

N° 25

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 novembre 1964.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1965, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME XIII

Services du Premier Ministre.

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

Par M. Jean FILIPPI,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Jean Bertaud, *président* ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, *vice-présidents* ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, *secrétaires* ; Louis André, Octave Bajeux, Auguste Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Michel Champleboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Léon David, Jean Deguise, Alfred Dehé, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Jacques Duclos, Emile Durieux, Jean Errecart, Jean Filippi, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Roger du Halgouet, Yves Hamon, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Henri Longchambon, François Monsarrat, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Marc Pautet, Paul Pelleray, Lucien Perdereau, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Abel Sempé, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Henri Tournan, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuil, Pierre de Villoutreys.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1087 et annexes, 1106 (tomes I à III et annexe 21),
1108 (tomes I et II, annexe XII) et in-8° 266.

Sénat : 22 et 23 (tomes I, II et III, annexe 22) (1964-1965).

SOMMAIRE

	PAGES
I. — Les crédits de 1965.....	3
II. — Développement et financement des actions de productivité.....	4
Création du Centre national pour l'accroissement de la productivité	4
III. — L'exécution du IV ^e Plan et conclusion.....	10

ANNEXES

ANNEXE I. — Evolution de la productivité nationale de l'emploi dans divers pays	21
ANNEXE II. — Niveau de productivité de l'économie française par rapport à la productivité des Etats-Unis (1923-1963).....	22
— Tableau	22
— Courbe	23
ANNEXE III. — Prévisions et réalisations du IV ^e Plan.....	24
— L'Agriculture	24
— Les Transports.....	27
— Le Tourisme.....	30
— Les Postes et Télécommunications.....	32

Mesdames, Messieurs,

Comme l'an passé, les crédits des Services du Premier Ministre consacrés au Commissariat Général du Plan d'Équipement et de la Productivité conservent leur traditionnelle modicité, remarquable au regard du rôle, dans le développement de notre économie, des services qu'ils concernent. Aussi, le Rapporteur de la Commission des Affaires Économiques et du Plan a-t-il maintenu son comportement antérieur et s'est-il attaché moins à l'examen détaillé de ces crédits qu'à celui de l'exécution du IV^e Plan au terme de sa troisième et avant-dernière année d'application.

I. — Les crédits de 1965.

Le total des crédits inscrits au budget du Commissariat Général du Plan et de la Productivité passe de 14.329.261 F en 1964 à 17.003.732 F en 1965, soit une augmentation de 18,6 % et de 2.674.471 F en valeur absolue. Mais il faut distinguer dans le budget du Commissariat Général du Plan et de la Productivité les *moyens des services* qui sont le véritable budget de fonctionnement, et les *interventions publiques*.

*

* *

Celles-ci consistent essentiellement en trois subventions inscrites aux chapitres 44-11, 44-12 et 44-14 et concernent :

— le C. R. E. D. O. C. (Centre de Recherche et de Documentation sur la consommation) pour un montant de 791.000 F (+ 91.000 F par rapport à 1964) ;

— l'A. F. A. P. (Association française pour l'Accroissement de la Productivité) pour un montant de 1.508.500 F (inchangé) ;

— enfin, le développement de la productivité pour un montant de 8.491.500 F (+ 2.191.500 F).

Ainsi, l'ensemble des crédits d'action économique du Commissariat Général s'élève à 10.791.000 F (+ 2.282.500 F). L'augmentation de la subvention allouée au C. R. E. D. O. C. a pour but de permettre

à cet organisme de faire face aux dépenses entraînées par la réalisation des études de plus en plus nombreuses qui lui sont confiées par le Commissariat Général du Plan. Quant à l'augmentation des subventions tendant à favoriser le développement de la productivité, elle est rendue nécessaire par l'épuisement des crédits du Fonds national de la Productivité sur lesquels étaient imputées, jusqu'en 1964, les dépenses de certains programmes pluri-annuels engagés au cours des exercices précédents. Il s'agit donc d'un transfert de charge plutôt que d'une augmentation de dotation. Encore faut-il considérer que les crédits de subventions affectés au C. R. E. D. O. C. et à l'A. F. A. P. transitent par le budget du Commissariat Général plutôt qu'ils ne sont utilisés par lui.

Abstraction faite des trois subventions dont il vient d'être question, le budget du Commissariat général se réduit aux crédits de fonctionnement qui passent de 5.820.761 F en 1964 à 6.212.732 F en 1965, soit une augmentation de 391.971 F. Cette augmentation est due essentiellement à l'accroissement des dépenses de personnel résultant de l'amélioration des rémunérations de la fonction publique.

Votre Rapporteur ne s'attardera pas davantage sur ces crédits de fonctionnement qui lui paraissent totalement justifiés.

Par contre, il a cru bon de consacrer quelque développement à la dotation concernant la productivité.

II. — Développement et financement des actions de productivité.

CRÉATION DU CENTRE NATIONAL POUR L'ACCROISSEMENT DE LA PRODUCTIVITÉ

Le budget que nous examinons comporte, au titre du chapitre 44-14, une dotation de 8.491.500 F tendant à favoriser le développement de la productivité. Cette dotation doit d'ailleurs disparaître sous sa forme actuelle puisque le projet de loi de finances pour 1965 (art. 68) prévoit la création, sous forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial, d'un Centre national pour l'accroissement de la productivité. Le Gouvernement précise, à propos de cet article :

« La définition et l'exécution de la politique de productivité sont actuellement assurées conjointement par deux organismes distincts : le service de la Productivité du Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité et l'Association française pour l'accroissement de la productivité.

« En vue de mettre fin aux difficultés provoquées par cette dualité de responsabilités, le Gouvernement a décidé de fusionner les deux organismes au sein d'un établissement public à caractère industriel et commercial.

« Cet établissement aura pour mission générale de favoriser, compte tenu des objectifs économiques et sociaux définis par le Plan, l'accroissement de la productivité des entreprises dans l'ensemble de l'économie française.

« Le budget du Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité pour 1965 a été établi sur la base de l'organisation actuelle, mais le nouvel organisme bénéficiera d'une subvention de l'Etat correspondant à ses besoins de fonctionnement et d'intervention dans la limite des crédits ouverts dans ce budget au titre de la productivité. Le regroupement de ces dotations fera l'objet d'un arrêté pris sous la signature du Ministre des Finances et des Affaires économiques. »

*

* *

A ce propos, votre Rapporteur croit opportun de rappeler l'évolution de la structure des organismes chargés de mettre en œuvre la politique de productivité. Un Comité provisoire de la productivité avait été institué, en avril 1949, auprès du Commissariat général du Plan de Modernisation et d'Equipement. A cet organisme avait été substitué, par arrêté du 27 juin 1950, le Comité national de la productivité. Parallèlement à cet organisme de conception et d'orientation générale de la politique de productivité fonctionnait l'Association française pour l'accroissement de la productivité (A.F.A.P.), organisme d'exécution créé en mars 1950 sous le régime de la loi de 1901 sur les associations et placé sous la tutelle du Comité national.

Intervint ensuite l'accord du 28 mai 1953, signé par M. Buron, Ministre des Affaires économiques de l'époque, au nom du Gouvernement français et M. Labouisse, Chef de la mission spéciale en France de l'Administration de sécurité mutuelle (M. S. A.), au nom du Gouvernement américain, qui prévoyait l'affectation à la France d'un crédit de 30 millions de dollars, en application de l'amendement « Benton-Moody », voté par le Congrès américain au mois de juin 1952. Ces crédits étaient destinés à l'exécution d'un programme de productivité et leur utilisation confiée à un Commissaire général. C'est dans ces conditions qu'a été créé, en octobre 1953, le Commissariat général à la productivité auquel fut affecté en partie le personnel de l'ancienne direction des programmes du Secrétariat d'Etat aux Affaires économiques.

