

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 décembre 1964.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1)
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS
DÉCLARATION D'URGENCE, portant approbation d'un rapport sur
les principales options qui commandent la préparation du
V^e Plan,

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 Bajoux, 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.) : 1154, 1183, 1184, 1185 et in-8° 279.

Sénat 52 (Session 1964-1965).

	Pages.
CHAPITRE IV. — Les variantes.....	59
I. — <i>Les variantes figurant dans le rapport sur les options du V^e Plan.</i>	59
1. — Variantes portant sur le rythme et les moyens de l'expansion	59
2. — Les variantes portant sur les finalités de l'expansion.....	66
II. — <i>Variantes mises au point par des organismes extra-parlementaires (le contre-projet du P. S. U.).....</i>	68
CHAPITRE V. — Les travaux des Assemblées.....	70
I. — <i>Modifications apportées par le Gouvernement après l'avis formulé par le Conseil économique.....</i>	70
II. — <i>Les options du V^e Plan devant l'Assemblée Nationale.....</i>	74
III. — <i>Les travaux de la Commission.....</i>	76
A. — Les auditions.....	77
B. — Les observations des Commissaires.....	84
Conclusions. — Difficultés. Contradictions. Limites	86
I. — <i>Difficultés et contradictions.....</i>	86
II. — <i>Les limites à la planification.....</i>	88
1. — Incidences du Plan de stabilisation.....	89
2. — Tendances à la déplanification.....	89
3. — Intégration européenne.....	91
Amendement	96
* * *	
Notes complémentaires	98
I. — <i>Aspects sectoriels du V^e Plan.....</i>	99
A. — L'agriculture	99
B. — L'énergie	101
C. — Les industries.....	109
D. — Le commerce.....	112
E. — Les transports.....	113
F. — Les Postes et Télécommunications.....	116
G. — Le tourisme.....	117
H. — La construction de logements.....	118
I. — Les D. O. M. et les T. O. M.....	121
II. — <i>L'aménagement du Territoire.....</i>	123
III. — <i>Les facteurs exogènes.....</i>	127
A. — Les dépenses militaires.....	127

	Pages.
B. — L'aide aux pays sous-développés.....	131
1. — L'effort actuel de la France.....	132
2. — L'effort comparé des autres pays.....	135
3. — La répartition de l'aide française.....	137

*

* *

Annexes.

ANNEXE I. — <i>Comparaison des taux annuels de croissance entre le IV^e et le V^e Plan.....</i>	142
ANNEXE II. — <i>Variations du P. N. B. et de ses composantes.....</i>	143
ANNEXE III. — <i>Épargne nationale brute et investissement.....</i>	144
ANNEXE IV. — <i>Épargne nationale, investissement intérieur et balance des comptes.....</i>	145
ANNEXE V. — <i>Analyse de l'avis du Conseil économique.....</i>	146
ANNEXE VI. — <i>Extrait de la déclaration du Premier ministre, le 26 novembre 1964, devant l'Assemblée Nationale.....</i>	148

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Pour la première fois, le Parlement est amené à se prononcer sur les orientations fondamentales qui doivent commander l'élaboration du Plan et conditionner, dans une certaine mesure, l'avenir de notre pays jusqu'en 1970 et même au-delà.

Est-il besoin de souligner l'importance et la complexité des problèmes qui vont être débattus ?

Nos délibérations, qui font suite à celles du Conseil Economique et Social et de l'Assemblée Nationale, bien loin d'être affaiblies dans leur intérêt par ces débats antérieurs, y trouvent d'utiles précisions qui permettent d'avancer sur le chemin de la connaissance et d'une meilleure appréhension des choses.

Important, ce débat est cependant limité dans son objet : *il ne s'agit pas d'approuver le V^e Plan, mais les options qui commanderont sa préparation.* Lorsque la terre aura accompli sa révolution annuelle, nous nous retrouverons les uns et les autres pour examiner le V^e Plan lui-même et vérifier si l'arbre a tenu, dans ses fruits, la promesse des fleurs.

*
* *

Mais, tout d'abord, *qu'est-ce que la planification ?*

Question trop ambitieuse et trop sommaire à la fois, à laquelle, cependant, il faut bien tenter de répondre.

La planification peut se définir comme une opération technique et politique, plus ou moins poussée selon les circonstances et les conceptions, et qui s'analyse en une chaîne de mécanismes se commandant les uns les autres : information, prévision, fixation d'objectifs, incitations, obligations.

Aucune nation, industrielle ou même en voie d'industrialisation, ne peut se passer d'informations statistiques ou simplement de fait, dont les chefs d'entreprise puissent tirer les conséquences dans leur comportement quotidien et pour leurs projets d'avenir.

C'est là un minimum qui s'impose à toutes les économies modernes.

Si ces diverses informations sont réunies et confrontées, si elles donnent lieu à un travail de réflexion de la part des techniciens, elles peuvent permettre d'établir des prévisions plus ou moins détaillées, à plus ou moins longue échéance.

Il y a alors un début de planification.

Pour que ces prévisions prennent plus de valeur, il est utile et même nécessaire qu'elles soient étayées par une confrontation des points de vue des fonctionnaires et de ceux des agents de production.

Elles peuvent ainsi servir de base à l'établissement d'objectifs plus ou moins détaillés de production et de consommation : on passe alors du stade du probable à celui du souhaitable.

Mais pour que la réalité des faits entérine ces objectifs, il ne semble pas suffisant de tabler sur la perfection des prévisions. Il est utile, il est nécessaire qu'il existe une action structurelle et une action conjoncturelle du Gouvernement menées dans le cadre d'un Plan.

La France a choisi, en 1946, la voie du plan élaboré au stade national, non pas comme une simple stratégie du développement défini en termes généraux, mais comme un ensemble cohérent qui manifeste l'interdépendance des phénomènes économiques et peut permettre de corriger les déséquilibres éventuels.

De bons esprits non dénués de malice se sont demandé si la croissance de l'économie française, depuis quinze ans, avait été réalisée grâce au Plan ou malgré lui. Ce n'est pas le lieu de rechercher quelle est la part de la planification française dans la croissance constatée. Qu'il suffise de préciser, selon la formule de M. Massé, que le Plan joue au moins comme « réducteur d'incertitude » et qu'adopter un objectif de croissance étayé par un certain nombre d'orientations précises aboutit à faire entrer le futur dans les décisions du présent. Cet état de chose influence sans nul doute les règles du marché, les mécanismes institutionnels et les décisions

des pouvoirs publics, même si ceux-ci, dans l'action quotidienne, sont parfois plus sensibles à la conjoncture qu'aux perspectives à long terme.

*
* *

Après ces observations générales, votre Rapporteur tient à souligner *les innovations* qui marqueront le V^e Plan et trouvent déjà leur point d'application au stade des options.

1^o Innovation de procédure.

La loi du 4 août 1962 portant approbation du IV^e Plan a introduit une importante innovation de procédure en soumettant au Parlement les principales options qui commanderont la préparation des plans futurs.

A. — LE PARLEMENT ET LES QUATRE PREMIERS PLANS

Pour mieux apprécier cette innovation, mise en œuvre pour la première fois dans la préparation du V^e Plan, il n'est pas superflu de faire un bref historique du rôle du Parlement dans l'élaboration des différents plans et le contrôle de leur exécution depuis la seconde guerre mondiale.

Le I^{er} Plan de modernisation et d'équipement, qui devait s'appliquer initialement de 1947 à 1950 et fut prolongé jusqu'en 1953 en raison du Plan Marshall (1), a été établi par le Commissaire général du Plan, M. Jean Monnet, en exécution d'un décret du 3 janvier 1946 qui avait prescrit l'établissement d'un « premier plan d'ensemble pour la modernisation et l'équipement de la Métropole et des Territoires d'Outre-Mer ». Dès l'origine, le Plan fut une œuvre collective : « les propositions présentées », indiquait M. Jean Monnet, « résultent d'un travail collectif auquel ont participé plus de mille Français de toutes origines ; je tiens à remercier ici les

(1) Programme de relèvement européen mis en œuvre à partir de 1948 par les Etats-Unis et dont l'idée avait été lancée par le Général Marshall, le 5 juin 1947, devant l'Université de Harvard.

fonctionnaires, les représentants des syndicats ouvriers, les industriels, les agriculteurs, les experts, sans lesquels cette tâche n'aurait pu être entreprise et menée à bien » (1).

Mais ce premier pas de la France sur le chemin de la planification fut accompli sans la participation du Parlement, très occupé à cette époque par l'élaboration de la Constitution de la IV^e République. Le projet présenté par M. Jean Monnet, soumis au Conseil des Ministres, fit seulement l'objet d'un décret du 16 janvier 1947.

Le II^e Plan (2), au contraire, qui s'est appliqué de 1954 à 1957, a été soumis à l'approbation du Parlement, à vrai dire tardivement puisque la loi l'approuvant n'a pu être promulguée que le 27 mars 1956, alors qu'il était en application depuis plus de deux ans. Il ne s'agissait d'ailleurs pas d'un document législatif ordinaire, mais d'un texte de trois articles portant approbation d'un important document annexe exposant la situation économique de la France, les objectifs visés et les crédits nécessaires pour les atteindre. Toutefois, la loi d'approbation prévoyait, en outre, dans son article 2, l'élaboration des lois-programmes concernant les secteurs du Plan et comportant des engagements pluri-annuels. Enfin, dans son article 3, elle disposait que, chaque année, était communiqué au Parlement, avant le vote du budget, un rapport du Commissaire général rendant compte des conditions d'exécution du Plan, des résultats obtenus et des difficultés rencontrées. Ainsi étaient précisés certains moyens d'exécution du Plan et rendu possible le contrôle du Parlement sur cette exécution.

Le III^e Plan, qui s'est appliqué à la période 1958-1961, prend l'allure d'un plan général de développement, forme qui sera confirmée par le IV^e Plan ; mais, comme pour le I^{er} Plan, le Parlement n'est pas consulté, les circonstances politiques du moment, et notamment le régime d'exception qui a marqué la naissance de la V^e République, ayant amené le Gouvernement à le publier par décret, le 19 mars 1959.

(1) Ce I^{er} Plan se limitait aux secteurs de base et fixait essentiellement pour les houillères, l'électricité, la sidérurgie, les cimenteries, le machinisme agricole et les transports des objectifs de capacité de production, ainsi que des propositions pour les investissements jugés nécessaires à leur modernisation.

Déjà, le Commissariat général du Plan de l'époque précisait : « La hausse continue des prix crée une inquiétude qui, si elle n'était pas rapidement dissipée, rendrait tout redressement impossible. De toutes les conditions nécessaires à la réalisation du Plan, il n'en est pas de plus fondamentale que la stabilité des prix et de la monnaie ».

(2) Le II^e Plan a englobé l'ensemble de l'économie française et proposé en outre un programme d'action et de réforme ayant pour but d'équilibrer les marchés, de faire baisser le niveau des prix, d'accroître la productivité et de lutter contre l'insuffisance des revenus d'une partie de la population.

Ce III^e Plan a d'ailleurs été complété, pour la période 1960-1961, par un « plan intérimaire » répondant à une accélération de l'expansion et à un effort accru d'investissements et rajustant certaines prévisions. Pas plus que le document initial, le document complémentaire ne fut soumis à l'approbation législative du Parlement.

Avec le IV^e Plan au contraire, on en revient au contrôle parlementaire tel qu'il avait fonctionné pour le II^e Plan (1).

Certes, la procédure d'approbation parlementaire n'a été menée à terme qu'au milieu de l'année 1962, alors que le IV^e Plan avait commencé à s'appliquer depuis le début de l'année. Il y a néanmoins un progrès considérable par rapport à la loi d'approbation du II^e Plan qui était intervenue avec plus de deux ans de retard et avait, de ce fait, perdu beaucoup d'intérêt.

B. — LA NOUVELLE PROCÉDURE D'EXAMEN DU PLAN

La loi n° 62-900 du 4 août 1962 portant approbation du IV^e Plan comporte un article 2 ainsi conçu :

« Le Gouvernement soumet au Parlement, avant d'adresser au Commissaire général du Plan ses directives, un projet de loi portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du Plan dans le cadre de l'aménagement du territoire, et notamment celles qui concernent :

- « — l'expansion de l'économie ;
- « — la répartition de la production intérieure brute entre investissement et consommation ;
- « — la structure souhaitable de la consommation finale ;
- « — l'orientation de la politique sociale, ainsi que celle de la politique régionale. »

Ainsi, désormais, chaque plan vient en débat deux fois devant le Parlement : une fois au moment de la discussion des orientations générales, une fois, comme pour le IV^e Plan, au stade de l'approbation du document définitif.

D'ailleurs, le Ministre des Finances et des Affaires économiques, confirmant les déclarations du Premier Ministre, avait précisé, lors

(1) Ce « Plan de développement économique et social est approuvé comme cadre des programmes d'investissements pour la période 1962-1965 et comme instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès social » par la loi du 4 août 1962. Il met notamment l'accent sur l'amélioration de la condition des catégories les plus défavorisées de la Nation (vieillards, chargés de famille, rapatriés, agriculteurs-exploitants, artisans familiaux, salariés à bas revenus) et sur l'accélération du progrès économique et social des régions sous-développées.

de l'examen du projet de loi d'approbation, les conditions dans lesquelles le Gouvernement se proposait d'associer le Parlement à la préparation du V^e Plan :

« Le Gouvernement se propose d'ouvrir devant le Parlement un large débat avant même l'élaboration du V^e Plan, aussitôt après les premières études, de façon à déterminer les orientations générales qui seront retenues par ce Plan. Pour que ce débat ait un sens véritable, il conviendra que le Gouvernement — et il s'y engage — dépose sur le bureau des Assemblées, après les études préliminaires et après les consultations, notamment celle du Conseil économique et social, un rapport dans lequel il résumera les lignes directrices, *les lignes de force qu'il se propose de donner au V^e Plan avec les alternatives ou les variantes qu'il pourra juger souhaitables ou possibles et sur lesquelles il vous consultera*. Ce débat permettra la confrontation des points de vue entre le Parlement et le Gouvernement qui sera ainsi en mesure d'en dégager un certain nombre de leçons dont il s'inspirera dans les directives qu'il adressera ultérieurement au Commissaire du Plan pour la mise en route des travaux d'élaboration proprement dits (1). »

C. — LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE 1962

Cette nouvelle intervention du Parlement au stade des orientations générales entraîne bien évidemment une modification de la méthode de préparation du Plan. Pour que le débat parlementaire sur les différentes orientations possibles à donner au V^e Plan puisse être clair et concluant, il fallait que soient présentées au Parlement un certain nombre de variantes à la fois simples et significatives et qui puissent faire l'objet d'un débat utile. S'il est indispensable, en effet, d'éviter de passer, au cours de ce premier débat, du stade des orientations générales au stade du contenu détaillé des programmes d'investissements, encore faut-il qu'un certain nombre de variantes suffisamment précises permettent un choix clair et utile, et que le Parlement puisse décider, avant que soient déterminés les objectifs détaillés, comment seront répartis les fruits de l'expansion.

Peut-on dire que le document soumis au Parlement répond à la fois aux dispositions de la loi de 1962 et aux promesses gouvernementales ?

Votre Rapporteur tient, en premier lieu, à souligner *la qualité du rapport* sur les principales options du V^e Plan (tome II), ainsi que du premier rapport de la Commission nationale de l'aménagement du Territoire (tome IV). Celui-ci constitue une annexe du premier document qui s'en est largement inspiré, mais seul ce dernier est soumis à l'approbation du Parlement.

(1) J. O. Débats, Assemblée Nationale, 2^e séance du 21 juin 1962, page 1913, 1^{re} colonne.

Trouvons-nous dans ce document les variantes et les alternatives souhaitables ou possibles ?

Le rapport répond certes aux exigences de la loi : il propose une esquisse de croissance de 5 % par an et précise les options proposées par le Gouvernement pour l'emploi des ressources disponibles sur cette base. Il compare cette esquisse à celle qui résulterait d'un taux de croissance fixé à 4 % par an et donne les raisons qui la rendent inopportune. Par contre, il se borne à écarter l'hypothèse de croissance plus forte sans en donner une esquisse chiffrée. Ce n'est pas le lieu, dans cette introduction, d'examiner plus avant ce problème des variantes. Votre Rapporteur, sans grande originalité, car l'observation a été faite déjà à diverses reprises, eût personnellement souhaité, étant ami des chiffres, disposer d'une présentation chiffrée de l'hypothèse de croissance forte, éventuellement assortie de considérations faisant « apparaître les lumières » sans dissimuler « les ombres... » (1). Indépendamment des variantes concernant le rythme de l'expansion, le rapport évoque les variantes concernant les moyens de l'expansion (population active, investissement productif) et celles portant sur la finalité de l'expansion : réduction de la durée du travail, augmentation de la consommation privée ou des investissements sociaux, action sur les revenus. Incontestablement, ces études mettent le Parlement à même de mieux mesurer à la fois la sensibilité des équilibres : ressources, emplois, investissement, consommation, par exemple, ou l'incidence d'une modification particulière : la réduction de la durée du travail sur l'expansion.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan n'aurait donc que de bien légères observations à présenter si le Commissariat du Plan n'avait été obligé de travailler dans le cadre d'une épure dont les lignes avaient été tracées à l'échelon le plus élevé. Il s'agit de la fixation hors plan du niveau des dépenses militaires et de l'aide au tiers monde. Or, si ces « emplois » sont pour le Commissaire général du Plan des données exogènes qu'il ne lui appartient pas de discuter, ils constituent précisément pour le Parlement des options fondamentales à propos desquelles doit se manifester son approbation ou sa réprobation. Votre Rapporteur sera donc amené à évoquer ces « données exogènes » lors de l'examen des options proposées.

(1) Cf. intervention de M. Massé à l'Assemblée Nationale, le 24 novembre 1964, J. O. 25 novembre, page 5542, 1^{re} colonne.

Enfin, pour en terminer avec les questions de procédure, votre Commission a cru bon de poser d'un mot la question du calendrier. La session budgétaire est peu propice à l'assimilation par les députés et sénateurs des quelque trois cent cinquante pages des quatre volumes communiqués au Parlement. Et c'est infiniment regrettable à la fois en raison de la haute tenue intellectuelle de ces documents et de la nécessité pour les élus de prendre position en toute connaissance de cause. La suggestion de M. Juskiwenski à l'Assemblée Nationale, d'examiner les options des futurs plans au cours d'une session extraordinaire, n'a pas rencontré l'adhésion de M. le Premier Ministre, peu sensible à la précipitation dans laquelle se déroule le débat actuel, enserré étroitement entre le budget et la loi-programme militaire. Au prix d'un bon travail préparatoire dans les commissions des deux Assemblées, point ne serait besoin de modifier la Constitution, dont l'article 29 (1) pourrait être utilisé.

Cette solution pourrait d'autant plus être retenue que, le Plan étant devenu quinquennal, la session extraordinaire dont il est question aurait lieu une fois tous les cinq ans.

2° Innovations de méthode.

La première et légère nouveauté en ce domaine est la prolongation d'une année de la périodicité du Plan qui devient quinquennal, comme nous venons de l'indiquer. Cette périodicité présente l'avantage de faire coïncider la fin du V^e Plan avec celle de la période transitoire du Marché commun et l'avenir nous dira si la période quinquennale est préférable au rythme quadriennal. La plus grande complexité de la procédure et des méthodes d'élaboration, notamment en ce qui concerne la régionalisation, rend certes logique cette évolution et votre Commission s'y est montrée favorable même si l'aléa des prévisions et des hypothèses sur lesquelles reposent les objectifs du Plan s'en est trouvé particulièrement accru.

Pour résoudre les conflits éventuels entre le Plan et la réalité, on pourrait faire application du « plan glissant » ou « plan revol-

(1) Art. 29. — Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier Ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée Nationale, sur un ordre du jour déterminé.

Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'Assemblée Nationale, le décret de clôture intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard douze jours à compter de sa réunion.

Le Premier Ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture.

ving », réélaboré chaque année pour une période annuelle. Cette méthode, qui est utilisée en France par le Commissariat à l'Energie Atomique, présente l'inconvénient, s'agissant de l'économie dans son ensemble, de placer le pays dans un état de revision continuelle qui risque de faire peser un doute sur la volonté de réalisation des objectifs. Aussi cette méthode n'a-t-elle pas été retenue. Par contre, une des innovations du V^e Plan consiste à mieux assurer l'atteinte des objectifs proposés par la mise en place d'indicateurs d'alerte ou « clignotants ». La stratégie économique serait donc liée non pas à un calendrier, mais à l'apparition d'aléas suffisamment sérieux pour appeler une réaction. Seraient ainsi définis à l'avance certains seuils inflationnistes (taux trop élevé de hausse des prix, dégradation excessive de la balance commerciale ...) ou récessionnistes (chômage élevé, taux d'expansion trop bas) dont le franchissement marquerait conventionnellement l'entrée de l'économie dans une zone critique et amènerait automatiquement un processus d'examen et de décision qui resterait discrétionnaire.

Se situant toujours dans la durée, votre Rapporteur tient, en outre, à rappeler « que le terme du Plan ne représente pas un but final, mais marque une étape dans un processus continu et qu'on doit également situer le Plan dans un passé récent et dans une vue d'avenir toujours plus large » (1). Le Conseil Economique et Social avait demandé que le V^e Plan soit restitué dans une vue d'ensemble à plus long terme, allant jusqu'en 1985. Certes depuis le III^e Plan, la planification avait été éclairée par des projections destinées à fournir des éléments d'appréciation pour certaines décisions engageant l'avenir au-delà de l'année terminale du Plan. L'horizon 65 s'était ainsi profilé derrière le III^e Plan et l'horizon 70 derrière le IV^e. Les études du V^e Plan ont accentué ce caractère prospectif en reportant à une date plus lointaine l'horizon envisagé. Dans l'esprit de ces études, l'objet de la recherche est le visage de la France « vers 1985 plutôt qu'en 1985 », c'est-à-dire à une époque qui marquera l'écoulement d'une génération entière à partir du début de la décennie 60.

Indépendamment des innovations concernant l'insertion du Plan dans le temps, deux autres « nouveautés » fondamentales apparaissent, l'une au stade d'élaboration et d'exécution du Plan, l'autre au premier stade seulement : programmation en valeur et variantes.

(1) Cf. le rapport de M. Halff au Conseil Economique et Social (23 et 24 octobre 1963, J. O., Avis et Rapports, 7 décembre 1963).

Sur l'encadrement de l'esquisse proposée par le Gouvernement par diverses variantes portant sur le rythme de l'expansion et sa finalité, votre Rapporteur a déjà été amené à formuler l'opinion de la Commission au point de vue de la conformité de la procédure suivie au regard des exigences de la loi. La question sera reprise sur le fond quand sera abordé le problème des choix.

Par contre, il faut souligner l'apparition dans le V^e Plan d'un essai de programmation en valeur qui fait suite à la proposition du Commissaire Général du Plan, lors de la Conférence des revenus. Cette programmation indicative en valeur doit faire ressortir les orientations pour les grandes masses de revenus, salaires, prestations sociales, revenus agricoles et profits, ainsi que les conditions de l'équilibre entre l'épargne et l'investissement, d'une part, les recettes et les dépenses publiques, d'autre part. Cette programmation constitue la base de la politique des revenus, puisqu'elle détermine les incidences sociales de la répartition des fruits de l'expansion.

Le projet qui nous est soumis marque donc une mutation importante, tant par la saisine du Parlement sur les options qui commandent la préparation du V^e Plan que par le contenu même du rapport soumis par le Gouvernement.

Pour essayer de clarifier les questions, votre Rapporteur a cru bon d'exposer en premier lieu les principes admis, données reconnues et hypothèses de base qui constituent en quelque sorte l'environnement et le soubassement du Plan.

Viennent ensuite les options proposées par le Gouvernement, tant dans le cadre de la programmation en valeur que dans celui de la planification en volume, sans faire abstraction des dépenses militaires, ni de l'aide au Tiers-Monde.

Puis seront examinés les moyens d'atteindre les objectifs envisagés, les difficultés prévisibles et les contradictions, ainsi que les limites à la planification.

Enfin, votre Rapporteur vous indiquera les conclusions auxquelles la Commission est parvenue.

CHAPITRE I

HYPOTHÈSES ET DONNÉES DE BASE

L'ensemble du Rapport sur les options du V^e Plan repose sur la reconnaissance de trois impératifs : la poursuite de l'expansion, le maintien de la stabilité et la recherche du plein emploi. En marquant sa préférence pour un taux d'expansion de la production intérieure brute avoisinant 5 % par an, le Gouvernement a tenu à concilier dans la définition de la politique de croissance, la recherche du plein emploi de nos ressources matérielles et humaines et le maintien de la stabilité indispensable, notamment pour que réussisse et se développe l'expérience de libéralisation que nous menons dans l'Europe des Six. C'est précisément la consultation des indicateurs d'alerte qui doit permettre de savoir si l'équilibre ainsi envisagé est réellement maintenu.

La proclamation d'une volonté d'expansion dans la stabilité et le plein emploi ne fait d'ailleurs que réaffirmer, à l'échelon national, les principes fondamentaux de toutes les politiques économiques à moyen terme pratiqués par les Etats et inscrits dans les grandes chartes économiques du monde occidental.

Ainsi, le préambule du Traité de Rome souligne que les Etats signataires assignent « pour but essentiel à leurs efforts l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples », reconnaissent que « l'élimination des obstacles existants appelle une action concertée en vue de garantir la stabilité dans l'expansion, l'équilibre dans les échanges et la loyauté dans la concurrence ». De même, l'article premier de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économique (O. C. D. E.) affirme que cette institution internationale a pour objectif de « réaliser la plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres tout en maintenant la stabilité financière... ».

L'importance de tels impératifs n'a pas échappé au Premier Ministre, M. Georges Pompidou, lors de son intervention du 24 novembre 1964 devant l'Assemblée Nationale. On est toutefois étonné en constatant que le triptyque auquel le Plan se réfère est amputé, pour le Premier Ministre, d'un élément : le plein emploi, et devient ainsi un simple diptyque. Est-ce à dessein ou par oubli que deux impératifs seulement sont proclamés : l'expansion et la stabilité ?

*
* *

Indépendamment de ce postulat de base, il convient de signaler, également, l'existence de *trois séries de données* qui, en raison de leur existence même et de leur importance, s'imposent aux rédacteurs du Plan et impliquent certains choix :

— *une donnée institutionnelle* : l'existence de la Communauté économique européenne et l'ouverture des frontières douanières ;

— *une donnée géographique* : l'existence de déséquilibres régionaux qui mettent en péril l'expansion économique de notre pays ;

— *une donnée économique* : l'état de réalisation du IV^e Plan et la situation économique de la France au point de départ du cinquième.

I. — UNE DONNÉE INSTITUTIONNELLE

L'existence de la Communauté économique européenne et l'ouverture des frontières économiques :

1. — Depuis le IV^e Plan, dont les rédacteurs avaient déjà souligné l'originalité et l'importance « dans un pays aux frontières ouvertes », les frontières n'ont cessé de s'ouvrir et le mouvement de libéralisation s'est poursuivi dans une double perspective : la réalisation progressive du Marché commun — qui est à la fois une union douanière et une union économique — et la réduction de nos tarifs douaniers à l'égard des pays tiers avec la mise en vigueur partielle du tarif extérieur commun et la « négociation Kennedy » dans le cadre du G. A. T. T.

Ainsi, l'économie française dans ses relations avec l'extérieur évoluera pendant la période 1966-1970 dans un cadre profondément transformé. Comme nous l'avons déjà noté, l'application par étapes

du tarif extérieur commun se traduira par une diminution de notre protection douanière vis-à-vis des pays tiers et ouvrira notre économie sur le monde dont nous sommes déjà de plus en plus solidaires par le développement de nos échanges extérieurs. Mais le fait essentiel sera constitué par la réalisation complète de l'Union douanière à l'intérieur du Marché commun : le 1^{er} janvier 1970, les droits de douane entre les six pays seront abolis et le programme d'action de la Communauté pour la deuxième étape de la période transitoire a même proposé la date du 1^{er} janvier 1967. De toute façon, le développement des échanges intracommunautaires poursuivra sa marche inéluctable.

Or, dès 1963, le montant cumulé de nos importations en provenance et de nos exportations à destination de nos partenaires du Marché commun a dépassé 10 % de notre revenu national. Notre commerce avec les pays de la Communauté constitue une fraction importante de notre activité et comme il devient progressivement du commerce intérieur, tout en échappant de plus en plus à la souveraineté nationale, il constituera, dans la période de cinq ans qui va suivre, un élément indépendant de l'action du Plan qui rendra la prévision et l'action plus difficiles et apportera un surcroît d'incertitude dans l'exécution.

2. — Le développement de l'Union douanière et la création progressive d'une union économique entre les six membres de la C. E. E. imposent à notre économie un certain nombre de contraintes :

Le volume des exportations — et surtout des importations — est indépendant de tout contrôle national. Des déséquilibres peuvent ainsi se produire dans notre balance du commerce et ces déséquilibres seront d'autant plus redoutables qu'ils seront plus difficiles à corriger dans le contexte du Marché commun par des mesures spécifiques dont beaucoup y sont désormais interdites.

Dans l'action sur l'économie interne, certaines pratiques sont prohibées ou réglementées. Il en est ainsi, par exemple, des techniques d'intervention susceptibles de fausser la concurrence, comme les aides ou subventions affectées « sélectivement » à la réalisation des objectifs du Plan. Le souci de ne pas déroger aux principes économiques de la Communauté économique européenne explique, dans une certaine mesure, la transformation du système des aides à la décentralisation : au mécanisme du « coup par coup » a été substitué un système d'aides forfaitaires ;

Certaines décisions ne relèvent plus uniquement de la compétence française dans les secteurs qui font l'objet de politiques communes : il en est ainsi, par exemple, pour le secteur agricole.

3. — Cette situation nouvelle impose donc à la planification française d'inscrire dans le Plan de développement — au titre des impératifs dictés par les faits et non au titre des options délibérément choisies — la nécessité d'équilibrer nos échanges par une promotion des exportations et de maintenir l'évolution de nos prix dans des limites compatibles avec celles des autres pays. Il n'est pas vain de dire que l'amorce de politique conjoncturelle commune — scellée par les recommandations du Conseil des Ministres de la C. E. E. du 14 avril 1964 — constitue une donnée de fait qui s'impose à tout planificateur à l'échelon national.

II. — UNE DONNÉE GÉOGRAPHIQUE

Les déséquilibres régionaux qui risquent de compromettre l'expansion économique :

1. — L'accentuation des déséquilibres régionaux est un phénomène général dans l'Europe des Six : à cet égard, le Rapport sur les options du Plan souligne à juste titre le contraste entre les régions centrales de la C. E. E. et ses régions périphériques. Ainsi, la Communauté des Six présente schématiquement une région forte constituée par la zone située au Nord du continent autour du bassin du Rhin et de ses affluents et du bassin de l'Escaut, les régions septentrionale, méridionale et parisienne de notre territoire, ainsi que la zone située au Nord de l'Italie.

L'opposition entre l'économie à dominante industrielle de la partie septentrionale de notre pays et de la partie à prédominance agricole se retrouve dans les trois grands pays de la Communauté : c'est le cas pour l'Allemagne avec le Wurtemberg et la Bavière, pour l'Italie avec le Mezzogiorno et, pour la France, pour les régions situées à l'Ouest de la ligne le Havre—Marseille.

2. — Le déséquilibre régional se présente avec une particulière gravité pour la France, puisque les dix régions qui composent la partie Ouest de notre pays et qui représentent 56 % de son territoire contiennent 37 % de sa population, fournissent 24 % des emplois industriels ; les écoles d'ingénieurs qui sont implantées sur

cette partie du territoire n'ont formé que 12 % du total des élèves ingénieurs. Seule peut-être, la Corse — département que votre Rapporteur à quelques raisons de bien connaître — se heurte à des difficultés plus aiguës : aux problèmes de sous-équipement que doivent résoudre les départements du continent s'ajoute, en l'occurrence, une caractéristique supplémentaire : l'insularité.

3. — Enfin, il est à noter que la réalisation du Marché commun entraînant la suppression des frontières économiques entre les six partenaires du Traité de Rome, risque de cristalliser — sinon de renforcer — les inégalités régionales en favorisant, selon un processus cumulatif bien connu des économistes, le renforcement de la solidarité économique des régions centrales de l'Europe des Six déjà équipées, au détriment des zones périphériques.

C'est à ces déséquilibres régionaux, dont la réduction relève d'une politique correctrice de l'Etat que se réfère un mémorandum récent de la Commission de la C. E. E. :

« Les diversités d'origine historique font que les différentes régions ne se trouvent pas dans des conditions de départ identiques, si bien que la réalisation du Marché commun doit, tout d'abord, faire craindre un renforcement des écarts existants. La tâche mise en relief dans le Traité, qui consiste à assurer un développement harmonieux de la vie économique à l'intérieur de la Communauté et une expansion économique constante et équilibrée, ne saurait être accomplie sans une politique régionale active.

« A cet égard, la mobilisation des grandes réserves de productivité dans les régions encore économiquement peu développées, pourra particulièrement contribuer à accélérer la croissance économique et à accroître le produit national d'ensemble. »

La politique d'aménagement du territoire se présente donc comme un impératif imposé par une situation de déséquilibre dont le danger est reconnu non seulement par nos pouvoirs publics, mais encore par les instances européennes les plus qualifiées et se trouve du reste aggravé par le développement du Marché commun.

III. — UNE DONNÉE ÉCONOMIQUE

L'état d'exécution du IV^e Plan et la situation économique au point de départ du V^e Plan :

1. — A ce point de notre rapport, nous devons également considérer comme *donnée de fait* la situation économique telle qu'elle se présente et s'impose au point d'aboutissement du IV^e Plan et au seuil du V^e, même si le Plan a précisément pour vocation d'agir sur elle et de la transformer. Encore convient-il de préciser ce qu'on doit entendre par « point d'aboutissement du IV^e Plan ». S'agit-il d'un point d'aboutissement *théorique*, tel qu'il avait été fixé dans le IV^e Plan lui-même et avant que n'interviennent les diverses mesures de stabilisation du mois de septembre 1963, ou s'agit-il, plus exactement, du point d'aboutissement *réel* du IV^e Plan, révisé par les effets du plan de stabilisation ?

Selon les renseignements qui nous ont été communiqués par les rédacteurs du V^e Plan, le niveau de la production de 1965 — point de référence pour le V^e Plan — est celui qui est évalué et prévu par le budget économique pour 1965.

*
* *

Quelle que soit la valeur de l'interprétation donnée par le Gouvernement à la notion de « niveau économique 1965 », il n'en est pas moins nécessaire de brosser un rapide tableau de la situation économique française à quelques mois de l'élaboration définitive du V^e Plan. Cette élaboration, en effet, ne peut pas ne pas tenir compte de l'évolution — de l'investissement et de la consommation — du commerce extérieur et du niveau de la population active.

2. — *Consommation et investissements.* — On constate, en premier lieu, que si la production intérieure brute a évolué au rythme prévu par le IV^e Plan (17,7 % pour une prévision de 17,4 %), des distorsions apparaissent entre consommation et investissements.

