plus satisfaisante. L'insuffisance de l'excédent industriel et la trop faible dispersion géographique sont des caractéristiques constantes, mais la hausse du prix de l'énergie a rendu le solde des biens et services, qui avait déjà tendance à plafonner aux environs de 8 à 9 milliards de francs, déficitaire de 23 milliards de francs pour 1974. La prévision d'un excédent de 13,4 milliards de francs pour 1975 se perd aujourd'hui dans les rêves.

Autant dire que le VI^e Plan n'est plus aujourd'hui qu'une référence... historique.

II. — LA PLANIFICATION ET LE GOUVERNEMENT

Le premier trimestre de l'année 1974 a vu apparaître un regain de la planification. Les milieux gouvernementaux semblaient retrouver dans la rue de Martignac un conseil, un guide et un recours. La presse titrait sur « la renaissance du Plan » et l'on attendait comme un événement d'importance le rapport demandé au Commissariat général du Plan sur les conséquences de toute nature résultant des nouvelles données de l'économie mondiale, spécialement en ce qui concerne l'énergie.

Le décès du Président de la République, la campagne électorale, puis la mise en place des nouvelles autorités devaient faire déchanter les apôtres de la planification. L'incertitude quant à la volonté planificatrice du Gouvernement, l'absence de désignation d'un nouveau commissaire du Plan, le retard dans le lancement des travaux d'élaboration du VII^e Plan, firent croire un moment que la planification française était condamnée.

Toutefois, le 25 septembre, le Président de la République annonçait **la création d'un Conseil de planification** chargé de redéfinir les actions à mener à court, moyen et long terme. Le 9 octobre, M. Jean Ripert était nommé commissaire général du Plan en remplacement de M. Montjoie. Enfin, on apprenait, le 13 novembre, les premières dates du calendrier sur la préparation du VII^e Plan, et le Premier Ministre exposait ses vues en matière de planification devant l'Assemblée Nationale le 19 novembre.

Quel doit être, selon le Gouvernement, *le rôle du Plan et sa place ?*

Les premières indications étaient fournies par le Premier Ministre, le 5 juin, dans sa déclaration de politique générale :

« La planification, qui doit rester l'outil essentiel de notre développement économique à moyen terme, doit connaître une profonde adaptation dans ses méthodes et ses objectifs, pour répondre aux exigences du monde moderne.

« Il convient, d'une part, que la concertation, tout en étant encore développée, perde le caractère un peu rigide et conventionnel qu'elle a progressivement acquis.

« Il faut, d'autre part, que soient plus clairement affirmées, dans les objectifs que nous nous fixerons, la dimension de l'homme et la qualité de sa vie quotidienne. »

Le Président de la République, au cours de sa réunion de presse de juillet dernier, devait apporter quelques éléments supplémentaires :

« Le Gouvernement devra définir les procédures de préparation du VII^e Plan. Il est hors de doute que ces procédures devraient traduire une certaine volonté de renouvellement de la technique et de la conception de la planification en France (...). Les objectifs de la planification me paraissent devoir être de grands objectifs définis avec soin et proposés à la collectivité, ce qui veut dire sans doute que, dans la structure de préparation du Plan, l'effort de synthèse devra être poussé plus loin qu'il ne l'était lors de la préparation de tel ou tel plan. »

Le Ministre de l'Economie et des Finances enfin précisait ces notions dans une interview au journal *Le Monde* (7 août 1974) :

« Un véritable Plan devrait correspondre à un projet de société. Centré sur quelques thèmes essentiels, il indiquerait les objectifs chiffrés que l'on se propose d'atteindre, et non les moyens qui paraissent, à un moment donné, nécessaires pour les réaliser.

« Le Parlement, qui devrait approuver ce projet, retrouverait ainsi, dans ce domaine, son véritable rôle, qui consiste à exprimer des choix fondamentaux. La discussion annuelle ne consisterait plus à savoir si une dotation budgétaire est bien conforme à ce qu'avait prévu, quelques années plus tôt, une sous-commission spécialisée, mais à voir si le budget et la politique conjoncturelle permettent effectivement de se rapprocher des objectifs fixés. Le Plan retrouverait ainsi un rôle de référence, qui est indispensable à un Gouvernement qui veut transformer profondément et durablement la société française. »

Le cadre général était ainsi tracé ; c'est le Premier Ministre qui devait préciser le dessin en annonçant devant l'Assemblée Nationale, le 19 novembre, une rénovation profonde des méthodes du Plan.