Cette situation ne fut guère durable puisqu'un peu plus de quatre ans après, le Commissariat général à la productivité fusionne avec le Commissariat général du plan de modernisation et d'équipement (décret du 4 février 1959). Cette solution n'était cependant

pas considérée comme définitive. Elle maintenait, en effet, un partage d'attributions entre le Service de la productivité et l'Association française pour l'accroissement de la productivité qui résultait davantage des circonstances que d'un souci d'organisation rationnelle. Déjà une étude entreprise en 1961 avait abouti à envisager le regroupement du Service de la productivité et de l'A. F. A. P. en un organisme unique, sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial, ayant une vocation limitée et dont la gestion financière autonome serait soumise au contrôle financier de l'Etat ainsi qu'à la juridiction de la Cour des Comptes. Le rapport de la Cour des Comptes pour les années 1960 et 1961 présentait des conclusions analogues et favorables au regroupement envisagé (1).

Le problème est donc de savoir si la fusion des deux organismes existants, Service de la Productivité et A. F. A. P., au sein d'un établissement public unique, aura pour conséquence d'améliorer la productivité française, condition du développement économique.

Il est certain que le regroupement envisagé doit éviter les risques de doubles emplois, supprimer une certaine confusion dans les attributions et les responsabilités et faciliter le contrôle des ressources financières dont une part importante provient du budget de l'Etat.

Votre Rapporteur est cependant amené à exprimer certaines inquiétudes. En effet, l'exposé de la loi de finances précise que « le nouvel organisme bénéficiera d'une subvention de l'Etat correspondant à ses besoins de fonctionnement et d'intervention dans la limite des crédits ouverts dans le budget du Commissariat général du Plan d'Equiperment et de la Productivité ». Ce qui veut dire que les frais de fonctionnement du Centre national seront imputés sur la dotation globale des crédits de Productivité inscrite au chapitre 44-14, soit 8.491.000 francs, auxquels s'ajoute la subvention de l'A. F. A. P., 1.508.000 francs, soit au total 10 millions de francs.

Or, les dépenses prévisibles pour 1965 seront supérieures à 10 millions.

(1) Rapport au Président de la République (années 1960-1961, 2^e partie, chapitre 2, page 50).

D'une part, la partie la plus importante des crédits de Productivité doit pouvoir être utilisée, comme par le passé, à subventionner des actions dans les différents secteurs de l'activité économique. En 1964, une somme de 6.300.000 F a été utilisée de cette manière, mais son insuffisance a été soulignée par les organisations professionnelles patronales et les confédérations syndicales de travailleurs également intéressées par ces actions.

D'autre part, le seul budget de l'A. F. A. P. a atteint au cours des dernières années une somme de l'ordre de 3.500.000 F. Cette somme sera insuffisante pour permettre le fonctionnement du futur Centre national qui devra regrouper non seulement les activités suivies par l'A. F. A. P. mais également celles du Service de la Productivité. L'action du futur Centre national de Productivité, même s'il réduit ses effectifs et le domaine de ses activités, sera nécessairement limitée. Les crédits de l'année 1965 ne paraissent donc susceptibles de permettre ni le bon fonctionnement du Centre national, ni la poursuite des expériences engagées.

Par ailleurs, les différents services de la Productivité sont disséminés dans plusieurs immeubles à Paris et l'on conçoit difficilement la fusion de tous ces organes sans que l'on ait réglé, au préalable, leur regroupement dans un immeuble unique. Les organismes de Productivité ne cessent de prêcher les avantages que l'on peut attendre d'une implantation rationnelle des entreprises. Il serait surprenant qu'on leur refuse les moyens financiers pour résoudre le regroupement de leurs propres services qui, au demeurant, donnerait à cette opération un caractère exemplaire.

Pendant plusieurs années, entre 1953 et 1961, la Productivité qui bénéficiait à l'époque de crédits d'origine américaine — les fonds « Benton-Moody » — avait pu verser aux nombreux organismes socio-économiques des subventions dépassant chaque année le milliard d'anciens francs en moyenne.

Depuis 1961, les fonds d'origine américaine sont épuisés et le budget français a pris le relais, mais les crédits qu'il accorde à la Productivité s'amenuisent chaque année et ceci au moment où les besoins et le nombre des organismes intéressés par ces actions ne cesse d'augmenter.

Il existe actuellement trente-quatre *Centres régionaux ou départementaux de Productivité* mais lorsque l'on examine une carte on s'aperçoit que ces Centres sont situés surtout dans la moitié Est du

pays et que la moitié Ouest — celle qui précisément en a le plus besoin — ne dispose pas d'une implantation aussi dense.

Il faudrait aussi que la Productivité ne verse pas seulement à ces Centres des crédits destinés à assurer leur fonctionnement, mais plutôt des subventions leur permettant d'effectuer des opérations spécifiques en leur apportant une aide technique sous forme de conseils ou en facilitant certaines actions collectives : groupements d'exportateurs, bourses de sous-traitance, etc...

Dans le domaine professionnel, la situation n'est pas meilleure. Il existe théoriquement une quarantaine de Centres professionnels de Productivité qui couvrent une partie importante des professions industrielles et du bâtiment. Mais par suite de ressources insuffisantes, les Centres les plus récents ont beaucoup de mal à mener à bien leur action.

Au moment où la concurrence internationale augmente par suite de l'ouverture des frontières, il est indispensable que les Pouvoirs publics aident les industriels français à améliorer leur compétitivité. Celle-ci, comme le prouvent les travaux préparatoires du V^e Plan et comme l'a rappelé, à l'Assemblée nationale, M. le Ministre des Finances, ne peut résulter que de l'accroissement de la Productivité.

De récentes études montrent que les industriels des autres pays de l'Europe, des Etats-Unis et du Japon bénéficient d'une aide efficace de la part de leur Gouvernement dans les domaines de la formation, de la recherche, des actions collectives, etc... Il nous appartient de maintenir cette aide indirecte que nous accordons ainsi à nos industriels.

Pendant plusieurs années, la Productivité a organisé des centaines de missions techniques à l'étranger notamment aux Etats-Unis.

L'accélération du progrès technique est si rapide dans certains pays que de nouvelles missions seraient nécessaires pour permettre aux industriels français de suivre les progrès réalisés par ces pays et de s'adapter aux conditions nouvelles de production et de marché.

Enfin, la Productivité n'intéresse pas uniquement les entreprises importantes du secteur industriel ou du secteur agricole ; l'artisanat, le secteur des services, et particulièrement la distribution, sont également concernés. Mais tandis que dans de nombreux

cas les ministères techniques ou les organisations professionnelles ont pris en charge et développé les actions effectuées, il y a plusieurs années à titre expérimental par la Productivité, l'artisanat et les services commencent seulement à appliquer les techniques de Productivité. Il serait anormal qu'en raison de la faiblesse des crédits, ces professions ne soient pas aidées de la même manière que l'ont été les grands secteurs.

De plus en plus on parle, à juste titre, d'éducation ou de formation permanente dans notre pays. La Productivité offre précisément aux travailleurs les moyens de se maintenir ou de s'adapter aux conditions nouvelles d'un monde en pleine évolution.

Faut-il préciser que cette action devra être maintenue pendant plusieurs années encore ? Toutes les indications que nous avons reçues apportent la certitude que le déroulement normal du V^e Plan est basé, pour une large part, sur les progrès susceptibles d'être obtenus dans le domaine de la productivité. La réduction de la durée du travail sans diminution du salaire n'est possible que par l'augmentation de la productivité des travailleurs.

Certes, la France a connu, de 1949 à 1963, un progrès productivité inférieur à celui de l'Italie, mais comparable à celui de l'Allemagne, sensiblement supérieur à celui des Pays-Bas, très supérieur à celui des pays anglo-saxons (1).