Il était, en effet, prévu que, de 1962 à 1964, la consommation progresserait de 16,4 % : en fait, elle s'est accrue de 19,5 %. On constate d'ailleurs que, dans le dépassement de ces prévisions, les particuliers ne sont pas responsables (niveau 119,3 au lieu de 116,4, mais consommation par tête conforme aux prévisions), tandis que la consommation des administrations a largement dépassé les prévisions (22,2 % au lieu de 15,8 %).

Si nous examinons les investissements, nous constatons une évolution inverse : ils auraient dû progresser de 22,5 % ; ils n'ont augmenté que de 21,3 %. Cette différence, apparemment minime, ne prend tout son relief que si nous considérons l'évolution des véritables investissements productifs, ceux des entreprises : à cet égard, les résultats sont nettement en retrait sur les prévisions.

Les investissements productifs, qui avaient progressé en valeur de 11,6 %, n'ont plus progressé que de 7,4 % en 1962, de 4,4 % en 1963 et ils progresseront moins encore — s'ils progressent ! — en 1964.

Mais pour les investissements productifs des seules entreprises privées, la chute est encore plus nette. Nous étions en 1961 plus haut que l'ensemble des investissements productifs, à 14,7 %, en 1962 à 9,7 %, en 1963 à 2,8 %, et les enquêtes de l'I. N. S. E. E. nous disent que, selon les chefs d'entreprises, pour 1964, on sera, en valeur, au niveau de 1963, ce qui veut dire, étant donné la hausse des prix, que l'on sera en volume à un niveau inférieur de 4 ou 5 % à celui de l'année précédente.

3. — *Les échanges extérieurs.* — En ce qui concerne les échanges extérieurs, on prévoyait 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.

4. — *Le niveau de la population active.* — Si, depuis 1954 jusqu'en 1962, le volume de la population susceptible d'être employée n'a pas subi de changement notable et est resté stable autour de 19.200.000, un certain accroissement s'est produit depuis 1962 sous l'action conjuguée de facteurs tels que :

- l'accroissement naturel de la population ;
- le retour des Français d'Afrique du Nord ;
- l'immigration.

La population active sera de 19.800.000 en 1965, point de départ du V^e Plan.

*
* *

Telles sont les trois principales données dont l'existence s'impose au planificateur et commandent, dans une large mesure, les options du V^e Plan.

Il convient de souligner, pour conclure cette première partie de notre rapport, que ce n'est pas seulement à une France plus européenne, mais à une France en lutte sévère contre l'inflation, que pensent sans doute les auteurs du V^e Plan.

CHAPITRE II

LES OPTIONS

Le rapport que nous avons à approuver portant sur les principales options qui commandent la préparation du V^e Plan, il est apparu essentiel à votre Rapporteur de préciser le plus clairement possible quelle étaient ces options. Il a adopté, pour ce faire, une méthode qui paraîtra peut-être trop simpliste à certains, mais qui présente l'avantage de permettre un classement clair et pratique.

Seront donc examinées successivement les options proposées par le Commissariat général du Plan et ratifiées par le Gouvernement et les options imposées par le Gouvernement au Commissariat général du Plan concernant la défense et l'aide au Tiers-Monde. Les premières seront elles-mêmes analysées, en premier lieu, au point de vue global, à la fois dans le cadre de la programmation en volume et de la programmation en valeur, en second lieu, au point de vue sectoriel, par grandes branches d'activités, et en troisième lieu, au point de vue géographique.

I. — Options proposées par le Commissariat général du Plan et ratifiées par le Gouvernement.

1° Aspect global.

A. — Les options de la programmation en volume.

La première option est une option pour l'expansion et se caractérise par le choix d'un taux d'expansion de la production intérieure brute avoisinant 5 % par an, donnant un indice 127/128 en 1970, sur la base 100 en 1965.

Cette option est déterminée :

- sur la base d'une population active susceptible d'être employée, passant de 19.800.000 personnes en 1965 à 20.350.000 en 1970 ;
- en faisant application d'un taux de productivité de 4,4 % par an, légèrement plus faible que par le passé ;
- en supposant réalisé le plein emploi avec réduction moyenne d'une heure trente de la durée hebdomadaire du travail, dans le cadre de procédures contractuelles et différenciées en fonction de la situation des branches et des industries ;
- avec développement intensif de la formation professionnelle.

La seconde option tend à un redressement des investissements productifs dont l'indice doit se situer à 127/128, soit au même niveau que celui de la production.

La troisième option tend à définir la part relative de la consommation des particuliers et des emplois généraux dans les ressources tirées de la production.

Elle favorise un développement plus rapide de ces derniers qui doivent atteindre l'indice 139/140 en 1970, tandis que la « consommation des ménages » n'atteindra que l'indice 124/125.

Cette croissance correspond à un taux de 4,5 % par an pour la consommation globale, soit une progression de la consommation par tête de 3,5 %, compte tenu de l'augmentation de 1 % par an de la population entre 1965 et 1970.

On trouvera dans le tableau ci-dessous la récapitulation des différentes options qui viennent d'être précisées, ainsi que des éléments de comparaison avec la période antérieure.

EVOLUTION DES RESSOURCES ET EMPLOIS DE BIENS ET SERVICES

Comparaison entre les prévisions du IV^e Plan et celles du V^e Plan.

(En pourcentage.)

DESIGNATION	QUATRE années du IV ^e Plan (1962-1965).	CINQ années du V ^e Plan (1966-1970).	CINQ années précédant le V ^e Plan.
Production intérieure brute.....	24	27,5	27,6
Importations	23	58,5	72,3
Exportations	20	57	39,6
Totaux des ressources disponibles.	23,9	27,5	31,5
Consommations nettes :			
— Ménages	22,5	24,5	31,9
— Administrations	22	38	32,6
dont :			
Civile		(37,5)	(27,6)
Militaire (1).....		(38,5)	(33,2)
— Institutions financières.....	22	35,5	36,4
Formation brute de capital fixe :			
— Investissements des entreprises.	32,7	32 (2)	33,8
— Logement	5	34,5	29,5
— Administrations	50	54,5	66,2
— Institutions financières.....	51,5	46	42,9
Variation des stocks.....	50		
Totaux des emplois intérieurs.	23,9	27,5	31,5

(1) Non comprises les subventions militaires au C. E. A. qui sont incorporées aux « achats des administrations militaires » (pp. 46-49, T. II).

(2) Il s'agit ici d'une notion de comptabilité nationale plus large que celle d'investissements productifs selon les concepts du Plan. S'y ajoutent la part militaire des investissements au C. E. A. et divers équipements collectifs (Postes et Télécommunications, R. A. T. P. et autres transports urbains et hôpitaux). Si cet ensemble doit augmenter de 32 % de 1966 à 1970, les investissements productifs au sens du Plan ne doivent s'accroître que de 27 à 28 %.

La quatrième option est relative à la modulation de l'indice des emplois généraux entre les diverses grandes catégories, et notamment entre la consommation des administrations civiles et militaires, le logement et les équipements collectifs.

La consommation des administrations (1) civiles est à l'indice 137/138, en raison notamment du développement des dépenses de fonctionnement de l'Education nationale et des frais d'entretien du réseau routier.

(1) La consommation des administrations au sens de la comptabilité nationale comprend des achats de matériels et d'équipements à l'exclusion des soldes et traitements.

Les achats des administrations militaires correspondent, avec un indice de 134/135, à la modernisation de notre armée (1).

Le logement doit atteindre l'indice 134/135, ce qui correspond en termes concrets à la construction de 470.000 logements en 1970, avec une amélioration de 10 % en dimensions, qualité et équipement.

Cet objectif s'inscrit dans le cadre d'un programme de 10 millions de logements à construire d'ici à 1985.

Enfin, pour les équipements collectifs eux-mêmes est proposé l'indice 154-155, le plus élevé de tous. Ces équipements comprennent les investissements routier, téléphonique, sanitaire, culturel, scolaire, urbain et agricole ainsi que la recherche scientifique. Pour cette dernière sera proposé un indice encore plus élevé que l'indice moyen de 154/155.

Dans la hiérarchie qualitative des besoins, le Gouvernement a retenu la priorité à donner aux équipements concernant l'enseignement.

Le tableau ci-dessous donne une vue synthétique des croissances diverses des emplois généraux qui viennent d'être rappelés et permet une comparaison avec la période quinquennale antérieure.

L'EXPANSION ET SES FRUITS

Comparaison avec la période 1960-1965.
(En pourcentage.)

	1935/1960	1970/1965	
		Variante à 5 % (1).	Variante à 4 % (2).
Production intérieure brute.....	27,6	27-28	20
+ Importations	72,3	58-59	46,3
— Exportations et solde des utilisations de services	39,6	57-58	47,9
— Investissements productifs.....	33,8	27-28	20
= Ressources disponibles pour les emplois intérieurs autres que l'investissement productif.	34	26,5-27,5	15,8
<i>Emplois généraux</i>	47	39-40	
Consommation des administrations civiles.....	32	37-38	35
Achats des administrations militaires.....	63	34-35	
Logement	29	34-35	27
Équipements collectifs.....	74	54-55	
<i>Consommation des ménages</i>	32	24-25	17

(1) Esquisse proposée par le Gouvernement.

(2) Variante faible (cf. Projet de loi n° 1154, A. N., tome II, pp. 68 et 69).

(1) La modernisation ayant pour contrepartie la réduction des effectifs, les soldes et traitements militaires seront à l'indice 117, en sorte que le total des dépenses militaires progressera au même indice que la production intérieure brute, à savoir 127/128.

B. — Les options de la programmation en valeur.

Le premier essai de programmation en valeur permet de faire ressortir des orientations pour l'évolution des grandes masses de revenu et du niveau relatif des prix des biens et services, ainsi que des indications sur l'évolution des finances publiques et sur l'équilibre de l'épargne et de l'investissement.

La première option concerne les revenus et les prestations sociales.

Pour les revenus agricoles, il est proposé une progression du revenu par exploitation agricole de 5,3 à 5,5 par an, supérieure d'environ 2 points à la progression proposée pour les salaires et les revenus bruts des exploitations individuelles.

Dans le secteur non agricole, le salaire annuel moyen par tête pourrait connaître, en valeur réelle, une hausse de 2,8 - 3 % pour un salarié ne changeant pas de qualification et de 3,2 à 3,4 % pour un salarié bénéficiant d'une promotion moyenne.

Quant aux prestations sociales, le Gouvernement fait mettre à l'étude les conséquences sociales, économiques et budgétaires d'un indice 138 - 140 qui situerait, certes, les prestations sociales au niveau le plus élevé après les équipements collectifs, mais en retrait par rapport au maintien intégral des législations existantes et de la parité d'évolution des pensions, du revenu familial et des salaires. On atteindrait, en effet, dans cette dernière hypothèse, un indice de l'ordre de 145 (1).

On trouvera dans le tableau ci-dessous l'évolution du taux de croissance moyen annuel en pourcentage relatif à certains revenus et aux impôts directs des ménages ainsi qu'à l'épargne.

(1) Cette hypothèse est la suivante :

- croissance des dépenses d'assurance-maladie égale à celle de la consommation médicale ;
- doublement de l'allocation-logement tous les trois ans et demi ;
- progression des retraites et des prestations familiales égale à celle du salaire moyen par tête.

Evolution de certains revenus et impôts concernant les ménages et de l'épargne.
(Taux de croissance moyen annuel en pourcentages.)

DESIGNATION	1960-1965	1965-1970
	(1)	(2)
Masse de revenus réels :		
1. Salaires	6,9	4,9
Revenus bruts des entrepreneurs individuels :		
2. Agricoles	»	3,6
3. Non agricoles.....	2,8	3,5
4. Ensemble (1 + 2 + 3).....	4,8	4,4
Effectifs (3) :		
5. Salariés	1,8	1,5
Entrepreneurs individuels :		
Agricoles :		
6. Exploitants	— 1,5	— 1,7
7. Exploitants + aides familiaux.....	— 3,4	— 3,5
8. Non agricoles.....	— 1,5	0,1
Revenus par tête :		
Salaires :		
9. Sans changement de qualification.....		2,8 — 3
10. Tous glissements catégoriels compris.....	5,1	3,3
Revenus bruts des entrepreneurs individuels :		
11. Exploitants agricoles (2/6).....	1,5	5,4
12. Exploitants + aides familiaux agricoles (2/7).....	3,4	7,3
13. Non agricoles (3/8).....	4,3	3,3
14. Prestations sociales.....	9	7,6 — 8
15. Impôts directs des ménages.....		6
16. Epargne		7

(1) Chiffres correspondant au projet de loi de finances pour 1965 (prévisions de septembre 1964).

(2) Chiffres correspondant à l'esquisse proposée par le Gouvernement sur la base des prévisions faites pour 1965 au milieu de l'année 1964.

(3) Pour les effectifs des entrepreneurs agricoles, il s'agit de taux de croissance négatifs.

La deuxième option concerne l'évolution relative des prix à la production. La stabilité des prix doit être obtenue par un mouvement en sens contraire des prix des différents secteurs : la hausse annuelle des prix des produits agricoles de 1,1 %, celle des services de 0,8 % et celle des loyers d'habitation de 4 % doivent être contrebalancées par la baisse des prix des produits industriels et des transports de 1 % par an.

Par ailleurs, dans le cadre d'un effort vers la vérité des prix, doit être poursuivie la politique de relèvement des loyers des immeubles anciens destinée à rétablir l'unicité du marché du logement, tandis que les tarifs de certains services publics doivent être mis en harmonie avec leurs coûts.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution relative des prix à la production de 1965 à 1970 et comparée à la période quinquennale antérieure.

Indices des prix relatifs à la production.

DESIGNATION	INDICES		TAUX ANNUEL	
	1965-1960	1970-1965	1965-1960	1970-1965
Agriculture	100,5	105,5	0,1	1,1
Industries et transports.....	96,8	95	— 0,6	— 1,0
Services	101	104	0,2	0,8
Loyers d'habitation.....	135	122	6	4
Prix de la P. I. B.....	100	100	»	»

La troisième option concerne l'équilibre du budget dont les moyens ne sont pas encore précisés. Cependant, un allègement des subventions résultera du retour à la vérité des prix pour certains tarifs de services publics, tandis que les recettes fiscales devront croître à un taux un peu supérieur à celui de la production intérieure brute, le taux de la pression fiscale sur les ménages, c'est-à-dire le rapport de leurs impôts directs à leur consommation, passant notamment de 7 % environ en 1965 à 8 % au cours du V^e Plan (1).

(1) Cf. Tome II du document Assemblée Nationale, n° 1154, pages 62 et 81.

Dernière option de la programmation en valeur : l'équilibre de l'investissement et de l'épargne.

Cet équilibre est attendu :

— d'un développement de l'épargne de 35 % en cinq ans (1) ;
— d'un relèvement du taux d'autofinancement brut des entreprises à 70 % ;

— du développement du marché financier et de l'application d'une épargne constituée sous des formes liquides ou semi-liquides à des besoins de ressources permanentes.

La programmation indicative en valeur doit servir de cadre à la politique des revenus que le Gouvernement se propose de mettre en œuvre afin de réaliser un partage équitable des fruits de l'expansion et d'obtenir que la progression des revenus soit compatible avec la stabilité des coûts de production.

II. — ASPECT SECTORIEL

D'après le rapport soumis au Parlement, l'esquisse proposée par le Gouvernement, à savoir un taux global de croissance de la production intérieure brute de 27-28 % pour la période 1966-1970, peut être traduite de la façon suivante pour les principales branches de l'activité.

Evolution des valeurs ajoutées par branches.
(En volume, aux prix de la production.)

DESIGNATION	MILLIARDS DE FRANCS 1960			TAUX DE CROISSANCE moyens annuels.		
	1960	1965	1970	1960-1950	1965-1960	1970-1965
Agriculture	28,64	30,18	34,01	2,8	1,1	2,4
Industrie	129,54	165,30	209,89	5,5	5,0	4,9
Bâtiment, travaux publics.....	20,05	25,56	35,06	4,6	5,8	5,7
Transports	15,35	20,19	25,80	4,9	5,6	5,0
Service du logement.....	9,15	11,75	15,95	3,5	5,1	6,3
Autres services et commerce..	67,51	87,00	111,94	4,8	5,2	5,1
Total des valeurs ajoutées.	270,24	340,98	432,63	4,8	4,8	4,9
Production agricole.....	36,87	41,62	49,26	3,1	2,5	3,4

(1) Cf. Déclaration de M. Giscard d'Estaing à l'Assemblée Nationale, le 26 novembre 1964 (*Journal officiel* du 27 novembre 1964, p. 5635, 1^{re} colonne).

La rupture apparente dans les taux de croissance de la valeur ajoutée dans l'agriculture calculés sur la base de 1960 provient de la récolte exceptionnellement abondante de cette année de référence. La croissance de la production agricole de 1960 à 1970 se situe, si l'on fait abstraction de ce phénomène exceptionnel, dans la ligne de l'évolution passée et la décroissance de sa part relative dans l'ensemble de la production se poursuit régulièrement. L'évolution relative des autres branches de la production présente les caractéristiques suivantes : légère avance des services du bâtiment et des travaux publics qu'exige la réalisation des programmes d'équipements collectifs et de logements.

Ces observations d'ordre général, consacrées à l'aspect sectoriel des options, sont complétées par des développements plus importants que le souci d'alléger le rapport nous a incités à les présenter sous forme d'une note complémentaire. Il en a été de même au point de vue géographique pour les options du V^e Plan concernant l'aménagement du territoire (1).

II. — Options imposées par le Gouvernement au Commissariat général du Plan : les facteurs exogènes.

Les options du V^e Plan ont été définies par le Commissariat général du Plan en ne tenant pas compte d'un certain nombre de dépenses sur lesquelles il n'a pas eu à se prononcer, étant donné leur *caractère* essentiellement *politique*.

Il s'agit des crédits consacrés, d'une part, à la défense nationale et, d'autre part, à la coopération.

Le Parlement n'est évidemment pas soumis à la même sujétion et l'incidence de ces charges financières sur l'économie générale du pays ne lui permet pas d'éluder le problème.

C'est ainsi qu'au cours des débats de votre Commission, la question s'est posée de savoir dans quelle mesure une réduction des dépenses militaires, d'une part, d'aide au Tiers-Monde, de l'autre, au profit des investissements productifs permettraient une augmentation du rythme de croissance prévu (5 %).

(1) Cf. Notes complémentaires I et II, pages 89 et suivantes et 123 et suivantes.

Quelle devrait être alors, pour atteindre un taux de croissance de 6 %, la réduction des dépenses militaires, les dépenses d'aide au Tiers-Monde étant, de leur côté, réduites d'un tiers ?

Un calcul très schématique a été effectué dans le cadre de ces 6 %, en postulant la fluidité parfaite de notre économie et la possibilité, pour l'Etat, de mettre à profit cette fluidité en transférant intégralement et directement à l'équipement productif le produit d'économies budgétaires faites sur les dépenses de coopération.

Tout d'abord, cette réduction de l'aide au Tiers-Monde donnerait environ 0,1 % de majoration du taux d'expansion, ce qui porterait celui-ci à 5,1 %.

Il faudrait donc trouver, dans des abattements sur les crédits militaires, le supplément de croissance de 0,9 %. Une manière d'avoir ces 0,9 % serait d'obtenir 0,5 % par des abattements sur les achats militaires et 0,4 % par une réduction supplémentaire des effectifs.

Que donne ce calcul ? Sur 14 milliards d'achats militaires en 1970, il faudrait « abattre » 8,5 milliards et, donc, ramener la dépense correspondante à 5,5 milliards. Cela représente à peu près la moitié de ce qui sera atteint dès 1965.

Il resterait ensuite 0,4 % de taux de croissance à obtenir par la réduction des effectifs, ce qui nécessiterait le transfert de 500.000 à 600.000 personnes vers l'industrie et les services, sur les 800.000 personnes employées par les armées en 1970.

En raison de l'incidence des dépenses militaires et de coopération sur l'expansion économique française au cours des prochaines années, votre Rapporteur a jugé nécessaire de consacrer une troisième note complémentaire à ces questions (1).

*
* *

Les options qui commanderont la préparation du V^e Plan tendent donc à faire de l'économie française, avant tout, *une économie de solidarité* : les taux de croissance les plus élevés concernent les équipements collectifs (154-155), les prestations sociales (138-140) et le logement (134-135).

(1) Cf. Note complémentaire III, pages 127 et suivantes.

Ce primat est accordé dans le cadre général d'une *économie de création* caractérisée par un effort particulier de recherche scientifique et technique (indice minimum 155) et par le redressement de l'investissement productif (indice minimum 127-128). Cette économie est également *une économie de puissance*, puisque l'ensemble des dépenses militaires doit croître au même rythme que la production intérieure brute (127-128).

Mais, en définitive, tout repose sur une croissance moindre de l'*économie de consommation* (124-125) par rapport à l'économie de création (1).

(1) Cf. Déclaration de M. Massé à l'Assemblée Nationale, le 24 novembre 1964 (*Journal officiel* du 25 novembre 1964, p. 5546).

CHAPITRE III

LES CONDITIONS ET LES MOYENS DE L'EXPANSION

Pour que la réalité des faits entérine les objectifs que nous venons de passer en revue, il n'est pas suffisant de tabler sur la perfection des prévisions. Il est utile et nécessaire qu'il existe une action structurelle et une action conjoncturelle de la puissance publique menées dans le cadre d'un plan.

De tout temps, les pouvoirs publics ont cherché à agir sur l'économie et il y a eu, dans ce domaine comme dans d'autres, des progrès dans la conception et dans les moyens.

Aujourd'hui les Gouvernements — et le nôtre en particulier — disposent d'un arsenal important. Ces moyens classiques comprennent l'information des agents économiques, l'intervention indirecte et l'incitation.

La politique monétaire s'appuie sur des mécanismes nouveaux et efficaces et lorsque les dépenses de l'Etat représentent 30 % du revenu national, la politique budgétaire et la politique financière du Gouvernement exercent sur l'économie du pays une influence déterminante.

A son action globale s'ajoutent des actions spécifiques grâce aux primes spéciales d'équipement, aux bonifications d'intérêt, aux prêts et subventions accordées par le Fonds de développement économique et social, aux prêts du Crédit national et de la Caisse des Dépôts, aux dégrèvements fiscaux, grâce même — hérésie à nos yeux — à des quasi-contrats fiscaux.

A des degrés divers, tous les Gouvernements, à notre époque, ont les moyens d'agir et agissent sur la vie économique de la nation. Ils peuvent le faire avec un plan ou sans lui. La France, pour sa part, a choisi en 1946, la voie du Plan. C'est notamment l'objet de celui-ci de prévoir comment vont être utilisés les moyens classiques mis à la disposition des pouvoirs publics et de dire s'ils sont suffisants.

Or, s'il est suffisamment précis sur les buts à atteindre dans le domaine de l'expansion et de la répartition de ses fruits, le projet gouvernemental sur les options du V^e Plan l'est moins quant aux moyens d'atteindre ces objectifs et d'assurer le respect des équilibres fondamentaux, dont certains nous apparaissent comme éminemment fragiles.

Sans doute, le caractère imprécis des références relatives aux « moyens » tient-il au fait que l'on n'en est encore qu'au stade préliminaire de la préparation du V^e Plan et que les travaux des Commissions de modernisation devraient permettre au Gouvernement de préciser ces moyens. Il n'en importait pas moins, selon nous, de soumettre, dès le stade actuel, à la représentation nationale, l'énoncé des conditions, des disciplines, des réformes, voire des contraintes qu'implique l'exécution du V^e Plan si l'on veut qu'il soit autre chose qu'un modèle de croissance rapidement dépassé par l'événement.

Nous savons cependant qu'à la gamme des moyens classiques déjà mentionnés s'ajoutent un certain nombre de moyens nouveaux : programmation en valeur et politique des revenus, indicateurs d'alerte notamment... La question qui se pose à nous est de savoir si, pour assurer l'expansion au rythme prévu, dans l'équilibre de l'emploi, des prix et des salaires, du commerce extérieur, le Gouvernement se donne les moyens d'atteindre ses objectifs et d'exécuter le Plan.

I. — Les moyens de l'expansion.

La réalisation de l'esquisse de croissance prévue pour le V^e Plan exige un progrès continu dans l'efficacité des facteurs fondamentaux de la production : hommes, capital, technique. Elle implique également que soit maintenu l'équilibre global de notre économie, notamment la stabilité des prix, qui commande l'équilibre des échanges extérieurs. L'examen des options du V^e Plan serait, dès lors, incomplet s'il ne portait sur les moyens envisagés pour donner leur pleine efficacité aux principaux facteurs de la production et pour assurer le maintien des équilibres économiques fondamentaux.

1° L'EMPLOI

a) La population active et sa répartition.

L'évolution de la population active peut être considérée à la fois comme un objectif du V^e Plan et comme un moyen de son exécution. L'objectif affirmé étant celui du plein emploi, un certain nombre de choix et d'actions peuvent en effet être exercés qui sont susceptibles d'influer sur le nombre des travailleurs, leur répartition entre les différents secteurs d'activité, et les différentes régions, leur qualification. Enfin, à ces problèmes est lié celui de la durée du travail.

L'hypothèse retenue dans le rapport sur les options du V^e Plan est celle d'un accroissement de la population active, entre 1965 et 1970, de 550.000 personnes, soit une variation annuelle de 0,55 %. Cet accroissement résulte d'un certain nombre de prévisions portant sur :

— le mouvement naturel de la population à taux d'activité constant.....	+ 900.000
— l'accroissement du taux de scolarité.....	— 575.000
— la baisse du taux d'activité des personnes âgées..	— 225.000
— l'accroissement du taux d'activité des femmes....	+ 100.000
— l'immigration	+ 350.000

D'autre part, la diminution de la population active agricole a été évaluée à 115.000 environ par an, soit 575.000 en cinq ans. L'offre de main-d'œuvre dans l'industrie et les services augmenterait donc pendant le V^e Plan d'environ 1.100.000 personnes, ce qui implique la création d'un nombre comparable d'emplois non agricoles.

Si ces prévisions apparaissent dans l'ensemble assez vraisemblables, elles n'en appellent pas moins certaines observations.

La perspective d'*immigration* retenue qui correspond à 70.000 entrées nettes par an se situe au niveau de l'évolution récente. Une immigration plus forte paraît écartée tant en raison de la concurrence très vive des pays industriels voisins déficitaires en main-d'œuvre, que des besoins supplémentaires de structures d'accueil et de logements qui seraient nécessaires en France. Il y a lieu de souligner que l'immigration en provenance des Départements d'Outre-Mer n'a pas fait, à ce stade des travaux, l'objet

d'une prévision particulière et est incluse dans le chiffre ci-dessus. Les travaux ultérieurs de préparation du V^e Plan devraient, à notre avis, tendre à la recherche de toutes les possibilités d'accroître le mouvement migratoire de ces départements surpeuplés vers la métropole. Une étude de la section des économies régionales du Conseil économique sur le marché de l'emploi dans ces départements a montré la nécessité de prévoir dans l'immédiat une résorption annuelle de 48.000 personnes, soit 240.000 pour la période du V^e Plan.

En ce qui concerne *la diminution de la population agricole active*, la prévision pour les années à venir (115.000 personnes) traduit un ralentissement de l'exode agricole par rapport à l'évolution récente estimée à 160.000 par an. Compte tenu de la pyramide des âges dans l'agriculture, caractérisée par le vieillissement de la population agricole, il y a tout lieu de penser qu'un sérieux décalage existera entre la diminution de la population agricole et le nombre de travailleurs fourni par le secteur agricole aux autres secteurs d'activité. Le vieillissement marqué de la population agricole et le fait que les taux de départ les plus importants sont observés parmi les jeunes agriculteurs, sont des phénomènes graves qui devront retenir toute l'attention des Commissions compétentes du V^e Plan. Avec le Rapporteur du Conseil économique, nous pensions que le problème de l'exode agricole a été trop exclusivement envisagé jusqu'ici dans l'optique des ressources de main-d'œuvre procurées aux autres secteurs d'activité. Des mesures devront être envisagées pour rééquilibrer la pyramide des âges dans l'agriculture en facilitant le maintien et l'installation des jeunes agriculteurs sur des exploitations viables. L'extrême diversité des situations régionales devra conduire à adapter ces mesures en fonction des problèmes spécifiques de chaque région.

La prévision concernant *le taux d'activité féminine* traduit une stabilité de ce taux aux environs de 30 %. Il est permis de se demander si la recherche de formules nouvelles (travail à mi-temps) et des changements de notre législation sociale et fiscale (allocation de salaire unique) ne permettraient pas d'atteindre un taux plus élevé.

b) *La durée du travail.*

La durée du travail en France est l'une des plus élevées dans le monde. Le problème qui se pose est donc celui de savoir si, compte tenu de l'augmentation prévisible de la

population active, une réduction de la durée du travail est compatible avec le maintien d'un taux de croissance élevé.

Le projet initial du Gouvernement se bornait à cet égard à « prévoir une réduction limitée et spontanée de la durée hebdomadaire du travail qui n'affecterait pas sensiblement notre potentiel de production dans la mesure où elle résulterait du jeu souple des procédures contractuelles ». Les observations présentées par le Conseil économique et social considérant comme insuffisantes les mesures préconisées, ont conduit le Gouvernement à préciser que la réduction envisagée pourrait être, en moyenne et sur l'ensemble de la période, de l'ordre de 1 heure 30 par semaine.

Les travaux de projection ont tenu compte d'une compensation de la réduction de la durée du travail voisine d'un tiers de son effet arithmétique grâce aux gains de productivité résultant d'une diminution de l'absentéisme, d'une moindre fatigue et d'éventuelles réorganisations de la production.

Le projet estime que dans l'état présent de nos possibilités techniques et de nos ressources en main-d'œuvre, spécialement en main-d'œuvre qualifiée, une réduction forte et délibérée de la durée du travail devrait s'accompagner d'un taux d'expansion nettement plus faible.

Précisons à ce sujet, avant d'en reparler plus en détail au chapitre des choix, que le projet gouvernemental retient trois variantes sur la réduction de la durée du travail en distinguant la réduction de la durée hebdomadaire, l'accroissement de la durée des congés payés et l'abaissement de l'âge de la retraite. Pour chacune des hypothèses considérées, les experts gouvernementaux concluent qu'une diminution sensible de la durée du travail est à mettre en balance avec la nécessité d'atteindre d'autres objectifs.

Sans doute ne serait-il pas logique de demander à la fois un taux de croissance plus fort et une diminution importante de la durée du travail. Nous croyons cependant devoir rappeler que, dès le IV^e Plan, il avait été envisagé de mettre à l'étude un programme à moyen terme de réduction progressive de la durée hebdomadaire du travail en fonction des gains de productivité. De telles recherches n'ont pas été amorcées. Nous pensons qu'elles devraient l'être dans le cadre du V^e Plan.

c) *La qualification des travailleurs.*

Le problème de la durée du travail ne saurait être envisagé indépendamment de celui de la qualification des travailleurs que nous n'hésitons pas à considérer comme l'un des problèmes essentiels du V^e Plan. C'est un fait que l'expansion économique reste freinée par la pénurie de personnel qualifié et que cette pénurie explique pour une très large part les tensions inflationnistes issues du marché de l'emploi qui pèsent encore lourdement sur notre économie.

Le projet soumis à notre examen mentionne à cet égard la nécessité d'« une politique visant à relever les niveaux de qualification et à les adapter à l'évolution des emplois offerts » et précise que « le V^e Plan devra définir un programme précis et novateur de développement des enseignements techniques et professionnels dans le cadre du programme d'équipement scolaire ».

L'Etat dispose dans ce domaine de tous les moyens d'action nécessaires. L'évolution technique et les reconversions qu'elle implique justifient un effort particulier dans ce domaine où sa responsabilité nous paraît particulièrement engagée.

2° LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

Malgré des efforts récents et des résultats réels mais limités à certains secteurs de pointe, l'économie française considérée dans son ensemble, ne sort que lentement de son état de sous-développement dans le domaine de la compétition scientifique et technique. Elle reste très lourdement déficitaire dans ses échanges de brevets et de licences avec l'étranger, et très souvent tributaire de celui-ci pour le développement des produits et procédés nouveaux. Cette situation est à la fois coûteuse pour notre économie et dangereuse pour notre indépendance.

Le rapport sur les options du V^e Plan souligne la nécessité d'un vigoureux effort de l'Etat, des professions et des entreprises en faveur de tous les ordres de recherche. Le projet définitif du V^e Plan prévoira, quant à lui, le taux d'accroissement des investissements publics civils de recherche, le montant des sommes à affecter aux interventions du Fonds de

développement de la recherche et à l'aide publique au développement industriel des inventions (assurance-recherche ou subventions remboursables en cas de succès).

Aux chiffres ainsi fixés, il faudra ajouter une évaluation des dépenses publiques de fonctionnement correspondant aux investissements prévus, une estimation de l'effort de la recherche privée et le résultat de l'analyse du contenu scientifique de trois programmes qui ne sont rattachés au Plan que dans leur masse globale : le programme militaire et ceux des recherches spatiales et du Commissariat à l'Energie atomique.

Les dépenses correspondantes étaient, en 1962, voisines de 1,5 % du produit national brut (contre 3 % aux Etats-Unis et 2,5 % en Grande-Bretagne). Les études menées par les spécialistes conduisent à penser que cette proportion doit au moins doubler.

La question est de savoir quelle étape de développement peut être accomplie d'ici à 1970, compte tenu de la capacité de croissance des diverses institutions de recherche. Nous comprenons que cette question ne peut pas recevoir, au stade actuel, de réponse précise *mais nous ne saurions trop insister pour que l'étape accomplie d'ici à 1970 soit la plus importante possible*. La déclaration faite à l'Assemblée Nationale par M. le Commissaire général au Plan selon laquelle il envisage pour les investissements de la recherche scientifique un taux de croissance plus élevé que l'indice (154-155) retenu pour l'ensemble des équipements collectifs ne peut, à cet égard, que recueillir notre entière adhésion.

3° LES ÉCHANGES EXTÉRIEURS

Le rapport sur les options du V^e Plan nous rappelle que, dans ce domaine, le problème n'est pas de choisir l'objectif : le choix a été fait avec l'entrée de la France dans la C. E. E. et la libéralisation de ses échanges avec le reste du monde, qui nous imposent l'équilibre de notre commerce extérieur dans la concurrence internationale. Il s'agit de faire face à la contrainte d'équilibre par toutes conditions et tous moyens appropriés. Une exigence essentielle commande désormais notre politique économique : les importations ne doivent pas croître plus vite que les exportations. Toutefois, le rapport ne précise pas les moyens à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif visé.

En période de libéralisation des échanges et de forte expansion, c'est un fait statistiquement confirmé depuis des années, que les achats de biens et services étrangers croissent plus vite que la production intérieure, et d'autant plus vite que le taux d'expansion de celle-ci est élevé. Cette forte poussée des importations apparaît nettement au simple examen des prévisions retenues dans les travaux préparatoires du V^e Plan (85,7 milliards en 1970).

Pour équilibrer la croissance des importations qu'il est dorénavant exclu de limiter par un retour aux protections, une augmentation annuelle des exportations d'environ 10 % serait nécessaire, ce qui devrait porter leur montant à 86,2 milliards en 1970.