Il nous paraît utile que nous nous référions aux propos tenus par le Premier ministre à l'Assemblée Nationale, car c'est alors que les intentions gouvernementales ont été le plus clairement exprimées.

Le Premier Ministre a d'abord exposé *le but* de la planification :

« Faire un Plan, c'est d'abord, dans une procédure largement ouverte à la consultation et à la concertation, établir un diagnostic sur les inflexions qu'il convient d'apporter aux tendances actuelles de notre développement économique et social pour orienter celui-ci en fonction d'objectifs à plus long terme ; c'est apprécier de façon réaliste les contraintes et les risques, notamment extérieurs, qui pèseront sur notre économie ; c'est déterminer, au vu de ce diagnostic et de ces appréciations, les actions qu'il convient de privilégier et les moyens qui permettront de les réaliser. »

M. Chirac précisait en outre qu'il voulait conserver l'esprit des plans précédents, mais en rénover assez profondément *les méthodes* :

« Le VII^e Plan comportera un nombre limité d'objectifs soigneusement définis et soigneusement chiffrés. Leur formulation sera accompagnée de l'indication précise de programmes d'actions prioritaires que les pouvoirs publics s'engageront à mettre en œuvre pour permettre leur réalisation.

« Le choix des objectifs et des programmes contraignants sera fait avec le souci de déterminer les domaines où il est le plus nécessaire d'infléchir les comportements spontanés, dans des directions valables, quels que soient les aléas inévitables, particulièrement grands dans une crise mondiale aussi sérieuse que celle que nous connaissons aujourd'hui. »

Là encore nous ne pouvons qu'approuver le Premier Ministre. Le Plan doit déterminer des objectifs, en nombre limité, qui resteront valables, quelle que soit la conjoncture, et qui ne seront pas remis en cause à la première « surchauffe » venue.

M. Chirac a insisté ensuite sur les vertus de la concertation :

« L'une des vertus essentielles de la planification est de donner l'occasion d'une très large concertation avec toutes les parties intéressées par notre avenir. Aussi le Gouvernement entend-il poursuivre, et même renforcer, la concertation pour la préparation du VII^e Plan. »

Enfin, il a consacré un long développement à *la régionalisation* ; notons en particulier que « la préparation du VII^e Plan doit s'accompagner des clarifications nécessaires pour assurer une meilleure coordination entre les responsabilités nationales et les responsabilités régionales pour mieux préciser les engagements des uns et des autres » et que « les instances régionales seront, dès le début, conformément à la loi de 1972, associées à la préparation du Plan national ».

Le Premier Ministre a ensuite apporté quelques précisions sur *le rôle du Conseil de planification* et l'articulation de ses travaux avec la planification nationale. Il a expliqué que ce conseil permettrait d'améliorer les conditions dans lesquelles le Gouvernement intervenait dans le passé pour orienter le travail d'élaboration du Plan.

Nous ne pouvons cependant, quant à nous, que nous interroger sur les relations qui peuvent s'établir entre le Conseil de planification et le Commissariat général du Plan. Les membres permanents du Conseil de planification sont le Président de la République, le Premier Ministre, le Ministre de l'Economie et des Finances, le Ministre du Travail et le Commissaire au Plan ; *nous regrettons au passage que le Ministre de l'Industrie ne soit pas du nombre*. Ne peut-on craindre que ce Conseil, qui se réunira une fois par mois, soit amené à se préoccuper davantage de mesures conjoncturelles que d'actions à long terme ? Et ne peut-on craindre que le Commissariat du Plan lui soit subordonné et soit ainsi amené, lui aussi, à délaisser la vue prospective et les objectifs à cinq ans au profit de l'action conjoncturelle... pour ne pas dire au profit de la politique au fil de l'eau ?

Il est vrai que la création de ce conseil supprimera la coupure qui existait de fait entre le Gouvernement et le Plan et qu'en impliquant directement les ministres dans la procédure d'élaboration elle les conduira à s'intéresser au Plan et peut-être même à agir en fonction de ses objectifs. En ce sens, la création du Conseil de planification sera certainement bénéfique. Mais ne risque-t-on pas, au fil des réunions mensuelles, de voir remettre en cause les objectifs du Plan en fonction de la conjoncture ? On en arriverait alors à une sorte de « plan glissant », d'étude de marché à l'échelle du pays qui serait sans cesse actualisée et modifiée. Mais où serait alors cette volonté politique qui est le fondement même de la planification ?