La rapidité du développement de la productivité française relativement aux Etats-Unis a permis à notre économie de combler une partie de son retard : alors qu'en 1949, la productivité de l'économie française se situait à un niveau voisin de 45 % de celle des U. S. A., aujourd'hui c'est à plus de 60 % de ce niveau qu'elle s'établit.

Cependant, cet écart est encore voisin de celui que l'on peut évaluer pour les années qui précédèrent immédiatement la crise de 1929 (2).

L'effort du Gouvernement en faveur de la productivité doit donc être maintenu pendant une période assez longue et ne pas être remis en cause chaque année. Les études et les expériences entreprises par les organismes de productivité s'accordent mal de la règle de l'annualité budgétaire et il est souhaitable que leurs projets s'étendent sur plusieurs exercices.

(1) Voir annexe I, page 21.

(2) Voir annexe II, page 22.

Nous voulons croire que la création d'un Centre national pour l'accroissement de la productivité indique la volonté des pouvoirs publics de poursuivre et de consolider l'œuvre entreprise par les précédents gouvernements et nous espérons que les moyens financiers et humains lui permettront de remplir pleinement sa tâche ; sinon cette réforme, qui suscite déjà des espoirs dans les milieux économiques, risque à terme de causer bien des déceptions.

III. — L'exécution du IV^e Plan (1).

Il paraît opportun, à la veille du débat parlementaire sur les options du V^e Plan, de faire le point sur l'exécution du IV^e. Le rapport qui vient d'être publié à ce sujet par le Gouvernement résume ainsi la situation :

« On peut s'attendre, à fin 1965, à un léger retard sur l'objectif d'expansion du IV^e Plan, qui était, ... un accroissement de 24 % de la production intérieure brute en quatre ans. Nous n'en resterons pas moins dans la zone des fortes croissances, de sorte que, de ce point de vue, l'essentiel du Plan paraît devoir être sauvé. Il en sera de même, malgré certaines difficultés, en matière d'investissements publics. Les écarts les plus sérieux concerneront sans doute les investissements productifs et le commerce extérieur. Nous avons, depuis 1960, consommé une partie des possibilités d'autofinancement de nos entreprises et la quasi-totalité de l'excédent de notre balance commerciale. La pente ne peut plus être descendue et, même, en ce qui concerne l'investissement productif, elle doit être remontée si nous voulons garder nos chances dans la compétition internationale. » (2)

Quelles étaient, initialement, les prévisions faites pour l'ensemble du IV^e Plan.

En premier lieu, pour la production intérieure brute (et importations), comme pour les emplois intérieurs (consommation, investissements), l'indice devait passer de 100 en 1961 à 124 en 1965. Pour le commerce extérieur, l'objectif était de maintenir un léger excédent de la balance commerciale.

L'accroissement des importations variait selon leur origine : 124,6 pour l'étranger, 117,3 seulement pour les pays d'outre-mer.

(1) Indépendamment de l'aspect global traité ci-dessus, on trouvera en annexe III, pages 24 et suivantes, quatre études sur l'exécution du IV^e Plan par secteur et concernant l'agriculture, les transports, le tourisme et les postes et télécommunications.

(2) Introduction au rapport sur l'exécution du Plan en 1963 et 1964.

Quant aux *emplois*, leurs caractéristiques étaient les suivantes :

— une expansion de la consommation légèrement plus lente que celle de l'ensemble des emplois (indice 122 à 122,5, contre 124) ;

— un taux de croissance des investissements bruts supérieur, par contre, à celui de la consommation (indice 130, contre indice 122,5), observation étant faite que les taux les plus élevés d'investissements étaient attendus des administrations (150) et des entreprises agricoles, industrielles et commerciales (132,7), tandis que l'investissement des ménages ne devait augmenter que de 5 % en quatre ans ;

— une croissance des stocks de 50 % en quatre ans ;

— enfin, si l'ensemble des exportations devait connaître une expansion moindre que celle du total des emplois (120 contre 123,9) et être également en retrait par rapport à l'accroissement des importations globales (120 contre 123), on estimait cependant que la croissance des exportations à destination de l'étranger (indice prévu à 125,7) serait plus rapide que celle des importations correspondantes (124,6).

Ces prévisions étant rappelées, il est possible, en ajoutant aux chiffres de réalisation de 1962 et de 1963 les prévisions les plus récentes de 1964, de porter *un jugement sur l'exécution du IV^e Plan* aux trois quarts de sa durée.

La progression des ressources globales, grâce aux importations, s'avère, au milieu de l'année 1964, supérieure à la tendance correspondant aux prévisions du IV^e Plan. En trois ans, en effet, cette expansion serait de 20,8 % (7,2 % en 1962, 6 % en 1963 et 6,3 % en 1964), alors que l'objectif à atteindre n'était, en principe, que de 17,1 %. Mais, si l'on procède à une analyse plus fine de cette expansion globale, on aperçoit les disparités importantes qui sont apparues entre réalisations et prévisions concernant les différents éléments de l'équilibre d'ensemble.

Seule, en effet, la production intérieure brute évolue au rythme prévu (17,7 %, pour une prévision de 17,4 %).

Les distorsions apparaissent, d'une part, entre consommation et investissements ; d'autre part, entre importations et exportations.

Il était prévu dans le IV^e Plan que, de 1962 à 1964, la consommation progresserait de 16,4 % ; en fait, elle s'est accrue de 19,5 % et c'est la première constatation importante qu'il faut faire pour ces trois années : *les Français ont consommé plus que prévu.*

Si l'on analyse cette progression, on observe qu'elle ne tient pas seulement à la consommation des ménages qui aurait dû se situer au niveau de 116,4 et qui a atteint, en fait, celui de 119,3, mais aussi à celle des administrations dont l'accroissement a dépassé plus encore les prévisions : 22,2 % au lieu de 15,8. L'Etat, plus encore que les particuliers, a transgressé les limites fixées par le Plan qui, pour lui, auraient dû être impératives.

Quant à l'évolution des investissements bruts retracée dans la comptabilité nationale sous la rubrique « Formation brute de capital fixe » (F. B. C. F.), sa tendance a été opposée. Les investissements auraient dû progresser de 22,5 % ; ils n'ont augmenté, en fait, que de 21,3 %. La différence paraît minime, mais cette évolution globale est la résultante de mouvements opposés.

Les véritables investissements productifs, c'est-à-dire ceux des entreprises, sont largement en retrait par rapport aux prévisions : pour les entreprises agricoles, industrielles et commerciales, leur accroissement n'est que de 19,8 % contre une prévision de 23,6 %. Par contre, si les investissements des administrations ont suivi exactement la cadence prévue par le Plan (135,7), l'investissement brut des ménages s'est accru de 18 % en face d'une prévision de 3,6 %.

En bref, la consommation d'une part, les investissements des entreprises d'autre part, ont évolué à l'inverse de ce qui était prévu. Ils se sont, l'un et l'autre, accrus au même rythme : 20 % environ. Mais pour la consommation, les prévisions étaient de 16,4 % et pour les investissements des entreprises de 23,6 %.

Sur un plan global, on peut donc dire qu'il y a eu une sorte de transfert de l'investissement vers la consommation. Toutefois, il est important de noter que l'évolution de la consommation par tête a été à peu près conforme aux prévisions, et que c'est l'afflux des rapatriés d'Algérie qui est à l'origine du dépassement. Et si l'on observe un développement de « l'investissement des ménages » au-delà des prévisions, cela tient sans doute à ce qu'il est constitué principalement par le logement qui, dans une certaine mesure, peut être assimilé à des dépenses de consommation de biens durables.

Enfin, dans le poste « investissement des entreprises » la croissance des investissements productifs des entreprises du secteur privé est nettement en dessous de la moyenne, sans qu'il soit encore possible de donner un chiffre exact.

La croissance d'ensemble est surtout due au progrès des investissements du secteur public, et notamment à l'importance des programmes du Commissariat à l'Énergie atomique.

Ainsi les fruits de l'expansion depuis trois ans n'ont pas été affectés dans la large proportion prévue à l'investissement productif et, d'une manière générale, à l'équipement de la collectivité ; il y a eu amputation partielle au profit de la consommation.

Mais il est un secteur où les révisions du IV^e Plan se sont trouvées encore plus fortement imprimées par les faits ; celui du commerce extérieur avec l'étranger. On prévoyait, en effet, que, les importations en provenance de l'étranger ne progresseraient que de 17,9 %, que les exportations correspondantes s'accroîtraient de 18,8 %, tandis que le solde des utilisations de services avec l'étranger serait positif et en accroissement de 16,7 %. Les augmentations constatées sont bien différentes : si les exportations de l'espèce se sont accrues plus que prévu (34,5 % au lieu de 18,8 %), le taux d'accroissement des importations est de 60,8 % contre une prévision de 17,9 %. Bien loin d'être légèrement supérieur à celui des importations, l'accroissement des exportations est près de deux fois moindre. Quant au solde des utilisations de services avec l'étranger, il progresse de 10,8 % contre 16,7 % prévus.

Evolution des ressources et emplois de biens et services.

*Comparaison entre les prévisions du IV^e Plan et les réalisations à fin 1964
(en pourcentage).*

	PREVISIONS		REALISATIONS
	Pour les quatre années du IV ^e Plan.	Pour les trois premières années du IV ^e Plan.	
<i>Ressources.</i>			
Production intérieure brute.....	24	17,4	17,7
Importations	23	16,7	49,2
Dont :			
Etranger	24,6	17,9	60,8
Pays d'Outre-Mer	17,3	12,8	9,2
Total des ressources.....	23,9	17,1	20,8
<i>Emplois.</i>			
Consommation	22,5	16,4	19,5
Dont :			
Ménages	22,5	16,4	19,3
Administrations	22	15,8	22,2
Institutions financières.....	22	15,8	15,7
Investissements bruts.....	30	22,5	21,3
Entreprises non financières..	32,7	23,6	19,8
Institutions financières.....	51,5	35,8	22
Ménages	5	3,6	18
Administrations	50	35,7	35,7
Stocks	50	35,7	102
Exportations	20	14,8	21,5
Dont :			
Etranger	25,7	18,8	34,5
Pays d'Outre-Mer	5,5	4	— 17,2
Solde des utilisations de services :			
Dont :			
Etranger	23	16,7	10,8
Pays d'Outre-Mer	5	3,6	2,8
Total des emplois.....	23,9	17,1	20,8

Les constatations que nous avons faites sur l'exécution du IV^e Plan et que résume le tableau ci-dessus sont décevantes puisqu'elles mettent en lumière l'impossibilité dans laquelle les Pouvoirs publics se sont trouvés d'atteindre les objectifs fixés, sauf en ce qui concerne la production intérieure. La déception toutefois est plus ou moins profonde selon les secteurs.

En matière de commerce extérieur, les objectifs sont par nature fragiles puisque les résultats ne dépendent pas seulement de l'évolution de l'économie nationale, mais aussi de celle des pays étrangers, puisqu'ils subissent l'effet à la fois de la politique économique et financière de notre Gouvernement, et de celle des gouvernements étrangers.

A vrai dire, il ne peut s'agir d'objectifs mais seulement de prévisions. Et dès lors que la bonne marche de l'économie a permis la libération des échanges extérieurs, dès lors que dans le cadre du Marché Commun la protection douanière s'abaisse, il ne faut pas s'étonner que non seulement le volume, mais même l'équilibre des échanges échappent largement à l'action gouvernementale, ce qui du reste n'est pas sans conséquence sur la marche de l'économie intérieure.

Les armes dont dispose le Gouvernement lui permettent d'agir sur la consommation des ménages avec une efficacité plus grande mais encore mesurée. Aussi bien y a-t-il lieu de noter dans ce domaine que, si les chiffres globaux ont assez nettement dépassé les prévisions, la consommation par tête les a au contraire assez étroitement suivies. La distorsion globale tient essentiellement à l'afflux des rapatriés d'Algérie.

Par contre, l'accroissement au-delà des objectifs de la consommation des administrations est moins justifié. Elle étonne puisqu'il s'agit d'un secteur dans lequel c'est le Gouvernement lui-même qui fixe le montant des dépenses.

On notera qu'il s'agit pour l'essentiel des achats militaires (1) et accessoirement des crédits routiers (2).

(1) Après la stagnation de 1960 et 1961, la consommation militaire en 1962 et 1963 a crû à un rythme très supérieur au taux de croissance de la production intérieure brute. Ce changement de rythme est dû au rattrapage du retard pris, au départ, par le programme de modernisation de l'armement. On notera que les travaux militaires réalisés par le Commissariat à l'énergie atomique ne sont pas compris dans la consommation des administrations militaires et que leur progression de 1959 à 1963 est extrêmement vive. (Rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1963, page 87.)

(2) Les crédits d'entretien du réseau routier national sont passés de 282,5 millions de francs en 1962 à 486,5 en 1963 (dont 192 nécessités par les dégradations dues à la rigueur exceptionnelle de l'hiver 1962-1963) et à 352,6 en 1964. Pour 1965, les crédits de l'espèce doivent atteindre 385 millions de francs.

En matière d'investissement comme de consommation, le jugement doit rester nuancé.

Si l'investissement des ménages s'est accru cinq fois plus que prévu, il faut y voir une conséquence du fait que, devant les difficultés de trouver des logements locatifs, l'accession à la propriété s'est imposée à beaucoup et a exigé une épargne qui est dans une très large mesure la conséquence de la politique gouvernementale dans ce domaine.

Cette conséquence, non conforme aux objectifs du IV^e Plan, présente à la fois des inconvénients certains et certains avantages.

Ce que, par contre, on ne peut que déplorer, c'est l'insuffisance des investissements des entreprises agricoles, industrielles et commerciales par rapport aux prévisions.

Certes, dans la France de notre temps, la propension à épargner comme à investir est inférieure à ce qu'elle est dans la plupart des grandes nations industrielles, et notamment chez certains de nos partenaires du Marché Commun.

Les comparaisons sont connues et le Gouvernement est pleinement conscient de la gravité du problème. Il sait que c'est le taux d'investissement qui, à terme assez court, commande le rythme de l'expansion.

Et cependant si les possibilités d'autofinancement des entreprises diminuent, n'est-ce pas la conséquence de sa politique économique ? Et cependant cette politique ne semble-t-elle pas être, dans le même temps, de limiter, même pour les investissements productifs, le recours au moyen terme, de réduire le rôle de banquier assumé par le Trésor depuis 1945 en raison de la pénurie des capitaux privés et du dérèglement du marché financier, de renvoyer enfin les entreprises à ce marché financier dont la renaissance ne peut en tout état de cause n'être qu'une œuvre de longue haleine ? Une telle politique ne tend-elle pas à priver l'Etat de toute arme efficace pour agir, non seulement sur l'orientation des investissements mais aussi sur leur volume ?

*
* *

Telles sont les considérations qui ont paru s'imposer à votre Commission, à la suite de son examen par grands secteurs des résultats obtenus au cours des trois premières années du IV^e Plan.

Sans doute est-il trop tôt pour porter une appréciation d'ensemble sur les dispositions constatées et en analyser les causes.

Votre Commission s'est donc bornée à se poser des questions en réservant son jugement définitif.

S'agit-il de prévisions erronées ou d'objectifs manqués ?

Dans le cas où la seconde hypothèse serait retenue, faudrait-il incriminer l'absence de moyens ou le manque de volonté ?

N'y a-t-il pas eu conflit entre un plan dont les objectifs économiques et sociaux ont été considérés comme secondaires et une politique conjoncturelle dont les impératifs financiers ont paru essentiels ?

Le Gouvernement croit-il encore à la planification que le Président de la République présentait, il n'y a pas si longtemps, comme une « ardente obligation » ?

*

* *

C'est sous le bénéfice de ces observations, sur lesquelles elle aura l'occasion de revenir lors de l'examen des options du V^e Plan, que votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'approuver les crédits du Commissariat général du Plan d'Équipement et de la Productivité pour l'année 1965.

ANNEXES



ANNEXE I

Evolution de la productivité nationale de l'emploi.

TABLEAU I. — *Indice 1949 = 100.*

	1949	1959	1960	1961	1962	1963
France	100	156,4	168,3	175,9	186,7	192,4
R. F. Allemagne.....	100	163,1	174,5	179,6	186,7	192,4
Italie	100	168,2	175,5	195,9	215,0	»
Royaume-Uni	100	120,1	124,0	125,6	128,5	133,0
Pays-Bas	100	139,2	148,8	151,2	159,0	167,0
Etats-Unis	100	123,9	126,0	127,0	131,8	136,2

TABLEAU II. — *Taux annuels.*

	1949-1959	1959-1963	1949-1963
France	4,6	5,3	4,8
R. F. Allemagne.....	5	4,2	4,8
Italie	5,3	6,3	6
Royaume-Uni	1,85	2,6	2,05
Pays-Bas	3,35	4,7	3,7
Etats-Unis	2,1	2,4	2,22

ANNEXE II

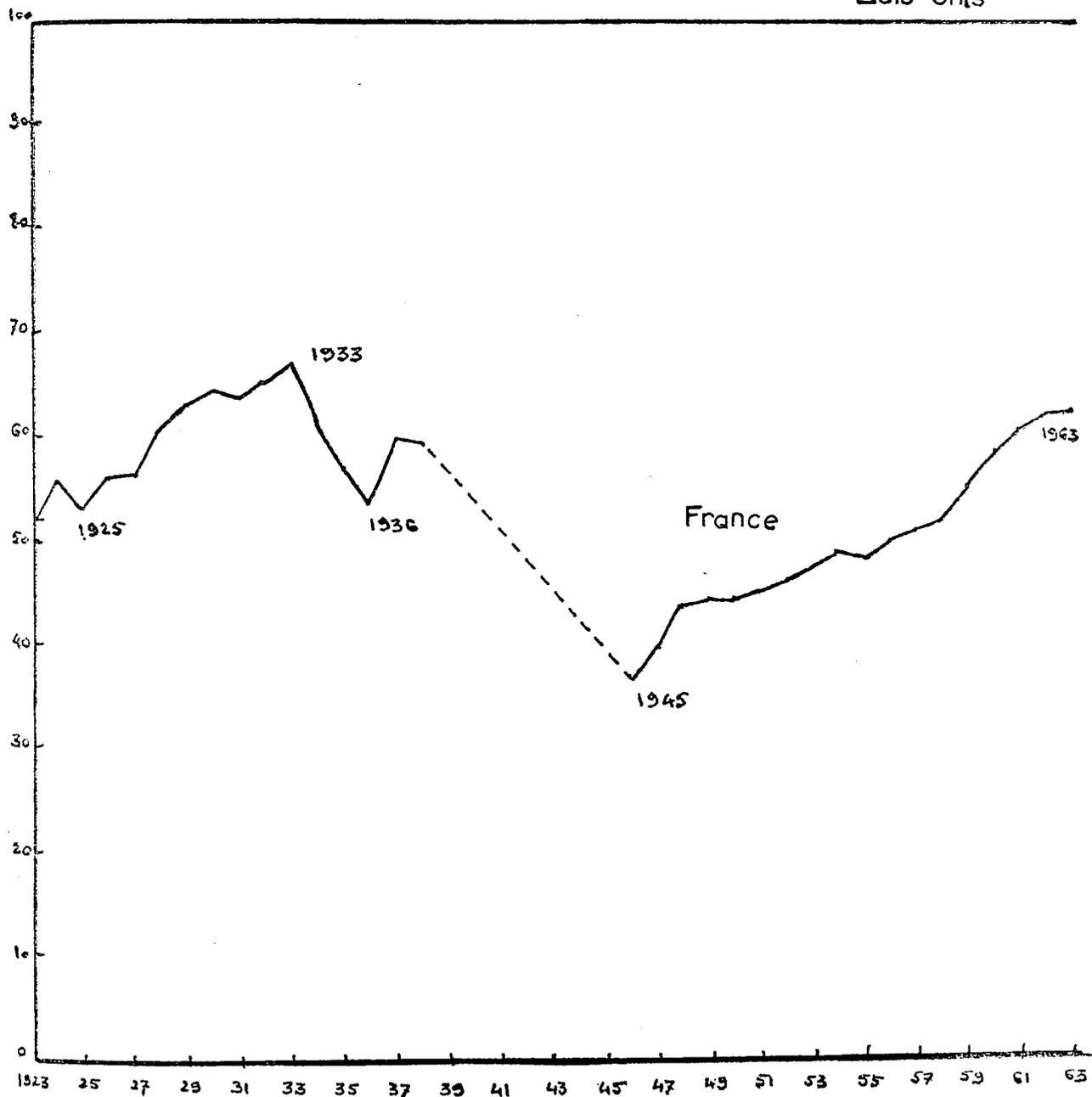
Niveau de productivité de l'économie française par rapport à la productivité des Etats-Unis.

(1923-1963)

1923.....	52,2	1934.....	61,5	1945.....	»	1956.....	49,6
1924.....	56,1	1935.....	57,0	1946.....	36,5	1957.....	51,4
1925.....	53,5	1936.....	53,5	1947.....	38,7	1958.....	52,1
1926.....	56,5	1937.....	59,8	1948.....	42,9	1959.....	55,0
1927.....	56,5	1938.....	59,1	1949.....	43,5	1960.....	58,0
1928.....	60,5	1939.....	»	1950.....	43,5	1961.....	60,2
1929.....	62,8	1940.....	»	1951.....	44,7	1962.....	61,9
1930.....	64,3	1941.....	»	1952.....	45,4	1963.....	62,0
1931.....	63,0	1942.....	»	1953.....	46,9		
1932.....	66,0	1943.....	»	1954.....	48,5		
1933.....	67,0	1944.....	»	1955.....	48,4		

NIVEAU DE LA PRODUCTIVITÉ FRANÇAISE par rapport aux U.S.A. (U.S.A = 100 chaque année)

Etats Unis



ANNEXE III

1° L'agriculture et le IV° Plan : prévisions et réalisations.

L'agriculture est l'un des secteurs de l'activité économique où l'écart est particulièrement sensible entre les prévisions du IV° Plan et les résultats obtenus. Qu'il s'agisse de la production, des investissements ou du commerce extérieur, des distorsions sont observées que les caractères spécifiques de l'économie agricole, tels que les aléas atmosphériques, ne suffisent pas à justifier.

1° LA PRODUCTION

« Si l'on considère l'évolution depuis 1959, observe le rapport sur l'exécution du Plan, le développement de la production agricole s'est effectué jusqu'ici à un rythme plus lent que celui prévu par le IV° Plan qui correspondait à une augmentation de 30 % entre 1959 et 1965 (soit 4,5 % par an). L'augmentation effective de 1959 à 1963 est de 16,5 % ».

Le fait que, globalement, le volume de la production n'ait pas suivi le rythme prévu ne serait pas particulièrement grave s'il ne traduisait une distorsion beaucoup plus importante entre les objectifs et les résultats dans les domaines de la production végétale et de la production animale. Le IV° Plan avait prévu une augmentation de la production animale entre 1959 et 1965 nettement plus rapide que celle de la production végétale ; c'est à l'évolution inverse que nous assistons. Alors que le volume de la production végétale n'aurait dû augmenter que de 25,4 %, il s'accroîtra en fait de plus de 28 %. Alors que le volume de la production animale aurait dû, en principe, augmenter de 38 %, sa progression ne dépassera probablement pas 28 %. Le « décrochage » de la production animale, objectif essentiel de l'orientation agricole du IV° Plan, ne s'est donc pas réalisé.

PRODUCTIONS ANIMALES

C'est dans le secteur de production de la *viande bovine* que l'évolution est la plus significative et la plus préoccupante. Le plafonnement de la production (1.260.000 t en 1962 ; 1.238.000 t en 1963 ; 1.250.000 t en 1964) est tel qu'il paraît tout à fait improbable que l'objectif du IV° Plan (1.350.000 t en 1965) puisse être atteint. A ce retard de la production s'ajoute un accroissement de la consommation plus rapide que prévu.

La relative pénurie qui caractérise de ce fait le marché de la viande s'est traduite par une poussée des prix à la consommation et il est exclu que l'objectif d'exportation (350.000 t en 1965) puisse être atteint.

Porc :

Alors que l'objectif du Plan était de 162.000 tonnes pour 1965 (soit une augmentation de 32 % par rapport à 1959), l'évolution actuelle permet d'escompter un niveau de production de 123.000 tonnes en 1964 et de 130.000 tonnes en 1965. L'accroissement attendu de la production (+ 5 % par rapport à 1959) reste donc sensiblement inférieur à l'objectif du Plan (+ 32 %).

Lait :

La production s'est établie à 245 millions d'hectolitres en 1963.

Au rythme actuel de progression, les prévisions du IV^e Plan (275 millions d'hectolitres en 1965) ne seront pas loin d'être atteintes. L'objectif de 245 millions d'hectolitres, fixé par le Plan en retrait par rapport aux prévisions, serait donc largement dépassé.

Aviculture :

Les prévisions 1965 devraient se réaliser pour les œufs (+ 22 %). Elles seront loin d'être atteintes pour les volailles. Le taux d'accroissement sera en effet de l'ordre de 30 % entre 1959 et 1965, au lieu de 46 %.

PRODUCTIONS VÉGÉTALES

Céréales :

Compte tenu de l'évolution des productions céréalières en 1963 et 1964, on peut penser que les prévisions du IV^e Plan se trouveront réalisées voire dépassées pour le blé et l'orge (respectivement 126 et 75 millions de quintaux), mais qu'elles seront difficilement atteintes pour le maïs (41 millions de quintaux).

Betteraves industrielles :

La tendance à l'accroissement des rendements et à l'extension des superficies permet d'envisager un dépassement sensible des prévisions du IV^e Plan dans le domaine de la production de sucre (+ 45 %). L'évolution du marché mondial explique ce dépassement.

Vin :

La prévision du Plan pour 1965 était de 57 millions d'hectolitres. Il y a tout lieu de penser que ce chiffre sera dépassé en 1964.

Fruits et légumes :

La production de légumes devrait atteindre le volume prévu par le Plan (+ 25,5 % par rapport à 1959). Par contre, celle des fruits accusera un certain retard (+ 33 % au lieu de + 49 %).

*

* *

L'examen des principaux secteurs de production fait donc apparaître des écarts assez sensibles entre les orientations définies par le IV^e Plan et l'évolution réelle. L'impulsion que le Plan souhaitait donner à la production animale, et notamment à la production bovine, ne s'est pas produite. Il existe une distorsion très nette entre les tendances du développement de la production agricole, caractérisées par la progression plus rapide des productions végétales, et les tendances de la consommation, caractérisées par une demande sans cesse accrue de produits transformés.

Les raisons de cet échec nous paraissent être :

— *d'ordre technique* ; le progrès technique continue à jouer davantage en faveur des productions végétales ;

— *d'ordre économique* ; les agriculteurs se détournent progressivement des spéculations animales en raison de leur faible rentabilité pour se consacrer aux végétaux plus rémunérateurs ;

— *d'ordre social* ; les productions végétales exigent moins de main-d'œuvre et n'impliquent pas les servitudes très lourdes qu'impose la production animale (soin des animaux, traite, etc.).

Une véritable réorientation de notre politique agricole s'impose si nous voulons renverser cette tendance. En fonction même des facteurs que nous venons d'énumérer, les lignes de force de cette politique devraient être :

- le développement de la recherche zootechnique et de la vulgarisation ;
- l'amélioration de la rentabilité des spéculations animales par l'octroi de prix plus rémunérateurs à la production ;
- la recherche de formules nouvelles (traites collectives, etc.) tendant à rationaliser le travail et à réduire les lourdes servitudes des spéculations animales qui détournent les producteurs et spécialement les jeunes de cette activité si nécessaire.

2° LES INVESTISSEMENTS

D'une façon générale, les premières années du IV^e Plan ont été caractérisées par un développement très sensible des investissements financés avec le concours de l'Etat. La progression est particulièrement nette dans les domaines de l'enseignement agricole, de l'aménagement des structures (remembrement, S. A. F. E. R., F.A.S.A.S.A.), de la transformation des produits et de l'aménagement des circuits de distribution. Par contre, la dotation des secteurs de l'équipement rural (alimentation en eau, électrification, voirie, hydraulique, habitat...) est demeurée au niveau des prévisions initiales du IV^e Plan et parfois même au-dessous de ces prévisions. Globalement, les autorisations de programme accordées de 1962 à 1965 (5.365 millions de francs) correspondent (en francs constants) à 97,5 % des prévisions initiales (5.500 millions de francs) dans les secteurs programmés par le Plan. Mais, si l'on tient compte des programmes complémentaires ajoutés en 1962 au profit de certains secteurs (Enseignement, ...), soit 344 millions de francs, le pourcentage de réalisation par rapport aux prévisions descend à 91,8 %.

Le choix des priorités s'est exercé au détriment des investissements traditionnels de l'équipement rural.

3° LE COMMERCE EXTERIEUR

Le IV^e Plan avait opté pour une « politique exportatrice systématique » en matière de produits agricoles et alimentaires. Des résultats appréciables ont effectivement été obtenus dans ce domaine puisque, dès 1963, l'indice du volume des exportations (170 sur base 100 en 1959) approche la prévision pour 1965 : indice 180.

Cependant, le développement des exportations s'est accompagné, sous l'influence de la libéralisation des échanges, d'une augmentation très sensible des importations qui ont d'ores et déjà dépassé le volume prévu pour 1965 (indice 120 en 1963 contre 117 en 1965, sur la base 100 en 1959).

Le déficit de notre commerce extérieur de produits agricoles et alimentaires dépasse encore de ce fait 1.500 millions de francs par an. Il nous paraît inadmissible qu'un pays ayant la vocation agricole de la France ne parvienne pas à couvrir, par ses exportations, les achats extérieurs de produits agricoles et alimentaires. Il y a là un phénomène difficilement explicable, sur lequel les travaux du V^e Plan devront apporter toute la lumière et proposer les remèdes.

Cet effort s'impose d'autant plus que l'intégration de l'agriculture dans le Marché commun, si elle nous ouvre un vaste marché de 180 millions de consommateurs, aura également pour effet d'accroître la concurrence des produits en provenance des pays partenaires. A cet égard, on doit constater que la part des échanges intra-communautaires dans notre commerce extérieur ne croît que faiblement (35,5 % en 1962 ; 38,2 % en 1963). Si la C. E. E. absorbe une part croissante des ventes françaises de produits animaux, il n'en va pas de même pour les céréales. L'applica-

tion du règlement communautaire ne s'est pas traduite dans ce domaine par le développement des échanges que l'on était en droit d'attendre. La préférence communautaire n'a pas joué.

L'effort à réaliser pour développer nos exportations vers le Marché Commun s'impose d'autant plus que nous assistons à une dégradation constante de notre commerce avec la zone franc. En 1963, cette zone n'a reçu que 20 % des exportations françaises, contre 27 % en 1962. A l'importation, sa part a également diminué de 55 à 48 %.

*
* *

Ce bilan sommaire de réalisation du IV^e Plan dans l'agriculture montre combien il est difficile d'établir des prévisions en matière agricole et combien il est difficile de mettre en œuvre les mesures indispensables pour assurer le respect des objectifs que l'on s'est tracés. Une contradiction constante existe entre les impératifs de la politique conjoncturelle et les impératifs d'une planification à moyen terme. Cette contradiction a été particulièrement marquée dans le domaine de la politique agricole au cours des récentes années. Elle explique, si elle ne les justifie pas toujours, les distorsions que nous constatons entre les objectifs du IV^e Plan et les résultats acquis.

*
* *

2° Les transports et le IV^e Plan.

Les crédits accordés aux transports au titre des investissements se présentent comme suit pour la période 1962-1965 (crédits de paiement en millions de francs).

	1962	1963	1964	1965	TOTAL	PREVISIONS IV ^e Plan.	TAUX de financement.
					F courants.	F 1960.	
S. N. C. F. (infrastructure + matériel roulant)	1.415	1.475	1.600	1.750	6.240	5.990	104 %
Routes nationales (y compris les ponts sur toutes voi- ries)	481	705	858	1.237	3.281	2.904	113 %
Réseau départemental et communal	105	127	129	106	467	544	85,5 %
Voies navigables (y compris les fonds de concours)..	151	161	180	187	679	681	99,5 %
R. A. T. P.....	109	144	188	450	891	1.475	64 %
Ports maritimes (y compris fonds de concours).....	314	334	345	290	1.283	1.435	89 %
Infrastructure aéronautique (métropole)	179	191	210	228	808	850	95 %
Compagnies aériennes (achat de matériel).....	403	272	183	150	1.008	1.540	65 %

Observations.

TAUX D'EXÉCUTION DU PLAN

Pour tenir compte de la diminution du pouvoir d'achat du franc de 1960 (1) à 1965, il convient, en fait, de diviser le total des crédits budgétaires obtenus au cours de la période considérée par 1,1 environ. Ceci ramène les taux de réalisation du Plan, évalués en volume de travaux à :

S. N. C. F.....	95 %
Routes nationales	102 %
Réseau départemental et communal.....	78 %
Voies navigables	90 %
R. A. T. P.....	58 %
Ports maritimes	81 %
Infrastructure aéronautique	86 %
Compagnies aériennes	59 %

Ces différents taux de réalisation appellent quelques observations particulières pour chacun des secteurs :

1. — S. N. C. F.

L'effort principal a porté sur l'électrification et la diesélisation. On a constaté, au contraire, un certain retard en ce qui concerne l'achat de matériel roulant. De ce fait, près du tiers du parc a aujourd'hui plus de quarante ans d'âge.

L'évolution du trafic a été conforme aux prévisions avec 4,7 %. En revanche, l'objectif de réduction du déficit n'a pas été atteint.

2. — Routes nationales.

L'augmentation très rapide du trafic a conduit le Gouvernement à relever notablement les crédits de programme intéressant, en particulier, les autoroutes. Cependant, la répercussion sur les crédits de paiements reste peu sensible étant donné la durée des travaux.

Cependant, la longueur totale d'autoroutes mises en service aura été de 1962 à 1965 de 438 kilomètres, soit 17 en 1962, 107 en 1963, 136 en 1964 et 178 en 1965. D'autre part, 323 kilomètres de voies nouvelles sont, en 1964, en construction et 144 seront mises en chantier en 1965.

3. — Réseau départemental et communal.

Les crédits inscrits à ce titre ne représentent qu'un pourcentage assez faible des dépenses de modernisation (de 10 à 20 %), l'essentiel du financement étant supporté par les départements et les communes. Ceci dit, le retard pris par rapport au Plan traduit une certaine volonté du Gouvernement de freiner les travaux entrepris, estimés par lui disproportionnés avec ce qui est fait sur la voirie nationale.

(1) Date d'évaluation des travaux.

Aucun renseignement n'est donné pour la voirie urbaine, étant donné l'incertitude des chiffres, mais le montant des dépenses effectuées, à ce titre, sont sans commune mesure avec les 187 millions de crédits figurant à la tranche correspondante du Fonds routier. Plus de 200 millions, en effet, ont été dépensés dans la seule agglomération parisienne.

4. — *Voies navigables.*

Il semble que l'insuffisance des réalisations constatée dans ce domaine soit en partie due aux retards pris dans la passation de certains marchés et l'exécution de travaux. Les principales opérations ont été l'achèvement du Canal du Nord et la poursuite de la réalisation de la liaison à grand gabarit Dunkerque—Valenciennes.

Les crédits indiqués ne tiennent pas compte des dépenses engagées pour la *canalisation de la Moselle* (600 millions de 1960 à 1965) et la part revenant à la navigation dans *l'aménagement du Rhône et les barrages construits sur le Rhin*.

5. — *R. A. T. P.*

Le retard très important constaté dans ce domaine tient aux difficultés très techniques et importantes rencontrées par les entreprises soumissionnaires dans les travaux de creusement du tunnel Défense—Etoile (400 mètres réalisés en deux ans).

6. — *Ports maritimes.*

On constate également, dans ce domaine, un retard de l'ordre de 20 %, d'autant plus regrettable qu'il fait suite à une insuffisance plus importante encore constatée à l'issue du III^e Plan. Ce retard serait dû également à la difficulté d'arrêter des marchés dans des opérations où les fonds de concours relaient jusqu'à concurrence de 50 % l'effort de l'Etat.

Malheureusement, nos concurrents belges, hollandais et allemands effectuent de leur côté un effort considérable de modernisation à Gand, Anvers, Rotterdam et Hambourg.

7. — *Infrastructure aéronautique.*

La moitié des crédits intéressant ce secteur concerne l'aéroport de Paris. Le retard constaté vise, en particulier, les aides à la navigation.

8. — *Compagnies aériennes.*

L'évolution défavorable du trafic aérien international entre 1962 et 1963 et les difficultés particulières qu'ont connues les compagnies françaises en raison de l'accès à l'indépendance des pays africains ont conduit Air France et l'U. T. A. à limiter ou à étaler leurs investissements.

*
* *

La planification dans le domaine des transports.

Le secteur des transports dresse devant les planificateurs un certain nombre d'obstacles. Dans ce champ clos où les différentes techniques sont engagées dans une concurrence très vive, non sans prolongement politique et idéologique, il est difficile, sauf en matière ferroviaire, d'obtenir des statistiques et des renseignements valables ou comparables et de faire la part des intérêts et des services rendus.

Mais par sa nature même, la fonction de transporter, essentielle à la vie de la nation, relève de la notion de service public et l'intervention de l'Etat dans le domaine des transports intérieurs et extérieurs est aussi vieille que l'histoire.

Pour nous en tenir à l'histoire contemporaine, notons que dans notre pays les chemins de fer ont été conçus, dès leur création, comme un service public, même si leur exploitation était confiée à des compagnies privées, sous le régime de la concession, et que, sous la III^e République, les tentatives infructueuses peut-être, mais nombreuses et diverses en tout cas, de coordination du rail et de la route étaient une sorte de planification sectorielle avant la lettre.

Aujourd'hui, l'Etat s'efforce de concilier le principe de la rentabilité des transports et de leur équilibre financier avec la notion de service public et semble parfois balancer entre ce principe et cette notion lorsqu'ils se trouvent en contradiction.

En dépit de ces hésitations, manifestées par les Gouvernements, les transports intérieurs constituent, à n'en pas douter, un secteur dans lequel l'Etat peut se donner et a, déjà, dans une large mesure, les moyens de sa politique.

Il nous suffira, du reste, de rappeler à cet égard :

— que la totalité de l'infrastructure est directement ou indirectement entre les mains de l'Etat ;

— que l'exploitation du chemin de fer lui est étroitement subordonnée ;

— qu'il a le moyen d'agir sur l'ensemble des transports, par les subventions, la fixation des tarifs, le contingentement, la fiscalité et le crédit.

*

* *

3° Le tourisme et le IV^e Plan.

Déjà, les objectifs du III^e Plan n'avaient pas été atteints :

Gîtes ruraux	20 %	(seulement des objectifs prévus).
Equipements collectifs	35 %	(seulement des objectifs prévus).
Hôtels de tourisme (homologués).	70 %	(seulement des objectifs prévus).
Villages de vacances.....	75 %	(seulement des objectifs prévus).
Maisons familiales	80 %	(seulement des objectifs prévus).
Terrains de camping.....	90 %	(seulement des objectifs prévus).

Cette insuffisance a surtout affecté le logement des touristes : les chambres créées ne représentent que 1 % du nombre de celles offertes et les chambres modernisées 4 %. Ce sous-développement a particulièrement atteint Paris et la Côte d'Azur (20.000 chambres désaffectées en quinze ans).

*

* *

Par contre, au titre du IV^e Plan, quels ont été les résultats obtenus ?

L'effort d'équipement dans l'hôtellerie (prêts du Crédit hôtelier) :

1961.....	78.900.000 F	correspondant à 1.280 prêts ;
1962.....	122.700.000 F	correspondant à 1.663 prêts ;
1963.....	161.900.000 F	correspondant à 1.878 prêts ;
1964.....	93.500.000 F	(pour le premier semestre seulement).

TOURISME SOCIAL	EN 1960	OBJECTIFS du IV ^e Plan.	REALISATIONS effectives.
Terrains de camping.....	3.100	4 à 500 (en +)	3.200 à 3.300
Villages de vacances.....	75 à 100	50 à 75 (en +)	(chiffre inconnu)
Auberges de jeunesse.....	400	70 (en +)	666
Maisons familiales	400	100 (en +)	452
Gîtes ruraux	3.000	2.000 (en +)	5.500

L'équipement collectif des stations, surtout à partir de 1962, a connu des investissements importants. Néanmoins, pour des raisons techniques et financières, les sports d'hiver n'atteindront pas, en 1965, les objectifs du IV^e Plan, alors que les ports de plaisance se sont multipliés : 3 projets financés en 1962, 9 projets financés en 1963.

*
* *

Quelle a été l'évolution du nombre de touristes étrangers pendant la période du IV^e Plan :

1961	5.800.000 (+ 5 % par rapport à 1960) ;
1962	5.975.000 (+ 3 % par rapport à 1961) ;
1963	6.500.000 (+ 8,8 % par rapport à 1962) ;
1964	? (on prévoit + 6 % par rapport à 1963).

Mais l'élévation du niveau de vie, la généralisation et l'allongement des congés payés (encore que 47 % des Français ne prennent pas de vacances) ont amené les Français à se rendre de plus en plus à l'étranger ; c'est ainsi que, de 1962 à 1963, les dépenses des Français à l'étranger ont augmenté de 35 %, atteignant, en 1963, l'indice 215 par rapport à 1960.

Nombre de Français à l'étranger.

1961	7.092.081
1962	7.757.000 (+ 9,3 %).
1963	8.127.000 (+ 4,7 %).
1964	10.000.000 (estimation).

Ainsi donc le nombre des touristes français à l'étranger a augmenté nettement plus que celui des touristes étrangers en France.

La comparaison des deux tableaux que nous avons tenu à rapprocher pour les rendre plus « parlants » explique aisément l'amenuisement du solde positif de notre balance en devises du tourisme.

Nombre de touristes.

	Etrangers en France.	Français à l'étranger.
1961.....	5.800.000	7.092.081
1962.....	5.975.000	7.757.000
1963.....	6.500.000	8.127.000
1964.....	6.900.000 (estimation.)	10.000.000 (estimation.)

Solde de la balance touristique.

1961.....	215,6 millions de dollars.
1962.....	198 —
1963.....	120,9 —
1964.....	80 (estimation.)

La France, jadis au premier rang en Europe pour les recettes provenant des touristes américains, n'est plus qu'au troisième aujourd'hui.

*
* *

Lors de l'examen du IV^e Plan, la Commission des Affaires économiques et du Plan avait émis *un certain nombre de suggestions* concernant le tourisme :

- accentuation de l'effort en matière d'hébergement complémentaire ;
- accentuation de l'effort dans le domaine des autoroutes et des routes touristiques ;
- création d'une agence nationale de voyages (telle que la C. I. T. ou l'American Express) ;
- destinées du tourisme confiées à un département ministériel particulier.

On peut dire que, pour trois d'entre elles, ces suggestions semblent avoir été prises en considération ;

- accent mis sur le tourisme social ;
- dépassement des objectifs — modestes il est vrai — en ce qui concerne les autoroutes ;
- parution d'un fascicule budgétaire particulier.

*
* *

4° Les Postes et Télécommunications et le IV^e Plan.

L'examen du IV^e Plan (en 1962) faisait ressortir *un important retard*, tant dans le domaine des « services postaux » que des « télécommunications » (pour lesquels un masse globale de 4.500 millions de francs avait été prévue).

Services postaux :

- non-aménagement des grands centres de tri ;
- insuffisance croissante des locaux ;
- retard dans la mise en place des dispositifs automatiques de tri des lettres et paquets ;
- ralentissement dans l'installation des bureaux « muets » ;
- insuffisance de personnel et non-amélioration de leurs conditions de travail.

Il faut noter — de 1962 à 1964 — le trafic des lettres et paquets a crû de 5 % et celui des chèques postaux de 6 %.

Télécommunications :

A cet égard, notre pays était dans la situation d'un *pays sous-développé* : c'est ainsi que, sur le plan de la *densité téléphonique*, la France occupe le seizième rang dans le monde, le douzième en Europe, le cinquième de l'Europe des Six.

Il faut dire que :

— le trafic téléphonique intérieur est passé de 6.689 millions d'unités en 1962 à 7.468 millions en 1963 (soit + 11,7 %, alors que le IV^e Plan prévoyait + 6 %, de 1962 à 1965) ;

— le trafic international a connu une augmentation de + 13 % et celui du « télex » de 28 % ;

— le nombre des demandes d'installations téléphoniques n'a pas cessé de croître dans des proportions inquiétantes pour le développement des secteurs industriel et commercial :

1962 : 221.218 demandes ; 180.467 raccordements ; 159.588 demandes en instance.

1963 : 262.562 demandes ; 195.618 raccordements ; 227.532 demandes en instance.

Au 31 août 1964 : 182.664 demandes ; 120.530 raccordements ; 289.666 demandes en instance.

On doit souligner cependant que si le secteur des télécommunications absorbait, au départ, 80 % des dépenses en capital, les crédits accordés pour les trois dernières années du Plan (1962, 1963 et 1964) se sont élevés à 3.581 millions de francs contre 3.250 prévus. Dans tous les domaines (commutation automatique, commutation manuelle, transmissions...) *un très gros effort a été fait*, mais il n'arrive pas à combler un retard qui s'accroît avec des besoins dépassant largement les prévisions du IV^e Plan.

La Commission des Affaires économiques et du Plan avait laissé prévoir ce décalage et souligné que le redressement serait impossible si l'on s'en tenait strictement au programme fixé pour le IV^e Plan.

Elle avait insisté sur la nécessité de réaliser le programme initial (soit 5.500 millions) en s'étonnant que *la différence* (1.000 millions) ne puisse être supportée par le marché financier ; elle s'était étonnée également (et la Commission des Finances avec elle) de ce que les services financiers ne puissent gérer eux-mêmes les fonds déposés par leurs usagers aux Chèques Postaux et qu'ils soient obligés de les reverser au Trésor (amendement sans cesse repoussé lors des discussions budgétaires).