Cet accroissement du rythme de nos exportations est indispensable si nous voulons, au terme de cette période, équilibrer nos comptes sans trop puiser dans nos réserves ou emprunter à nos partenaires, tout en continuant à investir dans les pays du tiers monde.

L'évolution comparative des importations (+ 87 %) et des exportations (+ 65 %) de 1960 à 1965 et l'aggravation récente de ce déséquilibre traduisent l'ampleur du redressement qui s'impose. Il sera d'autant plus difficile à réaliser que nous avons désormais perdu l'avantage qui résultait du rajustement monétaire de 1958. Ceci signifie que tout dérapage des prix français entraînerait à plus ou moins longue échéance une dégradation de notre balance commerciale qui remettrait en question tout l'équilibre prévu par le V^e Plan.

Le nécessaire équilibre de nos échanges extérieurs apparaît dès lors comme l'une des tâches les plus importantes et les plus difficiles qui s'imposent à nous. Il exige le maintien de l'équilibre global de notre économie qu'il s'agisse du niveau des prix, du niveau de la demande intérieure, de notre position par rapport aux économies étrangères. Il est lié au degré de prospérité des entreprises, c'est-à-dire aux moyens dont elles disposeront pour accomplir un effort financier et technique dont la rentabilité n'est pas immédiate. Il implique un effort systématique, orienté et sélectif d'exportations, comportant d'importants aménagements de structure et des mesures spécifiques d'encouragement à l'exportation. Certaines de ces mesures touchent le fonctionnement même de l'activité exportatrice de l'entreprise.

Elles ont trait :

1° A la mise en œuvre d'un régime de financement privilégié (volume, durée, coût) qui peut concerner :

- les fabrications, la recherche, le stockage à l'intérieur ;
- la distribution à l'extérieur ;
- les investissements industriels à l'étranger, condition d'un développement futur de nos exportations ;
- des mesures concrètes à prévoir, telles que la mise hors en cours des banques des crédits à l'exportation, des bonifications d'intérêts.

2° La revision des procédures de garanties portant notamment sur l'assurance-crédit à court terme, les investissements et l'assurance-prospection.

D'autres mesures devraient être envisagées pour le financement à moyen et à long terme des exportations de biens d'équipement. Il s'agit essentiellement d'adapter les mécanismes, le volume et le taux des crédits à la concurrence internationale, particulièrement en ce qui concerne les « crédits longs » pour l'achat d'équipements par les pays en voie de développement.

Enfin, nous souhaitons instamment que les problèmes posés par *la promotion des exportations agricoles* soient étudiés avec le plus grand soin. Le Marché commun ouvre à l'agriculture française des perspectives nouvelles à condition que la préférence communautaire joue effectivement, que nos producteurs adaptent leurs spéculations aux besoins de l'Europe (viande bovine, produits transformés) et qu'ils s'organisent pour saisir les chances que leur offre un marché de 175 millions de consommateurs, encore largement déficitaire en produits agricoles et alimentaires.

Si les options du V^e Plan soulignent en termes excellents les contraintes de l'équilibre de notre commerce extérieur, il reste à souhaiter que les travaux d'élaboration du Plan s'attachent avec un soin particulier à l'étude des voies et moyens de cet équilibre, à défaut duquel notre expansion serait fatalement réduite, notre indépendance compromise et nous nous trouverions dans l'impossibilité de respecter nos engagements européens et internationaux.

4° LES RÉFORMES DE STRUCTURE

S'il fait ressortir clairement toute la difficulté qu'il y aura pour réaliser un taux d'expansion élevé dans la stabilité des prix et l'équilibre des échanges extérieurs, le rapport sur les options du V^e Plan reste assez imprécis quant aux réformes de structure sans lesquelles il apparaît difficile d'atteindre le taux d'expansion dans le respect des équilibres fondamentaux. Sans doute est-il fait mention de la nécessité d'encourager la concentration des entreprises industrielles, la modernisation des industries du bâtiment et la restructuration des exploitations agricoles ? Sans doute des innovations importantes sont-elles annoncées dans le domaine foncier ? Mais il n'est rien dit du problème des circuits de financement et de distribution, de celui des structures administratives et l'on ne trouve pas, dans ce rapport, une volonté affirmée de promouvoir les réformes susceptibles de briser les obstacles à l'expansion de l'économie, d'alléger les charges improductives de l'Etat, et de faciliter les adaptations nécessaires de notre appareil économique.

Si l'on se réfère aux travaux du Comité Rueff-Armand de 1960, on constate que l'écart demeure fort important entre les propositions de ce comité et les mesures arrêtées. Si certaines de ces propositions — étalement des congés, réforme des tarifs de transport, libération progressive des loyers, réforme de l'enseignement — sont en cours de mise en œuvre avec des fortunes d'ailleurs diverses, s'il en est d'autres qui inspirent les orientations du V^e Plan, notamment celles qui concernent la vérité des prix et des coûts et la neutralité fiscale, nous devons prendre acte, en le regrettant, qu'aucune mention ne soit faite des propositions ayant trait, d'une part, au régime de la propriété commerciale et, d'autre part, à certains abus des « professions fermées ».

La timidité qui semble caractériser cet aspect des options du V^e Plan n'ayant pas manqué d'être relevée par le Rapporteur de l'Assemblée Nationale, le Ministre des Finances a été conduit à préciser que les réformes des structures d'ores et déjà envisagées par le Gouvernement porteront sur les points suivants :

— *les finances publiques* : il s'agit des moyens tendant à assurer que l'équilibre budgétaire devienne une règle obligatoire ;

- *le secteur de la distribution* : il s'agit de réformer la fiscalité indirecte, notamment pour encourager les commerces travaillant avec des marges moins fortes ; le Gouvernement considère l'extension de la T. V. A. au commerce de détail comme la principale réforme à introduire dans la distribution ;
- *la dimension des entreprises* : des mesures fiscales tendront à faciliter le remodelage de l'industrie française.

Tout en prenant acte de ces intentions, nous souhaitons que les travaux de mise au point du V^e Plan fassent une large part à l'examen des réformes susceptibles d'atténuer les rigidités de notre appareil économique.

II. — L'investissement productif et les conditions de son redressement.

Parmi les options du V^e Plan, celle qui concerne les investissements productifs nous paraît primordiale. C'est une évidence aujourd'hui reconnue qu'à notre époque de progrès industriel l'investissement commande et même, s'il n'y a pas pénurie de main-d'œuvre, détermine le taux d'expansion des différentes économies. C'est une vérité logique étayée par la statistique et que dans un récent rapport, la Banque des règlements internationaux a énoncé en forme de loi dans les termes suivants (1) :

« La ligne de développement hypothétique calculée à partir de chiffres relatifs à l'investissement et à l'emploi correspond très sensiblement au taux réel d'expansion. »

L'investissement exerce également une influence déterminante sur les prix de revient et dans la période de frontières ouvertes où nous entrons il constitue de ce fait, à un titre supplémentaire, un impératif catégorique. Or, en France l'investissement net, c'est-à-dire après déduction des amortissements nécessaires pour maintenir l'outillage existant, était très faible avant la seconde guerre mondiale. On considère même en général qu'entre 1931 et 1938 il n'y a pas eu en France d'investissements. C'est pourquoi, à la veille de la guerre de 1939 le Président du Conseil de l'époque, M. Edouard Daladier, pouvait se plaindre dans ses discours que la France fût la lanterne rouge des nations industrielles. Il résulte, d'ailleurs, d'études récentes de la Communauté économique européenne qui

(1) La fonction de production de Cobb Douglas, Conseil économique (737 Sec. 5-70, pp. 6 et 7).

portent sur 22 pays que c'est le nôtre qui, de 1913 à la seconde guerre mondiale, avait le taux de croissance le plus bas.

Et nous nous devons de rendre ici un grand hommage au Commissariat général du Plan, et plus particulièrement à celui qui fut le premier titulaire de ce poste, M. Jean Monnet, qui sut faire comprendre et accepter par le Gouvernement, par le Parlement, par l'opinion publique, la nécessité pour notre pays, malgré nos efforts de reconstruction, d'accroître très largement notre rythme d'investissement net. Il eut aussi le courage, au lendemain de la guerre, d'établir entre des investissements qui étaient tous urgents, malgré les critiques de certains chefs d'entreprises et même de certains parlementaires, un ordre de priorité fondé sur la logique et qui faisait passer les industries de base avant les industries de transformation. C'est grâce à lui et grâce à tous ceux qui l'ont compris que notre taux d'investissement s'est largement relevé. Aujourd'hui, notre investissement net, c'est-à-dire la part qui accroît notre potentiel industriel de production, est de l'ordre de 10 %, il a plus que triplé par rapport à l'avant-guerre.

Depuis la fin des hostilités, c'est-à-dire depuis près de vingt ans, nous avons un taux d'investissement supérieur à celui de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis. Il est vrai que ces deux nations, épargnées par les destructions de la guerre et dont la démographie n'a pas le dynamisme de la nôtre, n'ont pas à faire un effort de logement comparable au nôtre et la différence de taux entre elles et nous est due en particulier au logement, les chiffres étant presque équivalents dans le domaine des installations et de l'équipement qui seuls commandent directement la production.

Par contre, l'Allemagne consacre à ses investissements plus du quart de son produit national brut, alors que nous n'y affectons que moins du cinquième. Vis-à-vis de l'Union soviétique, la comparaison serait au moins aussi significative. Bien plus, le rythme de nos investissements productifs se dégrade depuis 1962, ainsi que nous l'avons déjà souligné (1).

On comprend dès lors que dans la conférence de presse télévisée au cours de laquelle il a, avec le Premier Ministre, présenté le budget de 1965, le Ministre des Finances ait dit : « La reprise des investissements productifs est un impératif de base pour 1965 ».

(1) Cf. *Supra* : page 21.

Nous estimons qu'il a parfaitement raison et nous sommes tous d'accord avec lui, mais nous ne pensons pas, pour notre part, qu'il ait la politique de ses intentions.

Et nous craignons qu'il n'ait cette politique, ni pour l'autofinancement ni pour l'emprunt qui sont les deux sources, l'une interne et l'autre externe, auxquelles peuvent puiser les entreprises pour investir.

En matière d'autofinancement, l'objectif proposé est de revenir au taux moyen des cinq dernières années : 70 %, alors que nous sommes sur une pente descendante : moins de 62 % en 1963 (ou 1964), plus de 83 % en 1959. Cet objectif n'est pas seulement raisonnable, il est impérieusement nécessaire. Il constitue tout d'abord le minimum indispensable pour atteindre le taux d'expansion de 5 %, compte tenu de l'importance limitée des ressources que dans la meilleure hypothèse les entreprises peuvent attendre du crédit ou du marché financier. C'est le taux de croissance des investissements productifs qui serait compromis, c'est-à-dire l'indice 127/128 qui figure à cet égard dans les options qui nous sont proposées — le même que pour la production intérieure brute — qui serait directement touché, si ce taux n'était pas atteint et celui de l'expansion ne le serait certainement pas non plus. Par ailleurs, la situation de notre industrie vis-à-vis de la concurrence étrangère, déjà menacée, serait gravement détériorée. L'insuffisance de l'autofinancement dans nos investissements productifs par rapport aux grands pays industrialisés a été soulignée aussi bien par le Commissariat général du Plan que par le Conseil économique et social. Dans le rapport présenté au nom de cette Assemblée, M. Chardonnet donne les chiffres suivants :

« En Grande-Bretagne le rapport de l'autofinancement (profits réservés et amortissement) aux investissements nouveaux a atteint, en 1963, 85,5 % et 98 % aux Etats-Unis. Si nous prenons comme exemple une branche industrielle, telle que l'industrie automobile, où la vivacité de la concurrence conduit à des investissements importants, la part de l'autofinancement dans l'investissement est pour la période 1958-1963 respectivement la suivante :

« — en France (4 plus grands constructeurs) : 79,7 %.

« — en Italie (1 grand constructeur) : 95,5 %.

« — en Grande-Bretagne (2 plus grands constructeurs) : 95,6 %.

« — en Allemagne (2 grands constructeurs non liés aux sociétés des Etats-Unis) : 93,9 %.

Ces chiffres montrent que l'objectif de 70 % proposé par le Commissariat général au Plan est modeste et même insuffisant. Cependant l'augmentation de notre taux par rapport à l'année dernière et l'année en cours, a conduit successivement M. Vallon, M. Pompidou et, enfin, M. Debré à poser le problème de l'appropriation de l'autofinancement. Ils se sont peut-être inspirés de l'Encyclique « Mater et Magistra » dont nous vous demandons la permission de citer ici le paragraphe 77 dans sa traduction française : « Nous ne saurions ici négliger le fait que de nos jours les grandes et moyennes entreprises obtiennent fréquemment en de nombreuses économies une capacité de production rapidement et considérablement accrue grâce à l'autofinancement. En ce cas, nous estimons pouvoir affirmer que l'entreprise doit reconnaître un titre de crédit aux travailleurs qu'elle emploie, surtout s'ils reçoivent une rémunération qui ne dépasse pas le salaire minimum » (1).

Il n'est évidemment question dans ce partage, aussi bien à Paris qu'à Rome, que de la part de l'autofinancement qui dépasse l'amortissement de l'autofinancement net. Malgré cela sur le plan pratique, ce partage conduit directement au blocage des dividendes, car il sera logique de retirer aux sociétés la possibilité et par conséquent la tentation de distribuer intégralement leurs profits à leurs actionnaires plutôt que de le partager avec leurs salariés — distribution qui serait peu favorable du reste aux investissements productifs. Cette seule remarque montre que finalement le problème de l'appropriation de l'autofinancement se confond avec celui de l'intéressement des travailleurs à l'entreprise, problème dont se préoccupe depuis longtemps le Président de la République, et qui a été étudié par une Commission d'études, mais qui n'a pas encore débouché sur des résultats concrets à l'échelon national. C'est à juste titre à notre avis que les syndicats portent moins d'intérêt à ce problème que le Chef de l'Etat.

Quant à nous, ce qui nous préoccupe actuellement c'est aussi bien le développement de l'autofinancement que la réalisation des objectifs. En effet, si la cadence de l'autofinancement s'est si dangereusement ralentie depuis deux ans, le Gouvernement, qui souhaite aujourd'hui la relever, en est largement responsable.

(1) Le texte latin, dans la fin du paragraphe, est plus précis que le texte français : *Quod ubi contingat, hoc statui posse putamus, ut hac de causa societates eadem nomen aliquod a se solvendum opificibus agnoscant, si maxime eam mercedem ipsis persolvant, cujus modus modum salarii infimum non excedat.*

Tout d'abord, en 1959, il a supprimé la possibilité en matière d'amortissements de reviser la valeur de l'actif, ce n'est plus sur la valeur de remplacement, mais sur la valeur initiale que s'effectue cet amortissement, c'est-à-dire sur une base qui ne permet pas la reconstitution de l'outillage. Dans sa juste fierté d'une réforme monétaire réussie, le Gouvernement a cru qu'il avait réglé le problème de la stabilité des prix et il a voulu consacrer le succès escompté par la suppression de l'indexation et la création d'un nouveau franc. Derrière ces espérances s'est bientôt profilée une réalité fort différente : la hausse des prix n'a guère abandonné son rythme habituel. C'est donc à tort que le Gouvernement a sacrifié ce que j'appellerai l'indexation des amortissements, erreur qui a eu de graves répercussions sur la croissance des investissements productifs, erreur par conséquent qui, pour consacrer la soi-disant stabilisation d'aujourd'hui, prépare l'inflation de demain.

Pour lutter contre la hausse des prix, le Gouvernement a dû, au surplus, recourir à une arme, dont il a toujours critiqué l'emploi et vis-à-vis de laquelle il a souvent manifesté son mépris : le blocage des prix. Et là encore il a rendu l'autofinancement plus difficile.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan s'est même demandé si le taux de 70 % d'autofinancement, déjà peu compatible avec la politique du Gouvernement, était cohérent avec les autres options du Plan. Elle a pris connaissance d'un tableau du 8 octobre 1964 sur les entreprises non financières ni agricoles qui lui a montré que cette cohérence existait bien. Toutefois elle est fondée sur un indice 124 des résultats bruts d'exploitation pour la période 1965 à 1970, alors que cet indice ne sera que de 110 pour la période 1960-1965.

La réalité sera-t-elle conforme aux prévisions du V^e Plan ? Il faut d'autant plus le souhaiter que votre Commission des Affaires économiques et du Plan ne pense pas, qu'en cas de défaillance de l'autofinancement, les suppléments de ressources compensateurs puissent être trouvés par les entreprises dans des concours extérieurs, car il ne faut pas se nourrir d'illusions excessives sur les vertus de *l'éventuel rétablissement d'un grand marché financier*. Ce qui caractérise notre époque, en effet, non seulement en France, mais dans les principaux pays occidentaux, c'est, d'une part, la modicité de la part que prend le marché financier dans la formation des capitaux, d'autre part, le développement pris par l'épargne liquide qui du reste se trouve en assez grande partie, et par des mécanismes divers, transformée en investissements. Le tableau

ci-après, extrait du récent rapport de la commission Lorain, donne à cet égard des chiffres intéressants :

ANNEE 1961	FRANCE	ETATS-UNIS	ALLEMAGNE	GRANDE-BRETAGNE
	(En milliards de francs.)			
Revenu national.....	233	2.139	289	303
Formation de capital...	58	345	93	63
Marché financier.....	6,77	67	11,7	3,59
Epargne liquide.....	11,08	108	11	?
	(En pourcentage du revenu national.)			
Formation de capital....	24,9	16,1	32,2	20,8
Marché financier.....	2,9	3,1	4	1,2
Epargne liquide.....	4,7	5,1	3,8	?

Sources. — France : Comptes de la Nation et Conseil national du Crédit. — Etats-Unis : Bulletin du Federal Reserve System. — Allemagne, Grande-Bretagne : Annuaire Statistiques Officiels.

Ce qu'il faut retenir c'est que nulle part en Europe le marché financier ne représente plus de 12 % de la formation de capital et que la situation de la France est à cet égard comparable à celle de ses grands concurrents industriels.

Ce déséquilibre entre l'épargne des individus et les besoins d'investissements des entreprises constitue une caractéristique fondamentale de notre temps et tient à des causes profondes et générales. Le progrès industriel se traduit de toute évidence par des besoins d'investissements sans commune mesure avec ceux d'autrefois et en face de cette demande accrue, l'épargne s'amenuise par un processus irréversible.

Le désir d'épargner diminue devant le monde de tentations qui s'ouvre aux consommateurs, devant les inquiétudes aussi que suscitent pour l'épargnant des décades d'inflation et de fréquentes déceptions sur le marché des actions. De plus, le besoin d'épargner apparaît moins pressant à l'homme moderne, préservé par la Sécurité sociale de l'aléa des dépenses médicales, et pouvant compter pour ses vieux jours sur une retraite, privilège autrefois réservé aux fonctionnaires. Cette suppression du besoin a du reste comme corollaire la disparition des moyens, du fait des taux

à la fois élevés et progressifs, de l'impôt direct sur le revenu, institution fondamentale des nations occidentales.

Ni un Gouvernement, même jouissant de l'autorité et de la stabilité du nôtre, ni un plan ne peuvent remonter le cours de cette évolution. Au moins ne faudrait-il pas que dans l'illusion du retour au paradis perdu de 1913, au temps où il y avait beaucoup d'épargne et peu d'investissements, le Gouvernement se détourne des mécanismes qui ont permis à la France de faire face à une situation transformée et d'atteindre enfin un niveau, sinon brillant, du moins honorable, d'investissements.

C'est à notre sens une erreur que 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 à l'époque. C'en serait une autre que de vouloir limiter très étroitement le recours des entreprises au crédit à moyen terme, aujourd'hui presque entièrement financé du reste, non plus par l'Institut d'émission, mais par les banques, grâce à la « transformation » d'une partie de leurs dépôts.

Des mesures nous sont annoncées pour le printemps en vue de relancer le marché financier. Entre diverses formules le choix du Gouvernement ne semble pas encore arrêté et nous aurons l'occasion d'en juger l'année prochaine. Mais qu'il nous permette de lui signaler que la mesure la plus efficace en matière d'emprunts serait une de celles qu'il n'envisagera pas, celle que nous lui avons déjà suggérée en matière d'amortissement : le retour à l'indexation.

Il nous semble évident que si l'on ne veut pas que l'épargne se détourne des placements à revenu fixe pour lesquels, compte tenu de la hausse des prix, elle risque de recevoir des intérêts négatifs, il faudrait revenir à cette indexation, abolie pour des raisons de prestige et que le Gouvernement devrait rétablir aujourd'hui pour des raisons de confiance et pour des raisons de conscience. Puisque le Ministre des Finances a proclamé que la stabilité des prix serait désormais complètement assurée, le rétablissement de l'indexation en matière d'emprunt pourrait aujourd'hui consacrer cette confiance dans la monnaie. Et si demain cette confiance était démentie, l'indexation aurait au moins apporté l'équité dans les rapports entre prêteurs et emprunteurs. Nous ne pensons pas que l'on nous

apporte sur ce point une réponse favorable et sans doute nous dira-t-on qu'en supprimant l'impasse, c'est-à-dire en finançant par l'impôt 5 milliards et demi de prêts du Trésor, le Gouvernement a apporté au marché financier le plus beau cadeau qui lui ait jamais été fait. Nous pensons, pour notre part, que rien ne garantit, et c'est l'avis de l'O. C. D. E. dans son rapport d'août 1964, que l'épargne libérée s'orientera dans la direction voulue. Même si elle était désireuse de le faire du reste, le problème ne serait pas résolu, car si le Gouvernement s'abstient de demander à l'épargne de financer les prêts qu'il fait à la production, s'il essaie ainsi de mettre à la disposition des entreprises des moyens techniques de financement, par cette même suppression de l'impasse il entraîne la stagnation de la production industrielle et crée un climat psychologique qui fait qu'en même temps qu'il donne aux chefs d'entreprise les *moyens* d'investir, il leur enlève l'essentiel, c'est-à-dire le *désir* d'investir.

Le Gouvernement est parfaitement conscient du fait que la fragilité des moyens de financement constitue une des principales faiblesses du V^e Plan et il a créé, pour étudier ce problème, une nouvelle Commission dite Commission de l'économie générale et du financement.

D'ici un an, avant le moment où nous aurons à nous prononcer, non plus sur les options, mais sur le Plan lui-même, le Gouvernement pourra, nous l'espérons, nous apporter des précisions, non seulement sur ce qu'il compte faire pour permettre les investissements, mais pour en assurer ou en accroître l'efficacité.

Quatre problèmes ont été particulièrement mis en lumière à cet égard :

- la recherche scientifique ;
- la structure des entreprises ;
- les investissements étrangers ;
- l'orientation des investissements.

Et ces quatre problèmes sont intimement liés. Je ne dirai rien de la recherche scientifique, dont l'importance est capitale, mais qui sera évoquée par le Rapporteur pour avis de la Commission des Affaires culturelles ainsi que par M. Longchambon.

En ce qui concerne la structure des entreprises, nous nous félicitons que le Gouvernement ait eu le courage de mettre l'accent sur la nécessité d'atteindre le gabarit international pour des raisons à la fois de recherche scientifique, d'abaissement du prix de revient et de prospection des marchés. Dans ce domaine, c'est par la persuasion et par l'incitation que les pouvoirs publics peuvent agir et non par la contrainte.

Le problème des investissements étrangers.

Il est souvent plus facile, du reste, dans la vie industrielle comme dans la vie de tous les jours, de s'entendre avec un étranger qu'avec son voisin et c'est une des raisons qui expliquent, parmi bien d'autres, le développement des investissements étrangers en France. Nous nous trouvons à cet égard devant un certain nombre de règles du jeu. La libération entre les pays occidentaux des mouvements de capitaux limite les possibilités d'action du Gouvernement, et par ailleurs quel intérêt pouvons-nous avoir à ce qu'un investissement américain se fasse chez un de nos partenaires du Marché commun plutôt que chez nous, dès lors que les marchandises produites chez lui entreraient librement et bientôt sans droit de douane sur notre territoire pour y faire concurrence à nos industries au lieu d'être produites chez nous, par le travail de nos ouvriers, pour un marché de six pays ? Nous ne méconnaissons pas cependant le danger des investissements étrangers, vis-à-vis de l'exécution du plan d'abord, car à travers une planification souple il est plus facile pour le Gouvernement d'orienter une entreprise française qu'une entreprise dont le centre de décision se trouve à l'étranger, vis-à-vis de l'indépendance nationale aussi — dans certains secteurs sensibles ou touchant de près la défense nationale. Mais si des précautions sont à prendre, les investissements étrangers sont à encourager dans un très grand nombre de cas. Il est regrettable qu'ils se présentent parfois sous forme de pur et simple apport de capitaux, car cela signifie que nous ne secrétons pas nous-mêmes assez de capital par rapport à nos concurrents et ce n'est pas un élément de progrès pour l'économie française. C'est surtout l'apport technique, lié à l'apport des capitaux, qui me paraît, non seulement souhaitable, mais indispensable. En effet, quels que soient les progrès que nous puissions attendre de notre propre recherche technique, nous ne devons pas négliger ceux que peut nous apporter la recherche technique des autres

nations qui, par leur importance relative et quelles que soient les qualités d'intelligence et d'invention par lesquelles nous pouvons nous élever, ont un acquis et des perspectives supérieurs aux nôtres.

Sans des apports supplémentaires de technique et peut-être de capitaux, nous risquons de prendre du retard et de perdre la bataille économique. Si nous croyons que le progrès scientifique va se poursuivre et apporter sans cesse au monde des possibilités nouvelles, cet impératif prend une force singulière. Si nous ne voulons pas être condamnés à un certain sous-développement, tout relatif, je m'empresse de le dire, et si nous voulons en même temps échapper aux dangers des investissements américains, une seule voie nous est ouverte : celle d'une Europe techniquement, économiquement et politiquement intégrée.

A l'odeur de libéralisme qui se dégage peut-être de ces propos s'opposent les propositions de contrôle des investissements, non seulement sur le plan international, mais aussi sur le plan intérieur, qui ont été suggérées dans certaines instances lors de l'examen des options du V^e Plan.

A cet égard, nous observons tout d'abord que l'efficacité de nos investissements se situe sur le plan international à un rang plus qu'honorable. A la suite d'études qui ont porté sur une dizaine de pays, l'O. C. D. E. et la C. E. E. sont d'accord pour considérer que nous sommes : le pays, dit l'une, l'un des pays, dit l'autre, qui a le mieux utilisé son investissement au cours des huit ou dix années qui ont précédé 1960. Nous ne pensons pas qu'un contrôle par la puissance publique puisse nous faire mieux concevoir et mieux utiliser nos investissements industriels et agricoles. Nous craindrions au contraire qu'un tel contrôle par les formalités qu'il imposerait n'en paralyse le développement. Nous sommes par contre pleinement d'accord sur les efforts d'orientation du Plan, par l'information qu'il fournit, par les échanges de vues qu'il suscite, par les incitations qu'il propose.

Les investissements agricoles.

La débudgétisation des investissements qui s'inscrit dans la ligne de la politique financière du Gouvernement aura des incidences certaines sur le développement de l'agriculture. Secteur en mutation, l'agriculture — à la veille de l'entrée dans le Marché

commun — a des besoins de financement élevés et peu de capacité d'autofinancement. L'orientation concernant un taux d'autofinancement de 70 % ne saurait donc en aucun cas lui être appliqué. Les fonds nécessaires doivent donc venir de l'extérieur : financement budgétaire et marché financier. Or, l'Etat débudgétise les investissements, c'est-à-dire qu'il réduit son rôle d'investisseur, alors qu'en bonne logique, il devrait l'accroître pour réaliser les objectifs du Plan. La débudgétisation impliquerait à tout le moins que les investisseurs agricoles et notamment les coopératives, trouvent sur le marché financier les prêteurs susceptibles de relayer l'Etat. Pour le plus grand nombre des investisseurs agricoles, le recours direct au marché financier ne saurait être envisagé et c'est par la seule entremise du Crédit agricole qu'ils pourront y accéder. Mais ceci implique un élargissement des ressources, donc des emprunts de cet organisme et le transfert à son profit d'une partie des capitaux drainés par certains organismes de dépôts. Le Gouvernement a commencé à infléchir dans ce sens sa politique financière, en permettant un accès plus large du Crédit agricole à l'emprunt.

Le V^e Plan devra accentuer cette orientation ou reviser sa politique de débudgétisation.

Cette observation est d'autant plus importante que, s'agissant de l'intégration de l'agriculture, le projet qui nous est soumis opte pour un équilibre entre l'agriculture et les secteurs avals. Pour ce faire, il prévoit de « mettre l'agriculture en état de traiter d'égal à égal avec d'autres secteurs mieux organisés et disposant parfois de larges moyens ». La façon dont est posé le problème de l'intégration conduit donc à poser celui de l'organisation de la production agricole et des investissements. A défaut de moyens financiers importants mis à la disposition de l'agriculture, la tendance à l'intégration ne ferait que s'accroître et l'agriculteur se transformerait progressivement en travailleur à façon pour le compte des firmes intégrantes.

Le Sénat a déjà eu l'occasion de se prononcer clairement sur ce point lors de l'examen du rapport de notre collègue M. Houdet, sur la proposition de loi relative à l'économie contractuelle.

Compte tenu de ces considérations, nous demandons très instamment que le V^e Plan apporte des solutions positives au problème posé par le financement des investissements indispensables à l'adaptation et à la modernisation de l'agriculture et au maintien de l'autonomie de l'exploitation agricole.

III. — La répartition des fruits de l'expansion.

Nous avons vu, en analysant les options relatives à la répartition des fruits de l'expansion, quels seraient, dans les perspectives actuelles, les objectifs sociaux du V^e Plan tels qu'ils s'inscrivent dans l'essai de programmation en valeur qui servira de cadre à la politique des revenus. Ces options peuvent être appréciées en fonction de la progression des équipements collectifs, des objectifs retenus pour l'évolution des prestations sociales et des revenus des diverses catégories sociales.

1° LES INVESTISSEMENTS COLLECTIFS

Le niveau de vie d'une collectivité ne se mesure pas par le seul niveau de la consommation privée. Il est d'autres besoins dont la satisfaction est assurée au moins partiellement dans le cadre de nos institutions par l'Etat et les autres collectivités publiques. Ces besoins, pour être moins consciemment et immédiatement ressentis par les usagers que les autres, n'en demeurent pas moins aussi et, souvent même, plus importants. Ils concernent le logement et toutes les fonctions — enseignement, culture, santé, équipement rural et urbain, transports et communications — assurées au moyen de ce que l'on nomme couramment les équipements collectifs.

La forme de société vers laquelle nous allons — le groupe « Horizon 1985 » l'a rappelé — nous entraîne à une croissance des équipements collectifs plus grande que celle de la production, faute de quoi la vie urbaine deviendrait de plus en plus « insupportable ». Cette situation pose un problème très sérieux que les options sur le V^e Plan analysent en termes excellents. Elle a conduit le Gouvernement à choisir pour la progression des équipements collectifs de 1965 à 1970 l'indice 154-155, qui est le plus élevé de ceux retenus pour les divers emplois de la production. Bien que croissante, la part ainsi prélevée sur les ressources de la nation (3,1 % pour les équipements collectifs, 5,3 % pour la construction de logements en 1965) est encore relativement faible par rapport à la part réservée à la consommation privée (71 %). De la sorte, une très faible variation du taux de croissance de la consommation des ménages peut permettre de modifier, de façon importante, le niveau des ressources disponibles pour les consommations collectives. S'agis-

sant de leur financement, il est permis de se demander si la croissance envisagée est compatible avec la politique financière et budgétaire qui résulte de l'esquisse proposée et, plus encore, des propos tenus par le Ministre des Finances.

La plupart des investissements couverts par cette rubrique relevant de la compétence des Commissions des Affaires sociales et des Affaires culturelles, saisies pour avis, votre Rapporteur laisse à ces Commissions le soin d'analyser plus en détail les problèmes de leur secteur respectif, non sans avoir rappelé l'importance primordiale qui, dans les conditions actuelles, s'attache à l'équipement scolaire, à la construction de logements et à la modernisation du réseau routier.

2° LA POLITIQUE DES REVENUS

L'une des innovations de méthode du V^e Plan réside, nous l'avons vu, dans l'essai de programmation indicative en valeur qui, en permettant de définir des objectifs sociaux, servira de cadre à la politique des revenus que le Gouvernement se propose de mettre en œuvre. Le but de cette politique, telle que l'a définie le Gouvernement, est double: d'une part, faire en sorte que chaque catégorie sociale ait un accès équitable aux fruits de l'expansion, d'autre part, obtenir que, globalement, la progression des revenus soit compatible avec la stabilité des coûts de production.

Certains sont allés jusqu'à présenter la politique des revenus comme la grande découverte du régime.

Il nous paraît utile de leur rappeler que depuis l'institution, sous la III^e République et sur l'initiative de Joseph Caillaux, d'un impôt général et progressif sur les revenus, une certaine politique des revenus a été consciemment et constamment pratiquée en France. Mais cette politique était évidemment partielle, grossière et structurelle, tandis que celle dont il est aujourd'hui question serait à la fois générale, souple et conjoncturelle.

La politique des revenus, depuis longtemps instaurée, s'est amplifiée et diversifiée avec le temps, par l'aggravation de la fiscalité d'abord, par la politique budgétaire des transferts sociaux ensuite, par l'institution du salaire minimum interprofessionnel garanti enfin. Est-il possible d'y ajouter aujourd'hui une politique conjoncturelle? Sans doute existe-t-elle dans certains pays; et il

nous faut rappeler que, dans le pays où elle était le plus au point, la Hollande, elle vient d'enregistrer un échec cuisant. C'est le moment où elle devient à la mode en France.

Pour sa part, votre Rapporteur ne pense pas que la politique des revenus puisse être efficace dans l'immédiat. Une telle politique exige à la fois des critères valables, une doctrine communément acceptée et des moyens efficaces. Or, les revenus de toutes les catégories sociales ne sont pas encore suffisamment connus pour qu'on puisse en déterminer avec précision les variations réelles. Dans la mesure où ils sont connus, les moyens d'action du Gouvernement ne sont pas les mêmes sur toutes les catégories de revenus et ceux sur lesquels il peut agir le plus efficacement sont les salaires, surtout, d'ailleurs, ceux du secteur public beaucoup plus que ceux du secteur privé. Et notre crainte est que les connaissant mieux, il ne les surveille plus.

A supposer même que les moyens d'action dont dispose le Gouvernement soient à la mesure du problème à résoudre, aucune doctrine en matière de politique des revenus n'a été jusqu'ici fermement définie et communément acceptée en France. « L'ensemble de ce dispositif repose sur la persuasion et non sur la contrainte ou la pénalisation », précisait récemment le Premier Ministre devant l'Assemblée Nationale. Mais un véritable climat de confiance est loin d'exister et les réticences de la classe ouvrière demeurent extrêmement vives.