Or nos craintes sont d'autant plus vives que le Premier Ministre a annoncé que :

« Le Conseil de planification examinera régulièrement l'état d'exécution du Plan et proposera, le cas échéant, les adaptations nécessaires. »

Les choix du Plan ne doivent pas être remis en cause en fonction de la conjoncture. Et au cas où leur remise en cause serait nécessaire, ce n'est pas le Conseil de planification qui devrait seul déterminer une réorientation, mais le Parlement.

III. — QUEL PEUT ETRE LE ROLE DU PLAN AUJOURD'HUI ?

A notre sens, le Plan a deux fonctions à remplir car il doit être à la fois un organe de concertation et d'information et une instance de décision pour les choix les plus essentiels.

1. — UN ORGANE DE CONCERTATION ET D'INFORMATION

Tous les écrits et les discours sur le Plan ont mis en valeur sa fonction de concertation. Le Plan est une instance originale par cet aspect de « point de rencontre », de « carrefour », qui permet à des hommes habituellement séparés — en particulier par cette barrière si étanche dans notre pays entre le secteur public et le secteur privé — ou même opposés par des choix idéologiques de se rencontrer. L'organisation de contacts avec les professions et les syndicats est un des avantages du Plan, mais on peut penser que le Plan aujourd'hui — compte tenu des divisions de notre pays — aurait intérêt à *se livrer à la consultation la plus large et la plus libre* qui soit, puis à dégager les points d'accord et à relater objectivement les divergences. Ce rôle du Plan est un rôle d'animateur impartial et de pédagogue ; il doit organiser les réunions, en être l'observateur et l'arbitre objectif, et fournir les données statistiques et économiques qui sont une base commune de discussion. A ce stade, il ne peut et ne doit que rappeler certaines exigences fondamentales de l'intérêt général, telles que la nécessité d'assurer l'équilibre de la balance des paiements ou l'avantage du maintien de l'ouverture des frontières ou encore les inconvénients d'une trop forte inflation. Le Plan est en quelque sorte le « catalyseur » de ces rencontres, qui sans lui n'existeraient pas, mais où il ne joue pas le rôle essentiel.

Le Plan donne une autre occasion de dialogue et d'information lors de *son examen par le Parlement*. C'est en effet, un des rares moments où le Parlement quitte les préoccupations immédiates ou, au mieux, annuelles pour envisager des vues à plus long terme. C'est un des rares moments aussi où le Parlement peut prendre des

décisions et exprimer des préférences sans être poussé par le temps, ni pressé par l'événement. Pour cela aussi le Plan présente une originalité et nous paraît compléter une lacune.

Mais le Plan doit aussi être l'expression d'une volonté.

2. — UNE OCCASION DE CHOIX FONDAMENTAUX

Le Plan doit être aussi l'expression d'une volonté politique et l'occasion de choix essentiels. Il ne peut être seulement une prévision de l'avenir, une étude de marché à l'échelle du pays. Il doit amener à exprimer des préférences et des priorités. On a souvent dit que « gouverner, c'est choisir » ; il nous semble plus vrai encore de dire que « planifier, c'est choisir ». Ce n'est pas, bien sûr, choisir dans les moindres détails l'évolution des hommes et des choses, car nous sommes dans une société pluraliste où un plan indicatif ne peut imposer une évolution, mais seulement la rendre possible et la faciliter. Mais c'est choisir des objectifs dont on assurera, en tout état de cause et en priorité, la réalisation. Pour ces objectifs-là, dont le nombre sera fatalement limité, le Plan devra être « une ardente obligation » et l'action des pouvoirs publics, en particulier par la voie du budget, devra s'y soumettre continûment.

IV. — LA PRÉPARATION DU VII^e PLAN

Depuis quelques jours, nous disposons d'indications sur le calendrier et les modalités de la préparation du VII^e Plan.

Le VII^e Plan, tout d'abord, portera sur la période 1976-1980. Il sera donc, comme le VI^e Plan, quinquennal et prendra normalement la suite de son prédécesseur. Il n'y aura, le Premier Ministre l'a affirmé à l'Assemblée Nationale, aucune interruption ni aucune discontinuité entre ce Plan et le Plan précédent.