Le septième rapport de la Communauté économique européenne sur l'évolution sociale dans la Communauté en 1963 s'est exprimé sur ce sujet avec autant d'ironie que de pertinence :

« L'attention portée aux salariés, et que justifie leur part dans l'ensemble des revenus, ne doit évidemment pas être exclusive, car le caractère plus approximatif de l'information sur les autres catégories de revenus, voire son inexistence, pourrait conduire à concentrer sur les salaires, non plus seulement l'attention, mais le poids de mesures restrictives éventuelles ».

La politique des revenus nous apparaît ainsi comme un objectif vers lequel il faut progresser avec constance mais prudence. Pour le moment, elle ne serait aux yeux de la classe ouvrière qu'une « police des salaires ».

Nous sommes renforcés dans cette opinion lorsque nous constatons que la programmation en valeur, dans l'hypothèse pro-

posée par le Gouvernement, prévoit que la hausse des salaires annuels moyens par tête devrait s'établir aux taux de 3,2-3,4 % en valeur réelle au cours du V^e Plan, compte tenu des glissements catégoriels. Le caractère quelque peu irréaliste de cette hypothèse risque encore d'ajouter aux difficultés de l'expérience de politique des revenus, dès sa naissance.

Ces différentes observations font apparaître les difficultés d'une politique des revenus, compte tenu de l'hypothèse de hausse de salaire retenue et du fait que les instances nationales vont perdre en partie, au cours du V^e Plan, le contrôle de la politique des prix au profit des instances européennes, ce qui ne manquera pas de soulever de difficiles problèmes pour la conduite de notre politique économique.

CHAPITRE IV

LES VARIANTES

L'esquisse de croissance présentée par le Gouvernement ne constitue pas le seul modèle possible du devenir économique des années 1965 à 1970. A côté de l'hypothèse de croissance au taux de 5 % environ, qui a la préférence du Gouvernement et dont les facteurs et les implications ont été les plus soigneusement étudiés dans le rapport, il existe « des politiques alternatives » ou variantes :

— les unes ont été élaborées par le Commissariat général du Plan et insérées dans le rapport général sur les options ; on doit toutefois souligner que, contrairement à ce qu'avait souhaité le Conseil économique et social, en approuvant le rapport de M. Maurice Halff sur les méthodes d'élaboration du V^e Plan, le Gouvernement n'a pas présenté aux délibérations du Parlement plusieurs schémas possibles de développement reposant chacun sur un système déterminé d'options. Les variantes insérées dans le rapport ne correspondent pas à un schéma du développement économique aussi complet et aussi élaboré que celui que nous trouvons dans l'esquisse retenue par le Gouvernement ;

— d'autres ont été mises au point par divers organismes extra-parlementaires et se présentent comme des contre-propositions aux options gouvernementales.

I. — Les variantes figurant dans le rapport sur les options du V^e Plan.

Parmi ces variantes, les unes portent sur le rythme et les moyens de l'expansion ; les autres sur les finalités de l'expansion.

A. — VARIANTES PORTANT SUR LE RYTHME ET LES MOYENS DE L'EXPANSION

En ce qui concerne les esquisses de croissance économique fondées sur un taux d'expansion différent de celui qui a reçu la préférence du Gouvernement, on peut distinguer une hypothèse de croissance forte et une hypothèse de croissance faible.

1. — *Hypothèse de croissance forte.*

Cette variante — qui n'a d'ailleurs pas été chiffrée — prévoit un rythme d'expansion supérieur à l'indice 127-128 caractérisant l'esquisse proposée par le Gouvernement. La mise en œuvre de cette politique implique un développement quantitatif et qualitatif des facteurs de production. C'est-à-dire une accélération de la recherche, une intensification de l'investissement, un accroissement de l'immigration, une augmentation du taux d'activité féminine... Un tel choix risquerait — selon le Gouvernement — de provoquer des phénomènes de surchauffe entraînant une augmentation des importations, une pénurie de main-d'œuvre, une augmentation de salaires. La voie de l'inflation serait alors de nouveau ouverte.

Répondant à une question posée sur ce problème par votre Rapporteur, lors de son audition devant la Commission des Affaires économiques et du Plan, M. Massé a souligné que, dans la définition du taux d'expansion, le problème est d'apprécier la croissance économiquement réalisable sans « surchauffe ». Or, avant que les limites physiques de l'expansion aient été atteintes, on se heurte à la loi des rendements décroissants et l'on voit se développer des surenchères dans la rémunération des facteurs de production rares. On ne peut donc pas se placer à la limite physiquement possible. Il faut prendre une marge de sécurité, difficile à calculer avec précision dans l'état actuel de nos connaissances économiques. La question posée se ramène alors à celle-ci : « Quelles sont les mesures qui devraient être prises pour que cette marge de sécurité puisse être réduite d'un demi-point ? »

Dans l'esquisse choisie, il n'a pas été possible de tenir jusqu'au bout et sans « surchauffe » les 5,5 % du IV^e Plan. Comme les tensions de 1963 ont procédé à la fois de tendances durables de notre économie et des conséquences initiales des rapatriements d'Algérie, il a été convenu qu'un abattement d'un demi-point devrait suffire à nous protéger contre cette « surchauffe ».

Maintenant, toutes choses sont-elles égales ? Il y a des facteurs favorables, comme la réduction du service militaire, des facteurs défavorables comme la réduction progressive de nos réserves de main-d'œuvre agricole. Au total, aucune des tendances n'a paru

l'emporter d'une manière significative. C'est pourquoi, au stade actuel des études, un taux avoisinant 5 % a semblé le plus raisonnable au Gouvernement.

Les études approfondies qui seront effectuées en 1965 pourront apporter des informations supplémentaires et, le cas échéant, modifier les appréciations en plus ou en moins, bien entendu, selon qu'il s'agira d'un élargissement ou d'un rétrécissement du possible. Il faut ajouter, enfin, qu'en cours d'exécution du V^e Plan, le dispositif des « indicateurs d'alerte » permettrait de rectifier, s'il y avait lieu, une erreur d'appréciation initiale, entraînant un dérapage des prix ou, à l'inverse, un sous-emploi appréciable. C'est par cet étagement de mesures que l'on protégera l'économie contre les erreurs de prévision toujours possibles.

Quoi qu'il en soit, le choix d'un taux de croissance plus élevé (par exemple 5,5 %) soulèverait, selon le Commissaire général du Plan, les difficultés suivantes :

1. *Dans l'ordre du commerce extérieur*, l'impératif de l'équilibre serait plus difficile encore à respecter que dans l'esquisse proposée, le taux moyen annuel des exportations devant être accru d'environ un demi-point à partir d'un niveau déjà très difficile à tenir, comme l'ont souligné les critiques du projet actuel.

2. *Le taux de croissance de l'investissement productif* qu'il serait nécessaire d'atteindre, toutes choses égales d'ailleurs, ne serait plus, comme dans l'esquisse proposée, voisin du taux de croissance de la production mais nettement supérieur : plus de 6 % par an en moyenne d'après un calcul grossièrement simplifié sur les coefficients de capital. On peut alors se demander si le taux d'autofinancement de 70 % ne devrait pas être relevé, au détriment des revenus distribués par les entreprises ? De plus, l'effort d'investissement devrait commencer par un très fort accroissement au début de la période pour permettre le changement de vitesse de la croissance et il ne resterait pas grand-chose dans les deux ou trois premières années, à attribuer en plus à la consommation ou aux emplois généraux.

3. *Une réduction encore plus faible que prévue de la durée du travail* devrait se combiner avec l'effort accru d'investissement.

4. *Le transfert vers les villes de la population active agricole, l'immigration, l'ouverture de possibilités de travail accrues aux femmes devraient s'accélérer, ainsi que, plus généralement, tous les changements qui affectent les hommes et les entreprises en période de croissance : d'où des tensions accrues en divers points et le besoin de dépenses publiques augmentées dans certains domaines. L'effort supplémentaire qui serait possible en faveur du logement serait probablement tout entier absorbé, au début de la période, par les besoins nés de l'accélération de l'urbanisation.*

5. *Le revenu par tête ne pourrait, selon le calcul simplifié que l'on peut faire, croître que de 0,2 point supplémentaire en moyenne par an, pour laisser dans les fruits de la croissance leur place aux investissements et aux dépenses publiques à augmenter, et pour tenir compte de l'accroissement nécessaire de l'effectif au travail.*

Pour faire face à ces cinq difficultés de manière à éviter la « surchauffe » sans ralentir la croissance, *les mesures à prendre* seraient principalement de deux catégories :

— les unes tendraient à assurer une régulation précise de la consommation des ménages, c'est-à-dire des revenus disponibles, dans le contexte d'une activité plus intense et de changements plus rapides que dans les orientations proposées. Autrement dit, l'évolution spontanée des divers revenus devrait subir des corrections volontaires plus importantes, grâce à une politique plus rigoureuse. On peut craindre que cela implique le passage d'un régime de disciplines méritoires contestées et fragiles à un régime de contraintes pénalisatrices qui, lui, ne serait sûrement pas toléré ;

— les autres tendraient à accroître la mobilité des facteurs. Il s'agirait d'abord d'un accroissement encore plus rapide que prévu des dépenses publiques destinées à la formation professionnelle, à l'urbanisation et à l'assistance aux diverses victimes de l'évolution. Il s'agirait ensuite d'une politique impliquant un supplément de dépenses et un certain degré de contrainte, tendant à accélérer conversions, spécialisations, regroupements et aussi créations et disparitions d'entreprises. Ce renforcement de mesures déjà proposées n'aurait d'effet sensible pour l'accélération de la croissance que vers la fin de la période du V^e Plan.

Votre Rapporteur ne peut que s'étonner de la description ainsi faite, de l'ampleur des moyens nécessaires et des conséquences imputables à une augmentation d'un demi-point du taux de croissance de la Production intérieure brute. Il la considère comme pessimiste, à moins qu'elle ne se fonde sur la crainte d'une volonté de « déplanification » du Gouvernement, sur la conscience d'une priorité donnée par lui à l'impératif de la stabilité sur celui de l'expansion et, partant, sur des inquiétudes quant à la réalisation de 5 % de croissance annuelle.

Mais, pour lui, c'est un problème de volonté plus que de moyens.

2. — *Hypothèse de croissance faible.*

Dans cette hypothèse, le rythme de l'expansion serait basé sur un accroissement de la production intérieure brute de 20 % en cinq ans, soit 3,7 % par an en moyenne selon les modalités figurant dans le tableau ci-après :

DESIGNATION	UNITE : Milliards de francs 1960.			INDICES			TAUX DE CROISSANCE			
	1960	1965	1970	1965/1960	1970/1965	1970/1960	1965/1960	1970/1965	1970/1960	1960/1950
Production intérieure brute...	265,720	339,850	407,8	127,9	120,0	153,5	5,0	3,7	4,4	4,7
Consommation :										
Ménages	132,921	241,214	282,2	131,9	117,0	154,2	5,7	3,2	4,4	4,3
Administrations	11,436	15,174	20,5	132,7	135,0	179,1	5,8	6,2	5,9	7,8
Institutions financières.....	1,237	1,687	2,2	136,4	130,4	177,8	6,4	5,4	5,9	8,5
F. B. C. F. :										
Productif	34,834	46,683	56,0	134,0	120,0	160,8	6,0	3,7	4,9	3,9
Logement	13,887	17,947	22,8	129,2	127,0	164,2	5,3	4,9	5,1	10,5
Administrations	6,282	10,426	14,6	166,0	140,0	232,4	10,7	7,0	8,7	7,4
Institutions financières.....	0,24	0,343	0,5	142,9	145,8	208,3	7,4	7,8	7,6	10,0
Stocks	7,071	5,614	7,0							
Solde extérieur.....	7,812	0,762	2,0							
Totaux	265,720	339,850	407,8							
Consommation par habitant...	»	»	»	»	»	»	4,2	2,1	3,2	3,5
Exportations	39,19	54,838	81,1	139,9	147,9	206,9	6,9	8,2	7,5	0,5
Importations	31,38	54,076	79,1	172,3	146,3	252,1	11,5	7,9	9,7	9,6

L'inévitable sous-emploi qu'engendrerait une telle option la condamne. A son égard, le Conseil économique a parlé de variante « repoussoir ». Le Gouvernement, après l'avoir, à l'inverse de la variante forte, chiffrée avec quelque précision, ne la présente pas comme une alternative et la rejette.

3. — Variantes portant sur certains facteurs de la croissance.

Ces variantes ne concernent pas le rythme d'expansion globale mais affectent certains facteurs — population active ou investissement productif — dont l'encouragement permettrait une croissance économique plus élevée.

a) Action concernant l'augmentation du volume et la répartition de la population active :

L'augmentation du volume de main-d'œuvre pourrait être recherchée dans une triple voie :

— l'élaboration de plans d'immigration comportant des flux plus élevés que ceux résultant de la prolongation des tendances passées ; toutefois, le Gouvernement estime que l'esquisse proposée situe l'immigration à son maximum possible ;

— la modification des taux d'activité de la population métropolitaine : la population féminine offrirait une réserve importante de main-d'œuvre potentielle. Néanmoins, on ne peut juger le bilan de l'opération au seul vu des avantages économiques ;

— la conversion accélérée d'une partie de la population agricole à des activités de l'industrie ou des services.

Dans cette hypothèse, le total des départs de la période 1962-1970 serait porté à 1.160.000 contre 920.000 dans l'esquisse proposée ; la population active restant dans l'agriculture en 1970 serait de 2.600.000 contre 2.850.000 dans l'esquisse proposée et 3.770.000 en 1962.

b) Investissements productifs :

Dans l'esquisse proposée, le pourcentage des investissements productifs, calculé par rapport à la production intérieure brute, atteindrait, en 1970, 14,2 % aux prix de 1960 et 13,1 % aux prix courants. La variante explorée prévoit que le total des investissements productifs réalisés pendant la période du V^e Plan dépasserait de 8,5 % le montant figurant dans l'esquisse proposée et que le taux d'investissements productifs passerait,

en 1970, à 15,5 % aux prix de 1960 et 14,5 % aux prix courants. « Cet effort, s'il était entrepris, impliquerait — selon les rédacteurs du Plan — un accroissement des risques de tension inflationniste et de tension sociale ».

B. — LES VARIANTES PORTANT SUR LES FINALITÉS DE L'EXPANSION

Parmi ces variantes, l'une concerne la réduction de la durée du travail, l'autre l'augmentation de la consommation privée, la troisième le développement des investissements sociaux, la dernière enfin, l'action sur les revenus.

1. Réduction de la durée du travail.

La réduction de la durée du travail peut revêtir plusieurs modalités :

a) Réduction de la durée hebdomadaire du travail. L'hypothèse envisagée comprendrait une réduction de 10 % par rapport à la durée hebdomadaire retenue dans l'esquisse proposée par le Gouvernement, qui ramènerait la durée hebdomadaire aux environs de 40 heures, en diminution de 4 h 30 : « La contrepartie d'une telle réduction de la durée du travail serait une réduction du taux de progression des salaires annuels réels d'un tiers environ par rapport à l'esquisse choisie ».

b) Accroissement de la durée des congés payés : octroi d'une cinquième semaine de congés payés. Dans ce cas, la progression de la production intérieure brute serait réduite de 2 points environ, c'est-à-dire ramenée à 124,5-125,5.

c) Abaissement de l'âge de la retraite de 65 à 60 ans. Cette hypothèse irait à l'encontre — selon le Gouvernement — des études récentes, notamment celles envisageant la possibilité d'activités appropriées au troisième âge.

2. L'augmentation de la consommation privée.

La progression correspondrait alors aux indices 126-127 au lieu de 124-125. Dans cette hypothèse, la croissance possible des emplois généraux (si l'on maintient les emplois techniques

inchangés) serait ramenée des indices 139-140 à 129-130, c'est-à-dire :

127-128 pour la consommation des administrations civiles, au lieu de 137-138 ;

124-125 pour les achats des administrations militaires, au lieu de 134-135 ;

124-125 également pour la construction correspondant à 435.000 logements en 1970 ;

et 143-144 pour les équipements collectifs, au lieu de 154-155.

En face d'une telle perspective, la réponse des responsables du Plan est la suivante : « Une croissance plus rapide de la consommation est également susceptible d'entraîner une augmentation des importations et, donc, un déséquilibre des échanges extérieurs ».

3. — *L'augmentation des investissements sociaux.*

Dans cette hypothèse, la progression des équipements collectifs passerait des indices 154-155 à 160, celle des investissements dans le logement de 134-135 à 140, soit un accroissement du nombre de logements construits qui pourrait atteindre 490.000 en 1970 (+ 20.000 par rapport à l'esquisse proposée).

« Ce n'est qu'au moment de l'approbation définitive du Plan que le Gouvernement pourrait soumettre aux Assemblées une proposition dans ce sens, en raison de la difficulté de mettre en œuvre, sans déséquilibre, la variante envisagée ».

4. *L'action sur les revenus.*

L'indice de progression des prestations sociales serait porté de 138-140 à 145. Dans ce cas, « le surplus de dépenses des organismes de sécurité sociale en 1970 serait de l'ordre de 4 milliards de francs 1963 ».

L'adoption de cette variante supposerait, soit un surcroît d'effort fiscal considérable (le rapport des impôts directs des ménages à leur consommation passerait de 8 % dans l'esquisse proposée à 9 %, contre 7 % environ en 1965), soit une réduction du taux annuel de progression des revenus directs de 2 à 3/10 de point.

II. — Le contre-projet présenté par le Parti socialiste unifié.

A. — Moyens mis en œuvre pour obtenir le taux de croissance de 5,5 % (au lieu de 5 % du projet gouvernemental) :

— Diminution de la durée du travail.....	— 0,85 %
— Age de la retraite.....	— 0,1 %
— Augmentation des investissements avec début de sélection de ces investissements.....	+ 0,35 %
— Plein emploi des disponibilités de main-d'œuvre (500.000 personnes).....	+ 0,5 %
— Augmentation de la main-d'œuvre féminine et des migrations agricoles (300.000 personnes équivalent plein temps).....	+ 0,4 %
— Croissance plus forte de la productivité permise par la politique économique d'ensemble préconisée...	+ 0,2 %

B. — Remarques sur les conditions et les résultats du tableau :

1° La *population active* dans ces conditions serait en 1970 de 5 % supérieure à celle prévue par le projet gouvernemental ;

2° La *consommation par personne* progresse en moyenne de 4,2 % par an, soit un cinquième en plus que dans le projet gouvernemental (3,5 %).

La préférence accordée aux revenus et aux consommateurs des classes populaires permet, avec ce taux moyen, d'obtenir pour ces classes une consommation par personne largement supérieure (du tiers à la moitié en plus selon les choix de ventilation) à celle du projet gouvernemental ;

3° L'augmentation, relativement faible en apparence, des *investissements productifs* dans le contre-plan par rapport au projet gouvernemental provient de la prise en compte, dans ce poste, à côté d'un accroissement important des investissements réellement productifs (4,5 milliards), d'une *réduction simultanée de 2,5 milliards des subventions militaires*.

	UNITE : MILLIARDS de FRANCS 1960				TAUX DE CROISSANCE ANNUELS			INDICES 1970/1965	
	1965	1970			Options gouverne- mentales.	Contre- Plan.	Différences	Options gouverne- mentales.	Contre- Plan.
		Options gouverne- mentales.	Contre- Plan.	Différences					
<i>I. — Ressources de la Nation.</i>									
Production intérieure brute.....	339,850	433,30	444,30	11	5	5,5	0,5	127,5	130,5
Importations	54,076	85,66	86,66	1	9,6	10	0,4	158,5	161
Exportations	— 54,838	— 86,16	— 87,16	— 1	9,4	9,8	0,4	157	160
Total des ressources dispo- nibles	339,088	432,80	443,80	11	5	5,5	0,5	127,5	130,5
<i>II. — Emploi de ces ressources.</i>									
Consommations :									
Ménages	241,214	300,16	310,16	+ 10	4,5	5,2	0,7	124,5	128,5
Administrations	15,174	20,92	15,22	— 5,7	6,6	0,1	6,5	138	100,5
Dont :									
Civiles	(6,926)	(9,51)	(9,51)	»	(6,5)	(6,5)	»	137,5	137,5
Militaires	(8,248)	(11,41)	(5,71)	(— 5,7)	(6,7)	(— 7)	(— 13,7)	138,5	69
Institutions financières.....	1,687	2,29	2,29	»	6,3	6,3	»	135,5	135,5
Investissements :									
Des entreprises.....	46,683	61,58	63,58	2	5,7	6,3	0,6	132	136
Logement	17,947	24,06	27,16	3,1	6	8,6	2,6	134,5	151
Des administrations.....	10,426	16,12	17,72	1,6	9,1	11,2	2,1	154,5	170
Institutions financières.....	0,343	0,50	0,50	»	7,8	7,8	»	146	146
Variations de stocks.....	5,614	7,17	7,17	»	»	»	»	»	»
Total des emplois.....	339,088	432,80	443,80	11	5,0	5,5	0,5	127,5	130,5

CHAPITRE V

LES TRAVAUX DES ASSEMBLEES

I. — Modifications apportées par le Gouvernement après l'avis formulé par le Conseil Economique et Social (1).

De nombreuses modifications — plus ou moins importantes — ont été apportées au texte original portant, en particulier, sur les points suivants :

1° *Information économique.*

Le paragraphe de l'introduction relatif à l'utilité du Plan a été complété par la phrase suivante : « A cet égard, et comme l'a souligné le Conseil Economique et Social, le progrès de l'information économique est une condition majeure du succès. »

2° *Durée du travail.*

En ce qui concerne la réduction de la durée du travail, une précision supplémentaire chiffrée a été apportée : « Selon les prévisions que l'on peut raisonnablement faire aujourd'hui, une telle réduction pourrait être, en moyenne et sur l'ensemble de la période, de l'ordre de 1 heure 30 par semaine. »

(1) La présentation de cet avis est renvoyée à l'Annexe V, page 146 et suivantes.

3° *Priorité pour la recherche appliquée.*

S'il est prévu un effort particulier pour la recherche, il est indiqué qu'une forte priorité s'appliquera : « notamment en matière de recherche appliquée dans un certain nombre de domaines choisis par ordre d'urgence ».

4° *Contraintes de l'équilibre extérieur.*

La nouvelle rédaction adoptée souligne la nécessité d'un excédent des exportations pour « équilibrer notre aide aux pays en voie de développement, chiffrée à 1,5 % de la production intérieure brute, dans l'attente de l'harmonisation de l'effort des nations industrialisées ».

Elle insiste, d'autre part, sur l'effort que le Gouvernement et les entreprises doivent faire « dans les domaines de la recherche technique, de la *modernisation* et de la *concentration* des structures et du développement de l'appareil commercial français à l'étranger ».

5° *Dépenses militaires.*

Dans le tableau relatif à l'indice d'évolution des principaux emplois, une note de renvoi précise que le chiffre relatif aux achats des administrations militaires doit être entendu compte tenu de la subvention au C. E. A. — soit 2,5 milliards de francs — mais sans les autres dépenses de consommation proprement dites (le total des dépenses militaires atteignant en fait 20,8 milliards).

D'autre part, il a été précisé que les achats et investissements militaires ont été prévus en fonction du programme militaire 1965-1970, impliquant un développement des fabrications d'engins modernes et une réduction des effectifs.

6° *Amélioration de l'habitat ancien.*

Après avoir indiqué que l'objectif annuel de 470.000 logements devrait être atteint en 1970, le rapport fait allusion à l'effort nécessaire d'amélioration des logements anciens.

7° *Programmation en valeur.*

Après avoir rappelé que le Plan contient un premier essai de programmation en valeur, le rapport indique que « l'amélioration de la connaissance statistique, l'approfondissement, au sein des commissions du Plan, de certaines questions posées par la programmation en valeur, devraient permettre de consolider les prévisions et de mieux formuler les orientations », mais que ces orientations « n'auront d'ailleurs un caractère réellement opératoire que lorsque la politique des revenus aura reçu un commencement effectif d'application ».

8° *Vigilance en matière de prix.*

Le rapport précise, à ce sujet, que : « Quelle que soit d'ailleurs la formule retenue, tout dépassement de la faible variation admissible (de l'indice des prix) entraînerait une intervention active des Pouvoirs publics. »

9° *Aménagement des prestations sociales.*

Après avoir indiqué qu'en matière de politique sociale des choix seront nécessaires et qu'il faudrait envisager des mesures nouvelles, le rapport ajoute : « Quoi qu'il en soit ces choix ne pourront être pratiqués dans le détail des prestations » sans considération des disparités de revenus « dont la politique sociale a pour but d'atténuer les effets ».

10° *Choix des variantes présentées.*

Le rapport apporte un certain nombre de précisions complémentaires concernant les variantes. Il rappelle que les deux premières « concernent deux politiques de croissance qui se situeraient de part et d'autre de la ligne proposée » et que les autres « ont un caractère analytique et traitent chacune séparément de l'un ou de l'autre des facteurs ou des fruits de l'expansion ».

Enfin, le rapport explique pourquoi d'autres esquisses n'ont pas été présentées et estime que les éléments fournis permettent à tous « d'étudier les combinaisons d'objectifs et de moyens correspondant à leurs préférences ».

11° *Avantages éventuels d'une croissance plus rapide.*

Le rapport reconnaît qu'un rythme d'expansion plus élevé permettrait « la satisfaction (plus complète) de la consommation privée et le développement (plus rapide) des équipements collectifs » et rendrait, en outre, possible une réduction (supplémentaire) de la durée du travail.

12° *Importance des investissements agricoles et intérêt de la coopération.*

Le rapport, après avoir souligné que la production agricole doit être fortement organisée, souligne l'intérêt d'une « coopération renouvelée ».

Il est dit, d'autre part, que « la Commission de l'Agriculture du Plan sera invitée tout spécialement à définir les efforts d'investissement à accomplir pendant la période 1966-1970, les critères de répartition de ces investissements et leur modalités de financement ».

13° *Ressources en uranium.*

Le rapport estime que : « compte tenu des perspectives d'accroissement rapide des besoins en uranium, il sera opportun au cours de la préparation du V^e Plan, de prévoir un effort substantiel pour assurer à notre économie l'accès et le contrôle de ressources en uranium disponibles hors du territoire national ».

14° *Équipements collectifs.*

Le rapport cite, à ce sujet, de larges extraits de l'avis du Conseil économique et précise les éléments fondamentaux du dosage entre les différents types d'équipements qu'ils divisent en exigences qualitatives et quantitatives :

Parmi les exigences qualitatives, il retient notamment :

— la nécessité de promouvoir le progrès technique, l'innovation et la modernisation des structures impliquant un effort très important en faveur de la recherche ;

— le souci de réaliser l'égalité des chances devant l'éducation ;

— l'amélioration des « environnements » de l'habitat, déserte, services collectifs :

— la volonté d'aménagement du territoire, les équipements collectifs ayant, dans ce domaine, une « action d'entraînement ou d'accompagnement ».

Dans les exigences quantitatives sont cités :

— les mouvements démographiques (déplacements et croissance) ;

— l'augmentation rapide de certaines consommations ;

— l'insuffisance d'équipement de certaines régions ou de certains secteurs.

*
* *

En dépit de ces nombreuses rectifications ou précisions partielles, *aucune modification n'est apportée aux conclusions générales du rapport.*

*
* *

II. — Les options du V^e Plan devant l'Assemblée Nationale.

En conclusion de son second exposé devant l'Assemblée Nationale, le 26 novembre 1964, M. Pompidou a tracé les grandes lignes des directives que le Gouvernement a l'intention de donner au Commissariat général au Plan à la lumière des débats parlementaires (1).

Ces directives reprennent, en général, en les synthétisant, les orientations contenues dans le rapport annexé au projet de loi. Elles contiennent, toutefois, quelques précisions et innovations se rapportant, en particulier à l'agriculture, à la fiscalité, à l'aménagement du territoire, à la construction, à la politique des revenus et aux dépenses militaires.

1° Agriculture.

Les travaux des commissions de modernisation tendent à définir des unités de production *aptées à affronter la compétition internationale.*

(1) Cf. Annexe VI, pages 148 et suivantes.

2° *Fiscalité.*

Le Gouvernement annonce une réforme prochaine de la T. V. A. et de la taxe locale.

3° *Aménagement du Territoire.*

Il est précisé que l'effort portera sur l'Ouest et le Sud-Ouest, mais plus particulièrement *sur l'extrême-Ouest.*

Pour la liaison Rhin-Rhône, une référence bien nette est faite, pour la première fois, à l'aménagement de cet axe *en voie navigable.*

Enfin, en ce qui concerne la région parisienne, une mention particulière est faite de la vallée de la Seine en aval de Paris.

4° *Construction de logements.*

Les moyens de financement devront être fixés avec précision, ainsi que la part des logements sociaux.

La nécessité d'aménager des *villes nouvelles* est par ailleurs soulignée.

5° *Politique des revenus.*

L'intention est nettement marquée de favoriser les bas salaires.

Le Gouvernement créera, d'autre part, une instance spéciale chargée d'étudier la répartition des fruits de l'expansion.

6° *Dépenses militaires.*

Avant d'exposer ce catalogue de directives, M. Pompidou avait précisé, parlant des *charges militaires*, que, si des excédents de dépenses se révélaient, *ils devraient être résorbés à l'intérieur de « l'enveloppe » prévue*, ce qui laisse supposer que l'effort d'équipement en matériel conventionnel ou, éventuellement le volume des effectifs, seraient partiellement sacrifiés à la force de frappe dont le coût paraît difficile à comprimer.

Il convient d'indiquer, enfin, qu'au cours de son exposé, M. le Ministre des Finances avait précisé, parlant du *taux d'expansion*, que le Gouvernement interviendrait automatiquement si l'accroissement était inférieur aux prévisions mais qu'« *a contrario* » il

n'agirait, pour freiner l'expansion, que « dans l'hypothèse où une croissance excessive laisserait apparaître des inconvénients pour notre économie »...

A propos du financement des investissements, M. Giscard d'Estaing a souligné, d'une part, la nécessité du développement de l'épargne (dont la renaissance a pour condition préalable la stabilité monétaire) et, d'autre part, celle du développement des instituts publics et semi-publics d'investissement ; il a, en outre, confirmé la vocation de la Caisse des Dépôts au financement du logement social.

Par ailleurs, il a annoncé une réforme de la fiscalité indirecte, et, en particulier, l'extension de la T. V. A. au secteur de la distribution et reconnu qu'un allègement de « la pression fiscale » serait souhaitable.

Enfin, le Ministre des Finances a informé l'Assemblée de la création d'une Commission de financement du Plan, comprenant 87 personnalités.

*
* *

Rappelons enfin que *l'Assemblée Nationale*, qui n'avait pu se prononcer sur un certain nombre d'amendements compte tenu de la procédure du « vote bloqué », a adopté *l'article unique du projet de loi à la majorité de 353 voix* contre 120 sur 473 suffrages exprimés.

*
* *

III. — Les travaux de votre Commission.

Il est inutile de souligner que votre Commission des Affaires économiques et du Plan, pressée par le temps — puisque le projet de loi sur les options du V^e Plan a été adopté par l'Assemblée Nationale dans la nuit du 26 novembre 1964 — a dû travailler très vite pour permettre à votre Rapporteur d'être prêt en temps utile.

Outre les personnalités qu'il a été amené à recevoir personnellement, votre Rapporteur a tenu à ce que les Présidents et les Rapporteurs des Commissions saisies pour avis soient associés aux travaux de la Commission saisie au fond, cela, non seulement dans un souci de courtoisie bien compréhensible, mais encore pour

profiter de « l'éclairage » que ne manquerait pas de lui apporter cette collaboration.

Nous sommes donc amenés maintenant à faire connaître l'essentiel des auditions de M. Chardonnet, Rapporteur du projet devant le Conseil Economique et Social, et de M. Pierre Massé, Commissaire général du Plan, avant d'analyser les différentes interventions qui se sont produites, au sein de votre Commission, sur les principaux points du volumineux rapport soumis à l'examen du Parlement.

1° *Les auditions.*

Au cours de sa séance du jeudi 19 novembre 1964, la Commission a entendu M. Jean Chardonnet, membre du Conseil Economique et Social, et rapporteur des options du V^e Plan devant cette Assemblée.

Ce dernier a, tout d'abord, résumé la position de ses collègues au cours du débat qui s'est instauré devant eux. Comme, dans une annexe de notre rapport, nous avons analysé cette position, on nous excusera de ne pas y revenir ici (1).

Après avoir regretté l'absence de plusieurs « variantes » et rappelé l'avis de la Section des Investissements et du Plan, M. Chardonnet a insisté, ensuite, sur le caractère restrictif du Plan dans le domaine social, caractère qui a, d'ailleurs, profondément déçu les Conseillers économiques lesquels, depuis, ont obtenu satisfaction sur un point (réduction de 1 heure 30 de la durée hebdomadaire de travail).

L'esquisse retenue devra tenir compte d'un certain nombre d'impératifs ou d'options et d'engagements pris par la France dans le cadre de la C.E.E. : nécessité de l'équilibre commercial, d'une revalorisation des revenus des agriculteurs, d'une priorité donnée aux investissements collectifs et aux logements, d'une promotion de la recherche (et particulièrement de la recherche appliquée) ; enfin, la nécessité d'un rétablissement de l'autofinancement au niveau de 70 %.

M. Chardonnet a indiqué, alors, que le Conseil Economique et Social avait manifesté quelque inquiétude :

- sur l'avenir de l'équilibre commercial ;
- sur les possibilités de financement du Plan ;
- sur les contraintes sociales déjà soulignées.

(1) Cf. Annexe V, pages 146 et suivantes.

Sur le premier point, il a constaté qu'aucune mesure ne semblait avoir été prise pour stimuler et orienter les exportations dont on s'était borné à fixer le montant par référence avec des importations devant évoluer sur la « lancée » actuelle.

Sur le second point, il a fait observer que l'autofinancement se heurtait à trois obstacles :

— difficulté de freiner l'augmentation des salaires dans les domaines où existe une grave pénurie de main-d'œuvre qualifiée ;

— incidence des hausses des prix des tarifs publics auxquelles il faudrait bien avoir recours si l'on voulait tenir compte du principe affirmé de la « vérité des prix » ;

— nécessité de procéder à d'importants aménagements régionaux dans des zones ne disposant précisément pas de ressources suffisantes.

Le Conseil Economique et Social a donc suggéré :

— la définition d'une politique des exportations, conformément à ce qui se fait dans d'autres pays, notamment en Allemagne ;

— le contrôle des importations sans, pour autant, porter atteinte aux règles instituées au sein de la C.E.E. ;

— la mobilisation de « l'épargne stérile » en faveur du logement et des autres investissements collectifs ;

— le « rattrapage » dans le domaine de l'enseignement avec priorité absolue pour la recherche scientifique.

Abordant le domaine social, le rapporteur a précisé que la diminution du temps de travail devait s'opérer par branches d'activités et qu'il importait de ne pas faire retomber le « freinage » des prestations sociales sur les catégories déjà les moins favorisées.

*
* *

Le jeudi 26 novembre 1964, la Commission entendait *M. Pierre Dumas*, Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, qu'accompagnaient *M. Pierre Massé*, Commissaire général du Plan, et *M. Lemerle*, Chef des services économiques du Commissariat général.

Le Ministre a insisté, tout d'abord, sur les « nouveautés » du V^e Plan : association du Parlement à son élaboration, programmation indicative en valeur, régionalisation...

Faisant allusion à la question relative aux facteurs exogènes (dépenses militaires et aide aux pays sous-développés), le Ministre a déclaré que le Gouvernement est convaincu qu'une arme de dissuasion, telle qu'il l'a souhaitée, est moins coûteuse qu'une armée conventionnelle ; quant à l'aide au tiers monde, M. Pierre Dumas en a souligné le caractère d'obligation humaine, de nécessité internationale dans la lutte contre la faim et le désordre, ainsi que les possibilités qu'elle offrait à la France pour son rayonnement culturel et technique.

Répondant à deux questions liminaires du Rapporteur de la Commission, M. Pierre Dumas a déclaré que, seul, le tome II du projet était soumis à l'approbation du Parlement et que celui-ci ne pouvait pas amender le rapport lui-même ; il a ajouté que le Gouvernement, à l'issue des débats, ferait solennellement connaître les modifications qu'il entendait apporter à son texte que chacune des deux Assemblées serait alors appelée à ratifier par un vote.

M. Pierre Massé a répondu, ensuite, aux questions qui lui avaient été posées par écrit avant la réunion. A propos des mesures qui devraient être prises, y compris dans le domaine des structures (les données exogènes étant maintenues) pour que la variante à 5,5 % puisse être adoptée sans risque excessif de « surchauffe », M. Massé a rappelé les « surchauffes » déjà intervenues avant même la préparation du V^e Plan.

Après avoir donné quelques exemples de cette « surchauffe », il a indiqué qu'une augmentation du taux d'expansion se heurtait à la loi des rendements décroissants et au danger d'un relèvement brutal des salaires dû au suremploi. Il a donc estimé qu'il convenait de ménager, par rapport au taux entraînant cette « surchauffe », une certaine marge de sécurité difficile, d'ailleurs, à calculer avec précision.

La « surchauffe » constatée ces dernières années a eu deux causes : les tendances permanentes de notre économie à l'inflation ; l'impact des rapatriements d'Algérie en hommes et en capitaux ; c'est à leur suite que le Commissariat général du Plan est passé de la variante 5,5 % à la variante 5 %. M. Massé a également souligné que l'évolution de la situation économique anglaise pouvait influencer les réactions futures du Commissariat général.

L'équilibre du commerce extérieur n'est pas une « prévision », mais un « objectif », a déclaré M. Massé ; une croissance à 5,5 %

exigerait des investissements productifs plus nombreux et le taux d'autofinancement (fixé à 70 %) devrait être relevé ; de même, la durée du travail ne pourrait pas être réduite, comme cela a été prévu et, avec une variante à 5,5 %, le revenu par tête ne pourrait être augmenté que de 0,2 %.

Répondant à une question concernant l'affectation éventuelle d'économies sur les dépenses militaires et de coopération à la mise en œuvre d'une croissance au taux de 6 %, M. Pierre Massé a indiqué qu'un abattement d'un tiers des dépenses de coopération au profit des investissements productifs permettrait théoriquement un relèvement de la croissance de 0,1 %. En conséquence, il faudrait, dans cette hypothèse, trouver, dans des abattements sur les crédits militaires, le supplément de croissance de 0,9 %, à raison de, par exemple, 0,5 % obtenu par des réductions sur les achats militaires, et de 0,4 % obtenu par diminution des dépenses d'effectifs, ce qui conduirait à transférer vers d'autres secteurs 5 à 600.000 personnes sur les 800.000 relevant du Ministère des Armées ; ce serait la négation de toute défense nationale. Appuyant M. Massé, M. Pierre Dumas a souligné que c'était poser là tout le problème de la défense du territoire et que le Sénat aurait le loisir d'en discuter lors de l'examen de la loi-programme militaire.

Répondant à une question du Président de la Commission des Affaires culturelles, le Commissaire général du Plan a déclaré que *la rentabilité de la recherche scientifique et technique* était un domaine où les calculs n'étaient guère avancés ; il a ajouté cependant que le niveau des dépenses les concernant était encore insuffisant et que le Plan et le Gouvernement étaient d'accord pour les augmenter.

M. Lemerle a répondu, ensuite, au questionnaire complémentaire de la Commission portant sur :

— les possibilités d'accroissement de la population active de 1965 à 1970 ;

— le calcul du taux de productivité prévu par le V^e Plan ;

— la compensation, sur la production, de la diminution de la durée du travail ;

— le rétablissement de l'autofinancement des investissements productifs à 70 % est-il possible ;

— l'incidence du V^e Plan sur les collectivités locales ;

- l'augmentation possible du P. I. B. dans le domaine de la recherche ;
- la progression des prestations sociales et des salaires ;
- la possibilité de réalisation du pourcentage prévu pour la consommation des ménages ;
- le rapprochement du système des « clignotants » et du « plan revolving ».

Le mardi 1^{er} décembre 1964, la Commission a procédé à *une seconde audition de M. Pierre Massé*, Commissaire général du Plan, qu'accompagnait encore M. Lemerle, afin de lui permettre de répondre à un certain nombre de questions qui lui avaient été posées, notamment par M. Pinton, sur les problèmes de moyens de communication.

Parlant de *la vérité des prix dans les transports*, le Commissaire général, après avoir indiqué que l'optimum économique est assuré par des tarifs conformes au coût, a reconnu que la tarification actuelle était très éloignée de cet idéal, mais ne pouvait être profondément modifiée sans inconvénient pour l'économie.

En ce qui concerne *les investissements téléphoniques*, le Commissaire général a indiqué que la progression des équipements de ce secteur serait supérieure à celle de la moyenne des investissements collectifs. M. Beaujannot a souligné alors que le retard pris dans ce domaine nuisait gravement à la décentralisation.

Au sujet de *la liaison Mer du Nord—Méditerranée*, M. Pierre Massé a indiqué que le principe de la réalisation de cet axe économique avait été retenu sans qu'un choix ait été fait du mode de transport prévu. M. Pinton ayant souligné l'ambiguïté des formules employées à ce sujet dans le rapport et rappelé la déclaration de M. Pompidou à l'Assemblée Nationale semblant donner la préférence à la voie fluviale, le Commissaire général a déclaré qu'il n'était pas convaincu de la rentabilité de la formule mais qu'il n'y avait en tout cas aucune ambiguïté sur l'axe économique choisi pour des raisons géographiques et en raison de son caractère européen.

Au sujet de *l'enseignement*, M. Longchambon a insisté sur la priorité dont aurait dû bénéficier l'enseignement et regretté qu'il n'en ait pas été suffisamment tenu compte ; M. Massé lui a répondu qu'il était conscient de l'importance du problème mais qu'il avait fallu tenir compte de l'ensemble des besoins et, qu'en tout état de cause, le maximum possible serait fait en particulier pour la recherche.

Répondant aux questions du Rapporteur et de M. Pauzet relatives aux options du V^e Plan concernant *l'agriculture*, le Commissaire général du Plan a indiqué que la prévision relative à la diminution de la population agricole active correspondait à la prolongation de la tendance passée, ce qui, compte tenu de la structure d'âge et l'ensemble de cette population agricole, se traduisait par une tendance à la diminution de l'exode rural.

Il a précisé, d'une part, que cette diminution ne devrait pas avoir d'effet de freinage sur le taux d'accroissement de la production agricole et, d'autre part, qu'une diminution plus forte entraînerait un coût supplémentaire qui réduirait singulièrement le bénéfice du taux d'expansion économique supplémentaire qu'elle rendrait possible.

S'agissant de l'hypothèse d'augmentation des prix agricoles, M. Massé a reconnu qu'il était encore difficile d'apprécier avec exactitude l'incidence du rapprochement des prix européens et que, selon les décisions prises à Bruxelles, il y aurait lieu, éventuellement, lors de l'établissement du V^e Plan, de faire des corrections dans le passage des orientations aux objectifs.

En ce qui concerne l'application éventuelle de la T. V. A. à l'agriculture, le Commissaire général du Plan a indiqué qu'elle n'était pas mentionnée dans les options proposées.

Quant à l'application à l'agriculture du principe de l'accroissement de la part d'autofinancement dans le financement des investissements des entreprises, M. Massé a indiqué que, dans l'état actuel des travaux du V^e Plan, aucune projection sectorielle n'avait encore été faite.

Répondant enfin à la question de savoir si, à défaut d'une programmation européenne, un plan français pouvait encore être envisagé en 1970, le Commissaire général du Plan a rappelé que, compte tenu des perspectives de développement d'une politique économique à moyen terme dans le cadre de la C.E.E., l'insertion de la planification française dans le cadre européen pouvait encore être envisagée.

Au sujet des « variantes » évoquées par le Rapporteur, M. Massé a, tout d'abord, reproché au document établi par le Parti Socialiste Unifié de ne pas contenir de programmation en valeur et déclaré que la mise en œuvre d'un tel plan entraînerait une « flambée » des prix en même temps qu'il nécessiterait un appel important à l'immigration.

En ce qui concerne la réforme de la *distribution*, M. Pierre Massé, après avoir rappelé qu'une commission spéciale suivait ce problème, a indiqué que les formules retenues s'inspiraient du principe de la neutralité fiscale et administrative et postulaient la simplification des mécanismes. Il a estimé, quant à lui, qu'il fallait donner la priorité aux prêts concernant les formes les plus modernes du commerce. D'autre part, il a rappelé l'intention du Gouvernement d'étendre la T.V.A. au commerce de détail pour taxer les marges au lieu des prix.

Au sujet des *loyers*, le rapporteur a dit sa préférence pour les conclusions du Comité Rueff-Armand qui lui apparaissent plus modérées et plus sages.

A propos du classement des investissements en « collectifs » et « productifs », M. Massé a précisé que celui-ci était motivé essentiellement par le caractère budgétaire des uns et non-budgétaire des autres.

Parlant, d'autre part, du caractère de prévision ou d'objectif à donner aux taux de croissance, le Commissaire général a indiqué que ceux-ci doivent être tous considérés comme des objectifs en ordre de grandeur, sauf peut-être pour le commerce extérieur dont l'équilibre est un impératif. Il a rappelé, par ailleurs, qu'une expansion plus forte que prévu restait possible, le Gouvernement n'intervenant qu'en cas de progression insuffisante ou, dans l'hypothèse d'un dépassement, que s'il y avait dérapage des prix.

M. Massé a, ensuite, souligné le danger de sous-emploi qui résulterait d'une progression trop rapide de la productivité et insisté sur la nécessité d'une politique des revenus pour concilier stabilité et plein emploi.

Au sujet des charges militaires, il a précisé que si les achats des armées étaient portés à l'indice 134-135, la progression des dépenses de personnel serait limitée à 117-118, ce qui ramène la progression moyenne à 127-128, égale à celle du produit intérieur brut.

Un échange de vues s'est, ensuite, instauré entre MM. Massé et le rapporteur concernant la progression relative des dépenses budgétaires et du produit intérieur brut ; le rapporteur a estimé que les premières croîtraient plus vite que le second, ce qui est contraire aux objectifs affirmés et aux directives de Bruxelles. Mais M. Massé a estimé que cette double tendance pouvait avoir un caractère provisoire limité à la durée du plan de stabilisation

et qu'il était, en tout cas, souhaitable de limiter les charges directes de l'Etat en réduisant les subventions et les dépenses de fonctionnement des administrations.

M. Massé a clos le débat en constatant qu'en raison de l'évolution de notre société, les investissements collectifs prennent le pas sur les équipements productifs.

Répondant enfin à M. Bouquerel qui lui signalait l'intérêt de la *liaison Seine-Est*, le Commissaire général a rappelé que la priorité avait été donnée sans ambiguïté à la liaison Mer du Nord—Méditerranée, mais que cet effort n'exclurait pas ceux qui pourraient être entrepris pour d'autres projets.

*
* *

2° Examen du rapport et observations des Commissaires.

Au cours des séances des *jeudi 19 novembre* et *mercredi 2 décembre 1964*, votre Rapporteur a développé en Commission les grandes lignes de son rapport.

Cet exposé a amené ses collègues à lui poser un certain nombre de questions ou à émettre des points de vue qui leur étaient particuliers sur les options du V^e Plan.

M. Pinton a insisté pour qu'au cours du débat public soit obtenu du Gouvernement un engagement précis concernant le caractère fluvial de la *liaison Mer du Nord—Méditerranée*; à ce propos, M. Bouquerel a demandé que les autres liaisons fluviales, notamment celles de la *Basse-Seine avec le Rhin*, ne soient pas pour autant négligées.

M. Pams a souligné la nécessité d'une *politique de vérité des prix* en matière de transports et celle d'une véritable coordination des transports entre le rail, l'eau et la route.

MM. Blondelle, Brégègère, Cornat, Hector Dubois, Lebreton, Pauzet, Pelleray, Restat et Sempé ont posé des questions à votre Rapporteur concernant :

— le *rythme du transfert*, vers d'autres activités, de la *population agricole* et ses conséquences ;

— l'*évolution des prix agricoles français* à la suite des négociations de Bruxelles et la nécessité de réaliser une progression plus rapide du revenu agricole ;

— la réalisation de la « *préférence communautaire* », au sein du Marché Commun, en ce qui concerne les prix agricoles.

M. Houdet, Rapporteur pour avis de la Commission des Finances, a posé le principe d'un certain « *rattrapage* » pour les salariés appartenant au secteur public et para-public — qui n'ont pas bénéficié de l'expansion du IV^e Plan — afin d'éviter une détérioration certaine du climat social.

M. Blondelle a demandé comment serait réalisé *l'équilibre de la balance commerciale* et regretté qu'on ne parle que d'expansion industrielle dans le Plan — et ce propos a reçu l'approbation de MM. Cornat, Hector Dubois, Pauzet et Restat.

M. Toribio a demandé que les *Départements d'Outre-Mer* ne soient pas trop oubliés dans le V^e Plan et déclaré que, selon lui, leur taux de croissance annuel devrait être de 7 %.

Enfin, MM. Raymond Brun, Pams et Pinton ont approuvé pleinement les déclarations de votre Rapporteur concernant *l'importance des facteurs exogènes* (dépenses militaires et aide aux pays sous-développés) et souligné la *nécessité de créer une communauté européenne de défense*.

*
* *

CONCLUSIONS

I. — Difficultés et contradictions.

La Commission des Affaires économiques et du Plan et son Rapporteur se sont posé un certain nombre de questions qui leur ont permis d'apercevoir, dans l'esquisse d'ensemble qui est proposée au Parlement par le Gouvernement, non seulement des difficultés mais aussi des contradictions.

En premier lieu, la mise en œuvre des options qui nous sont proposées aura comme conséquence vraisemblable une augmentation de la masse budgétaire supérieure à celle du produit intérieur brut.

En effet, si les dépenses militaires doivent augmenter de 27 à 28 %, la consommation des administrations civiles doit croître de 37 à 38 %, les équipements collectifs de 54 à 55 % et les prestations sociales de 38 à 40 %, en face d'un produit intérieur brut dont la croissance globale est limitée à 27-28 %.

Il y a donc une première contradiction avec la déclaration que faisait M. Giscard d'Estaing, Ministre des Finances et des Affaires économiques, à l'Assemblée Nationale, lors de l'ouverture de la discussion budgétaire, le 14 octobre 1964, lorsqu'il disait : « Le Gouvernement s'est efforcé de ralentir la progression des dépenses publiques afin de la ramener à un ordre de grandeur comparable à l'évolution de la production intérieure ».

Il y a plusieurs moyens de lever cette contradiction :

— ou bien alléger la masse du budget de l'Etat en supprimant un certain nombre de subventions (dues très souvent à la sous-tarifcation) et en renvoyant au marché financier le financement de certains travaux d'équipement. Ce ne serait qu'un artifice.

— ou bien estimer que le parallélisme rigoureux entre la croissance de la masse budgétaire et celle du produit intérieur brut ne s'impose pas durablement. Il y aurait alors un impératif de stabilisation « à chaud » et un impératif différent de stabilité normale.

Mais, en matière de finances publiques, il y a lieu de distinguer la masse budgétaire à laquelle nous venons de faire allusion de l'équilibre budgétaire qui peut être établi à un niveau supérieur par une fiscalité accrue.

A ce propos, votre Rapporteur a noté que les options du V^e Plan — conséquence normale de ce qu'il vient de signaler — impliquent un accroissement de la pression fiscale légèrement supérieur à celui de la production intérieure brute (1) et que, notamment le taux de la pression fiscale sur les ménages, c'est-à-dire le rapport de leurs impôts directs à leur consommation (2), passerait de 7 % en 1965 à 8 % dans l'esquisse proposée.

Or — nouvelle contradiction — cette orientation ne concorde pas avec la déclaration de M. Giscard d'Estaing faite à l'Assemblée Nationale le 26 novembre 1964 (3) qui précisait que « la part du prélèvement fiscal dans l'économie française ne doit pas s'accroître, qu'elle doit même, dans une certaine mesure, être réduite au cours de l'exécution du Plan ».

En outre, comment concilier l'impératif de stabilité rigoureuse des prix affirmé par le Premier Ministre et le Ministre des Finances avec une politique de « vérité des prix » des services publics, avec l'augmentation des prix agricoles, avec le rétablissement — même progressif — de l'unité du marché du logement, c'est-à-dire le nivellement des loyers par le haut ?

A ces contradictions s'ajoute le risque de ne pas voir se réaliser les objectifs du Plan, en matière de consommation privée dont l'accroissement est limité à 24-25 % en cinq ans, alors que si elle progressait comme elle l'a fait jusqu'à présent, elle atteindrait 32 %. Or, la clé de voûte de l'esquisse présentée par le Gouvernement est constituée « par le demi-point — 3,5 au lieu de 4 % — cédé par l'économie de consommation à l'économie de création. Si ce demi-point est utilisé au profit des investissements, il ne peut pas

(1) *Projet de loi n° 1154 A. N., tome II, page 62 in fine.*

(2) *Document cité, page 81, avant-dernier alinéa.*

(3) *Journal officiel, A. N., du 27 novembre 1964, page 5635, 1^{re} colonne.*

être repris par la consommation sans provoquer un excès de la demande globale et le dérapage des prix » (1).

Sans contester la cohérence des calculs qui ont permis d'aboutir à l'hypothèse de stabilité du niveau général des prix, il est permis de s'interroger sur son caractère de vraisemblance et les contradictions qu'elle recèle. Le nécessaire rattrapage des prix agricoles, la politique de vérité des prix préconisée pour les services publics, l'augmentation des loyers constituent des facteurs de hausse qui seraient compensés par une diminution des prix industriels. Mais une telle baisse est-elle vraisemblable — cela ne s'est jamais vu — et est-elle compatible avec une élévation de la part d'autofinancement dans le financement des investissements productifs ?

Quant aux prix agricoles, il ne faut pas perdre de vue que, dans l'hypothèse de leur unification sur le plan européen, le Gouvernement français perdra définitivement leur contrôle et que, ce faisant, il va perdre également le contrôle, à concurrence de 40 %, de l'indice servant au calcul du S. M. I. G.

Aussi est-il nécessaire que les progrès de la consommation privée se tiennent dans les limites prévues, que le Gouvernement dispose à cet effet des moyens pour les y maintenir et qu'il soit animé par la volonté de poursuivre les objectifs du Plan.

*
* *

II. — Les limites à la planification.

Instrument de la politique économique de la Nation, le V^e Plan verra ainsi son efficacité dépendre du contexte économique et politique dans lequel il sera arrêté, puis appliqué.

A cet égard, on doit noter que la préparation et la mise en œuvre du V^e Plan ne pourront pas ne pas être infléchies par les effets de trois séries de facteurs :

- le plan de stabilisation du 12 septembre 1963 ;
- la manifestation de tendances favorables à une certaine « déplanification » ;
- le développement de l'intégration européenne.

(1) Cf. déclaration de M. Massé à l'Assemblée Nationale, le 24 novembre 1964, *Journal officiel* du 25 novembre 1964, page 5564, 1^{re} colonne.

1. — INCIDENCES DU PLAN DE STABILISATION

C'est dans une France en lutte sévère contre l'inflation, mal qui n'a pas disparu malgré le changement de régime politique, qu'ont été établies les options du V^e Plan. La nécessité dans laquelle se trouve le Gouvernement de prolonger la mise en œuvre de son plan de stabilisation ne pouvait dès lors manquer de peser assez lourdement sur les options du V^e Plan. Cependant l'impératif de la stabilité risquerait de faire passer à un rang trop second celui de l'expansion. Il y a là un danger auquel nous devons être attentifs.

Certes, il n'y a pas contradiction entre stabilité et expansion. Mais il ne faudrait pas que cette dernière fût sacrifiée à une fausse orthodoxie monétaire, à une fausse théorie libérale, selon lesquelles l'équilibre « poincariste » du budget et les restrictions de crédit, d'une part, le libre jeu de la concurrence intérieure et internationale, d'autre part, seraient des panacées. Après l'exposé fait par M. le Ministre des Finances à l'Assemblée Nationale, le 14 octobre 1964, on peut se demander si le budget n'est pas devenu la loi unique et s'il ne définit pas, plus que jamais, la politique économique et financière du Gouvernement? S'il devait en être ainsi, l'intervention du Plan dans les décisions concrètes risquerait de s'en trouver singulièrement amoindrie. L'impératif de l'équilibre budgétaire pèserait plus lourd que l'application du Plan. Si la politique budgétaire actuelle doit être durable et si — comme l'a annoncé M. Giscard d'Estaing — des mécanismes institutionnels doivent être mis en jeu pour en renforcer la rigueur, on peut se demander dans quelle mesure le V^e Plan ne sera pas victime des contraintes budgétaires car, en définitive, la question essentielle est celle du financement du Plan.

Que le Gouvernement évite de relancer l'inflation par le choix d'objectifs trop ambitieux, ce serait sagesse, mais qu'il s'en fixe de trop modestes parce que les prix ont monté davantage, de 1958 à 1963 que de 1953 à 1958, ce serait une faute.

2. — TENDANCE A LA DÉPLANIFICATION ?

Nous ne devons pas seulement craindre dans le V^e Plan, qui va engager notre avenir pour plus longtemps que les cinq années qui viennent, une prudence excessive dans la fixation des objectifs

et la mise en œuvre des moyens ; nous pouvons aussi être inquiets de l'état d'esprit du Gouvernement vis-à-vis de la notion même de « Plan ». Le Président de la République, il est vrai, a parlé, il n'y a pas si longtemps, d' « ardente obligation ».

Cependant, alors que de nombreux économistes étrangers voient dans la planification française la cause essentielle de nos récents progrès économiques et qu'un certain nombre de pays étrangers, tels que la Grande-Bretagne, ont envoyé en France des missions chargées d'étudier nos méthodes de planification dans le but de créer des organes analogues à notre Commissariat général du Plan, beaucoup d'observateurs, à l'étranger comme en France, se demandent, les uns avec inquiétude, les autres avec espoir, si notre pays n'entre pas dans une phase de « déplanification ».

Selon l'*Economist* (1), une des personnalités qui, en France, font autorité dans le domaine financier a comparé cette année même le Plan à *Chantecler* croyant que son cri faisait lever le soleil... Selon le même article de l'hebdomadaire londonien, notre Ministre des Finances, auquel revient le mérite d'avoir fait accepter l'idée du Plan par son propre parti, serait maintenant sceptique et « serait revenu de son dernier voyage à Moscou avec la conviction que le plan soviétique lui-même était plus formel que réel ».

Certes, une Europe sans plan ne favorise pas le Plan français, mais cette difficulté ne doit pas conduire notre Gouvernement à abandonner les armes dont il dispose, bien au contraire.

Sans doute, le plan français n'assure pas automatiquement le taux de croissance le plus élevé et ne garantit pas que les objectifs qu'il fixe seront exactement atteints.

Mais compte tenu des incertitudes qui pèsent sur l'exécution d'un plan, du caractère limité des moyens d'action des pouvoirs publics, des erreurs de manœuvre enfin qui peuvent être commises, les résultats n'en restent pas moins remarquables.

Aussi bien les mécanismes de marché, aujourd'hui plus encore qu'hier, jouent-ils dans un milieu qui n'est pas celui que les économistes classiques décrivent comme souhaitable, voire nécessaire, pour l'établissement des équilibres naturels.

(1) La planification française est-elle démodée ? (23 mai 1964).

Aussi bien est-il admis aujourd'hui en France que marché et plan doivent coexister. Aussi bien ne s'agit-il pas pour le pouvoir de passer de l' « ardente obligation » à la « théorie Chantecler », mais sans doute de demander plus au marché et moins au plan. Mais ce qui nous inquiète c'est que, dans cette voie, le Gouvernement ne semble pas seulement guidé par des impératifs financiers passagers, mais par une doctrine — économique ou politique — permanente.

Une éventuelle « déplanification » serait alors imputable non au contexte, à l'environnement, mais à la volonté du Gouvernement de reviser sa politique économique.

3. L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

Une des nouveautés essentielles du V^e Plan réside, ainsi que nous l'avons déjà souligné, dans le fait qu'il va être établi et exécuté dans une France de plus en plus européenne et que l'autonomie des décisions économiques nationales tend, de ce fait, à se restreindre.

Quelles que soient, en effet, les difficultés actuelles que connaît le Marché commun : fin de l'accélération de l'Union douanière, absence de progrès réels dans l'Union économique, effacement des perspectives d'intégration politique, il est permis de penser et d'espérer que de nouvelles et décisives étapes seront franchies dans la période quinquennale qui va s'ouvrir.

La libération des mouvements d'hommes, de marchandises et de capitaux ne va pas se traduire seulement par des incertitudes supplémentaires en matière de « plan », elle pourra mettre en échec des politiques économiques nationales, interdire aux gouvernements l'emploi de certaines armes, accroître l'interdépendance entre les différentes économies en voie d'intégration. Même si la supranationalité reste, en théorie, proscrite, des transferts de souveraineté se sont déjà produits, en matière agricole en particulier, et — bientôt — certaines décisions importantes n'exigeront plus l'unanimité du Conseil des Six mais la majorité des deux tiers. Des transferts ultérieurs de compétence des Etats de la Communauté sont dans la logique du système et le mémorandum de la Commission, en date du 25 juillet 1963, en propose non seulement dans le domaine agricole mais

dans celui de la politique de l'emploi, de la politique commerciale avec les pays tiers, de la politique monétaire et de la politique budgétaire.

Nous avons déjà constaté que, du fait des développements du Marché commun, en dehors de toute volonté de déplanification de la part du Gouvernement, les moyens d'action nationaux pour assurer l'exécution du Plan vont devenir plus aléatoires et parfois même disparaître. Dès lors, l'efficacité de la planification française apparaît comme subordonnée dans l'avenir à la naissance d'une planification ou, si l'on préfère, d'une programmation à l'échelle européenne.

Une telle programmation s'insérerait du reste dans la logique du Marché commun, puisque son objectif est la création d'un vaste marché assurant à l'ensemble des pays qui en font partie une meilleure productivité, et, partant, un niveau de vie plus élevé, grâce à une certaine spécialisation des activités. Cette spécialisation ne pouvant pas être attendue du seul jeu de la libre concurrence implique une certaine coordination des investissements.

Il nous paraît, à cet égard, indispensable qu'intervienne rapidement une confrontation des prévisions des différents pays, en matière tant d'investissements privés que d'investissements publics. Une telle confrontation devrait entraîner une meilleure répartition des ressources financières limitées dont disposent la puissance publique et l'initiative privée.

Par ailleurs, sans une programmation européenne, il deviendrait très difficile de mettre en œuvre les politiques communes en matière d'agriculture, de transport et d'énergie, car il manquerait une perspective globale de l'économie communautaire dans laquelle ces politiques nationales puissent s'insérer. De même, les modifications des structures et, notamment, la politique de développement régional et les reconversions industrielles qu'elle implique, ne pourront être efficacement accomplies qu'à la lumière de vues à long terme.

Parfaitement consciente de ces impératifs, la Commission de la C. E. E. en avait tiré les conséquences logiques dans son « programme d'action au cours de la deuxième étape » qui date d'octobre 1962. Malheureusement, pour l'efficacité de la planification française, ce programme d'action s'est heurté au scepticisme, à la

réticence ou à l'opposition de certains de nos partenaires et la seule mesure adoptée à la suite de ces vastes projets a été la création de comités : un comité de politique budgétaire, un comité des gouverneurs des banques centrales et, surtout, un comité de politique économique à moyen terme qui doit tenir sa première réunion dans les tout prochains jours.

Nous souhaitons vivement que les représentants de la France obtiennent qu'une véritable coordination des politiques économiques, budgétaires et monétaires puisse s'instituer grâce à l'activité de ces comités et, dans le domaine du Plan, que le Comité économique à moyen terme ne se borne pas à coordonner les investissements publics mais se préoccupe également des investissements privés. A cet égard, il nous semble nécessaire, pour que le Marché commun prenne toute sa signification et développe toute son efficacité, que soient rapidement franchies, à l'échelle de la Communauté, les trois premières étapes de la planification : information, prévisions concertées, fixation d'objectifs.

Il appartiendra ensuite à chacun des Etats participants, pour atteindre ces objectifs, soit d'avoir recours à des mesures d'incitation, soit de s'en remettre à la sagesse de l'initiative privée, mais d'une initiative privée éclairée désormais par des informations qui lui seront fournies, non seulement à l'échelle nationale mais à l'échelle européenne. C'est à ce prix seulement que nous pourrons sauvegarder, dans le cadre européen, les principes qui sont à la base du Plan français.

*

* *

Tels étant sur les options du V^e Plan son jugement et ses inquiétudes, votre Commission des Affaires économiques et du Plan a décidé de soumettre à l'agrément du Sénat un amendement dont l'objet est d'inciter le Gouvernement à rechercher les moyens d'accélérer l'expansion au profit de la catégorie sociale la moins favorisée par les choix actuels : celle des salariés.

Cet amendement est bien incomplet et peut paraître timoré.

Il laisse de côté, à un titre ou à un autre, bien des aspects contestables de la répartition des fruits de l'expansion et il se limite, en ce qui concerne l'expansion elle-même, à quelques éléments de la croissance, en négligeant délibérément beaucoup d'autres. Votre Commission a estimé nécessaire, en effet, à ce stade de l'élaboration du V^e Plan, tout en formulant des observations sur l'ensemble des textes qui nous sont soumis, de centrer l'attention du Sénat et celle du Gouvernement, sur *quelques points essentiels*.

Vous lui pardonnerez d'avoir été timide sur les points retenus. La tentation a été forte de l'être beaucoup moins mais elle a pensé que les moyens et les délais dont elle disposait devaient l'inciter à une grande prudence.

C'est pourquoi elle n'a pas voulu proposer, pour des raisons purement économiques, un bouleversement de notre politique militaire sur laquelle, au surplus, vous allez avoir à vous prononcer dans quelques jours au titre de la loi-programme militaire.

C'est pourquoi également elle n'a pas présenté une véritable variante, ni même voulu imposer un taux plus élevé d'expansion et en suggérer tous les moyens.

Nous aurons l'occasion, avant de délibérer sur le V^e Plan lui-même, d'en explorer plus en détail les perspectives et de montrer au Gouvernement la voie que nous souhaiterions lui voir suivre.

Mais ce qui, dès maintenant, nous paraît impérativement nécessaire — et nous espérons que les études et les réflexions ultérieures du Gouvernement l'amèneront à la même conclusion — c'est que, grâce à un taux de croissance un peu plus élevé ou à une répartition différente des ressources mais aussi favorable à l'expansion de demain, le Gouvernement augmente dans le V^e Plan la part des salariés. A cet égard, on fait le reproche au Gouvernement de pratiquer une politique de classe ; nous craignons, ce qui serait aussi grave, qu'il ne pratique surtout une politique d'illusions.

Le coefficient 124-125 pour la consommation individuelle n'est certes pas généreux, mais il n'est pas non plus réaliste.

C'est pourquoi votre Commission et son Rapporteur se permettent de suggérer la recherche des moyens de réaliser un taux d'expansion plus élevé et, en cas d'aboutissement favorable de cette recherche, l'affectation aux salariés des fruits supplémentaires de l'expansion accrue.

*

* *

Sous réserve de ces observations, votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter l'article unique du projet de loi voté par l'Assemblée Nationale, modifié par l'amendement qu'elle soumet à votre approbation.

AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION

Article unique.

Amendement : Compléter cet article par les dispositions suivantes :

« ... sous réserve que soient recherchées :

- dans le cadre européen, une répartition plus équitable des charges résultant de l'aide aux pays en voie de développement, d'une part, et une mise en commun de l'effort de défense, d'autre part ;
- dans le cadre national, la possibilité d'adopter un taux d'expansion plus élevé, grâce à un accroissement, tant de l'emploi que de la productivité.

Les ressources ainsi dégagées devront bénéficier aux salariés jusqu'à concurrence de 1 % du produit intérieur brut, sous forme — après consultation des syndicats par le Gouvernement — soit d'une augmentation de salaires, soit d'une réduction de la durée du travail.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Le rapport annexé à la présente loi et concernant les principales options qui commandent la préparation du V^e Plan est approuvé (1).

(1) **Nota.** — Voir les documents annexés au numéro 1154 (tomes I à IV) (Assemblée Nationale, 2^e législature).

NOTES COMPLÉMENTAIRES ET ANNEXES

Comme nous l'avons déjà signalé, le souci d'alléger notre rapport nous a incités à ne présenter que des observations générales à propos des options sectorielles, de l'option géographique et des facteurs exogènes — et à faire figurer ci-après, sous forme de notes complémentaires, des développements plus importants. En outre, certains renseignements chiffrés et la déclaration finale du Premier Ministre, lors du débat sur les options du V^e Plan devant l'Assemblée Nationale, figurent en annexes.

I. — ASPECTS SECTORIELS DU V^e PLAN

A. — L'agriculture.

a) Les données de base :

Selon le rapport sur les options du V^e Plan, l'évolution de l'agriculture française au cours des prochaines années sera marquée :

1° *Par le changement de dimension du marché et des problèmes agricoles français.* La réalisation du Marché commun et la mise en place de la politique agricole commune constituent une des hypothèses de base du V^e Plan.

2° *Par une modification de la nature des problèmes agricoles* en raison, d'une part, de l'accélération de l'exode rural depuis les dix dernières années et de la volonté des agriculteurs d'obtenir des revenus et des conditions de vie comparables à ceux des autres catégories socioprofessionnelles et, d'autre part, de l'évolution des techniques et du changement de dimension des activités de production, de transformation et de distribution des produits agricoles.

b) *L'objectif de croissance du revenu des entreprises agricoles,* pour la période du V^e Plan, est chiffré à 5,3-5,5 % par an, en valeur réelle, soit 2 % de plus que le taux de progression de 3,2-3,4 % retenu pour les salaires et les revenus des entreprises autres qu'agricoles. Le V^e Plan comporte donc une option nette : le rattrapage des revenus agricoles de deux points par an.

S'agissant des différents facteurs qui permettront d'atteindre cet objectif, les hypothèses suivantes ont été retenues :

1° *La progression moyenne du volume de la production agricole est chiffrée à 3,4 % par an.* Ce rythme est inférieur au taux moyen annuel de 4,5 % que prévoyait le IV^e Plan. Il se situe légèrement au-dessous du taux moyen annuel de 3,8 % pour la période 1959-1963, retenu comme taux réel par le dernier rapport sur l'exécution du IV^e Plan.

2° *L'indice des prix agricoles à la production, sur la base 100 en 1965, passerait à 105,5 en 1970, soit un taux annuel de progression de 1,1 % par an,* tandis que les prix industriels (et par consé-

quent les prix des produits industriels nécessaires aux exploitations agricoles) devraient diminuer de 5 %, au total, entre 1965 et 1970.

3° *La diminution du nombre d'exploitants est chiffrée à 1,7 % pour la période 1965-1970 et celle de la population active agricole de 115.000 à 120.000 personnes par an.*

4° *Compte tenu de l'augmentation de la population et de l'amélioration de son niveau de vie, l'accroissement en volume des débouchés du marché intérieur pour les produits agricoles et alimentaires est estimé à 2,9 % par an, soit un taux d'accroissement de 1,7 % par tête et par an.*

c) *Orientation des productions :*

La politique d'orientation préconisée pour le V^e Plan se caractérise comme suit :

1° *Incitation au développement de la production de viande de bœuf par l'octroi de prix relatifs favorables ;*

2° *Freinage de la production céréalière : « Il apparaît peu désirable de pousser notre agriculture vers une spécialisation céréalière génératrice d'excédents croissants, avantageant les régions riches au détriment des régions pauvres et nous engageant dans un processus difficilement réversible, à contre sens de l'évolution des marchés » ;*

3° *Encouragement de la sylviculture par un effort accru d'investissement forestier et, enfin, attention particulière donnée aux productions de fruits et légumes.*

Le rapport souligne les risques de contradiction qu'il peut y avoir entre cette orientation souhaitable de la production (développement de la production bovine, freinage de la production céréalière) et le rapprochement des prix agricoles européens qui, dans la voie où les négociations sont engagées, va se traduire par un relèvement sensible des prix français des céréales. Il souligne donc la nécessité de faire porter la négociation relative à l'unification des prix sur l'ensemble des productions agricoles et non sur le seul prix des céréales.

d) *Action sur les revenus :*

Après avoir souligné la nécessité du soutien du revenu agricole, le rapport sur les options du V^e Plan observe que cette action peut

s'effectuer soit par les prix, soit par les aides directes (investissement, avantages sociaux). Il marque sa préférence pour le soutien par les aides directes, considéré comme plus efficace et sélectif que l'aide par les prix qui avantage surtout les gros producteurs et est coûteux pour l'Etat. Il précise que si la politique agricole commune devait s'engager dans la voie du soutien par les prix à un niveau élevé, il conviendrait d'obtenir que celui-ci soit réservé aux seules productions à encourager (c'est-à-dire la viande de bœuf). Il indique également que, suivant l'incidence des décisions de Bruxelles sur le revenu agricole, « nous aurions à décider s'il convient de maintenir, d'infléchir ou de réviser notre politique d'aides directes et d'avantages fiscaux à l'égard de l'agriculture ».

e) *Population et structures :*

Après avoir constaté l'accélération de l'exode agricole au cours des dernières années, le rapport souligne la diversité de la situation de l'emploi agricole suivant les régions, les unes demeurant surpeuplées, les autres se rapprochant du seuil de population minimum. Il se prononce pour un aménagement de l'exode agricole, tenant compte de la diversité des situations régionales. Ceci implique :

1. Une accentuation des efforts d'enseignement et de formation professionnelle ;

2. Le renforcement des actions d'aménagement des structures d'exploitation en vue de rendre l'unité de production plus grande, plus homogène et plus rentable ;

3. Certaines priorités dans la localisation des industries nouvelles (Ouest notamment).

f) *Relations de l'agriculture avec les secteurs de transformation et de distribution :*

Le Plan veut éviter que l'industrie et le commerce intègrent l'agriculture et estime qu'il faut mettre l'agriculture en état de traiter d'égal à égal avec ces secteurs d'aval, ce qui implique une forte organisation de la production agricole, une organisation coopérative renouée et des moyens financiers appropriés.

B. — L'énergie.

Le Rapport sur les options est extrêmement discret sur le secteur de l'énergie. Il comporte un exposé de quelques lignes sur la situation énergétique française en 1970, puis quelques indications

sur les orientations prévues pour les différents secteurs énergétiques ; enfin, deux observations : la première sur la nécessité pour la France d'agir seule sans attendre une problématique de coordination énergétique dans la Communauté européenne, la seconde sur la préférence à donner, autant que possible, au mécanisme des prix pour réaliser les options choisies.

1° *Evolution de la demande d'énergie :*

Sur la base d'un taux de croissance de 5 % par an de la production intérieure brute, on estime généralement que le taux d'accroissement de la consommation d'énergie se situera entre 4 et 4,5 % en moyenne par an. Mais ce taux moyen recouvre des réalités bien différentes selon les secteurs. L'accroissement annuel de la consommation d'électricité atteint, en effet, 8 % et celui des hydrocarbures 10 %. Par contre, la consommation de charbon, qui s'était stabilisée durant les dernières années et avait donc diminué en valeur relative, semble avoir amorcé une régression en valeur absolue. Quant à l'énergie nucléaire, son apparition est encore timide puisqu'elle ne représente, en 1964, que 0,5 % de la consommation totale d'électricité et n'en représentera, en 1970, que 4 %.

2° *Accroissement des importations :*

On comprend que, dans ces conditions, « la croissance continue de la consommation, alors que la production nationale d'énergie primaire est soit limitée par la ressource, soit défavorisée dans la compétition par des handicaps spécifiques... entraînera un recours massif aux importations. La part de la production nationale qui, dans la consommation totale d'énergie, était de 68 % en 1950 et de 62 % en 1960 sera de l'ordre de 45 % en 1970 ».

Ainsi, sur les 200 millions de tonnes d'équivalent charbon qui représenteront les besoins globaux d'énergie en 1970, 110 millions devront être importés. On pourrait craindre que, dans ces conditions, l'équilibre de la balance commerciale, qui est une des contraintes essentielles du V^e Plan, se trouve compromis. Mais il faut observer que, du point de vue de la balance commerciale, l'évolution énergétique correspondra à une diminution de la pression exercée sur le développement de nos importations totales.

En effet, dans le cadre d'une expansion de 5 % telle qu'elle est prévue dans les options du V^e Plan, les importations énergétiques

doivent s'élever à 80 millions de tonnes d'équivalent charbon en 1963 à 110 environ en 1970, ce qui correspond à un rythme annuel de 4,8 %, inférieur de 50 % au rythme des importations globales qui doit atteindre 9,6 %.

Par ailleurs, selon les Comptes de la Nation pour l'année 1963, les prix des combustibles importés ont baissé depuis 1959 de 2 % par an environ. Ainsi, alors que nos importations croissaient en volume au rythme de 9,8 % par an, elles n'augmentaient en valeur que de 7,8 %.

Si cette baisse se poursuit dans l'avenir, ce qui n'est pas invraisemblable puisque les prix pratiqués couramment en Europe actuellement sont généralement inférieurs aux prix français, cette évolution rendrait plus facile la réalisation de l'équilibre de la balance commerciale et diminuerait corrélativement le niveau d'exportations nécessaire au maintien de cet équilibre.

3° Pour le secteur de l'énergie, le V^e Plan concernera la période postérieure à 1970 :

Ainsi, il est vraisemblable que le Gouvernement décidera, avant 1966, quelle sera la production des Charbonnages de France de 1965 jusqu'en 1970. Déjà, la « Table ronde » créée en application du protocole qui a mis fin à la grève de mars 1963, a émis un avis fixant entre 47,5 millions et 52,5 millions de tonnes le niveau de production à atteindre par les Charbonnages de France en 1970 et on peut estimer qu'à moins d'attribuer une forte protection au charbon national, la production des houillères ne sera pas supérieure, à la fin du V^e Plan, à 50 millions de tonnes.

Les décisions du V^e Plan auront donc leurs incidences sur la période postérieure à 1970.

De même pour l'énergie électrique, le V^e Plan, qui porte sur les engagements des années 1966 à 1970, correspond aux mises en service des années 1970 à 1975 ; par conséquent, l'objectif du V^e Plan c'est la consommation probable de l'année 1975. Et, comme les usines thermiques ou hydrauliques qui vont être construites dureront 35 à 70 ans, elles connaîtront toutes l'an 2000 et les plus durables existeront encore en 2050. Ainsi peut-on être amené à prendre comme horizon l'année 1985 qui est également l'horizon des études prospectives faites au Commissariat général du Plan.

Or, les ordres de grandeur généralement admis en ce qui concerne la consommation totale et les ressources nationales en énergie en 1980 et 1985 sont les suivants :

- consommation totale en 1980 : 275 millions de tonnes d'équivalent charbon ;
- consommation totale en 1985 : 330 millions de tonnes d'équivalent charbon.

Quant aux ressources nationales, on estime qu'abstraction faite de l'énergie nucléaire, elles s'établiront, tant en 1980 qu'en 1985, entre 80 et 100 millions de tonnes d'équivalent charbon.

Sans l'énergie nucléaire, le taux de couverture des besoins totaux par les ressources nationales tomberait, en 1980, entre 30 et 37 % et, en 1985, entre 24 et 33 %. Sans l'énergie nucléaire, l'approvisionnement énergétique de la France dépendrait donc de l'étranger dans une proportion variant entre les deux tiers et les trois quarts.

4° *La nécessité de développer l'énergie nucléaire :*

Les programmes du IV^e Plan comportaient en moyenne l'installation de 200.000 kW par an. Au cours de la dernière période de douze mois, la production d'électricité d'origine nucléaire a atteint 524 millions de kilowattheures, soit environ 0,5 % de la consommation française d'électricité durant la même période. Cette énergie a été produite par la Centrale E. D. F. 1 et les réacteurs de Marcoule. E. D. F. 2, qui a divergé le 17 août 1964, sera productrice au cours de l'année 1965 ; quant à E. D. F. 3, son réacteur devrait diverger à la fin de l'année 1965 et être couplé au réseau durant l'année 1966. Mais l'on estime que c'est seulement en 1968, compte tenu de l'expérience acquise que l'on pourra définitivement se prononcer sur les conditions de compétitivité de l'énergie nucléaire.

Comme le précise le rapport, « la mise en chantier régulière de centrales nucléaires sera poursuivie entre 1966 et 1970, à la fois pour enrichir notre équipement électrique d'instruments nouveaux dont la rentabilité paraît désormais assurée, et pour contribuer au plein développement de l'industrie nucléaire et du génie atomique français ».

Il a d'ailleurs été indiqué à plusieurs reprises qu'au cours du V^e Plan seraient engagés en moyenne 500.000 kW par an avec la

perspective, pour les années 1969-1970, de doubler la cadence ou même de la tripler si la compétitivité prévue est largement confirmée.

Le prix de l'uranium, compte tenu de son pouvoir énergétique, est très inférieur à celui des autres combustibles. Le coût de son stockage est donc faible. Dans ces conditions, la production d'énergie nucléaire, même si elle provient pour une part de matières premières importées permettra, en raison de son caractère national, de réaliser à peu de frais une très grande sécurité d'approvisionnement.

5° *Le problème des prix :*

Le rapport sur les principales options qui commandent la préparation du V^e Plan souligne à diverses reprises qu'il faut respecter le principe de la « vérité des prix », c'est-à-dire faire varier les prix de vente en fonction de l'évolution des coûts. Il est bien certain que la politique de stabilisation des prix telle qu'elle a été pratiquée depuis le 12 septembre 1963, s'harmonise mal avec l'application de ce principe et que, d'une manière générale, les gouvernements ont souvent eu tendance à bloquer les tarifs des entreprises nationales pour freiner la hausse générale du coût de la vie.

C'est ainsi qu'en France, de 1959 à 1963, le prix de vente du kilowattheure a baissé, selon les comptes de la Nation, de 12,5 % par rapport au niveau général des prix industriels, soit de 3 % par an environ, alors que les coûts, s'ils ont baissé, l'on fait dans une moindre mesure. Il est d'autant plus paradoxal que l'on contraigne les tarifs électriques que les prix des autres fournitures ont tendance à monter, obérant par là-même les prix de revient de l'électricité. Le respect de la vérité des prix affirmé dans le rapport serait préférable à tous égards à ces errements. En particulier, l'acceptation d'une évolution tarifaire régulière permettrait d'éviter la pratique périodique de réajustements importants de prix dont l'effet psychologique est défavorable à la stabilité monétaire recherchée par ailleurs, sans pour autant donner auxdites entreprises les moyens de compenser les pertes antérieures occasionnées par le blocage des prix.

Par ailleurs, « le mécanisme des prix est assurément, nous dit-on, le plus indiqué pour orienter et régulariser le marché et il faut que les pouvoirs publics disposent des moyens nécessaires pour l'utiliser à cette fin ».

A ce propos, on peut encore faire observer que le prix des produits énergétiques semble plus élevé en France que dans les pays voisins de la Communauté économique européenne. Le maintien à un niveau élevé du prix des produits pétroliers freine la concurrence de ceux-ci à l'égard du charbon métropolitain. Quant aux charbons importés, la Caisse de compensation des prix des combustibles minéraux solides s'est contentée jusqu'ici d'adapter leurs prix afin de ne pas défavoriser la production nationale.

Cette politique, dans laquelle chacun trouve son compte, n'aboutit cependant pas à satisfaire la consommation « au moindre coût entendu pour la Nation », comme le demande le rapport sur les principales options qui commandent la préparation du V^e Plan.

6° *La sécurité d'approvisionnement :*

En cas de « guerre chaude », à supposer que l'on puisse baser des pronostics sur une telle hypothèse, la mine métropolitaine serait plutôt moins sûre que la flotte de bateaux qui se contenterait de ports de fortune.

En cas de « guerre froide », les ressources métropolitaines ont effectivement une vertu particulière. Mais passer de 45 % à 50 % d'indépendance ne résoud pas le problème de la sécurité ; cela contribue seulement un peu à améliorer la situation et justifie donc une prime modérée à la ressource nationale.

En fait, le vrai problème de la sécurité tient à la nature oligopolistique du marché de l'énergie. La solution majeure réside donc dans la diversification des sources d'approvisionnement et dans la mise en concurrence des différents produits étrangers (1).

De ce point de vue, sous réserve des importations éventuelles en provenance des pays de l'Est qui ne semblent pas devoir être très importantes en raison de la croissance rapide de leur consommation, les deux ressources à l'échelle de nos besoins sont le charbon américain et le pétrole mondial.

Les réserves minières des Etats-Unis sont considérables (1.000 milliards de tonnes environ) et représentent quelque 2.000 ans au rythme d'extraction actuelle. La production actuelle oscille autour

(1) Ainsi, l'expansion de l'usage du gaz naturel sera fonction de l'aboutissement des négociations, d'une part avec les Pays-Bas, d'autre part avec le Gouvernement algérien. On ne peut, pour le moment, que faire état de prévisions et envisager des solutions alternatives au cas où l'une ou l'autre opération (Groningue ou Hassi R'Mel) serait reportée, voire annulée. La clientèle est avant tout préoccupée des coûts dans une économie ouverte à la compétition internationale et la demande de gaz hollandais ou algérien sera fonction des conditions de cession de ce gaz.

de 400 millions de tonnes par an, mais possède une très grande souplesse d'adaptation à la conjoncture. La production prévue en 1970-1975 est de 8 à 900 millions de tonnes d'équivalent charbon. L'augmenter sensiblement ne pose réellement aucun problème en raison de la structure des gisements. Il semble donc parfaitement possible d'obtenir, dans les prochaines années, des quantités non négligeables de charbon américain.

Les réserves pétrolières mondiales sont très importantes, mais la plus grande partie se trouve placée sous la tutelle des grandes sociétés étrangères. Il apparaît donc nécessaire à long terme de poursuivre la diversification de nos disponibilités propres, c'est-à-dire la diversification de nos prospections. Il convient par conséquent que les organismes chargés de la recherche pétrolière soient à même d'accomplir leur tâche avec efficacité et à des coûts aussi limités que possible.

Dans le court terme, la situation énergétique française est caractérisée par un niveau des prix des combustibles importés *moins favorable que celui pratiqué dans les autres pays du Marché commun*. C'est ainsi que, selon le « Rapport de conjoncture énergétique » de la C. E. C. A., le prix hors taxes de la tonne de fuel se situe, en Europe, entre 12 et 14 dollars (soit 9 à 10 dollars la tonne d'équivalent charbon), contre 16 et 17 en France. Le prix de la tonne de charbon américain déchargée au port d'importation se situe pour sa part entre 11 et 12 dollars, donc à un niveau légèrement plus élevé que les produits pétroliers. Il n'est pas douteux cependant que les prix de ces combustibles ne sont pas indépendants et s'influencent réciproquement dans le sens de la baisse.

La question est donc de savoir pourquoi la France ne bénéficie pas de prix de combustibles aussi bas que ses concurrents du Marché commun et comment elle pourrait le faire. Le Rapport sur les orientations du V^e Plan n'est guère explicite sur un sujet aussi important. On peut se demander si le mécanisme de protection des ressources nationales n'est pas responsable de cet état de fait. En effet, en adoptant comme référence, les prix élevés des combustibles nationaux et en fixant les quantités respectives que les producteurs étrangers ont le droit d'écouler, on incite ces derniers à céder leurs produits à un prix plus élevé qu'ils ne le feraient dans un autre contexte. Aussi bien, paraît-il urgent de définir les moyens d'une politique qui, tout en assurant la protection des énergies

nationales jugée opportune, n'institutionnaliserait pas les rentes excessives au profit des sociétés étrangères et au détriment de la collectivité. Il n'est nullement paradoxal de dire que c'est en subventionnant le charbon non rentable dont on aurait décidé le maintien que le principe de la vérité des prix sera respecté. Il serait anormal en effet que le prix directeur de l'énergie en France soit déterminé par quelques millions de tonnes à prix élevé, alors que le coût de développement des énergies dans le monde est orienté à la baisse.

7° *La politique énergétique commune :*

Enfin, il faut noter que les années couvertes par le V^e Plan seront d'une importance capitale pour la construction européenne en même temps que pour la période énergétique ; d'une part, en effet, les six Gouvernements sont convenus de fondre en une seule les trois Communautés C. E. C. A., Euratom et C. E. E., d'autre part, une négociation sur la politique énergétique commune doit s'engager sur la base d'un protocole du 21 avril 1964.

En résumé, la période du V^e Plan sera marquée au point de vue énergétique :

Par un développement très rapide de la consommation d'électricité et de produits pétroliers, et une régression de la production nationale de charbons ;

Par un recours croissant aux importations, le poids de celles-ci s'allégeant cependant en valeur relative en raison de la croissance deux fois plus rapide des importations globales ;

Par la recherche de la sécurité :

- dans la diversification des sources d'approvisionnement, notamment pour le pétrole ;
- dans le développement de l'énergie nucléaire qui doit devenir compétitive vers 1968.

Par le respect de la « vérité des prix » et le recours au mécanisme des prix pour orienter et régulariser le marché dans le souci « de satisfaire à la demande au moindre coût entendu pour la nation », qui amènera à subventionner ou à protéger la production nationale de charbon.

Par l'élaboration de la politique énergétique commune.

C. — Les industries.

Sous cette rubrique, sont examinées toutes les industries autres que les industries agricoles, l'énergie, le bâtiment et les transports. Cet ensemble présente la caractéristique fondamentale d'être soumis à une concurrence de plus en plus vive avec l'industrie étrangère sur le marché français aussi bien que sur les marchés d'exportation. « De la capacité de cet ensemble à affronter la compétition, dépendent à la fois :

- « — la croissance de la production française pendant la période du V^e Plan ;
- « — l'équilibre des échanges extérieurs ;
- « — le maintien du plein emploi ;
- « — et une industrialisation plus poussée des régions en retard. »

Pour le secteur industriel le contexte international dans lequel se situe le V^e Plan est le suivant :

- Suppression des barrières douanières dans le Marché commun, au plus tard en 1970 et, vraisemblablement, en 1967 ;
- Libéralisation des échanges avec les autres pays industriels (Kennedy Round) ;
- Implantation des plus grands groupes industriels internationaux dans le Marché commun.

Si l'on analyse la structure de l'industrie française, on observe que la nature et l'ampleur des problèmes sont très variables suivant les secteurs.

En premier lieu, les *industries de pointe* telles que l'électronique, l'industrie du gros matériel d'équipement tournée vers l'énergie atomique, la chimie organique, bénéficieront d'une forte expansion qui exigera un effort soutenu d'investissements intellectuels et matériels et les moyens d'une politique commerciale puissante et dynamique.

En second lieu, les *secteurs dont l'expansion doit se poursuivre normalement* (industries de la mécanique et de l'équipement électrique et sidérurgie par exemple), nécessiteront le renforcement de la politique de regroupement déjà entreprise et la recherche de spécialisations raisonnables. Mention particulière doit être faite de

l'industrie automobile en raison, à la fois de son importance dans la vie économique française, et de la pression toujours accrue qu'exercent sur ces marchés les « géants américains » ;

Enfin, en troisième lieu, *les industries dont la conversion partielle ou totale est envisagée*, telles que les chantiers navals et les industries textiles.

Dans un marché de plus en plus large, où une certaine division internationale du travail devrait normalement se développer, on ne peut pas porter l'effort partout à la fois. Mais l'une des conditions essentielles de la réussite du V^e Plan est que l'industrie française procède, surtout dans les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale, à des remaniements structurels ayant pour but de préserver ou d'atteindre une compétitivité indispensable.

L'AMÉLIORATION DES STRUCTURES

A. — *Créer des entreprises ou des groupes de taille internationale.*

Lorsqu'il s'agit de la production en série de produits vendus sur un large marché, la taille de l'entreprise s'impose comme critère de compétitivité. Pendant la durée du V^e Plan, une tâche essentielle sera de fortifier la puissance et la compétitivité de l'industrie française en hâtant la création ou le développement de groupes à capitaux français de taille internationale, constitués par la concentration technique, commerciale et financière des entreprises.

Ces concentrations devraient conduire à la constitution d'un nombre très restreint de tels groupes pouvant aller, exceptionnellement, jusqu'à la création d'un groupe dominant unique, ce qui ne saurait, « en raison de l'ouverture des frontières, avoir les mêmes inconvénients que dans un régime protectionniste ». D'une manière générale, devra être recherchée une exploitation optimale, éventuellement avec fermeture et regroupement des installations anciennes ou création d'usines nouvelles.

C'est dire que devront être prises toutes mesures propres à faciliter la conversion et à augmenter la mobilité de la main-d'œuvre, tandis que la politique d'orientation régionale des investissements ne devra pas s'exercer au détriment de la compétitivité des industries exposées à la concurrence internationale. « Lorsque l'industrie française aura réussi à se placer au niveau international, l'installation en France de groupes étrangers, européens ou non, par investissements

directs ou par rachat d'entreprises françaises, comportera plus d'aspects positifs que d'aspects négatifs, sauf peut-être dans certains secteurs-clés ».

B. — *Créer des entreprises de toutes tailles répondant aux critères d'une bonne compétitivité.*

Lorsqu'il ne s'agit plus de production en grande série de produits vendus sur un large marché, la taille de l'entreprise n'est plus essentielle comme critère de compétitivité. Alors, les entreprises de taille plus faible que leurs concurrentes peuvent se développer par la spécialisation, l'originalité ou la qualité de leurs fabrications et par leur dynamisme commercial. Quelle que soit leur taille, ces entreprises devront se caractériser par leur aptitude à vendre à des prix compétitifs et par leur capacité d'exporter, notamment dans les pays du Marché Commun qui doit devenir le marché intérieur de nos industries.

LE RÔLE DE L'ÉTAT

Sur le plan international, il importe que les accords à intervenir ne placent pas les secteurs importants de l'industrie française en position d'infériorité par rapport aux puissances industrielles extérieures à la Communauté économique européenne. C'est tout le problème de l'abaissement des droits de douane dans le cadre du « Kennedy Round » et du système d'exceptions à mettre en place.

A l'intérieur du Marché commun, il faut continuer à rechercher une meilleure harmonisation des législations dans les domaines qui influent sur le niveau des prix industriels, et notamment dans celui des charges sociales et fiscales.

Par ailleurs, les opérations de modernisation, de concentration et de conversion nécessitent des moyens financiers importants et, pour faire face à cette demande, le rapport propose :

- de procéder à une réforme fiscale et financière ;
- d'élargir le marché qui doit pourvoir les entreprises en capitaux ;
- de concilier la stabilité des prix avec les exigences du financement des investissements ;
- de poursuivre une politique de crédit à l'exportation comparable à celle des principaux pays industrialisés.

Dans le domaine de la main-d'œuvre, l'adaptation ou la modification nécessaire de la vie industrielle doit être réalisée par accélération de la formation professionnelle et par des mesures accroissant la mobilité des travailleurs.

Enfin, l'Etat devra faciliter le développement de la recherche technique en consacrant des ressources importantes à aider la recherche des centres professionnels techniques, et à octroyer aux entreprises des prêts remboursables en cas de succès, et des contrats de recherche.

En résumé, devront être recherchés au cours du V^e Plan :

- la concentration ou la spécialisation des entreprises ;
- l'adaptation et la mobilité de la main-d'œuvre ;
- le développement de la recherche technique et des moyens financiers.

D. — Le commerce.

La progression du secteur commercial est directement liée à celle de la consommation des ménages mais obéit cependant à une dynamique propre.

La croissance des effectifs employés par le commerce sera probablement au moins aussi rapide que pendant la période du IV^e Plan mais la croissance de la productivité du commerce risque d'être, comme par le passé, moins rapide que dans les autres secteurs.

L'effort de modernisation déjà engagé pour assurer, au meilleur coût, le meilleur service en face d'une clientèle de plus en plus exigeante se traduira au niveau de l'ensemble du secteur par la disparition d'un certain nombre d'entreprises inadaptées, sans que ceci remette en cause la nécessité d'une diversité des formes de commerces. Cette modernisation doit entraîner une amélioration générale du service rendu par la distribution et une diminution de son coût pour la collectivité.

L'action de l'Etat s'exercera essentiellement dans plusieurs directions :

- développement des connaissances statistiques et amélioration des données de base, notamment à partir des travaux de la Commission des comptes commerciaux de la nation ;
- organisation et information des consommateurs ;

- institution, grâce à l'extension de la taxe sur la valeur ajoutée au commerce de détail, d'un régime fiscal équitable, neutre au regard des diverses formes de l'entreprise et ne pénalisant plus l'investissement ;
- amélioration des circuits de financement ;
- intensification de la concurrence par assouplissement du cadre réglementaire ;
- développement de la formation professionnelle et de l'aide technique ;
- adaptation à l'évolution urbaine.

E. — Les transports.

Le domaine des transports est un de ceux dans lesquels l'État peut faire sentir son action de la manière la plus directe. Il est, en effet, dans tous les secteurs, à la fois propriétaire et gestionnaire de l'infrastructure et, pour certains, maître de l'ensemble de l'exploitation.

D'autre part, en dehors des crédits qu'il consacre aux investissements, il exerce un contrôle plus ou moins direct sur les *tarifs* et les *autorisations de circulation* et peut également agir indirectement par la *fiscalité spécifique* (ex : taxe sur les carburants, T. P. S., taxe sur les véhicules).

Il s'agit donc d'un secteur où le Gouvernement dispose de toutes les armes de la planification.

*
* *

La situation faite aux transports dans le V^e Plan est dominée par le double souci de *satisfaire, au meilleur coût, les besoins et d'orienter ou entraîner l'économie.*

Dans le premier cas, la base de calcul a été les études prospectives relatives à la circulation des personnes (1) et aux transports des biens (2) (en liaison notamment avec le développement des centres urbains, le tourisme, etc.).

(1) Progression annuelle : rail (grandes lignes) : + 3,5 % ; routes : + 11 %.

(2) Progression annuelle : rail : + 3 % ; routes : + 6 % ; voies d'eau : + 4 %.

Dans le second, le souci dominant a été d'aménager le territoire en freinant, en particulier, le dépeuplement de certaines régions et en favorisant le développement des capitales régionales.

En ce qui concerne les investissements, une partie des transports a été classée dans les équipements *productifs* : S. N. C. F., R. A. T. P., autres transports urbains, compagnies aériennes et marine marchande, tandis que les routes, les voies navigables, les ports maritimes et l'infrastructure aérienne étaient rangés dans les équipements *collectifs*. Compte tenu des options générales, ces derniers, et en particulier la route, doivent donc bénéficier d'un taux d'expansion particulièrement important (154-155), soit 9 % par an, les autres moyens de communication étant affectés d'une progression moins rapide (+ 5 %).

A l'intérieur du secteur routier, une super-priorité est accordée à la voirie urbaine et aux autoroutes de dégagement ; viennent ensuite les autoroutes de liaison et la voirie nationale classique.

Il sera tenu compte, d'autre part, des retards accumulés dans le passé soit en raison de la réalisation incomplète du IV^e Plan (cas des voies navigables et des ports), soit en raison de l'insuffisance des moyens actuels par rapport aux besoins (50.000 km de routes nationales inadaptées au trafic actuel). L'objectif à atteindre en 1985 serait la mise en service de 7.000 km d'autoroutes et l'aménagement de 3.500 km de liaisons rapides (à quatre voies).

Enfin, certains investissements, comme ceux intéressant notre armement naval et l'aviation visent à améliorer notre balance des paiements.

En ce qui concerne les moyens de financement, le Commissariat général du Plan estime qu'il n'y a pas de problème pour les chemins de fer, sous réserve d'un effort vers la « vérité des prix », car on ne peut parler sérieusement d'autofinancement quand le déficit atteint 2,5 milliards.

Le problème du financement des grands travaux routiers n'est pas abordé bien que la Commission préparatoire spécialisée ait conclu à la nécessité de tripler les crédits actuels pour faire face à une circulation qui aura *doublé* en 1970 et *quadruplé* en 1985 (taux d'augmentation : 48 % de 1960 à 1964).

En résumé, les principaux problèmes qui vont se poser pour les transports sont les suivants :

Autoroutes. — Le rythme de leur construction sera-t-il porté des 175 km annuels, prévus pour 1965 (1) à 250 ou 300 km ? (réseau actuel : 423 km contre 2.000 km jugés techniquement nécessaires et 3.150 km en Allemagne et 1.650 km en Italie, etc.).

Le financement de cette infrastructure sera-t-il assuré par la voie du fonds routier, du budget ou de l'emprunt ?

S. N. C. F. — L'effort principal portera-t-il sur l'électrification au-delà des 7.800 km actuels ou sur la diesélisation ?

Les tarifs seront-ils ou non maintenus systématiquement à un niveau incompatible avec la rentabilité de l'entreprise ? Que devient dans ce domaine le souci de « vérité des prix » si souvent mis en avant ?

Air-Inter. — Sera-t-il tenu compte pour la réalisation de certains investissements de transport en Métropole du développement des lignes aériennes intérieures dont le trafic est appelé à tripler de 1966 à 1970 ?

Liaisons fluviales. — Le Gouvernement passera-t-il, en ce qui concerne les liaisons Rhin-Rhône et Seine-Moselle, du stade des études et des aménagements partiels (Moselle, Rhône, Saône) au stade des réalisations d'ensemble ? S'agit-il, dans son esprit, d'un axe de transport prioritaire ou d'un axe fluvial prioritaire ?

Coordination des moyens. — Il conviendrait de définir la place et le rôle respectifs de chacun des modes de transport en fonction des besoins, de la rentabilité et du rôle dans l'économie générale en tenant compte de l'évolution des techniques (ex. électrification, poussage, remorques rail-route, développement du transport aérien intérieur). A ce sujet, le classement des équipements de transport, d'une part en « collectifs » et, d'autre part, en « productifs » est-il compatible avec le souci de coordonner les investissements ?

(1) 135 km en 1964.

F. — Les Postes et Télécommunications.

A. — EXÉCUTION DU IV^e PLAN

Les 4.500 millions de francs de travaux prévus au IV^e Plan n'ont pas été complètement engagés et ce retard est d'autant plus important qu'il convient de l'apprécier par rapport au programme initial qui avait été chiffré, eu égard aux besoins, à 5.500 millions.

B. — SITUATION ACTUELLE

Dans le domaine du téléphone, en particulier, le retard de notre pays est très important. Nous sommes, en effet, au cinquième rang des nations de l'Europe des Six et au seizième rang dans le monde pour le nombre d'abonnés par rapport à la population.

Au 31 août 1964, 289.666 demandes de raccordement étaient en instance contre 220.000 environ au 1^{er} janvier, ce qui montre que notre situation ne cesse de s'aggraver.

En ce qui concerne le nombre d'installations téléphoniques rapporté à la population, notre situation est définie par le tableau suivant :

— Suède	28	par 100 habitants
— Royaume-Uni	9,6	—
— Allemagne occidentale.....	6,1	—
— Italie	6	—
— France	4,9	—

La progression annuelle du trafic téléphonique est cependant marquée (+ 11 % environ, au lieu des 6 % prévus par le IV^e Plan).

C. — ORIENTATION DU V^e PLAN

Les documents législatifs — et notamment le tome II — contiennent peu d'indications sur les postes et télécommunications dont le taux de croissance est supposé suivre celui des équipements collectifs. Les seules indications précises figurent dans le tome IV relatif à l'aménagement du territoire où nous trouvons les précisions suivantes :

« La croissance du réseau de télécommunications est un facteur favorable à la mobilité dans l'aménagement industriel et commercial du pays... »

« La France devrait, en 20 ans, multiplier par 6 le nombre de lignes téléphoniques (accroissement annuel : 9 %)... »

« Le téléphone permet de diminuer le sentiment d'isolement des populations rurales... »

G. — Le tourisme.

A. — EVOLUTION DE 1961 A 1964 ET SITUATION ACTUELLE

La situation de notre tourisme présente des aspects positifs et négatifs.

Les *progrès* accomplis concernent, en particulier :

- le développement et la modernisation de l'hôtellerie facilités par l'augmentation du nombre et du volume des prêts (volume multiplié par 2,4 depuis 1961) ;
- l'accroissement très sensible des différentes activités se rapportant au tourisme social (camping, villages de vacances, auberges de jeunesse, gites ruraux) ;
- le remarquable effort d'équipement des stations de sport d'hiver qui nous place, d'ores et déjà, au premier rang en Europe.

Ces efforts ont été sanctionnés, notamment, par une augmentation régulière du nombre des touristes étrangers qui passe de 5.800.000 en 1961 à 6.900.000 en 1964.

Mais, sur d'autres points, notre situation s'est, en revanche, dégradée.

En effet, si les touristes étrangers viennent plus nombreux, ils séjournent moins longtemps et les Français, pour leur part, se rendent à l'étranger en proportion toujours plus grande : 10 millions en 1964, contre 7.100.000 en 1961.

Cette double évolution se traduit par une diminution très marquée du solde de notre balance des paiements « tourisme » qui est passé de 215 millions de dollars en 1961 à 80 millions en 1964.

B. — LES ORIENTATIONS DU V^e PLAN

Après avoir constaté la détérioration de notre balance touristique, le vieillissement de notre hôtellerie et la *qualité insuffisante de l'accueil*, le projet préconise les mesures suivantes :

- création d'une chaîne d'hôtels en faisant appel à des capitaux publics et privés ;

- mise en œuvre d'une politique de « terrains bien placés » visant à empêcher la spéculation foncière dans les zones à vocation touristique ;
- mise en valeur rationnelle et coordonnée des sites et des ensembles régionaux à caractère touristique (exemple du Languedoc-Roussillon) ;
- réforme de la législation fiscale et sociale qui handicape lourdement l'hôtellerie française ;
- poursuite de l'équipement des stations et, en particulier, création de nouveaux ports de plaisance ;
- développement de l'équipement sportif des bourgs et villages (stades, piscines).

Sur le plan financier, la Commission spéciale du tourisme met l'accent sur la nécessité du maintien de prix compétitifs et estime que le taux d'expansion du tourisme doit être de l'ordre de 7 %, c'est-à-dire supérieur de deux points à celui de l'expansion générale.

H. — La construction de logements.

Le secteur « construction de logements » se présente comme l'un de ceux dont le développement doit être particulièrement favorisé de 1965 à 1970. Ce souci d'amélioration quantitative et qualitative de l'habitat français explique que les développements le concernant figurent à *deux endroits* différents : dans le tome II sur les options et dans le tome IV de la Commission nationale de l'aménagement du territoire. Il est d'ailleurs intéressant de confronter les deux séries de propositions sur deux points précis : *les objectifs et les moyens* de la politique de construction envisagés respectivement à moyen terme et à long terme.

1. — LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE CONSTRUCTION

Pour le Commissariat général du Plan, alors que le taux d'expansion de la production intérieure brute a été envisagé à 5 % (c'est-à-dire à l'indice 127-128 sur la base 100 en 1965), pour

la construction de logements, l'orientation proposée correspond à la réalisation de 470.000 logements en 1970 (c'est-à-dire un indice 134-135) (1).

Cet objectif traduit un progrès de 10 % en dimension, qualité, équipement, et un effort d'amélioration de l'habitat ancien.

L'objectif de 470.000 logements correspond à un certain nombre de besoins créés par :

- l'accroissement naturel du nombre de ménages passant de 65.000 environ en 1963 à 140.000 en 1972 ;
- l'urbanisation de la population et les migrations internes (besoins évalués à 110.000 logements par an) ;
- la vétusté et le nécessaire renouvellement de notre habitat (180.000 logements par an).

A ces trois besoins, le Plan en ajoute deux autres :

— le problème de l'habitat rural pour lequel la préférence va à l'amélioration des locaux existants mais qui exige néanmoins la construction de 20.000 à 40.000 logements par an ;

— le problème des résidences secondaires : 20.000 en 1970.

La Commission nationale de l'aménagement du territoire s'est elle-même penchée sur le problème du logement dans une perspective à plus long terme (1985). Après une analyse quantitative peut-être plus serrée que celle présentée par le Commissariat général, la C. N. A. T. estime qu'au total *dix millions de logements neufs*, principalement de 4 à 5 pièces, devraient être construits en 1985, soit une moyenne de 500.000 par an. Ainsi, les propositions du V^e Plan fixent un objectif pour 1970 : 470.000, et celles de la C. N. A. T., une moyenne annuelle jusqu'à 1985 : 500.000 logements.

Il reste à savoir comment on peut concilier ces deux éléments.

Au cours de la lecture du texte gouvernemental précisant les points sur lesquels les enseignements des débats devant l'Assemblée Nationale ont été retenus par le Gouvernement, le Premier Ministre a déclaré : « S'agissant du logement, les commissions compétentes devront définir toutes mesures précises destinées à assurer le financement de l'objectif minimum de logements fixé à 470.000 pour 1970, avec une amélioration de 10 % en dimension, équipement et qualité ».

(1) Pour le IV^e Plan, l'objectif initial était de 350.000, mais a été relevé à 375.000.

2. — CONDITIONS DE RÉALISATION DE CES OBJECTIFS

Si, comme le signale le rapport (tome II, page 117), la détermination des conditions de réalisation des objectifs sera étudiée par la Commission compétente, trois difficultés principales existent : *le problème foncier, la recherche d'une meilleure productivité et le problème financier*. Le Commissariat et la C. N. A. T. abordent d'ailleurs sous une optique différente ces diverses questions.

A. — *Le problème foncier.*

— Pour le Commissariat général, qui résume les inconvénients de la hausse du coût des terrains, des formules nouvelles sont en cours d'élaboration : le bail à construction ou la réquisition du droit d'usage. En outre, « l'idée se fait jour que des règles particulières pourraient être appliquées à des périmètres délimités répondant à certains critères d'urgence ».

— La C. N. A. T. pose le problème en termes plus concrets. D'ici à 1985, 150.000 à 200.000 hectares doivent être trouvés autour des villes pour les seuls besoins de l'habitat. Aussi, à côté des moyens rappelés par le Commissariat général, la C. N. A. T. considère qu'une évolution des règles de propriété est nécessaire.

B. — *Le problème du financement.*

Selon les termes du rapport sur les options du V^e Plan, la hausse des prix et les impératifs de la lutte contre l'inflation ont contrarié les objectifs du IV^e Plan préconisant le retour à l'unité du marché du logement, la vérité des prix, l'aide personnalisée, etc.

Les objectifs du V^e Plan seront donc :

- le retour progressif à l'unité du marché du logement par l'abrogation des séparations artificielles entre logements neufs et logements anciens ;
- la réforme et l'unification des systèmes de financement ;
- la mise au point de mécanismes incitant l'épargne à s'investir dans le secteur de la construction.

Les conclusions de la Commission nationale de l'aménagement du territoire sont, sur ces points, semblables à celles du Commissariat général.

C. — *La recherche de la productivité dans l'industrie du bâtiment.*

« Cette industrie sera considérée comme un secteur de base du V^e Plan bénéficiant d'une priorité pour l'action sur les structures en vue de la modernisation et de l'extension des capacités de production. »

Les conclusions présentées par la C. N. A. T. sont, à ce sujet, plus explicites que celles du Commissariat général. La C. N. A. T. préconise la recherche de la concentration des entreprises du bâtiment, un effort concerté de l'Administration et de la profession impliquant, au niveau régional, une plus grande continuité dans l'emploi de la capacité de production des entreprises, la rationalisation des méthodes de travail, une orientation de la main-d'œuvre vers les métiers du bâtiment.

I. — Les Départements et Territoires d'Outre-Mer.

En ce qui concerne *les D. O. M.*, le projet après avoir constaté que le développement de ces départements a été, depuis 1949, aussi rapide que celui de la Métropole (4,5 % par an), reconnaît que leur activité économique est insuffisamment diversifiée et trop dépendante de l'aide métropolitaine. Il fait observer, d'autre part, que ce développement en valeur absolue est très fortement atténué par l'accroissement démographique, de l'ordre de 3 % contre 1 % en Métropole.

Les remèdes proposés sont, en résumé, les suivants :

- mise en application de la réforme foncière ;
- développement et diversification de la production agricole ;
- industrialisation ;

- mise en valeur touristique ;
- organisation de « mouvements migratoires importants » (par exemple des Antilles vers la Guyane).

Enfin, le projet suggère une certaine éducation sanitaire des populations tendant à limiter l'expansion démographique.

*
* *

En ce qui concerne *les Territoires d'Outre-Mer*, inclus pour la première fois « dans les perspectives du V^e Plan », le projet insiste surtout sur leurs handicaps : insularité, dispersion, accroissement démographique, insuffisance de l'équipement.

Le catalogue des actions à entreprendre est en cours d'élaboration, compte tenu de situations locales extrêmement différentes.

*
* *

Au sujet du *montant de l'aide accordée par la France aux D. O. M. et aux T. O. M.*, pour les années 1962 et 1963, il est intéressant de souligner que ceux-ci ont reçu au titre de l'aide publique bilatérale (en millions de francs) :

	COOPERATION technique.	EQUIPEMENT	DIVERS	PRETS nets.	TOTAL
Départements d'Outre-Mer	274	205	35	115	629
Territoires d'Outre-Mer	2	49	65	25	141

II. — L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'aménagement du Territoire occupe une place de choix dans les options du V^e Plan (1). Cette promotion est d'ailleurs conforme à la volonté du Parlement qui a tenu, lors des débats de ratification du IV^e Plan, à ce que les principales options qui commandent l'élaboration des Plans futurs soient effectuées dans le cadre de l'aménagement du Territoire : ainsi est affirmée la préoccupation de faire participer chaque région française — selon ses aptitudes et ses richesses — à l'expansion de notre économie.

Avant d'examiner les principales options opérées dans le cadre de la politique d'aménagement du Territoire, il nous paraît essentiel de souligner que la distinction — introduite par le IV^e Plan — entre politique d'accompagnement et politique d'entraînement est reprise pour le cinquième. Exposant les grandes options de l'aménagement du Territoire devant l'Assemblée Nationale, M. le Commissaire général du Plan a eu soin d'ajouter, afin de dissiper tout malentendu sur ce sujet : « Je dis entraînement et non assistance, accompagnement et non indifférence ».

*
* *

Ayant ainsi résumé les principes fondamentaux qui commandent la mise en œuvre de notre politique d'aménagement du Territoire, il convient d'en examiner les options fondamentales :

I. — *En ce qui concerne tout d'abord l'expansion régionale*, trois grandes options complémentaires ont été opérées : l'industrialisation de l'Ouest de la France, l'équipement d'un axe économique montant de la Méditerranée vers la Mer du Nord, la modernisation de la région parisienne.

(1) Aux dispositions du tome II du rapport sur les options, qui constituent la base même de nos travaux, le Gouvernement a tenu à ajouter en annexe le rapport de la Commission nationale de l'aménagement du territoire.

— *L'industrialisation de l'Ouest de la France :*

Défini très largement au point de vue géographique (figurent, en effet, dans cette zone occidentale de notre pays les circonscriptions d'action régionale Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Centre, Poitou-Charente, Limousin, Auvergne, Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc), l'Ouest se caractérise par le faible niveau de vie de ses habitants et par des départements nombreux de population. En conséquence, l'un des objectifs du V^e Plan est de porter à un chiffre de 35 à 40 % le pourcentage des emplois industriels nouveaux à créer dans l'Ouest par rapport au total des emplois industriels nouveaux sur l'ensemble du territoire. Une telle politique d'entraînement suppose la création d'activités industrielles légères peu sensibles au coût de transport et l'implantation d'industries lourdes portuaires. Cette double orientation du développement de l'Ouest permettra d'utiliser les deux atouts majeurs de cette partie de notre Territoire : le volume de main-d'œuvre disponible et l'importance de sa façade maritime.

— *Le développement des régions du Nord et de l'Est :*

Il est évident que, si l'action menée dans les régions de l'Ouest relève surtout de la politique d'entraînement, celle entreprise dans l'Est du territoire relève plus spécialement de « l'accompagnement ». Il va sans dire que le développement de l'Ouest ne saurait s'accomplir au détriment des régions de l'Est et du Nord dont la situation, au centre du Marché commun, est privilégiée. A cet égard, deux séries d'actions sont prévues : en premier lieu, le développement d'un axe économique Méditerranée—Mer du Nord ; selon le Commissariat général du Plan cette option a été retenue parmi d'autres « parce que son caractère d'axe européen en même temps que français est plus marqué ». En second lieu, un effort d'adaptation — impliquant notamment la modernisation de l'industrie, l'amélioration des communications — est prévu pour la région du Nord victime actuellement du déclin des activités extractives.

— *La modernisation de la Région de Paris :*

La modernisation de la Région parisienne se présente comme un impératif urgent dans la mesure où, son équipement n'ayant pas été modernisé au rythme de l'augmentation de sa population, la Région de Paris n'est plus au niveau de ses homologues européens. A cet égard, il conviendra de poursuivre une politique d'aménagement et d'urbanisme dont les grandes lignes figureront

dans le V^e Plan et de régulariser les conditions de sa croissance par une action sur les emplois offerts dans les autres régions urbaines de France.

II. — *A l'échelon national* — eu égard à la croissance urbaine — diverses options ont été opérées : on estime généralement qu'au cours des vingt prochaines années l'accroissement de la population urbaine sera de douze millions de personnes ; en conséquence, des actions doivent être entreprises d'ores et déjà, tendant à créer une armature urbaine hiérarchisée, à renforcer l'équipement urbain et — objectif primordial dans une société où les complémentarités se développent — à développer notre réseau de communications, notamment le réseau transversal.

Actuellement, en dehors de Paris, les grandes agglomérations de plus de 500.000 habitants sont au nombre de trois en France : Lyon, Marseille, Lille-Roubaix-Tourcoing, alors qu'il en existe dix en Allemagne et dix en Grande-Bretagne. Ces trois capitales régionales sont situées dans l'Est de la France. De même, les autres zones urbanisées les plus peuplées sont situées dans l'Est.

La plupart des spécialistes estiment que l'élan nécessaire au développement économique passe par le développement de l'industrie et que celui-ci est conditionné, à son tour, par l'existence de grandes villes. Celles-ci offrent, en effet, un marché de l'emploi abondant, avantageux pour les salariés comme pour les entrepreneurs ; elles offrent des services nombreux aux entreprises (organismes, experts comptables, conseils juridiques, etc.) ainsi qu'aux particuliers (hôpitaux, équipements scolaires, sportifs, culturels, etc., etc.).

Il est donc nécessaire de favoriser la croissance de ces grandes villes dans l'Ouest : au premier chef, les métropoles régionales : Bordeaux, Toulouse, Nantes, mais aussi celles d'un certain nombre de centres régionaux déjà dynamiques : Rennes, Tours, Angers, Caen, etc.

Mais cette politique, favorisant la croissance urbaine dans l'Ouest, doit être accompagnée d'une politique d'équipement et de modernisation dans toute la France. Or, l'équipement et les structures des villes sont anachroniques, des travaux considérables doivent y être entrepris. Dans ces conditions, il apparaît judicieux de commencer par le plus difficile et sans doute le plus fructueux : la modernisation et l'équipement des métropoles.

Ainsi, quelques très grands centres pourraient, grâce à leur prestige et aux commodités qu'ils offriraient, balancer l'attraction de Paris. Alors pourrait-on assister, grâce à ces points d'appui, à une résurrection des régions par leurs capitales.

Enfin, la politique de l'eau constitue une autre option. Elle devra être menée avec le double souci de lutter contre la pollution et de régulariser le régime des cours d'eau.

III. — *L'aménagement de l'espace rural et la modernisation de l'agriculture :*

Comme l'a souligné le Commissaire général du Plan, l'agriculture « n'est pas seulement une économie qui se modernise, mais aussi une société qui se transforme ». Cette constatation explique les diverses options prises en la matière.

En ce qui concerne l'aménagement des structures agricoles, il est prévu, notamment dans la partie Ouest du territoire, une accentuation de la politique de remembrement et d'aménagement foncier, condition nécessaire à toute modernisation.

Le renforcement de l'enseignement et de la formation professionnels est également prévu avec la mise en œuvre du Plan de développement de l'enseignement agricole.

En matière de productions, on constate que, si l'adaptation de celles-ci à la vocation naturelle des régions constitue une donnée de base du V^e Plan, il ne faut pas oublier que leur orientation dépend aussi des débouchés intérieurs et extérieurs qui s'offrent à elles. A cet égard, les objectifs du V^e Plan s'inscrivent dans la perspective de la politique agricole commune.

Enfin, aux transformations des modes de production, doivent être associés des transformations des modes d'habitat.

Dans cet esprit, il convient de concentrer les efforts d'équipement sur un petit nombre de villages-centres (approximativement les chefs-lieux de canton), qui doivent offrir ce dont les communes rurales ne peuvent plus disposer : des écoles à classes multiples, un équipement commercial, sanitaire, sportif, culturel, d'autant plus satisfaisant qu'il est concentré.

Par ailleurs, le développement de la motorisation et des voies de communication doivent permettre aux ruraux de bénéficier plus souvent et plus rapidement des services de qualité supérieure offerts par la ville.

III. — LES FACTEURS EXOGENES (1)

A. — Les dépenses militaires de 1965 à 1970.

La loi-programme militaire 1965-1970 recouvre six années dont la dernière année d'application du IV^e Plan. Cette durée a été précisément choisie de manière à faire coïncider la fin de cet effort d'armement avec celle du V^e Plan.

Avant d'aborder l'examen du programme d'armement 1965-1970, il est intéressant de voir comment a été effectivement réalisé celui auquel il fait suite, c'est-à-dire le programme 1960-1964.

I. — LES DÉPENSES MILITAIRES DE 1960 A 1964

Au cours de la période considérée, *les dépenses militaires totales ont crû moins vite que les dépenses civiles*, les premières passant de 16,8 à 19,8 milliards (+ 3 milliards), alors que les secondes étaient portées de 43 à 66,5 milliards (+ 23,5).

En revanche, *les dépenses d'équipement des armées ont crû plus rapidement que celles de l'ensemble des autres secteurs* — 9,1 milliards en 1964 contre 6,1 en 1960 — égalant presque en 1963 et 1964 le montant des dépenses civiles en capital.

Cette double évolution s'explique par le fait que la fin de la guerre d'Algérie a permis de réduire les dépenses ordinaires tandis que la décision de fabriquer la bombe atomique entraînait un accroissement sensible des dépenses en capital.

II. — LE PLAN MILITAIRE 1965-1970

Le plan de 1965-1970 ne concerne pas l'ensemble des dépenses militaires d'investissement. Seuls sont programmés les crédits intéressant les fabrications « majeures » concernant en particulier l'armement nucléaire et les moyens de le transporter.

(1) Cet aspect du problème n'a pas tellement retenu l'attention lors du débat à l'Assemblée Nationale ; y ont fait néanmoins allusion MM. Pierre Massé (1^{re} séance du 24 novembre 1964), Waldeck Rochet (2^e séance du 25 novembre 1964), Jacques Duhamel (1^{re} séance du 26 novembre 1964) et Georges Pompidou, au cours de sa seconde intervention dans la 2^e séance du 26 novembre 1964. On aurait pu penser que de plus larges développements soient réservés à la question de savoir si, en restreignant les dépenses militaires ou celles de l'aide aux pays sous-développés, le taux de croissance n'aurait pas pu dépasser alors 5 % ?

Ainsi, les dépenses programmées ne représenteront, pour la période considérée, que 43,4 milliards sur les 79 milliards consacrés aux équipements (dont 69 pour l'armement proprement dit).

1. — *Analyse des dépenses militaires par catégorie et évolution 1965-1970.*

Dans la présentation des chiffres qu'il a adoptée, le Commissariat général du Plan divise l'ensemble des dépenses militaires en trois parties : les frais de personnels (et dépenses annexes), les achats divers et les dépenses d'équipement, enfin, la subvention annuelle versée au Commissariat à l'Energie atomique. Les frais de personnel et annexes, à l'exception de ceux concernant le contingent, se retrouvent, essentiellement, dans la rubrique : consommation des ménages ; les deux autres sont groupés sous le titre : *Achats des administrations militaires* (cf. projet de loi n° 1154 A. N., tome II, pp. 49 et 50).

Pour l'année 1965, première année du plan militaire, les chiffres sont les suivants :

	1965	1963
	(En milliards de francs.)	
— Dépenses de personnel et annexes.....	8,9	8,8
— Consommation et équipement.....	9,4	9,3
— Subvention au Commissariat à l'Energie atomique	2,5	2,4
	<hr/>	<hr/>
Total	20,8	20,5

En 1970, les évaluations faites par le Plan, sur la base de la loi de programme militaire, conduisent aux chiffres suivants (en milliards de francs 1963) :

— Dépenses de personnel et annexes.....	10,3
— Consommation et équipement.....	13
— Subvention au Commissariat à l'Energie atomique.....	2,7
	<hr/>
Total	26

Ces chiffres font apparaître en six ans une progression de :

17 % pour le personnel ;

40 % pour la consommation et l'équipement ;

8 % pour la subvention au C. E. A.,

et, pour l'ensemble, une augmentation annuelle de l'ordre de 5 %.

Mais si l'on examine les choses de plus près, on constate :

— un accroissement beaucoup plus rapide des crédits consacrés aux équipements « majeurs » pour lesquels les « paiements » passeront, en francs courants, de 2 milliards en 1965 à 9,7 en 1970 (et 11,4 ultérieurement) ;

— et un « plafonnement » relatif des équipements classiques et de la consommation proprement dite des armées.

2. — *Analyse des dépenses militaires « majeures » d'équipement par destination* (autorisations de programme en millions de francs 1963) :

A. — *Forces nucléaires stratégiques*..... 27.383

Dont :

Production de matières nucléaires..... 6.697

Etude et fabrication d'armes..... 5.499

Expérimentation et essais des armes (bases
du Sahara et d'Océanie)..... 3.442

Engins vecteurs..... 5.362

Moyens aériens (Mirage IV, etc.)..... 2.932

Moyens navals (sous-marins)..... 1.674

Etudes générales..... 1.500

B. — *Forces de manœuvre et défense du territoire*..... 26.656

Dont :

Armée de terre..... 13.212

Marine (non compris les sous-marins
nucléaires) 3.944

Air (non compris le Mirage IV) 9.500

C. — *Recherches* 859

L'évolution des crédits de paiement correspondant aux investissements programmés se présente comme suit (en millions de francs 1963) :

1965 2.010

1966 5.335

1967 7.510

1968	8.965
1969	9.925
1970	9.700

Rappelons que ces dépenses qui s'élèveront, pour la période considérée, à 43,4 milliards, ne représentent que 54 % des dépenses totales militaires d'équipement, soit 79 milliards, les 46 % restants correspondant, d'une part, au reliquat des paiements du Plan 1960-1964 et, d'autre part, à l'achat d'armements classiques, de moyens de transport et d'habillement.

3. — *Les dépenses militaires dans l'économie générale :*

De 1965 à 1970, le rapport de la consommation militaire totale au P. N. B. restera sensiblement le même et égal à 5,1 % environ, taux comparable aux dépenses correspondant actuellement à la construction, à la réparation et à l'entretien des immeubles.

A titre de comparaison, indiquons que le pourcentage des dépenses militaires rapportées au P. N. B. est, actuellement, de 5 % en Allemagne fédérale, 6 % en Grande-Bretagne et 10 % aux Etats-Unis.

Quant à la répartition des achats par nature et branche d'activité économique, elle est très variable. Le tableau suivant montre comment se répartiront les 55 milliards correspondant aux achats effectués, de 1965 à 1970, par les armées à l'industrie métropolitaine (au titre des investissements de toute nature) :

BRANCHES	1965	1970	1965-1970	1963
(En millions de francs 1963.)				
Matériaux de construction.....	40	10	200	10
Première transformation de l'acier.....	110	160	800	120
Construction mécanique.....	270	380	2.000	260
Construction électrique, électronique et radio	1.100	1.700	8.600	1.020
Automobiles et cycles.....	360	700	2.700	540
Construction navale.....	465	500	3.000	450
Construction aéronautique.....	1.450	1.560	9.500	1.350
Armement (artillerie, armement léger, véhicules de combat, munitions, missiles)....	690	2.450	8.700	720
Engins	760	1.310	6.600	520
Chimie et caoutchouc.....	125	190	1.000	60
Textiles, cuirs.....	210	270	1.300	200
Travaux publics et bâtiment.....	765	700	4.300	560
Etudes	460	950	4.600	480
Divers	195	180	1.700	210
	7.000	11.060	55.000	6.500

Quant à la part que représentent ces achats par rapport au total de la consommation intérieure, elle varie également de manière importante suivant les rubriques. A titre d'exemple, cette part prévisionnelle serait de :

- 2,5 % pour l'électricité (dont Pierrelatte : 2 % à partir de 1967) ;
- 3,6 % pour les automobiles ;
- 3,8 % pour les produits pétroliers ;
- 5,3 % pour les premières transformations de l'acier ;
- 10,5 % pour les machines et appareils électriques ;
- 55 % pour les constructions aéronautiques ;
- 82 % pour les armements.

Enfin, s'il n'apparaît pas possible de chiffrer de manière précise, le volume des dépenses budgétaires d'équipement civil des années à venir, il semble que l'effort budgétaire d'équipement sera orienté également vers le secteur civil et le secteur militaire au cours des années 1966 à 1970, comme il en a été en 1965.

4. — *Le prélèvement sur la main-d'œuvre :*

La main-d'œuvre mobilisée ou employée par l'armée comprend, d'une part, le contingent et, d'autre part, les ouvriers travaillant à l'exécution des commandes militaires.

L'effectif du contingent, qui a été ramené depuis 1962 de 667.000 hommes à 295.000, se maintiendra en principe à ce chiffre de 1965 à 1970. Quand au nombre des ouvriers, il peut être estimé à 250.000. Le prélèvement peut donc être évalué au total à 545.000 personnes ou un peu moins de 3 % de la population active.

*
* *

B. — L'AIDE AUX PAYS SOUS-DÉVELOPPÉS

L'actualité du problème n'est plus à démontrer : que ce soit le rapport de M. Jeanneney, dont les conclusions — remises au Gouvernement le 18 juillet 1963 — furent seulement connues du grand public le 14 janvier 1964, les articles de M. Raymand Cartier dans *Paris-Match*, le livre de M. Edouard Bonnefous (*Les milliards s'envoient*) ou celui de M. René Dumont (*L'Afrique Noire est mal partie*), tous ont essayé de chiffrer l'aide apportée par la France aux pays

sous-développés et, selon le « combat » qu'ils avaient à mener, en ont démontré le bien-fondé ou la nocivité. Or, les chiffres auxquels ils sont arrivés sont rarement les mêmes !

Aussi les bases de la discussion sont-elles difficiles à établir. Lorsqu'on le tente, très vite on se heurte à l'enchevêtrement des administrations, des mécanismes de distribution des crédits et à la multiplicité de ces crédits eux-mêmes. C'est ainsi que, pour M. Marcel Pellenc, dans sa communication à la Commission sénatoriale des Finances du 27 mai 1964, il existe 29 « sources » de l'aide aux pays sous-développés ; quant à M. Jeanneney, il n'en retient que 18. La diversité des écrits a encore ajouté à la confusion qui est assez totale dans ce domaine pour aller jusqu'à l'opposition entre M. Jeanneney, parlant de 7 milliards de francs d'aide en 1962, et M. Triboulet, Ministre de la Coopération, ne faisant état que de 3 milliards...

Il n'est pas dans notre propos d'évoquer ici les conditions et les raisons de l'aide française, lesquelles ont été longuement développées par M. Jeanneney dans son rapport (pages 11 à 13, 29 à 33 et 35 à 48). Rappelons néanmoins qu'après avoir écarté les « arguments égoïstes », tels que les avantages économiques que la France pourrait tirer de relations privilégiées avec les Pays du Tiers Monde, M. Jeanneney — et de nombreux auteurs après lui — ont insisté sur le devoir de solidarité humaine et le besoin de rayonnement technique et culturel de notre pays, argument qui fut d'ailleurs repris devant notre Commission par M. le Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre et par M. Massé, Commissaire général du Plan.

Il nous reste maintenant à nous demander :

1° Quel est l'effort actuel de la France en crédits et en personnel ?

2° Quel est, par comparaison, l'effort des autres pays ?

3° Quelle est répartition de l'aide française ?

Il nous faudra formuler alors une conclusion, si courte soit-elle, sur la possibilité de supporter le poids de cette aide que l'étude de M. Jeanneney fixait à 1,5 % du produit national brut, pourcentage repris par le projet de loi gouvernemental en l'affectant au produit intérieur brut.

1° QUEL EST L'EFFORT ACTUEL DE LA FRANCE ?

On se heurte, dès l'abord, à une nouvelle difficulté : *une part d'aide privée* est très mal connue.

Quelles ont été, depuis 1956, les dépenses d'aide de la France (en millions de francs) au sens où l'entend le Comité d'Aide au Développement de l'O. C. D. E. (C. A. D.) ?

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Aide du secteur public.....	2.278	3.086	3.730	4.137	4.190	4.657	4.912	4.325
— Aide bilatérale.....	2.215	3.052	3.604	3.974	3.869	4.295	4.341	4.181
— Aide multilatérale.....	63	34	126	163	321	362	571	144
Aide du secteur privé.....	1.610	1.436	1.587	2.108	2.190	2.260	2.010	1.520
— Aide bilatérale.....	1.613	1.428	1.587	2.094	2.146	2.260	2.010	
— Aide multilatérale.....	3	8		14	44			
Total	3.888	4.522	5.317	6.245	6.380	6.917	6.922	5.845

A l'aide de ces chiffres, il est possible d'établir le rapport entre l'aide de la France et son produit national brut (P. N. B.) (1).

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
P. N. B. (en francs courants) ..	191.330	213.000	244.710	267.420	296.260	319.740	356.300	391.800
Aide totale.....	3.888	4.522	5.317	6.245	6.380	6.917	6.922	5.845
Aide publique.....	2.278	3.086	3.730	4.137	4.190	4.657	4.912	4.325
Charge (aide totale/P.N.B.) en pourcentage (*).....	2,03	2,12	2,17	2,33	2,15	2,16	1,96	1,49
Charge (aide publique/ P. N. B.) en pourcentage.	1,19	1,44	1,52	1,54	1,41	1,45	1,39	1,10

(*) La différence qui existe entre ces pourcentages et ceux qui ont été fournis au C. A. D. s'explique par l'adoption, dans ce tableau, d'une série révisée du P. N. B. ; ces chiffres, établis par le S. E. E. F. en mai 1963, sont en effet plus élevés que les précédents (ce qui explique une légère diminution du pourcentage).

(1) Le Dictionnaire des sciences économiques (éd. P. U. F., 2 vol. 1958) comporte un article « Produit intérieur », signé de M. Claude Vimont, ainsi rédigé : « *Le produit intérieur* comprend l'ensemble des biens et services produits sur le territoire national, que ces opérations aient été effectuées par des nationaux du pays ou des non-nationaux.

« La notion de produit intérieur se distingue de celle du *produit national*, qui comprend toutes les opérations effectuées par l'ensemble de personnes considérées comme rattachées à l'économie nationale... »

« Il faut noter que, dans la pratique, ces distinctions n'ont que peu d'importance, car elles ne concernent que des opérations de production peu nombreuses et de faible volume.

« Les méthodes de calcul du produit intérieur sont analogues, sous ces réserves, à celles du produit national. »

En entrant, grâce à des comparaisons chiffrées dans le « détail » du rapport Jeanneney, on s'aperçoit donc que l'aide s'est accrue de 1956 (2,03 %) à 1959 (2,33 %) pour s'établir à un chiffre inférieur (1,49 %), très proche de celui préconisé par le rapport établi par le Commissariat général du Plan, soit 1,50 % et repris dans le rapport établi au Conseil économique et social par M. Chardonnet.

Mais les 6.922 millions d'aide de 1962 (année de référence de M. Jeanneney) rendent-ils bien compte du poids supporté par l'économie française pour concourir au développement des pays qui faisaient autrefois partie de la « Communauté » ?

En effet, dans sa note du 27 mai 1964 à la Commission sénatoriale des Finances, M. Pellenc s'est efforcé d'arriver à une comptabilisation plus complète de l'aide française et de définir, en particulier, la notion de « charge de l'aide pour la Communauté nationale ». Pour la seule zone franc, en 1962, il a abouti aux chiffres suivants :

	En millions de francs.
— solde net des transferts publics (civil et militaire) et dépenses de coopération internationale.....	9.915
— solde net des prêts du secteur privé et variation des crédits à l'exportation.....	1.296
	11.211
Soit	11.211
Pays situés hors de la zone franc.....	1.382
	12.593
Soit, au total.....	12.593

Il faut, toutefois, faire remarquer que l'année 1962 (qui fut celle des accords d'Evian) a été exceptionnelle : en effet, sur 5,6 milliards de « dépenses de souveraineté » 4,5 concernaient l'Algérie.

Mais aux 12,6 milliards de francs 1962, il faudrait encore ajouter :

	En millions de francs.
— les surpris et les avantages tirés de l'organisation des marchés.	1.007
— les garanties de l'Etat aux emprunts contractés par la Caisse centrale de Coopération économique et organismes divers....	170

pour arriver à une charge totale de l'ordre de 13.770 millions de francs (ce qui aurait pour effet de doubler le pourcentage précité en le portant à 3,90 %).

La signification de l'aide de la France aux pays sous-développés ne serait pas complète si l'on omettait de rappeler l'importance de l'aide en personnel qu'elle apporte à ces mêmes pays.

Si l'on ne tient compte que de l'assistance technique dispensée par les seuls ministères français, à l'exception des personnels fournis par les organismes para-publics et privés, elle peut être évaluée (en 1963) à 46.121 personnes dont la répartition est la suivante en pourcentage :

— Enseignement (environ 32.000 enseignants).....	70 %
— Secteur économique	11 %
— Administration générale	10 %
— P. T. T.	5 %
— Secteur social	4 %

Quant à sa répartition géographique, toujours pour la même année, elle se décompose ainsi :

— Afrique du Nord (dont 23.162 pour la seule Algérie) ..	32.928
— Afrique noire et malgache.....	10.399
— Reste de l'Afrique.....	302
— Asie-Océanie	1.215
— Proche-Orient	452
— Amérique latine	563

2° L'EFFORT COMPARÉ DES AUTRES PAYS

La part de chacun des pays représentés au C. A. D. dans l'aide totale fournie par eux était, en 1961 :

Etats-Unis	53,2 %	Italie	2,7 %
France	14,5 %	Pays-Bas	2,2 %
Grande-Bretagne	10 %	Belgique	2,1 %
Allemagne	9 %	Canada	1,6 %
Japon	4,3 %	Portugal	0,4 %

Ceci démontre que les Etats-Unis fournissent plus de la moitié du total de l'aide du C. A. D. mais également la place très importante qu'occupent la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, puisque ces quatre pays, à eux seuls, fournissent plus de 85 % du total de l'aide. Il convient cependant de tenir compte du produit national brut de chaque pays pour mesurer la charge supportée par l'économie de ceux-ci.

Quel est donc le rapport entre l'aide totale et le P. N. B. de ces mêmes nations ?

France	2,41 %	Grande-Bretagne	1,32 %
(2,16 % avec la série révisée du P. N. B.).		Allemagne	1,17 %
Pays-Bas	2,08 %	Etats-Unis	0,97 %
Belgique	1,48 %	Japon	0,93 %
Portugal	1,37 %	Italie	0,78 %
		Canada	0,38 %

La moyenne des pays du C. A. D. s'établissant à moins de 1 % du produit national brut, la France consent donc un effort supérieur à plus du double. Il en résulte que les pays de la zone franc, au développement desquels la France participe plus particulièrement, reçoivent une aide moyenne très supérieure à celle consentie aux autres pays sous-développés : ayant reçu, toujours en 1961, 1.140 millions de dollars de la France, cela correspond pour eux à une aide par tête d'habitant d'environ 18,5 dollars, alors que le reste du Tiers-Monde recevait 7.500 millions de dollars, répartis sur 1.200 millions de personnes, soit 6 dollars par tête.

Quel est le montant de l'aide publique de chacun des pays en 1961 ?

Etats-Unis	3.414 millions de dollars, soit 57,3 %
France	943 millions de dollars, soit 16,1 %
Allemagne	574 millions de dollars, soit 9,6 %
Grande-Bretagne	445 millions de dollars, soit 7,5 %
Japon	232 millions de dollars, soit 3,9 %
Belgique	106 millions de dollars, soit 1,8 %
Pays-Bas	69 millions de dollars, soit 1,1 %
Italie	68 millions de dollars, soit 1,1 %
Canada	61 millions de dollars, soit 1 %
Portugal	31 millions de dollars, soit 0,5 %

Les Etats-Unis, la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne (soit 90,5 % du total) ont donc un rôle prépondérant dans l'aide au Tiers-Monde. Mais l'effort consenti par la France apparaît en

valeur relative deux à trois fois plus élevé que l'aide apportée par ses principaux partenaires lorsqu'on établit le rapport entre l'aide publique et le P. N. B.

France	1,78 %	Etats-Unis	0,72 %
(1,45 % avec la série revisée du P. N. B.)		Grande-Bretagne	0,66 %
Portugal	1,35 %	Pays-Bas	0,62 %
Belgique	0,92 %	Japon	0,53 %
Allemagne	0,88 %	Italie	0,21 %
		Canada	0,19 %

Quant à l'aide liée et non liée servant à financer les dépenses locales dans les contributions des divers pays du C. A. D., les pourcentages (pour 1961) en sont les suivants :

	AIDE PUBLIQUE liée.	AIDE PUBLIQUE finançant les dépenses locales.	AIDE PUBLIQUE non liée en droit.
France	34 %	60 %	6 %
Etats-Unis	90 %	Non disponible.	Non disponible.
Allemagne	27 %	0	63 %
Grande-Bretagne	30 %	50 %	20 %
Italie	93 %	2 %	5 %
Japon	100 %	0	0

De ces différents travaux, dont on voudra bien excuser la sécheresse mathématique, il ressort que si l'aide de la France en valeur absolue vient au deuxième rang (après les U. S. A.), proportionnellement aux ressources nationales, elle vient largement en tête.

3° LA RÉPARTITION DE L'AIDE FRANÇAISE

Plusieurs sortes de répartition sont intéressantes à connaître : c'est ainsi que l'aide bilatérale représente 92 % et l'aide multilatérale 8 %, mais ce caractère de « bilatéralité », en créant de nouveaux liens de dépendance entre le pays assisté et le pays assistant peut

paraître manquer de générosité à l'égard du Tiers-Monde, alors qu'il est nécessairement un « bien » en ce qui concerne les D. O. M. et les T. O. M., partie intégrante de la République française, qui reçoivent respectivement 30 et 12,7 % de notre aide bilatérale.

Comme nous l'avons déjà signalé au cours de notre rapport, la répartition par pays fait ressortir que les pays de la zone franc sont très privilégiés par rapport au reste du monde. Ils ont reçu plus de 85 % de l'aide bilatérale publique et privée et plus de 95 % de l'aide publique.

A l'intérieur de la zone franc, la répartition est la suivante :

	1961	1962	Soit (par habitant)
Algérie - Sahara.....	48,4 %	42 %	170 F
Afrique noire et Madagascar....	25,5 %	30 %	40 F
D. O. M.....	6 %	7,5 %	498 F
Maroc et Tunisie.....	3,6 %	4,2 %	14 F
T. O. M.....	1,8 %	2,2 %	309 F

On sait qu'en ce qui concerne l'aide, l'Algérie (en vertu des accords d'Evian) a une position privilégiée : c'est ainsi qu'elle a reçu 1.050 millions en 1963, 950 en 1964 et que 796,1 millions sont encore prévus pour elle au budget de 1965.

Quand à la coopération technique et culturelle, on la mesure par l'évolution des effectifs :

	AU 1 ^{er} janvier 1962	AU 1 ^{er} janvier 1963	AU 1 ^{er} janvier 1964	AU 1 ^{er} janvier 1965
Coopération technique..	76.000	10.662	7.294	6.049
Coopération culturelle..	25.000	12.500	11.189	10.000
Au total.....	101.000	23.162	18.483	16.049

En ce qui concerne *la répartition en prêts et en dons*, les versements effectués en 1962 (en millions de dollars U. S.) ont été les suivants :

	SUR FONDS PUBLICS			SUR FONDS privés.	TOTAL général.
	Dons nets.	Prêts nets.	Total.		
I. — Aide bilatérale :					
D. O. M.....	85	11	96	»	96
T. O. M.....	27,3	1,4	28,7	»	28,7
Etats africains et malgache.	279,2	24,4	303,5	78,6	382,1
Algérie - Sahara.....	328,3	42,9	371,2	172,4	543,6
Maroc - Tunisie.....	25	17,8	48,8	11,7	54,5
Ancienne Indochine.....	7,9	»	7,9	14	21,9
Autres pays.....	14	10,1	24,1	130,5	154,6
Aide non ventilée.....	4,4	»	4,4		4,4
Total de l'aide bilatérale	771,7	107,5	879,2	407,1	1.286,3
II. — Contribution aux organismes internationaux.....			115,7		115,7
Total général.....			994,9		1.402

Par rapport aux pays donateurs, la France à elle seule donne plus du quart (28,8 %) des dons que reçoit le Tiers-Monde ; en effet, mis à part les Etats-Unis (50,6 % des dons), la Grande-Bretagne n'en fournit que 7,5, l'Allemagne 3,3 et la Belgique 3 %.

Dans son rapport, M. Jeanneney suggère que *la part de l'aide multilatérale soit augmentée* et qu'elle représente au moins 25 % de notre aide en 1975 ; elle sera alors de 2 milliards de francs environ, soit un niveau cinq fois supérieur à celui de 1961.

Quant à *l'aide bilatérale*, diminuée jusqu'à 75 % en 1975, elle fera encore de la France le principal donateur de la zone franc : sur 10 milliards de francs, en effet, la France en fournira la moitié.

Une part trop grande de l'aide est encore consacrée aux *investissements improductifs* : dépenses militaires, lourde administration héritée de la France, constructions somptuaires, etc... Ce n'est pas seulement aux élites que doit profiter l'aide française, mais à la masse, notamment à la population paysanne dans les pays d'Afrique noire.

En conclusion, la France doit s'efforcer de susciter de nouvelles modalités dans ses relations économiques avec l'ancienne « Communauté ».

Ainsi, arrêtée aux chiffres les plus récemment connus (fin 1963), l'aide de la France aux pays sous-développés, calculée par le C. A. D., s'élève à 5.845 millions et représente 1,49 % de son P. N. B. C'est ce pourcentage qui a été reconnu comme ne devant pas être dépassé dans le rapport de M. Jeanneney (le P. N. B. devant croître de 5 % par an, il en résultera un doublement de l'aide publique de 1961 à 1975 : 4,6 milliards en 1961 et 9,3 en 1975).

Il a été repris par le Commissariat général du Plan dans son rapport sur les options du V^e Plan (p. 45 du tome II), mais on y précise qu'il s'agit de 1,5 % du P. I. B. Si la référence est faite à ce dernier — plutôt qu'au P. N. B. — c'est parce que le produit intérieur brut est reconnu comme étant généralement inférieur (de peu, d'ailleurs) au produit national brut, comme en fait foi la comparaison suivante (en millions de francs) :

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
P. N. B....	191.330	213.000	244.710	267.420	296.260	319.740	356.300
P. I. B.....	166.480	186.920	214.290	238.960	265.720	285.580	317.680

Ainsi, pour 1962 (année de référence du rapport Jeanneney), le P. N. B. est supérieur de 11 % au P. I. B., ce qui donnerait un taux d'aide égal à 1,36 % du P. N. B. dans les années ultérieures.

Pour avoir rappelé la convergence des opinions défavorables à l'aide au Tiers-Monde dans sa forme et dans son volume actuels, telles qu'elles se sont manifestées à travers MM. Raymond Cartier, Edouard Bonnefous ou, de façon plus nuancée, dans le livre de M. René Dumont, il est inutile de souligner davantage qu'il est raisonnable de ne pas dépasser le taux présent de l'aide publique française — d'autant qu'elle se traduit, non seulement par une hémorragie d'argent, mais encore, et de façon bien plus dangereuse, par la présence à l'étranger d'enseignants et de techniciens qui nous font parfois si cruellement défaut.

Dans l'avenir, cette aide devra surtout aider à la stabilisation du prix des matières premières, seule source de réserves pour ces pays sous-développés. C'est ainsi que, de 1956 à 1962, le prix du café a baissé de 50 %, celui du cacao de 30 %, les fibres textiles de 20 %, les oléagineux et le caoutchouc de 10 % ;

— la France devra s'efforcer d'ouvrir son marché aux productions industrielles des pays sous-développés par l'abaissement de ses droits de douane et par des contingents d'importations progressivement croissants ;

— elle s'efforcera, enfin, d'inclure le secteur privé dans cette tâche de développement et, pour la réaliser, d'instaurer une instance internationale susceptible d'indemniser les victimes de spoliations.

ANNEXE I

Comparaison des taux annuels de croissance entre le IV^e et le V^e Plan.

	SUR LA BASE 1961			SUR LA BASE 1965 (V ^e Plan 1966-1970)	
	Quatre années du IV ^e Plan 1962-1965 (prévisions en 1961).	Réalisés en 1962-1963.	Evolution 1962-1965 (prévisions en juillet 1964).	Variante à 5 % (1).	Variante à 4 % (2).
<i>Ressources.</i>					
Production intérieure brute	5,5	5,8	5,3	5,0	3,7
Importations	5,3	14,1	13,1	9,6	7,9
Total des ressources et des emplois....	5,5	6,7			
<i>Principaux emplois.</i>					
Consommation :					
Ménages	5,2	6,6	5,7	4,5	3,2
Administrations ...	5,1	9,0	6,5	6,6	6,2
Investissements :					
Productifs	6,4	5,9	5,4	5,7	3,7
Logements	5,7	6,6	6,5	6,0	4,9
Administrations	10,7	11,4	10,3	9,1	7,0
Total des investisse- ments	6,8	6,7			
Exportations	4,7	3,5	7,0	9,4	8,2

(1) Esquisse à croissance de 5 % environ par an choisie par le Gouvernement.

(2) Variante faible, esquisse à croissance de 20 %.

Sources : Rapport économique et financier, page 32.

Rapport sur les comptes de la Nation, page 13.

Annexe au rapport « Options du V^e Plan ».

ANNEXE II

Variations du produit national brut et de ses composantes, à prix constants.

PAYS	ANNÉES	ORIGINE DE LA DEMANDE						RESSOURCES disponibles.	
		Consommation.		Investissement intérieur brut en capital fixe.			Exportations de biens et de services.	Importations de biens et de services.	Produit national brut.
		Privée.	Publique.	Total.	installations et équipement.	Dont : logements.			
En pourcentage.									
Allemagne	1961	6,9	8,2	9,4	10,7	4,6	3,3	7,7	5,4
	1962	5,8	11,9	5,5	6,4	2,2	4,2	11,4	4,2
	1963	2,7	6,3	1,8	2,0	1,4	9,8	8,3	3,2
Autriche	1961	4,9	1,1	6,3	6,3	6,6	7,5	4,2	4,8
	1962	5,2	2,2	-2,0	-2,8	1,9	7,4	9,3	1,5
	1963	5,1	5,2	1,5	1,0	3,6	8,8	4,0	4,4
Belgique	1961	3,1	1,1	3,1	2,2	4,9	7,6	6,6	3,2
	1962	4,0	6,1	1,5	3,7	-3,2	9,2	8,2	3,9
	1963	4,0	5,5	3,1	5,6	-3,0	9,0	9,5	4,0
Danemark (1)	1961	6,9	7,1	11,4	10,2	18,3	4,1	4,5	5,4
	1962	6,6	7,1	7,8	8,1	5,8	5,5	13,1	4,9
	1963	0,1	5,6	-2,5	-2,4	-2,9	11,1	0,0	1,8
Finlande (1)	1961	7,3	8,1	9,9	8,0	17,0	6,0	8,2	7,6
	1962	3,8	6,9	-0,4	-4,3	13,2	7,0	5,9	3,1
	1963	2,9	7,1	1,0	-2,4	12,1	0,6	-2,6	3,8
France	1961	5,9	3,4	10,5	11,8	6,7	5,4	7,2	4,5
	1962	7,0	4,3	7,5	8,3	4,9	2,5	9,2	6,6
	1963	6,3	1,9	5,9	5,2	8,1	7,4	12,0	4,3
Italie	1961	7,7	4,3	12,4	13,5	9,0	17,2	15,4	8,6
	1962	7,7	4,9	9,1	7,2	15,4	10,7	14,9	6,7
	1963	9,2	5,2	5,5	4,5	8,4	6,8	19,7	4,8
Norvège (1)	1961	5,7	4,2	11,5	12,1	7,8	7,2	9,6	5,7
	1962	3,8	5,4	6,5	7,0	3,1	5,4	7,0	2,9
	1963	4,4	6,0	7,1	7,9	2,0	11,3	9,7	4,9
Pays-Bas	1961	4,7	3,8	6,1	7,6	-1,1	4,4	7,1	3,1
	1962	4,2	6,3	4,2	6,2	-5,5	6,6	6,6	2,7
	1963	6,0	3,0	4,4	4,1	6,0	7,0	9,0	4,3
Suède (1)	1961	5,0	3,6	6,9	6,3	8,9	4,5 (2)	0,6 (3)	5,6
	1962	3,7	8,0	4,5	3,6	7,4	6,4 (2)	6,2 (3)	3,6
	1963	4,2	5,3	5,3	5,2	5,8	6,9 (2)	7,1 (3)	3,7
Suisse	1961	9,6	4,0	24,0	29,2	12,0	7,2	20,6	9,1
	1962	6,5	12,2	12,4	17,6	-1,5	5,7	9,7	6,1
	1963	5,4	9,6	2,6	3,0	1,2	4,3	5,6	4,2
Total des pays ci-dessus.	1961	6,6	5,4	10,2	11,2	6,8	6,2	8,5	5,6
	1962	6,0	7,8	6,3	6,7	4,9	5,9	10,0	4,9
	1963	5,0	5,2	3,6	3,4	4,6	8,2	9,5	3,9
Grande-Bretagne	1961	2,1	4,0	8,7	9,3	6,0	1,7	-1,0	3,0
	1962	1,7	2,7	-1,1	-1,9	2,6	2,6	1,8	0,8
	1963	3,3	3,1	1,3	1,2	1,9	4,6	3,7	3,6
Etats-Unis	1961	1,8	5,0	-0,4 (4)	-0,8	0,5	2,4	0,4	1,8
	1962	4,6	8,3	6,6 (4)	5,8	9,0	5,9	8,2	6,1
	1963	3,6	3,9	4,6 (4)	4,5	4,9	6,7	4,0	3,8

(1) Pour le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède, les chiffres officiels concernant l'investissement intérieur comprennent les frais d'entretien et de réparation, mais on a exclu les dépenses de cette catégorie des chiffres ci-dessus.

(2) Exportations de biens et revenu net des services.

(3) Importations de biens seulement.

(4) Investissement du secteur privé et nouvelles constructions civiles du secteur public.

(5) Source : 34^e rapport de la Banque des règlements internationaux (1^{er} avril 1963-31 mars 1964).

ANNEXE III

Epargne nationale brute et investissement.

P A Y S	ANNÉES	ÉPARGNE NATIONALE brute.			ÉPARGNE totale et investissement total.	INVESTISSEMENT NATIONAL BRUT			
		Ména-ges.	Entre-prises.	Adminis-trations publiques.		Formation intérieure brute de capital fixe.		Varia-tion des stocks.	Solde exté-rieur net.
						Loge-ment.	Installa-tions et équi-pement.		
En pourcentage du produit national brut, aux prix du marché.									
Allemagne	1960	4,9	16,5	6,6	28,0	5,8	18,0	2,9	1,3
	1961	5,0	15,3	6,5	26,8	5,9	18,8	1,8	0,3
	1962	5,0	15,0	6,3	26,3	6,0	19,4	1,2	— 0,3
	1963	5,5	15,0	5,8	26,3	6,1	19,0	1,2	0,0
Belgique	1960	9,5	10,2	— 0,2	19,5	5,8	12,8	0,7	0,2
	1961	8,2	10,5	0,8	19,5	6,0	12,8	0,7	0,0
	1962	8,4	10,4	1,0	19,8	5,7	13,1	0,5	0,5
	1963	»	15,6	»	19,2	5,6	13,3	0,6	— 0,3
Danemark	1960	»	16,8	6,0	21,6	3,2	16,2	3,4	— 1,2
	1961	»	14,3	3,5	20,3	3,6	17,0	1,5	— 1,8
	1962	»	»	5,1	19,4	3,6	17,0	2,3	— 3,5
	1963	»	»	»	19,8	3,4	16,2	0,2	0,0
Finlande	1960	7,9	9,7	11,4	29,0	5,7	23,3	0,9	— 0,9
	1961	10,6	9,9	9,4	29,9	6,3	23,1	1,8	— 1,3
	1962	9,6	9,4	9,5	28,5	6,9	22,4	0,9	— 1,7
	1963	10,5	9,8	7,0	27,3	7,6	21,0	»	— 1,3
France	1960	8,9	8,8	5,1	22,8	4,7	14,0	2,4	1,7
	1961	8,1	8,5	5,4	22,0	4,8	14,8	0,9	1,5
	1962	9,2	8,3	4,4	21,9	4,7	14,9	1,6	0,7
	1963	8,5	7,9	4,6	21,0	5,0	14,8	1,1	0,1
Grande-Bretagne	1960	5,2	11,2	2,3	17,5 (1)	3,0	13,2	2,3	— 1,0
	1961	6,3	9,4	2,5	18,0 (1)	3,0	13,9	1,1	— 0,0
	1962	5,4	8,8	3,6	17,2 (1)	3,1	13,4	0,3	0,4
	1963	5,8	9,5	2,3	17,0 (1)	3,1	13,0	0,5	0,4
Italie	1960	22,4	»	3,6	26,0	5,8	17,5	1,6	1,1
	1961	22,8	»	4,3	27,1	5,9	18,3	1,4	1,5
	1962	22,2	»	4,4	26,6	6,5	18,1	1,3	0,7
	1963	19,6	»	4,1	23,7	6,8	17,5	0,9	— 1,5
Norvège	1960	16,8	»	9,9	26,7	3,9	23,9	1,3	— 2,4
	1961	16,6	»	10,1	26,7	4,1	25,1	1,3	— 3,8
	1962	15,5	»	10,2	25,7	4,2	24,6	0,2	— 3,3
	1963	15,8	»	9,6	25,4	4,1	25,8	— 0,9	— 3,6
Pays-Bas	1960	9,5	14,4	5,9	29,8	4,2	19,4	3,3	2,9
	1961	8,2	13,6	6,8	28,6	4,1	20,1	2,9	1,5
	1962	8,0	12,8	6,1	26,9	3,9	20,4	1,2	1,4
	1963	8,2	12,7	5,4	26,3	4,0	20,4	0,9	1,0
Suède	1960	4,3	12,7	6,5	23,5	5,2	17,0	2,2	— 0,9
	1961	4,5	11,7	8,0	24,2	5,3	17,2	1,6	0,1
	1962	5,1	9,0	8,9	23,0	5,5	17,1	0,6	— 0,2
	1963	5,0	17,4	»	22,4	5,7	17,3	— 0,2	— 0,4
Suisse	1960	4,6	7,6	13,9	26,1	6,9	15,9	2,6	0,7
	1961	5,4	7,5	14,0	25,9	7,4	18,9	3,2	— 2,6
	1962	4,0	7,4	14,9	26,3	7,0	20,7	2,1	— 3,4
	1963	»	»	»	25,7	7,0	20,8	1,5	— 3,6
Etats-Unis	1960	4,3	10,1	3,7 (2)	17,4 (1)	4,3 (2)	12,1 (2)	0,7	0,3
	1961	5,3	9,8	2,1 (2)	16,9 (1)	4,2 (2)	11,8 (2)	0,3	0,6
	1962	5,2	10,4	2,2 (2)	17,5 (1)	4,3 (2)	11,8 (2)	1,0	0,4
	1963	5,0	10,4	2,7 (2)	17,5 (1)	4,4 (2)	11,8 (2)	0,8	0,5
Japon	1960	17,1	13,2	8,2	36,9 (1)	2,3	29,2	5,0	0,4
	1961	18,0	14,1	9,8	41,4 (1)	2,5	32,2	8,8	— 2,1
	1962	17,8	12,4	9,6	38,3 (1)	2,7	32,0	3,7	— 0,1
	1963(3)	»	»	»	34,2 (1)	3,4	28,9	3,5	— 1,6

(1) Y compris une erreur résiduelle.

(2) Y compris les nouvelles constructions publiques à usage civil, qui font partie à la fois de l'épargne et de l'investissement.

(3) Janvier-septembre.

Source : Cf. Annexe II (5).

ANNEXE IV

Epargne nationale, investissement intérieur et balance des comptes.

(Aux prix courants.)

PAYS	ANNÉES	INVESTISSE- MENT	EXPORTATION nette de biens et de services = investisse- ment net à l'étranger.	ÉPARGNE NATIONALE BRUTE =		
		intérieur brut.		investissement global.		
		1	2	3 = 1 + 2		
		En milliards d'unités de monnaie nationale.			En pourcentage du produit national brut.	
Allemagne	1960	75,7	8,0	83,7	29,6	
	1961	83,3	7,3	90,6	29,2	
Autriche	1960	38,0	— 1,4	36,6	24,7	
	1961	40,0	»	40,0	24,7	
Danemark (*)	1960	12,8	— 0,4	12,4	27,8	
	1961	13,9	— 0,6	13,3	27,0	
Etats-Unis	1960	72,4	3,1	75,5	15,0	
	1961	69,6	4,0	73,6	14,1	
Finlande (*)	1960	541,7	— 14,2	527,5	34,1	
	1961	612,2	— 23,9	588,3	34,5	
France	1960	55,5	3,3	58,8	20,6	
	1961	58,0	3,1	61,1	19,8	
Grande-Bretagne ...	1960	4,7	— 0,2	4,5	17,7	
	1961	4,8	»	4,8	18,1	
Italie	1960	4.746,0	6	4.752	24,9	
	1961	5.358,0	135	5.493	26,2	
Norvège (*)	1960	9,6	— 0,9	8,7	27,2	
	1961	10,9	— 1,5	9,4	27,3	
Pays-Bas	1960	11,6	1,2	12,8	30,1	
	1961	12,2	0,6	12,8	28,9	
Suède (*)	1960	16,8	— 0,6	16,2	25,9	
	1961	18,1	»	18,1	26,6	

(*) En ce qui concerne le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède, les chiffres officiels concernant l'investissement intérieur comprennent l'entretien et les réparations; ceux-ci ont pu être retranchés des chiffres ci-dessus pour la Norvège et la Suède.

Source : 32^e rapport annuel de la Banque des règlements internationaux (1^{er} avril 1961 - 31 mars 1962).

ANNEXE V

ANALYSE DE L'AVIS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Observations générales relatives aux difficultés et aux insuffisances.

1° COMMERCE EXTÉRIEUR

Le Conseil économique estime ni réaliste, ni souhaitable d'escompter un afflux constant de capitaux étrangers et un développement continu de nos réserves en devises, en raison de la difficulté de développer les exportations, de comprimer les importations et du danger d'une détérioration de la balance des éléments non commerciaux.

2° DOMAINE SOCIAL ET PSYCHOLOGIQUE

Le Conseil économique :

- doute de l'adhésion des Français à un plan relativement austère ;
- est sceptique quant à la méthode des « clignotants » ;
- s'interroge sur la possibilité de concilier une politique de stabilité avec le relèvement des prix agricoles, des loyers et des tarifs des services publics (vérité des prix) ;
- regrette l'absence d'indications précises concernant le financement ;
- signale la charge que constitue la surtaxe progressive ;
- émet certaines réserves quant aux vertus et aux possibilités de la concentration industrielle ;
- estime que l'aménagement de la distribution devrait être sérieusement étudié.

*

* *

Critique des options et orientation générale.

1° TAUX DE CROISSANCE

Le Conseil économique considère comme plausible un taux de croissance de 5 % mais souhaiterait être saisi de projets basés sur un taux plus élevé.

2° MOYENS

Le Conseil économique :

- souhaite une action vigoureuse de promotion des exportations ;
- souhaite un effort particulier pour la recherche appliquée ;
- est d'accord pour la *priorité* donnée aux *investissements collectifs* mais demande une super-priorité pour l'enseignement, le logement, l'équipement sanitaire et les transports ;
- considère comme indispensable un accroissement des équipements productifs obtenu surtout par autofinancement ;
- souhaite une *réduction progressive de la durée du travail* ;
- marque son accord pour un accroissement des revenus agricoles mais son opposition à une limitation des prestations sociales. Estime en général que les salaires doivent bénéficier plus largement des fruits de l'expansion.

*

* *

Observations sur les différents secteurs.

1° AGRICULTURE

Le Conseil économique :

- demande la définition d'une politique d'investissements et l'organisation décente des migrations nécessaires ;
- souligne la nécessité d'un développement des marchés extérieurs ;
- demande que l'accent soit mis plus nettement sur la nécessité de s'orienter vers la production de viande de bœuf et de lait ;
- demande que soient encouragées l'agriculture de groupe et la coopération.

2° ENERGIE

Sur l'ensemble, le Conseil économique souhaite que soient pris en compte les éléments suivants :

- sécurité de l'approvisionnement ;
- coût minimum de l'énergie ;
- maintien de l'activité nationale ;
- répercussions sociales d'une fermeture éventuelle des mines.

Le Conseil économique regrette enfin l'imprécision relative à la fourniture du *gaz naturel* et demande, en ce qui concerne *l'énergie nucléaire*, une prospection active des gisements uranifères et un développement de la filière à eau lourde.

3° INDUSTRIE ET COMMERCE

Le Conseil économique est favorable aux concentrations industrielles, sous réserve d'un examen préalable des répercussions sociales. Il insiste sur la nécessité de la formation professionnelle et de la promotion spécifique.

4° TRANSPORTS, TÉLÉCOMMUNICATIONS, TOURISME

Le Conseil économique souligne le caractère préalable des investissements de transports et de télécommunications.

5° LOGEMENT ET URBANISME

Le Conseil économique souligne, en général, l'insuffisance de l'effort et des moyens de financement prévus.

6° AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le Conseil économique regrette l'imprécision des actions régionales envisagées et estime, en particulier, indispensable une décision quant à l'infrastructure de communication : Mer du Nord-Méditerranée.

7° D. O. M. ET T. O. M.

Le Conseil économique souligne la nécessité du développement dans ces territoires de l'industrialisation et du tourisme, mais aussi d'une certaine émigration vers la Métropole, surtout en ce qui concerne les D. O. M.

ANNEXE VI

Extrait de la déclaration de M. Pompidou, Premier Ministre, lors de la discussion, à l'Assemblée Nationale du projet de loi portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du V^e Plan (*Journal officiel*, Débats A. N. du 27 novembre 1964, 2^e séance du jeudi 26 novembre 1964, pages 5655 à 5657).

« Dans le rapport que nous vous avons remis, nous avons indiqué que les directives que le Gouvernement se propose d'adresser au Commissaire général du plan pour la suite des travaux d'élaboration du V^e Plan ne seront arrêtées qu'après les débats parlementaires et compte tenu de leurs enseignements. Ce que le Gouvernement a tiré comme enseignement de ces débats, je l'ai résumé dans un texte dont je vais me permettre de vous donner lecture et qui précise les points sur lesquels les directives qui seront adressées au Commissaire général du plan attireront tout particulièrement son attention.

« Tout d'abord, en matière agricole, le Gouvernement entend poursuivre son action dans les trois domaines sur lesquels porte la politique agricole :

« Mise en place du Marché commun agricole qui doit assurer à nos producteurs des débouchés plus importants à des prix rémunérateurs ;

« Scutien du revenu agricole, l'option retenue est celle d'une progression du revenu, par exploitation agricole, de 5,3 à 5,5 % par an, correspondant à une revalorisation, par rapport aux autres revenus, de l'ordre de 2 % par an et conduisant au doublement du revenu réel de chaque exploitant en quinze ans environ ;

« La transformation des structures agricoles et rurales ; la Commission de l'Agriculture sera invitée à étudier les programmes à mettre en œuvre pour accélérer l'aménagement des structures d'exploitation et l'organisation de la production agricole pour réaliser un environnement rural adapté aux besoins individuels et collectifs, ainsi que la promotion individuelle et sociale des agriculteurs.

« En deuxième lieu, s'agissant des structures, les commissions de modernisation seront invitées à centrer leurs travaux sur la définition de véritables objectifs de structures, tendant, avec les caractéristiques propres à chaque secteur, à la constitution d'unités de production bien équipées et aux dimensions suffisantes pour affronter avec succès la compétition internationale. Les programmes d'investissements et de recherches correspondants seront définis, ainsi que les incitations et les moyens financiers propres à en faciliter la réalisation.

« Une attention particulière sera portée au rôle d'entraînement que peut jouer le secteur public, notamment par sa politique d'achats et par le développement de ses recherches. Deux groupes de travail particuliers seront chargés, en liaison avec les professions et les syndicats, de proposer des programmes précis pour le V^e Plan, de façon à assurer un développement accéléré des moyens de formation professionnelle et un effort particulier de promotion de l'industrie du bâtiment — hommes, techniques et productivité.

« Dans le domaine commercial, une étape décisive sera franchie par la réforme de la taxe sur la valeur ajoutée que le Gouvernement soumettra au Parlement lors de la prochaine session.

« J'en viens à une série de questions qui ont passionné beaucoup d'orateurs et qui se rattachent à l'aménagement du territoire.

« L'ensemble des commissions de modernisation et des commissions de développement économique régional concernées s'efforcera de préciser les activités concrètes à entreprendre dans les régions de programme situées à l'Ouest du territoire national et, en particulier, les conditions de localisation des industries et des infrastructures qui leur sont nécessaires, ainsi que les conditions de développement des centres urbains et de la modernisation de l'agriculture.

« Ces études seront menées dans le souci d'entraîner les régions du Centre-Ouest, de l'Ouest et, particulièrement, de l'Extrême-Ouest dans la voie d'un développement progressif autonome.

« Les commissions compétentes devront indiquer les actions concrètes à entreprendre dans les régions situées à l'Est du territoire national et destinées à donner une réalité tangible à l'idée de l'axe économique Mer du Nord-Méditerranée, tant en ce qui concerne les implantations industrielles que l'équipement des centres urbains et le développement coordonné des voies de communication, en particulier des liaisons fluviales entre le bassin du Rhône et le bassin rhénan.

« Le V^e Plan devra comporter une indication précise du programme destiné à assurer la modernisation de l'aménagement de la région parisienne...

« .. et, d'une manière plus générale, du bassin parisien, notamment dans le site de développement que constitue la vallée de la Seine, en aval de Paris.

« Au cours de ces études d'aménagement régional, le Commissariat général du plan ne perdra pas de vue l'équilibre à maintenir entre les équipements d'infrastructure nécessaires dans les diverses parties du territoire.

« S'agissant du logement, les commissions compétentes devront définir toutes mesures précises destinées à assurer le financement de l'objectif minimum de logements fixé à 470.000 pour 1970 avec une amélioration de 10 % en dimension, équipement et qualité.

« Elles devront également proposer des modalités de modernisation de l'industrie du bâtiment, dans ses méthodes, ses techniques et ses structures, de manière à assurer la réalisation de l'objectif dans des conditions de coût améliorées.

« Elles devront s'attacher à définir la part des logements sociaux dans l'objectif global, de manière à tenir compte des aspirations qui se sont manifestées au cours des débats.

« Elles devront enfin définir une politique d'urbanisation comprenant notamment l'aménagement de villes nouvelles.

« S'agissant des départements d'outre-mer, le Commissariat général du plan prendra toutes dispositions utiles pour que la situation de ces départements soit présentée dans le plan d'une manière plus différenciée et mieux adaptée aux réalités particulières qu'il a été possible de le faire dans le document d'orientation.

« S'agissant du financement, le Gouvernement a chargé la Commission de l'équipement et du financement, qui existe, de rechercher les moyens par lesquels les investissements prévus au plan pourront être financés et les collectivités locales mises à même d'y apporter, le cas échéant, leur participation.

« Le Gouvernement attache une grande importance à la politique des revenus. Non seulement elle doit contribuer à la justice sociale, mais, en outre, en attendant que l'option sur les structures ait porté ses fruits, elle est le seul cadre dans lequel la progression globale des revenus puisse être ajustée à la progression globale de la production.

« La politique des revenus a pour fondement ce que nous avons appelé une programmation indicative en valeur ; celle qui est esquissée par le rapport est un chapitre du V^e Plan et commencera donc à être appliquée le 1^{er} janvier 1966.

« Nous avons treize mois devant nous pour préparer cette application. Le Gouvernement utilisera ce délai pour préciser, compléter et améliorer ce qui est prévu dans le rapport.

« En premier lieu, et compte tenu de vos débats, il inclura dans la programmation en valeur du V^e Plan des dispositions concernant l'accèsion de toutes les catégories de salariés aux fruits de l'expansion.

« Cette accession se fait déjà en surplus des hausses de salaires proprement dites par des promotions dans l'échelle des qualifications. Multiplier ces promotions, offrir à tous des chances égales et les obtenir et, pour cela, intensifier la formation et la promotion professionnelles est l'un des effets les plus remarquables de l'expansion et l'un des objectifs les plus fermes du Gouvernement qui s'intéresse au destin personnel des hommes plus encore qu'au statut abstrait des catégories.

« Cependant, ces chances nouvelles, offertes à chacun, ne nous dispensent pas d'avoir égard à la situation de ceux que les hasards de l'existence, les incidents de santé ou de carrière ont privés d'en profiter.

« Le rapport d'orientation propose des arbitrages entre grandes catégories. Il appelle un complément intérieur aux catégories.

« En premier lieu, pour la plus nombreuse d'entre elles, celle des salariés, le problème n'est pas aisé à résoudre car, s'il arrivait que les dispositions prises légitimement en faveur des plus bas salaires se répercutent sur l'ensemble de l'échelle des rémunérations, les disparités resteraient les mêmes et la stabilité serait menacée. Le Gouvernement a néanmoins l'intention d'agir dans ce sens et il le manifestera dans les faits.

« En second lieu, dans le cadre d'une programmation en valeur ainsi complétée, le Gouvernement demandera à la commission des comptes de la nation, à l'occasion de l'examen du budget économique de 1966, de préciser les orientations du plan en les adaptant, s'il y avait lieu, au cheminement réel de l'économie.

« A partir de ces travaux, et après consultation de l'ensemble des partenaires sociaux, le Gouvernement formulera des recommandations sur les conditions de progression des différentes catégories de revenus en 1966.

« En troisième lieu, le Gouvernement préparera la création d'une instance qui suivrait *a posteriori* l'application des recommandations ci-dessus dans un très petit nombre de cas significatifs. Cette instance ne pourrait en aucun cas porter son attention sur les seuls salaires, mais devrait au contraire considérer simultanément l'évolution des salaires, des profits et des prix, de manière à déterminer dans quelle mesure, dans le cas d'espèce, les fruits de la productivité auraient bénéficié aux salariés, aux actionnaires et aux consommateurs qu'il ne faut pas oublier. »

.....