Le débat au Parlement aura lieu au printemps 1976. Comme pour le VI^e Plan, et on peut le regretter, ce débat commencera alors que le Plan sera déjà en vigueur depuis plusieurs mois. Pour le VI^e Plan, ce retard était imputé aux événements de l'année 1968 ; pour le VII^e Plan, le retard est dû aux circonstances de l'année 1974.

Dès le printemps 1975, un premier débat sera organisé devant le Parlement. A cette fin, il sera élaboré *un rapport de synthèse* qui définira les finalités à long terme de notre développement, précisera les priorités et formulera des propositions quant à la nature et à la portée du VII^e Plan. Le premier débat au Parlement aura donc une signification différente de celle qu'il pouvait avoir pour le V^e ou le VI^e Plan puisqu'il se situera plus en amont dans le processus de planification et que le Parlement n'aura pas autant le sentiment qu'il lui est présenté un rapport achevé auquel il ne peut apporter aucune modification véritable.

Ce débat initial devra, nous semble-t-il, s'orienter davantage sur les finalités du développement et sur la définition du mode de croissance et du mode de société souhaités.

La procédure de régionalisation du VII^e Plan doit, elle aussi, être profondément transformée. Le Premier Ministre a signalé qu'il comptait s'entretenir avec les présidents des assemblées régionales dans les jours à venir et que les instances régionales seraient,

dès le début, associées à l'élaboration du Plan. Le Commissaire général du Plan a d'ailleurs souligné devant la Commission des Affaires économiques et du Plan qu'il fallait mener à bien, à ce propos, un travail de clarification et de coordination et qu'il comptait aller plus avant dans le sens de la décentralisation. On peut regretter d'ailleurs, et cela d'autant plus que le VII^e Plan devra contribuer à un développement équilibré des diverses parties du territoire, que la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale dépende du Ministre de l'intérieur alors que le commissariat du Plan est placé auprès du Premier Ministre. Sans doute de bonnes relations s'établiront-elles entre ces deux organismes malgré cela, mais leur réunion auprès du Premier Ministre n'aurait pu que faciliter cette collaboration.

CONCLUSION

La nomination d'un nouveau Commissaire général au Plan, l'annonce des principales dates du calendrier d'élaboration, enfin le discours du Premier Ministre, le 19 novembre, ont rassuré ceux qui, comme nous, pensent que la planification est bénéfique pour notre pays.

Les réformes qui ont été annoncées dans la procédure d'élaboration et dans la procédure de régionalisation nous paraissent répondre à des insuffisances et à des défauts du VI^e Plan. Nous ne pouvons donc que les approuver.

Notre réserve portera sur la répartition des tâches entre le Conseil de planification et le Commissariat du Plan. Les avantages que présente la création de ce conseil sont indéniables, mais notre crainte demeure vive de voir le Plan sacrifier par trop aux préoccupations immédiates et à la conjoncture. Le Commissaire du Plan participera chaque mois aux travaux de ce conseil et sera vraisemblablement amené à se préoccuper plus qu'auparavant des problèmes du moment. Si son rôle consiste alors à rappeler les options à long terme et à veiller à ce que les mesures circonstancielles s'y conforment, le Plan ne pourra qu'y gagner. S'il n'est là que pour cautionner une adaptation continuelle du Plan en fonction des événements, le Plan y perdra sa raison d'être.

Mais, à notre avis, le Plan ne pourra remplir sa fonction et retrouver pleinement son rôle que s'il sait susciter l'adhésion populaire ; c'est pourquoi la concertation et l'information devront être privilégiées au moment de son élaboration. Une politique qui va dans le sens de l'intérêt national et de la grandeur du pays ne peut, lorsqu'elle est clairement exprimée, que retenir l'assentiment de la nation ; on a pu le constater pour la politique étrangère. Fermement appuyés sur quelques points essentiels, explicités par un large débat public, les objectifs du Plan et le Plan lui-même devraient recueillir une même adhésion.

*

* *

Sous réserve de ces observations, votre Commission des Affaires économiques donne un avis favorable aux dispositions du projet de loi de finances pour 1975, voté par l'Assemblée Nationale, concernant le budget du Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité.