

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 1970.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du VI^e Plan,

Par M. André ARMENGAUD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Yvon Coudé du Foresto, Georges Portmann, André Dulin, vice-présidents ; Jacques Descours Desacres, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Paul Driant, Yves Durand, Marcel Fortier, Lucien Gautier, Henri Henneguelle, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Modeste Legouez, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Charles Suran, Louis Talamoni, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1184, 1257, 1203, 1231, 1236 et in-8° 253.

Sénat : 297 (1969-1970).

Plan.

SOMMAIRE

	Pages.
	—
INTRODUCTION	3
PREMIÈRE PARTIE. — <i>Les aspects financiers des options du VI^e Plan</i>	5
I. — Les finances publiques.....	11
II. — Les prix.....	16
III. — Les revenus.....	19
IV. — Les investissements et l'épargne.....	21
V. — Les finances extérieures.....	29
VI. — Observations de caractère général.....	30
DEUXIÈME PARTIE. — <i>Les problèmes d'ensemble</i>	41
I. — L'environnement international.....	44
II. — Le taux de croissance.....	48
III. — L'orientation des investissements.....	51
IV. — Les échanges extérieurs.....	56
V. — Le climat social.....	59
CONCLUSIONS	61
ANNEXES	69

Mesdames, Messieurs,

L'avis de la Commission des Finances se divisera en trois parties :

- Aspects financiers des options du VI^e Plan.
- Commentaires sur les problèmes généraux posés à l'occasion du VI^e Plan.
- Conclusions.

En effet, l'avis qui est demandé à votre commission doit, d'une part, examiner ce qui relève directement de sa compétence : les aspects financiers, mais aussi les problèmes essentiels qui, dans l'économie générale, conditionnent étroitement ces aspects.

*
* *

A l'occasion de l'examen des options du VI^e Plan, la commission a procédé à l'audition de M. André Bettencourt, Ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé du Plan et de l'Aménagement du Territoire, et de M. Yvon Morandat, rapporteur au Conseil économique et social sur cette question.

D'autre part, la section d'étude et de travail de la Commission des Finances, chargée de l'étude des questions relatives au crédit et au financement des investissements, s'est réunie à plusieurs reprises pour examiner les aspects financiers des options du VI^e Plan. Elle a, notamment, entendu MM. Ullmo, chef du service économique, et Mourre, chef du service financier, du Commissariat au Plan.

Enfin, votre rapporteur pour avis a procédé à l'audition des représentants des principales organisations professionnelles et syndicales, ainsi que de nombreux fonctionnaires des administrations compétentes. Il tient à leur exprimer ici ses remerciements pour les précieuses informations qui lui ont été fournies et qui ont grandement contribué à l'élaboration du présent avis.

PREMIERE PARTIE

LES ASPECTS FINANCIERS DES OPTIONS DU VI^e PLAN

Nous examinerons successivement :

- I. — Les finances publiques ;
- II. — Les prix ;
- III. — Les revenus ;
- IV. — Les investissements et l'épargne ;
- V. — Les finances extérieures ;
- VI. — Les problèmes financiers généraux.

La question fondamentale qui a préoccupé la Commission des Finances est celle de savoir si le catalogue d'ambitions exprimées dans les options du VI^e Plan est compatible, dans les différentes hypothèses envisagées, avec les moyens financiers de la Nation comme avec la politique économique, financière et sociale actuelle ; et, au cas où la réponse serait négative, quelles seraient les priorités à respecter et les moyens à mettre en œuvre pour atteindre un taux de croissance suffisant qui réponde aux besoins réels du pays, mais soit supportable et réaliste eu égard aux structures actuelles et à leur évolution possible.

Pour répondre à cette question, il faut se référer à la fois à l'expérience passée, aux travaux du Commissariat au Plan portant sur le financement et au rapport sur les principales options annexé au projet de loi en discussion.

Le rapport sur les principales options contient un certain nombre de chiffres fondés sur un taux de croissance moyen voisin de 6 % l'an de la Production Intérieure Brute, c'est-à-dire atteignant près de 8 % pour le secteur industriel.

Ces chiffres sont résumés dans la colonne centrale du tableau figurant pages 63 et 64 de l'annexe au rapport précité et présentant les principaux résultats des trois comptes établis par le Commissariat au Plan, en vue de fournir au Gouvernement les éléments de sa décision.

Ces comptes ont été établis à partir d'hypothèses relatives à l'environnement international, à la productivité, aux investissements et à l'emploi. C'est à partir de celles-ci qu'on aboutit à des résultats en matière de croissance et d'emploi, d'équilibre extérieur, de prix et de revenus, de finances publiques, d'épargne et de croissance.

Il est indispensable de souligner que ce tableau est un document préparatoire, établi avant que le Gouvernement n'ait adopté le rapport qui est soumis au Parlement. Les chiffres du tableau diffèrent donc sur certains points du rapport, par exemple en ce qui concerne l'évolution du niveau général des prix. Il faut donc aborder ce tableau comme une étude préliminaire et non comme la traduction chiffrée du rapport gouvernemental.

Principaux résultats des trois comptes soumis à la commission de l'économie générale et du financement.

	COMPTE A		
	5,5 %	6 %	6,5 %
HYPOTHÈSES SUR L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL ET LA MISE EN ŒUVRE DES FACTEURS DE PRODUCTION			
A. — Environnement international :			
Croissance des prix du P. N. B. étranger (70-75).	2,5	2,9	2,9
Croissance du P. N. B. étranger (taux annuel).	4,0	4,35	4,35
B. — Productivité :			
Croissance productivité (65-75) :			
Dans l'industrie	6,85	7,0	7,15
Dans les secteurs « abrités »	3,55	3,75	3,85
Dans l'ensemble des branches non agricoles.	5,15	5,3	
C. — Investissements :			
Taux d'investissement productif en 1975 :			
Total	16,5 %	17,4 %	18,1 %
Dans l'industrie (hors C. E. A.)	16,2 %	18,2 %	19,5 %
D. — Emploi :			
Immigration (actifs)	60.000 par an.	80.000 par an.	90.000 par an.
Emploi féminin	»	»	100.000 en 1975.
PRINCIPAUX RÉSULTATS			
<i>Croissance et emploi.</i>			
P. I. B. (croissance 70-75)	5,5 %	6,0 %	6,5 %
Consommation des ménages (70-75)	5,35 %	5,6 %	5,9 %
Population active disponible à la recherche d'un emploi en 1975.	375.000	345.000	275.000
<i>Equilibre extérieur.</i>			
Capacité de financement en 1975	— 4,5 milliards.	— 0,5 milliard.	+ 0,9 milliard.
Dont :			
Etranger	— 9,3 milliards.	— 5,5 milliards.	— 4,1 milliards.
P. O. M.	+ 4,8 milliards.	+ 5,0 milliards.	+ 5,0 milliards.
<i>Prix revenus.</i>			
Croissance niveau général des prix (70-75)	2,7	3,0	3,3
Croissance salaire horaire réel (70-75)	3,65	3,8	4,4

	COMPTE A		
	5,5 %	6 %	6,5 %
<i>Finances publiques.</i>			
Capacité (+) ou besoin (—) de financement en 1975 des administrations.	— 1,7 milliard.	— 7,2	— 8,4
Dont :			
Etat	+ 12,1 milliards.	+ 5,3	+ 5,9
Sécurité sociale	— 2,3 milliards.	+ 0,3	+ 0,3
Collectivités locales	— 5,4 milliards.	— 6,7	— 7,2
Organismes semi-publics d'action économique	— 6,1 milliards.	— 6,1	— 7,4
Pression fiscale globale	39,8 %	40,1 %	40,1 %
Croissance de la F. B. C. F. des administrations en volume (70-75).	7,3 %	8,8 %	»
<i>Epargne.</i>			
Taux d'épargne intérieure en 1975 (rapporté à la P. I. B.).	29,2 %	29,8 %	30,2 %
Taux d'épargne des ménages (rapporté à leur revenu disponible).	16,0 %	16,2 %	16,35 %
Taux d'autofinancement de l'ensemble des entreprises.	70,8 %	70,8 %	70,1 %
<i>Croissance industrielle.</i>			
Croissance de la production (65-75)	7,0 %	7,4 %	7,7 %
Croissance de l'emploi (65-75)	0,6 %	0,7 %	0,8 %
Croissance des prix à la production (65-75)	2,1 %	2,3 %	2,55 %
Solde commercial en volume en 1975	+ 9,9 milliards.	+ 8,8 milliards.	+ 7,6 milliards.
Solde commercial en valeur en 1975	+ 15,1 milliards.	+ 13,3 milliards.	+ 11,7 milliards.

Ce tableau montre que pour chacun des taux prévus : 5,5 %, 6 %, 6,5 %, des risques de déséquilibre subsistent en 1975. Seule leur nature diffère. En particulier, le taux faible tend à accroître sensiblement le chômage, tandis que le taux élevé paraît peser sur les prix et l'équilibre des échanges extérieurs.

Sans doute ne s'agit-il que de prévisions en fonction de certaines hypothèses et les résultats sont-ils incertains.

Pour en juger la valeur il faut partir d'une base de référence. C'est ce que fait l'annexe au rapport établi dans l'hypothèse d'un taux de croissance moyen avoisinant 6 %.

Cette annexe fait apparaître diverses inquiétudes à cet égard (pp. 50 à 56). Nous examinerons ci-après les différents secteurs de caractère financier pour lesquels se posent ces problèmes.

I. — Les finances publiques.

En partant d'une pression fiscale globale (ce terme incluant la fiscalité proprement dite et les prélèvements de caractère social) légèrement supérieure à l'actuelle (40,1 % au lieu de 39,9 % [1]) et restant ainsi supérieure à celle de nos partenaires européens de la C. E. E., l'équilibre global des finances publiques (Etat + Sécurité sociale + collectivités locales + organismes semi-publics d'action économique [O. S. P. A. E.]) n'est pas assuré.

Cette situation serait due :

— à une hausse des dépenses de l'ensemble des administrations de 6,1 % légèrement supérieure à celle de la P. I. B. et nettement plus élevée qu'au cours du V^e Plan (5,1 %) ;

— la prise en charge par l'Etat d'une part importante du déficit de la sécurité sociale (7 milliards) ;

— aux besoins de financement externe des collectivités locales estimés à 6,7 milliards et des O. S. P. A. E. (dont les autoroutes et les ports autonomes) estimés à 6,1 milliards.

Ces causes de déséquilibre méritent d'être analysées du point de vue de leur fondement. Mais rien ne dit que la situation ainsi résumée soit certaine, comme l'indiquent les études préparatoires faites par les organismes spécialisés du Commissariat au Plan.

En effet, d'après les comptes établis, les dépenses de l'Etat s'élèveraient en 1975 à 245 milliards de francs et la P. I. B. à 1.108 milliards (2), ce qui correspondrait à une hausse légèrement plus rapide desdites dépenses que de celle de la P. I. B. Dans ce cas, au solde positif de 0,5 milliard du budget de l'Etat s'opposerait un découvert, en tenant compte des opérations temporaires, évalué entre 3,5 et 5 milliards de francs en 1975. L'équilibre budgétaire

(1) Ce taux de 39,9 % de la P. I. B. est celui de 1969. Il se décompose en 25,3 % pour la pression fiscale et 14,6 % pour les cotisations sociales. Pour 1970, on prévoyait, au moment du vote de la loi de finances, le même taux qu'en 1965. La Commission des comptes de la Nation, réunie en mai 1970, a réduit ce taux à 39,2 %. Les travaux préparatoires pour 1975 montrent qu'un taux de l'ordre de 40 % doit pouvoir être obtenu, malgré les évolutions de la pression fiscale locale et des cotisations sociales, si l'on réalise une baisse sensible de la pression fiscale d'Etat.

(2) D'après les travaux préparatoires du Comité du financement du Commissariat au Plan.

global ne serait donc plus assuré. Il faut toutefois noter que le déficit rapporté au total des dépenses représente un pourcentage très faible, inférieur à 2 %.

Si la croissance moyenne des salaires horaires réels est de 3,8 %, il reste à savoir si une hausse moyenne de cet ordre est compatible avec le climat social, la pression de l'accroissement effectif des prix et la hausse des rémunérations, calculées en francs, de nos partenaires de la C. E. E. ?

Les intérêts de la Dette publique n'ont-ils pas été sous-estimés, compte tenu de la hausse du taux d'intérêt ? Les travaux préparatoires permettent de penser qu'ils seront supérieurs de 2 milliards aux prévisions. Inversement, il est vrai, on a également révisé en hausse les intérêts reçus par l'Etat en tant que créancier.

En matière de recettes, le compte part de l'hypothèse d'une inclusion des prestations familiales dans l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ce qui est vivement contesté par certains syndicats et ne résoud pas à lui seul, et loin de là, le problème lancinant du déficit de l'assurance maladie.

De même, les recettes tiennent compte, à pression fiscale à peu près constante « *in globo* », quoiqu'en faible hausse, d'une légère détente sur les taux de T. V. A. et de l'I. R. P. P. et d'un accroissement des droits sur les boissons alcoolisées. Sur ce dernier point, là aussi, il n'est pas certain qu'il soit de l'intérêt national de dépasser les taux de nos partenaires de la C. E. E.

En matière de finances locales, les calculs initiaux avaient été fondés sur une hausse de 0,2 point en 1975 de la pression fiscale les concernant, ce qui était important puisqu'une telle augmentation s'appliquerait à des impôts représentant actuellement 2,8 % de la P. I. B. Une telle hausse aurait signifié une majoration annuelle des centimes de 13 % l'an, ce qui aurait été incompatible avec la situation des collectivités et l'état psychologique des contribuables locaux, à moins d'une réforme des finances locales et de leur mode de financement (1) (2).

(1) Ces calculs portent sur l'hypothèse (rapport sur les finances locales dans le VI^e Plan, p. 100) de dépenses en capital (formation brute de capital fixe et achat de terrains) tournant autour de 25 milliards (23,5 dans l'hypothèse d'un taux de croissance de 5,5 % ; 27,5 dans celle d'un taux de 6,5 %), d'un maintien sinon de l'accroissement jusqu'à trois dixièmes de point du taux de pression fiscale par rapport à la P. I. B., d'emprunts avoisinant 14,5 milliards (13 dans l'hypothèse du taux de 5,5 % ; 16 dans celle du taux de 6,5 %), d'une amélioration de la fiscalité locale portant notamment sur l'impôt foncier sur les terrains à bâtir et sur la réforme de la contribution des patentes (pp. 86 à 91 du rapport précité).

(2) Par ailleurs, ces estimations ont été faites en se fondant uniquement sur des études portant sur des communes de plus de 50.000 habitants qui sont la faible minorité et ne sont pas caractéristiques des besoins des collectivités locales en général.

Les derniers travaux ont conduit à prévoir une moindre hausse des impôts locaux et une augmentation plus forte des subventions de l'Etat aux collectivités locales, en croissance de 7 %, en francs courants, dans le compte de base.

D'autre part, dans l'hypothèse faite de la prise en charge par l'Etat d'une partie des dépenses de la Sécurité sociale, l'équilibre de cette dernière entraînerait une augmentation des recettes de cotisations sociales égale, en termes de pression fiscale, par rapport à la production intérieure brute, à 0,4 point entre 1970 et 1975, ce qui paraît peu compatible avec le plafonnement espéré de la charge fiscale et parafiscale totale.

Quant aux dépenses d'investissements collectifs à la charge de l'Etat et des collectivités locales, elles paraissent faibles, eu égard au schéma d'industrialisation proposé, car cette dernière postule que lesdites dépenses soient effectivement réalisées, donc financées, et que les équipements collectifs et publics soient à la fois suffisants et adaptés aux besoins d'une telle industrialisation.

Enfin, et cela paraît essentiel, rien n'est dit sur les choix, difficiles il faut le reconnaître, destinés à maîtriser la croissance de certaines dépenses des administrations, à réduire celles que leur justification économique et sociale d'origine a conduit à des exagérations néfastes, telles certaines subventions, et dont la masse est devenue énorme.

Le niveau des dépenses publiques dans les pays de la C. E. E. (Etat, Collectivités locales et Sécurité sociale), en pourcentage de la P. I. B., avoisine 40 % ; il le dépasse même aux Pays-Bas. Toutefois, la France se trouve dans le peloton de tête et devant l'Allemagne (1).

Toutefois, il faut constater que l'effort de l'Etat pour équilibrer son budget a été compensé par le déficit de la Sécurité sociale depuis quatre ans et les besoins des collectivités locales, dont les dépenses croissent plus vite que chez nos partenaires.

En ce qui concerne les dépenses, on doit relever que la France est, de tous les pays de la C. E. E., celui qui consacre la part la plus importante de ses transferts courants aux entreprises (32 %, contre 10 % en Allemagne), sous forme de subventions, et ce au détriment des équipements publics.

(1) Les dépenses publiques dans les pays de la C. E. E. (Etude de la Commission de l'Economie générale et du Financement du Commissariat au Plan, décembre 1969).

La France demeure au premier rang de la C. E. E. pour les dépenses militaires. Inversement, c'est elle dont les dépenses de santé publique sont les plus faibles (1).

Il est certain que dans ces masses de crédits, certains correspondent, même dans le cadre des dépenses d'administration publique, à des dépenses dont la justification actuelle ou l'efficacité économique sont médiocres ou nulles. Leur poids dans l'utilisation des ressources de la nation pèse donc lourdement sur les possibilités d'expansion, dans la mesure où une partie de ces dépenses est économiquement improductive.

En bref, la rationalité des choix budgétaires qui présuppose l'élimination des excroissances injustifiées ou des services faisant double emploi, d'une part, la réduction des dépenses dites « de prestige » d'autre part, comme la révision des points faibles de la structure des recettes et des dépenses, paraissent avoir été négligées au profit d'une transposition homothétique, à peine corrigée, des recettes et des dépenses actuelles, et ce à un taux moyen voisin annuel de celui de la P. I. B.

En ce qui concerne la Sécurité sociale, les orientations destinées à assurer son équilibre sont également incertaines. Même dans l'hypothèse d'une élévation des recettes fondée sur l'imposition à l'I. R. P. P. des allocations familiales, le dé plafonnement partiel des cotisations, le relèvement des taux de franchise et l'accroissement de l'impôt sur l'alcool, un déficit élevé demeure estimé à 11 milliards à la charge de l'Etat en 1975.

Ici encore, il n'apparaît pas qu'il ait été fait un choix indispensable, prioritaire, en faveur d'une réduction des dépenses que le rapport gouvernemental (annexe p. 53) considère *a priori* aléatoire.

Cette affirmation paraît contestable. S'il est difficile de réduire les prix des produits pharmaceutiques à la production, un effort peut être fait dans la distribution : en effet, l'industrie pharmaceutique française ne peut se développer sans de très importantes dépenses de recherches. Si ce n'est pas le client qui en supporte une partie dans le prix du médicament, ce sera le contribuable, conduit, par le truchement de l'Etat, à subventionner les

(1) On comprend, dans ces conditions, les réserves de M. Marcel Pellenc, rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat (pp. 283 et suivantes du tome I de son rapport sur le budget de 1970), chiffrant à plus de 10 milliards les subventions découlant, soit d'une politique des prix et de transferts mal adaptés (R. A. T. P., S. N. C. F., Charbonnages, soutien de prix agricoles) et à autant les dépenses ressortissant plus du prestige national que d'une réalité économique (une part des dépenses militaires, de l'aide aux pays en voie de développement, des recherches spatiale et atomique, du plan calcul).

recherches des entreprises. Par contre, la réduction des prix au détail peut, au contraire, être envisagée sérieusement, dans la mesure où le pharmacien d'officine peut réduire la durée d'immobilisation de ses stocks et adapter la vente des produits au strict respect des ordonnances et où cessera le monopole professionnel actuel. La question sera alors de savoir si une telle orientation du commerce de détail est compatible avec les besoins des malades et les moyens de livraison des usines, sans élévation importante des coûts.

D'autre part, un effort doit être tenté sur la réduction sensible du coût du remboursement des médicaments et des journées de travail perdues, que le laxisme de trop d'ordonnances a rendu excessif.

Ne vaudrait-il pas mieux préférer au dé plafonnement une franchise de 5 % sur le montant des dépenses de santé dans la limite d'un montant des salaires dépassant un seuil raisonnable minimum, correspondant au traitement le plus faible des cadres. Psychologiquement, une telle solution associant cadres et médecins à la rentabilité optimale des caisses, le gros risque restant intégralement couvert, serait plus acceptable, semble-t-il, et aurait l'avantage de ne pas créer le précédent de la course aux recettes sans se préoccuper sérieusement des dépenses (1).

Ceci n'empêcherait pas de se pencher sur le redressement de l'équilibre du régime de retraite vieillesse qui, lui, pose le problème des recettes et qu'on ne saurait augmenter par des accroissements automatiques nouveaux des cotisations, mais par une augmentation modulée de ces dernières.

Il faudra enfin être d'autant plus attentif aux moyens de combattre le déficit de la Sécurité sociale que la part des prestations sociales a augmenté près sensiblement dans les revenus bruts des ménages, passant en 1949 de 12 % à 19,2 % en 1968 et ce au détriment des salaires eux-mêmes.

*
* *

(1) Ceci éviterait de porter atteinte aux dispositions créant les caisses autonomes de cadres, dont le financement a été, jusqu'à présent, assuré sans que se pose la question de leur équilibre.

En bref, l'hypothèse de départ d'un taux de croissance de 6 % pose des problèmes sérieux au titre des finances publiques. *A fortiori*, celle d'un taux de croissance avoisinant 6,5 % entraînerait des obligations ou contraintes plus rigoureuses. Elle le serait d'autant plus que les besoins d'investissement seront élevés. Et il ne pourra plus être question de prolonger la technique de l' « accordéon », faisant alterner surchauffe et stagnation. D'où la nécessité pour le Gouvernement de traduire dans les lois de finances des années 1971 à 1975 les décisions prises et lorsqu'il s'agit d'engagements de dépenses ou de réductions de dépenses (subventions, par exemple), de les prévoir dans le cadre de lois de programme chiffrées.

II. — Les prix.

Ce compte est fondé sur une croissance annuelle du niveau des prix de 2,5 % en France, et 2,9 % à l'étranger.

En ce qui concerne les prix en eux-mêmes, il s'agit évidemment de ceux de détail sur lesquels le Gouvernement n'a qu'une action directe : celle d'entretenir la concurrence. Or, sur ce point, il faut constater que l'action menée, consistant en un quasi-blocage des prix à la production sans exercer la même rigueur sur le coût de la distribution, a eu un effet très médiocre sur les prix payés par les consommateurs, mais gêne les producteurs dans leurs efforts de modernisation, puisque eux seuls portent le poids de la réglementation (1).

Ce qui est grave, c'est que le maintien d'un coût excessif de la distribution n'est pas compatible avec l'objectif d'un taux de croissance de 8 % pour l'industrie, par exemple.

Les prix des produits agricoles à la production échappent, par ailleurs, au contrôle de la France, puisqu'ils dépendent de la C. E. E. Et si les choix de la C. E. E., comme ses arbitrages entre production et rapport de prix entre produits, sont par malchance inopportuns, le risque de demandes de subventions nouvelles pour compenser des prix estimés insuffisants ne peuvent être écartés. Enfin, sur ce point, à quoi servirait une baisse des

(1) Cf. Limitation estimée à une hausse de 1,7 % l'an des prix industriels (rapport gouvernemental, p. 102).

prix à la production des denrées agricoles si le circuit de distribution continuait à empocher la différence ainsi obtenue sur les prix intérieurs ?

Si on se réfère au passé, celui des IV^e et V^e Plans, on ne peut être rassuré sur le réalisme du chiffre retenu d'une hausse des prix limitée à 2,5 % l'an. En fait, le contrôle des prix ne peut être maintenu dans une économie ouverte qu'avec une grande et habile souplesse, dans la mesure où il est possible, sans risquer de graves erreurs d'appréciation. Autant l'idée des contrats de programme est concevable dans une économie fermée, indifférente à l'évolution des prix étrangers, autant elle peut être dangereuse dans une économie ouverte, si elle n'apporte aucun remède aux déficiences quantitatives et qualitatives de la production nationale, et empêche qu'en période de haute conjoncture les entreprises concernées puissent s'assurer des réserves importantes destinées à compenser les recettes moindres en périodes creuses, voire à réduire un endettement excessif. En outre, le contrôle actuel a pour inconvénient de tendre à faire monter les prix intérieurs au niveau maximum autorisé (1).

En outre l'expérience prouve que la maîtrise par l'Etat des prix à la production des produits industriels n'empêche pas l'inflation. En effet, elle n'arrête en rien la hausse au détail des prix des produits alimentaires et de consommation courante, qui sont les facteurs déterminants de la hausse du S. M. I. G. et du S. M. A. G. Elle n'arrête pas plus les prix excessifs (2). Ce n'est pas par l'effet du hasard que la France est conduite sous l'effet de la hausse des prix intérieurs, pourtant largement contrôlés au stade de la production, à des dévaluations répétées.

Et, surtout, le contrôle des prix a un effet inhibiteur sur l'organisation des entreprises lorsque, par tempérament ou par passion, leurs dirigeants n'ont pas un comportement qui les incite à :

— donner la priorité au calcul économique sur la perfection technique dans l'étude comparative des productions et de leurs procédés ;

(1) A cet égard, une modulation des aides suivant d'autres critères que la seule nature des produits, comme le propose la Commission des Affaires économiques, devra être mise en œuvre, ainsi que des grilles de prix faisant une place décisive à la production en fonction du marché.

(2) D'après l'Association française des utilisateurs du téléphone (A. F. U. T.), le prix d'un abonnement annuel additionné de celui de 600 appels locaux serait en France de 533,52 F, en Allemagne de 424 F, aux Pays-Bas de 315 F, en Suède de 184 F.

— préférer le service du client et l'élargissement de la clientèle à cette même perfection technique ;

— donner une priorité absolue au marketing dans la structure des dépenses ;

— considérer le progrès technique comme essentiel, mais en fonction du marché qui est la raison d'être de l'entreprise.

En bref, l'hypothèse de travail serait optimiste, voire peu réaliste, sans des réformes dans le circuit de la production permettant de freiner — par le meilleur emploi de ses capacités de fabrication et l'extension de cette dernière, là où elle s'avère utile — la pression de la demande en période de haute conjoncture (ce qui nous ramène à la nécessité d'un taux de croissance plus élevé nécessaire dans certaines branches industrielles et dans d'autres) et dans le circuit de distribution en évitant des prélèvements excessifs provenant de marges bénéficiaires abusives.

L'appel aux effets certains de la concurrence est en effet excessif, même s'il est fait une différence entre les effets de la concurrence dans les secteurs abrités et les secteurs exposés. En effet, certaines activités ne peuvent être soumises en fait à la concurrence, même à l'échelle européenne. C'est le cas, par exemple, des gros avions de transport, des très puissants moteurs d'avion, tout au moins au sein de l'Europe des Six.

C'est le cas aussi des entreprises jouissant d'un monopole accordé par la loi, dans la mesure où les entreprises européennes concurrentes, s'il y en a, ne peuvent vendre leurs produits et services librement en France. De plus, la réaction du Gouvernement en vue de protéger le travail de la main-d'œuvre occupée dans des entreprises nationales favorisera toujours ces dernières, dès que la pression syndicale et patronale sera forte.

En outre, on doit tenir compte du coût pour la collectivité de la disparition, si elle est trop rapide, de certains éléments de la production et de la distribution, le contribuable risquant sous l'effet de transferts nouveaux en faveur des activités en déclin de se substituer au consommateur.

Aussi, si la concurrence est un facteur de progrès et de stabilité des prix, a-t-elle ses limites.

III. — Les revenus.

La hausse est estimée à 5,6 % l'an pour la consommation des ménages et à 3,8 % pour les salaires horaires (1). Le décalage n'est concevable mathématiquement que dans la mesure où les transferts sociaux croissent plus vite que les salaires (+ 7,7 %). Comme la hausse de la productivité est estimée à 5,3 % l'an dans les secteurs non agricoles de 1965 à 1975, la hausse moyenne des salaires dans ces mêmes secteurs et pour la même période (4,2 %) paraît faible, eu égard à la nature et à la qualification des emplois, qui découlent d'une mécanisation ou d'une automatisation générales accrues.

La hausse des rémunérations brutes des entrepreneurs étant, de son côté, estimée supérieure sur la période 1965-1975 à celle des salariés (6,4 % contre 4,2 %), un certain déséquilibre apparaît ici aussi.

Sur ces deux points il y a deux remarques à faire, fondées sur l'acceptation par les intéressés de leurs prémisses et conséquences : sur le premier, il est évident qu'il faut une marge entre la hausse de productivité et la hausse des salaires nominaux, afin de financer les investissements privés et collectifs nécessaires à l'expansion. Par contre, la question est de savoir — et c'est là un choix — si une hausse des rémunérations n'est pas préférable à une hausse des transferts, déjà excessifs, eu égard au budget global, si on compare avec nos partenaires (2).

Sur le second point, l'évolution des structures industrielles, voire agricoles, conduit à des regroupements qui réduisent le nombre des entreprises et, par là même, le nombre de travailleurs indépendants, ce qui contribue, comme le souligne le rapport, à élever leur revenu moyen, les entrepreneurs les moins favorisés acceptant plus aisément leur mutation.

Par contre, ce que laisse de côté le rapport, et c'est là un choix essentiel pourtant, c'est l'éventail des rémunérations entre groupes socio-professionnels et au sein de ces groupes eux-mêmes.

(1) Voir page 50 de l'annexe au rapport gouvernemental.

(2) Voir annexe au présent rapport sur les transferts.

Ainsi, la politique des prix agricoles n'enrichit guère les petits agriculteurs aux terres dispersées et de faible surface, mais favorise beaucoup les céréaliers, et plus généralement les grandes et très grandes exploitations. Et ce fait montre qu'à elle seule la politique des prix élevés de certaines productions agricoles ne résoud pas les difficultés paysannes.

De même, dans le secteur de l'industrie, du commerce et des services, l'éventail des rémunérations paraît, tout au moins dans le rapport entre celles des ouvriers et celles des employés, plus large que chez nos partenaires, au détriment des ouvriers (sauf dans certaines professions) : ce fait ne favorisera pas le climat social et, dès lors, pèsera sur les hypothèses de croissance retenues et les prix.

A ce double titre, le rapport sur les options n'amorce pas de solution.

Enfin, sur ce point, une dernière remarque. L'automatisme de relèvement du S. M. I. G. et du S. M. A. G. a introduit une certaine indexation dans les rémunérations de certaines catégories professionnelles. Ce n'est pas sans avoir un effet d'entraînement, à productivité constante, sur les autres catégories professionnelles qui cherchent à se rattraper sur les prix. En période d'emballement, le Gouvernement intervient par coups d'arrêt brutaux qui, d'une part, en freinant les rémunérations ou revenus réels créent de nouvelles tensions sociales et, d'autre part, portent sur les seuls producteurs dont les prix sont surveillés, en fait l'industrie et en partie les producteurs agricoles. Ce n'est dès lors pas faire une politique de revenus que de faire porter la charge du freinage de la hausse des prix sur les seuls producteurs, d'autant plus qu'elle a pour répercussion une incitation pour ceux-ci à faire pression sur les salaires. En outre, l'alternance entre la liberté et la surveillance des prix à la production entretient les tensions sociales.

En bref des incertitudes sérieuses demeurent, dans le cadre des options retenues en matière de revenus.

*

* *

IV. — Les investissements et l'épargne.

a) Les besoins en financement des secteurs économiques.

Le compte de base part de l'hypothèse d'un taux d'auto-financement moyen de 70,8 % pour l'ensemble des entreprises, en 1975, ce qui représente pour l'industrie un taux moyen plus élevé, de 75,6 % (1). Il part aussi de l'hypothèse d'un taux d'investissement productif en 1975 de 17,4 % en moyenne et de 18,2 % dans l'industrie (C. E. A. exclu). (Voir tableau page 9.)

Les besoins globaux en financement des différents secteurs de l'économie, ainsi que leurs sources de financement seraient les suivants, d'après le compte dit de référence (2).

(1) Ce chiffre moyen signifierait qu'en face d'un taux d'investissement faible des entreprises nationales (33 % en 1968, 40 % en 1969, d'après le Ministère des Finances. Note documentaire-mai 1970), le taux dans le reste de l'industrie serait nettement plus élevé. Ces taux mesurent le rapport de l'autofinancement brut à l'ensemble de la formation brute de capital fixe (F.B.C.F.) et des stocks, à l'exclusion des participations prises par l'industrie dans des entreprises n'appartenant pas au secteur industriel. Si l'on exclut également les stocks pour ne considérer que la F.B.C.F., le taux d'auto-financement de l'industrie atteindrait 91 % en 1975 (source: Rapport de l'intergroupe « financement de l'industrie »).

Les taux d'autofinancement, au sens habituel du terme, c'est-à-dire par rapport à la F.B.C.F. et aux stocks, seraient les suivants d'après le compte de base :

	1965	1975
Ensemble des entreprises	70,2	70,8
1. Agriculture	73,8	53,0
2. Industries agricoles et alimentaires	72,7	81,0
3. Energie	63,0	81,3
4. Industrie	79,5	75,6
5. Transports et communications	86,0	78,0
Bâtiment, travaux publics, service et commerce	72,8	85,0

Pour les années 1966 à 1968, on ne dispose pas de renseignements pour tous les secteurs. Les chiffres relatifs à l'industrie sont les suivants :

1966 : 77,7 % ; 1967 : 77,0 % ; 1968 : 82,0 %.

Enfin, pour les années 1969 et 1970, on ne dispose que de chiffres globaux, excluant l'agriculture :

1969 : 70,6 % ; 1970 : 75,2 %.

Le fléchissement du taux en 1969 s'implique par l'importance des investissements effectués au cours de cette année.

(2) Ces chiffres doivent être considérés comme des ordres de grandeur et non comme des prévisions exactes. Ils sont d'ailleurs l'objet d'études nouvelles qui peuvent conduire à modifier plus ou moins sensiblement certains d'entre eux.

SECTEURS de l'économie.	MASSES à financer.	EPARGNE ou autofinancement (ressources propres).	FINANCEMENT externe à moyen et long terme.	AUTRES sources de financement.
(En milliards de francs.)				
Collectivités locales.....	37,9	20,7	9,1	0,6
O. S. P. A. E.....		0,6	6,9	
Agriculture	12,0	6,9	4,0	1,1
Logement :				
Ménages	135,0	99,4	26,4	9,2
Entreprises		7,1	8,0	
Industrie, services et com- merce	233,5	153,1	31,3	34,0
Total	418,4	277,8	85,7	44,9

Dans ce domaine aussi, des inquiétudes se dégagent. Ainsi du tableau des financements à long terme qui accompagne les observations formulées par le Comité de financement et qui est destiné à faire apparaître, d'une part, les besoins de financement externe des divers secteurs économiques, calculés dans l'hypothèse d'un taux de croissance moyen de 6 % et d'un taux d'autofinancement moyen global de 70 % et, d'autre part, les ressources à long et moyen terme, on peut conclure ce qui suit : en face des besoins nets de financement externe, estimés en 1975 à environ 100 milliards (1) d'après les derniers calculs, pour les collectivités locales, les O. S. P. A. E., l'agriculture, le logement des ménages et des entreprises, l'industrie, le commerce, les services et l'extérieur, l'insuffisance des ressources à long et moyen terme, qui était estimée, en février 1970, à 5,9 milliards, s'élèverait à 10,6 milliards de francs, tandis que l'excédent des ressources par rapport aux emplois affectés est d'environ 6,4 milliards ; soit une double insuffisance au titre de l'affectation des ressources, d'une part, de la satisfaction des besoins estimés, d'autre part. D'après les derniers calculs, il manquerait donc environ 4 milliards de francs en 1975.

Le déficit porterait essentiellement sur l'industrie, les commerces, les services, le bâtiment et les transports ; le secteur correspondant à cette réévaluation en hausse des besoins étant principalement celui des services et des commerces (2).

(1) Ce chiffre diffère de celui du tableau précédent, d'une part, parce qu'il englobe le secteur « Extérieur » et, d'autre part, parce qu'il résulte de calculs plus récents bien que toujours provisoires.

(2) On peut, à cet égard, faire remarquer la relative inopportunité des investissements fortement accrus dans le secteur des services et du commerce, en général, dans un pays dont le substratum industriel est faible, eu égard au produit national et où les besoins en main-d'œuvre industrielle qualifiée sont insatisfaits.

Les excédents non affectés sont à la disposition de la Caisse des dépôts et consignations (3,5 milliards de francs) et du Crédit agricole (2,8 milliards de francs). Mais rien ne dit à l'heure actuelle si les surplus au profit de ces dernières caisses ne seraient pas, ou bien institutionnellement gelés à la Caisse des dépôts et consignations, ou bien ne feraient pas l'objet de demandes accrues de l'agriculture et des collectivités locales. Dans ce cas la marge entre les ressources et les besoins, notamment industriels, s'élargirait encore.

Cette insuffisance de financement pose évidemment le problème de la « fiabilité » des options retenues. Dans le cas où les besoins demeureraient inchangés, on peut cependant concevoir diverses hypothèses :

- accroissement de l'épargne des ménages et de la part de cette épargne allant aux emplois à long terme (logement, assurances, marché financier) ;
- accroissement de la « transformation » pratiquée par le système bancaire ou par le Trésor ;
- accroissement du taux d'autofinancement, hypothèse naturellement très douteuse ;
- diminution des investissements et donc du taux de croissance.

b) *Les problèmes de l'épargne.*

L'examen comparé du taux d'épargne intérieur (sociétés + ménages) rapporté à la P. I. B. estimée à 29,8 % est insuffisant par rapport à celui de nos compétiteurs. De même, celui des ménages est faible (16,2 %), alors qu'en dehors des besoins de logement, elle est la seule à pouvoir se porter sur les investissements dans les entreprises pour le financement de ceux-ci.

Ainsi, à la mauvaise orientation de l'épargne qui se gèle sans aller vers l'investissement productif, qu'il soit public ou privé, s'ajoute son insuffisance quantitative.

On comprend les inquiétudes de la Commission de financement du Plan où deux tendances se sont manifestées : le doute devant la possibilité d'accroître l'épargne qui conduit à la relative stagnation économique et à l'échec du Plan, et la politique volontariste favorisant l'épargne et la canalisant vers des emplois productifs par des mécanismes appropriés et déterminants ; ou en d'autres termes, *l'opposition entre les partisans d'une fiscalité neutre, indifférente à l'emploi des revenus et profits et ceux d'une fiscalité motrice dont les critères de taxation sont l'origine et l'emploi de l'épargne.*

Il n'est pas sans intérêt à cet égard de relever le passage suivant de l'article intitulé « L'Épargne dans les pays de la C. E. E. » (*Problèmes économiques* n° 1157, p. 19) :

Le taux d'épargne net par rapport aux revenus disponibles est de près de 40 % inférieur en France par rapport à l'Allemagne et aux Pays-Bas (8 % contre 13,6 % et 14,7 %). L'épargne en Allemagne, au Japon, aux U.S.A. est investie à long terme à 90 % et en France à 53 %. (Source : *Problèmes économiques* n° 1157 ; L'épargne dans les pays de la C. E. E.) :

PAYS	EPARGNE en billets et dépôts à vue.	DEPOTS A TERME et autres placements à terme.	TOTAL
Japon	7	93	100
Allemagne	8	92	100
U. S. A.	10	90	100
France	47	53	100

Tout cela représente, en France, une masse considérable de capitaux qui ne sont pas orientés vers des usages productifs.

Ainsi, les billets représentaient en 1967, en France 30,1 % de la masse monétaire contre seulement 11,9 % aux Etats-Unis, 20,8 % en Allemagne, 18,9 % en Italie et 19,5 % en Grande-Bretagne. Or le billet, contrairement au crédit ou aux dépôts, est totalement improductif lorsqu'il ne « tourne » pas.

Le même phénomène se retrouve dans la répartition des placements financiers effectués par les ménages de 1960 à 1965 : en France, les dépôts à terme et autres placements à terme (épargne contractuelle, valeurs mobilières, etc.) ne représentent que 53 % (contre 47 % pour l'épargne en billets et dépôts à vue), mais ils prennent 90 % du total aux U.S.A., 92 % en Allemagne et 93 % au Japon.

Taux d'épargne net par rapport aux revenus disponibles.

	Pourcentage.
Japon	21,1.
Pays-Bas	14,7.
Allemagne	13,6.
Suède	12,7.
Danemark	10,9.
Belgique	10,4.
France	8,3.
Etats-Unis	6,1.

En bref, l'épargne allemande est orientée de façon plus efficace. A épargne identique, beaucoup dépend de la façon dont l'épargne est utilisée. Et ceci est souvent une question de structure nationale ou aussi de mentalité.

En France, une large part de l'épargne est utilisée en fonction des besoins du Trésor français ; ainsi, les fonds collectés par les caisses d'épargne ou ceux provenant des chèques postaux sont-ils redistribués ou bien par la Caisse des dépôts et consignations ou par le Trésor. Cela a souvent pour conséquence de déboucher sur des emplois qui ne sont pas nécessairement les plus productifs.

En revanche, en Allemagne, Gabriel Aranda explique (*Entreprise*, n° 733) que les 863 caisses d'épargne (Sparkassen) qui gèrent 13.000 guichets ont le droit d'utiliser leurs dépôts pour accorder des prêts à moyen et long terme directement aux petites et moyennes entreprises industrielles et commerciales. Chaque caisse, bien que contrôlée par les autorités locales, bénéficie d'une large autonomie de gestion. L'action de ces caisses, dont le bilan représente 25 % environ des bilans de tous les établissements financiers allemands, favorise donc grandement le financement du secteur productif de l'économie. Il en résulte aussi une plus grande concurrence au sein de la profession bancaire. Les 863 caisses d'épargne allemandes sont par ailleurs fédérées sur le plan du Land au sein d'organismes de compensation (Girozentrale) ; ces organismes ont eux-mêmes le droit de financer la grande industrie en concurrence avec les banques de crédit ordinaire. Ils peuvent aussi émettre des obligations et jouer le rôle du Crédit foncier.

La même différence d'approche se retrouve dans la Sécurité sociale qui, en Allemagne, gère ses fonds de façon bien plus autonome. Quant aux organismes de retraite et d'assurance-vie, le mécanisme de la capitalisation permet aux U. S. A. ou en Allemagne de drainer une forte épargne alors que le système français de la répartition (suscité lui aussi par les craintes de l'érosion monétaire) débouche beaucoup moins sur la naissance d'une épargne utilisable.

c) *Le problème du taux de l'argent.*

On peut ici se demander dans quelle mesure il est possible et utile de modifier la structure de formation de l'épargne pour la répartir autrement entre les sociétés et les ménages. En effet, réserve faite de l'autofinancement variable selon les secteurs, seule l'épargne des ménages, pour la part qui ne va pas au logement, est susceptible de se porter vers les secteurs en expansion.

Dans quelle mesure n'y a-t-il pas contradiction non seulement entre un taux de l'argent très élevé, comme c'est le cas actuel, et un financement accru par l'emprunt, mais encore entre le désir de voir l'épargne aller à l'industrie et le fait que la rémunération des capitaux est plus élevée dans le logement et le secteur commercial ? Il apparaît ainsi que le financement interne des entreprises par la voie de l'autofinancement demeurera la règle tant que les taux d'intérêt seront très élevés et que resteront faibles les revenus distribués à un capital investi dans l'industrie, et aléatoire la plus-value du capital : autant une entreprise est disposée à emprunter à 3, 4 ou 5 % pour des investissements dont la rentabilité est estimée à 10 %, autant elle n'est pas disposée à le faire si le taux de l'argent, toutes charges incluses, avoisine 10 %. Il ne suffit donc pas de se satisfaire d'une affirmation telle que la nécessité de voir réduire en France le taux d'autofinancement au profit d'une extension du financement externe. Au surplus, le taux

trop élevé de rémunération des emprunts publics et parapublics comme des euro-devises ou même du marché financier, notamment à court terme, incite fortement les porteurs de liquidités à se désintéresser encore davantage du marché des actions (1).

Enfin, comme l'ont écrit MM. P. Massé et P. Bernard dans leur livre *Les Dividendes du progrès* : « l'autofinancement dans un monde concurrentiel qui le pratique devient une nécessité pour tous » (2).

Cette affirmation reste vraie même si les éléments d'appréciation sur les taux d'autofinancement sont très disparates, et s'il est difficile de tirer des conclusions sérieuses de comparaisons internationales fondées sur des chiffres qui ne reposent pas de façon certaine sur les mêmes bases : témoins les prévisions d'un taux d'autofinancement de 91 % dans l'industrie en 1975 (stocks exclus), dans la mesure où les variations de prix et de productivité seraient conformes aux hypothèses, et d'un taux de 83 % moyen de 1963 à 1968 (rapport de l'intergroupe du financement de l'industrie).

On peut cependant conclure des chiffres recueillis en France et à l'étranger (d'après les mêmes sources que ci-dessus) que la réduction de l'endettement des entreprises industrielles et l'accroissement de leurs fonds propres doivent être menés de front, ce qui suppose un profond changement de climat.

d) *L'orientation des ressources disponibles.*

En fait, l'important est que les ressources d'autofinancement soient orientées vers des emplois conformes au Plan, ce qui implique qu'on puisse exercer un certain contrôle.

De même, est-il sain de conserver une épargne liquide aussi importante en France, alors qu'à la moindre crise elle revient sur le marché des biens et services, en poussant la demande inté-

(1) Aujourd'hui, on gagne plus (9 % environ sur le marché de l'euro-dollar) en prêtant à un mois ou au mois le mois qu'en prenant le risque d'une immobilisation de son avoir. Cf. Paul Fabra. *Le Plan à l'heure du désenchantement* (*Le Monde*, mars 1970).

(2) Une augmentation du taux d'intérêt de 1 point et demi par rapport aux prévisions gouvernementales entraînerait, pour les entreprises, une charge financière accrue de 8 milliards ayant pour conséquence une baisse de 3 milliards du rendement de l'impôt sur les sociétés, et une baisse de 5 milliards sur les masses financières disponibles pour l'autofinancement.

Ce calcul ne s'applique qu'à l'ensemble des prêts en cours. Il faudrait, en fait, calculer l'influence d'hypothèses plus pessimistes de taux d'intérêt sur les seules charges financières résultant des prêts nouveaux à contracter d'ici à 1975 par les entreprises. Ce travail est en cours.

rieure au détriment de l'équilibre des prix et du budget ? Les besoins de trésorerie de l'Etat et ceux des collectivités locales, actuellement alimentés par la Caisse des dépôts et les caisses de crédit agricole, ne devraient-ils pas être davantage satisfaits par d'autres moyens ?

Les estimations faites en matière de taux d'épargne et de taux d'investissements doivent donc être considérées comme optimistes et ne peuvent être acceptées comme des données certaines pour les comptes de 1975.

Mais, même à supposer la situation moins préoccupante sur le point ci-dessus, les ressources escomptées du marché financier (30,9 milliards), incluant 4,9 milliards de subvention aux H. L. M. et de dotations en capital aux entreprises publiques, devraient comporter, en 1975, des émissions d'obligations de 13,6 milliards (contre 7 en 1969) et d'actions de 12,4 milliards (contre 7 en 1969). Au taux actuel du rendement des actions et en raison de l'extrême sensibilité du marché français des actions, échaudé par les mouvements spéculatifs (opérations en R. E. P. par exemple), ou les O. P. A. brimant les actionnaires minoritaires (Bon Marché et Socantar par exemple), voire la faiblesse persistante des cours des actions nouvelles mises, après augmentations de capital, sur le marché des titres, les prévisions paraissent très optimistes à moins que des réformes apaisant les craintes des candidats actionnaires ne soient maintenues au secret par le Gouvernement (1).

En ce qui concerne la transformation de l'épargne collectée, des questions se posent aussi au sujet de l'utilisation de ressources à court terme pour financer des emplois à long et moyen terme : dans quelle mesure le total de 52,2 milliards, représentant le solde des autres ressources et emplois du tableau des financements à long terme, sera-t-il bien « transformé » par la Caisse des dépôts (21,4 milliards), le Trésor (5,8 milliards), le Crédit agricole (6,9 milliards), le secteur bancaire (13,4 milliards). Ici encore, les experts sont hésitants.

Enfin, le taux d'intérêt est considéré dans les hypothèses de travail du compte présenté comme devant en 1975 se situer à mi-chemin entre celui de 1965 et l'actuel, soit aux environs

(1) Il ressort de certaines études qu'en Allemagne et aux Etats-Unis la part de l'épargne liquide dans le total de l'épargne des ménages ne dépasse pas 10 % contre 50 % environ en France, ce qui confirme la réticence de nos compatriotes devant les placements en titres.

de 5,5 %. Est-ce possible quand la puissance publique favorise en 1970 des émissions publiques ou privées à des taux prohibitifs (Emprunt des P. et T. et du Groupement de la chimie, par exemple, émis à plus de 8 %).

Si cette hypothèse sur la baisse des taux n'était pas réalisée, et si le taux ne descendait pas en dessous de 7 %, la hausse de la charge financière des entreprises serait très importante et réduirait sensiblement le rendement de l'impôt sur les sociétés et le taux d'autofinancement prévu (1).

La réduction régulière, en pourcentage de la P. I. B., des placements en actions de 1959 à 1968, même corrigée par une légère reprise en 1969, ne laisse pas augurer de larges possibilités d'appel au financement externe sans des incitations décisives, à moins d'envisager un large recours aux investissements étrangers (montant prévu des souscriptions en 1975, 8,2 milliards [1] dont 4,2 en provenance de l'étranger au lieu et place d'un solde nul en 1968).

En outre, le recours important aux souscriptions d'actions par opposition à celles en obligations (moyenne de 1960 à 1965 : 40,5 % d'actions contre 59,5 % d'obligations) fait ressortir l'inquiétude d'une partie élevée des prêteurs devant la monnaie, contrairement au cas américain ou hollandais où près de 90 % des recours au financement, par appel au marché, est assuré par les émissions d'obligations, du fait de la confiance des souscripteurs dans leur monnaie.

Enfin, on doit se poser les questions suivantes :

— peut-on espérer un concours puissant de l'épargne privée aux émissions d'actions d'entreprises nouvelles et aux augmentations de capital d'entreprises existantes, si le marché est pratiquement accaparé par des émissions publiques ou parapubliques, soutenues par une vaste publicité, contraire en fait aux émissions privées ?

— peut-on penser isoler le marché financier français des soubresauts du principal marché du monde (celui de New York) dont la dépression risque d'avoir des effets prolongés sur l'épargne investie en titres ?

*

* *

(1) Rapport de l'intergroupe « Financement de l'industrie » du Commissariat au Plan.

V. — Les finances extérieures (1).

Dans le tableau de la page 63 de l'annexe au rapport gouvernemental, le solde positif de 0,5 milliard est fonction d'une hypothèse de travail : l'accroissement sensible des exportations en face d'un accroissement moindre des importations.

S'il s'agit seulement d'un effort semblable à celui réalisé depuis la dévaluation de l'été 1969, on doit être sceptique sur les chances de réaliser cet excédent.

En effet, l'examen de la balance des comptes fait apparaître des trous béants : certaines productions alimentaires, énergie, transports, matières premières industrielles, fibres textiles et papetières, industries d'équipement, ameublement, divers produits chimiques, matériel de bureau, services (propriété industrielle). Dans aucun des documents communiqués, sauf dans une mesure prudente dans le rapport de la Commission de l'industrie et le projet de plan soumis par la Fédération des industries mécaniques au Gouvernement, ne se trouve placée en option prioritaire la réforme des structures défaillantes, afin de combler les vides de certains créneaux de notre production nationale et de notre commerce extérieur, alors que ce serait essentiel (2).

En particulier, le document intitulé : « Rapport intérimaire sur les grandes options du VI^e Plan, en matière d'échanges extérieurs » n'est pas satisfaisant ; non seulement il ne fait aucune place à l'indispensable effort de développement national des principales productions déficitaires sans raison sérieuse, ce qui laisse supposer que rien ne sera changé dans le VI^e Plan à la structure anachronique de notre balance commerciale et aux motifs de celle-ci ; mais encore, s'il fait ressortir un solde positif faible des échanges commerciaux, il corrige aussitôt cet optimisme par des incertitudes sur l'accroissement des exportations et la minoration des importations.

(1) Voir également annexe IX.

(2) La Commission des Finances du Sénat n'avait cependant pas, depuis 1955, cessé de faire des propositions précises dans cette voie portant sur les actions à entreprendre par secteur industriel et agricole (voir avis n° 41, session 1965-1966, sur le V^e Plan, p. 70 à 74).

En outre, il convient de souligner que le taux de croissance prévu de la P. I. B. est élevé. Or, l'expérience du passé montre qu'en pareil cas, l'augmentation des importations a toujours été forte en France. Est-il, dès lors, réaliste de prévoir une évolution différente sans réduction des causes structurelles du déficit ?

Le renforcement sélectif du tissu industriel national, notamment dans les secteurs déficitaires (et grâce au développement des équipements publics indispensables), qui est le seul moyen de remédier à la pression des importations, nécessitera de nouveaux investissements et dès lors un appel accru à l'épargne.

Enfin, le tourisme, source de devises, ne paraît pas être évoqué autrement que comme un moyen classique dans lequel il y a peu d'efforts nouveaux à accomplir. Il ne suffit pas d'améliorer les voies de communication, le confort des nuitées ; la défense des sites est essentielle et elle ne peut être assurée tant que les groupes de pression feront prévaloir leurs intérêts.

Le solde des investissements nets à l'étranger, que l'on estime possible de réaliser, risque, dès lors, d'être moins large que prévu, sinon négatif.

*
* *

VI. — Observations de caractère général.

Ils renforcent le doute devant la possibilité — les divers facteurs de l'économie française restant ce qu'ils sont — de réunir les moyens financiers de réaliser ce plan, compte tenu des leçons du passé, à moins d'une volonté profonde d'en venir à des actions volontaristes et sélectives favorisant ou encourageant le nécessaire et l'utile au détriment de l'accessoire, de rompre avec le laisser-aller général de l'économie corrigé seulement par des actions de caractère global, et dès lors discutables, en matière de prix, de salaires et de crédit.

Le taux de croissance moyen de 6 % et, *a fortiori*, celui de 6,5 %, postule une *augmentation sensible de l'investissement productif*, entendu comme générateur de productions commercialisables aux conditions normales d'un marché sain ou de la création de richesses ou de biens collectifs répondant à des besoins certains.

Une telle augmentation est irréalisable si les moyens de financement publics et privés ne sont pas associés ou interpénétrés. Et ces derniers ne le sont pas quand le laxisme de la gestion dans le secteur de l'Etat et de ses prolongements, comme dans celui des entreprises, conduit à des frais généraux excessifs, nés de doubles emplois ou d'une mauvaise organisation, d'une part, du choix malencontreux dans l'orientation des dépenses même d'investissements, d'autre part.

A cet égard, l'inquiétude est grande, comme nous allons essayer de le démontrer.

De tous les documents examinés par votre commission ressort une grande incertitude sur les moyens de financement des ambitions du VI^e Plan, de même qu'une absence curieuse de choix clairs qui justifieraient l'existence d'un Plan.

Rien n'apparaît qui fasse pressentir une action délibérée, qui mette un terme, soit à l'assaut de l'Etat par des parties prenantes aux exigences discordantes, mais dont l'addition rend impossible la poursuite des objectifs souhaités, soit au figeage ruineux des structures dans un monde en mouvement. A titre d'exemple, on voit :

— poindre le désir de la S. N. C. F. de créer un nouvel axe ferroviaire Paris—Lyon dans le même temps où le rapport sur le Plan parle d'accroître les transports aériens intérieurs, dont l'existence est subordonnée à l'exploitation de lignes rentables, telles Paris—Lyon, et du développement des infrastructures correspondantes ;

— E. D. F. et le C. E. A. se tourner à juste titre vers l'industrie pour assurer le développement de la science nucléaire française, et le personnel de ces entreprises, au détriment de la vocation évolutive de leur employeur, désirer le maintien de chacun à son poste, s'opposer à toute mutation, parce que rien n'est prévu qui puisse, du point de vue financier, permettre cette dernière sans que les intéressés aient à en souffrir dans leur situation et leurs besoins de logement.

De même :

— l'organisation administrative, qui n'a cessé de s'alourdir depuis dix ans, demeure inchangée, aucune décision ne pouvant être prise; même à un faible niveau, sans accord entre administra-

tions différentes ou services d'un même Ministère qui s'estiment tous en cause, sauf dans le cas où la nécessaire coordination est abandonnée au profit de l'Administration la plus influente ou considérée, même à tort, la plus qualifiée ;

— les membres du Gouvernement demeurent chacun pour leur part les avocats de leurs services au lieu de tirer de leurs qualités et qualifications les moyens d'appliquer le mieux possible les choix du Gouvernement ;

— le Ministère des Finances demeure ainsi compétent et omniprésent, sans que pour autant sa vision du Plan se traduise par des programmes budgétaires pluriannuels et des lois de programme assurant l'exécution correcte du Plan et évitant les à-coups dans l'expansion.

A ce titre, le passé n'est guère encourageant, ainsi qu'il a déjà été rappelé.

Etait-il rentable, par exemple :

— d'engager des dépenses énormes (plus de 500 millions de francs en 1970) pour des expériences atomiques dans le Pacifique, au nom de la Défense nationale et du progrès technique, alors que seules les Nations continentes ont les ressources suffisantes et, dans le même temps, de négliger non seulement l'étude des filières classiques pour la production d'énergie nucléaire, au point de laisser en Europe le champ libre à l'Allemagne fédérale, en vue de se dégager des techniques américaines d'origine, mais aussi l'élargissement de notre assise industrielle sans laquelle demeurent sans suite les retombées technologiques de l'effort militaire ;

— de lancer un programme national de recherches spatiales sans avoir les moyens d'aboutir à autre chose que des satellites légers expérimentaux, au lieu de chercher à négocier une participation active, mais techniquement limitée, à la construction de satellites de pays amis ou associés ;

— de dépenser plusieurs fois le montant prévu pour un avion de transport supersonique à capacité limitée, même si techniquement il doit être une brillante réussite, si les débouchés commerciaux sont plus que réduits, au lieu de consacrer des sommes moindres à la réalisation communautaire d'un avion de transport européen plus classique mais gros porteur et assuré d'une clientèle ;

— de financer un projet original et réussi de télévision en couleurs, mais dont les débouchés extérieurs sont faibles et les prix plus coûteux ;

— de se lancer dans un plan calcul aux médiocres résultats, plutôt que de chercher à se dégager de la pression juridique et technique des créateurs américains des circuits imprimés, et d'accroître la participation française dans des groupes transnationaux spécialisés ;

— d'engager des frais de modernisation superflue dans des Palais nationaux (ex. : Trianon) ;

— de mener de front une politique accélérée d'autoroutes et l'élargissement à plusieurs voies d'axes routiers parallèles pour la desserte des mêmes villes ;

— d'ouvrir des crédits pour la création de services de lutte contre la pollution, alors que l'application stricte de la loi, indifférente aux réclamations des entreprises et personnes la violant, eut suffi à maîtriser les nuisances, et de prévoir la création d'agences de bassin, avec personnel et recettes affectées, pour une utilisation optimale des eaux souterraines et de ruissellement que les services, aussi bien des Ponts et Chaussées que du Génie rural, devraient connaître et faire assurer ;

— de lancer successivement le service des inventions à subventionner du C. N. R. S. et la création de l'ANVAR et de maintenir des crédits particuliers au Ministère du Développement industriel pour des objets comparables, sans chercher à regrouper les moyens et définir une politique d'incitation publique et privée au développement d'inventions naissantes, dans la mesure de leurs chances de commercialisation en cas de réussite technique ;

— de financer le développement massif des facultés de lettres, dont les débouchés sont ou nuls ou incertains dans de nombreuses sections, dans un moment où le considérable besoin en jeunes scientifiques et d'agents techniques aurait justifié une rigoureuse orientation sélective en faveur de la formation scientifique

— de dépenser plusieurs milliards au soutien des cours de productions excédentaires agricoles ou industrielles, au moment où les besoins de l'industrie comme de certains investissements agricoles ne peuvent être couverts, faute de moyens et d'une orientation correcte et motrice d'une épargne trop rare.

Les dernières pages du rapport général de M. Pellenc sur le budget de 1970 (tome I, pp. 283 à 288) méritent, à cet égard, d'être méditées, au lieu d'être écartées d'un revers de main au motif de ce qu'elles ne constituent pas une louange de la gestion nationale.

De même, au titre du Plan lui-même, les dépenses d'investissement prévues devront être engagées avec la plus grande circonspection et compte tenu de tous les éléments d'appréciation : ainsi, est-il raisonnable ou non, compte tenu des ressources financières encore limitées à notre disposition, de se lancer dans l'immense complexe de Fos sans l'infrastructure « amont » des transports et celle « aval » des industries de transformation, de pousser parallèlement les investissements d'Air-Inter, de l'aérotrain et des turbotrains de la ligne nouvelle Paris-Lyon, de freiner les efforts de recherche-développement des entreprises au profit de cellules concurrentes constituées au sein de leur clientèle étatique et parastatique.

En fait, chaque franc compte et ne peut être utilisé deux fois. Ici encore, la dispersion des efforts au même titre qu'un refus de fixer les priorités interdira un effort financier sérieux bien orienté et déjà difficile à réaliser.

Les précédents confirment les constatations regrettables de l'évolution de l'économie française au cours du V^e Plan.

Si la croissance des investissements a légèrement augmenté (de 15,4 % en 1965 à 16 % en 1970) comme l'épargne des ménages (de 13,6 % du revenu à 14,3 % en 1968), la consommation de ces derniers a cru moins vite que prévu (4,6 % au lieu de 5,3 %), de même que celle des administrations (3,1 % au lieu de 6,1 %). Les objectifs du V^e Plan en matière d'équipements collectifs ont été atteints à 84,7 %.

La balance commerciale n'a cessé d'être déficitaire que depuis la dévaluation et encore n'est-ce pas le cas chaque mois depuis août 1969 ; les gains de productivité ont été sous-estimés, de même que le choix des Français dans l'orientation de leur épargne, dirigée vers la seule construction (1).

(1) En dépit de l'absence de solution à l'irritant problème de la spéculation foncière, qui rançonne les municipalités comme les acquéreurs privés, au nom de la prétendue liberté du marché, limitée à celle des profits des vendeurs, et au détriment d'un emploi judicieux de l'épargne des collectivités et des ménages.

Un taux de croissance élevé entraîne, à moins d'une compression des dépenses publiques, un déficit budgétaire sérieux. Il postule donc *un effort considérable de l'administration pour réduire ce déficit* ; d'où certains choix, d'autant plus douloureux que les collectivités locales, comme les organismes semi-publics d'action économique, présenteront des besoins de financement importants (voir tableau p. 64 de l'annexe au rapport du Gouvernement et pp. 9 et 10 du présent rapport). En fait, ce besoin correspond aux emprunts que devront réaliser ces deux catégories d'organismes. Le problème est que l'Etat puisse dégager une capacité de financement telle qu'elle compense ce besoin.

Cette remarque confirme les observations ci-dessus sur le caractère hasardeux de certaines dépenses et la nécessité de freiner celles de transfert qui n'ont pas un caractère éminemment social et pèsent directement sur les coûts de revient.

L'annexe I, qui résume les charges de transfert, fait le point de cette distinction.

Il n'empêche que le poids de ces transferts est tel qu'il met en péril à la fois le budget de l'Etat lui-même, alimenté essentiellement par les impôts, et le budget de la sécurité sociale.

Un accroissement des recettes est-il possible ? Un peu, en fonction d'une hausse de la production, mais dans la limite d'une ponction globale qui ne dépasse pas celle de nos partenaires (un peu moins de 40 % de la P. I. B.). Des suggestions ont été faites ci-dessus en matière d'assurance maladie.

En bref, la pression fiscale et parafiscale, qu'elle demeure constante ou soit légèrement relevée de 0,2 % « *in globo* », est considérée comme atteignant les limites du supportable. C'est à la fois vrai et faux en matière fiscale. Vrai pour les contribuables qui paient correctement, faux pour ceux qui fraudent.

Est-il certain qu'au taux élevé actuel de la T. V. A. il n'y ait pas incitation accrue à la fraude à moins d'un contrôle bien plus étendu ?

Est-il certain que les taux élevés de la T. V. A. pour la plupart des produits industriels n'ont pas pour effet un tel renchérissement des prix au détail des produits que le marché intérieur en est réduit et la production freinée ?

Ne serait-il pas préférable, tant du point de vue économique que du point de vue social, de revoir les rapports entre fiscalité directe et fiscalité indirecte au profit de la première, même si cela suppose une révision sérieuse de son assiette et de son calcul, de son mode d'établissement, de ses taux et des modalités de perception en même temps que seraient réduits les taux de T. V. A. des produits industriels à un niveau se rapprochant du niveau moyen de nos partenaires de la C. E. E.

Un tel déplacement, même modéré et progressif, ne pourrait être envisagé sans de grandes précautions, la charge fiscale par tête d'actif étant, d'après les statistiques de la C. E. E. (Études et enquêtes statistiques C. E. E. 1969, pages 6 et 7) les plus élevées de la Communauté. Sans doute la structure des groupes socio-professionnels joue-t-elle un rôle considérable dans une telle comparaison, la France et l'Italie se trouvant, au sein de la C. E. E., les deux pays où il y a le plus de travailleurs indépendants, agriculteurs inclus : sans doute faut-il tenir compte aussi du fait que ramenés à la tête d'habitant, impôts d'Etat et des collectivités locales cumulés, la France est mieux placée que l'Allemagne en pourcentage du P. N.B. (même document page 9). Mais tout changement de structure fiscale soulève des réactions émotionnelles très sérieuses ; aussi les considérants ci-dessus, qui tempèrent la constatation d'une imposition élevée des Français ne devrait pas servir d'alibi à des mesures imprudentes qui ruineraient, par leur maladresse ou leur précipitation, toute chance de mutation dans les techniques fiscales et les modes comme les taux d'imposition. Mais en tout cas, l'option en faveur d'un freinage bien réparti de la charge fiscale et para-fiscale est nécessaire ; l'objectif de le ramener au voisinage de 39 % de la P. I. B. est d'autant plus à portée que la croissance sera maintenue au taux le plus élevé qui soit supportable et réaliste.

Ce qui signifie qu'on devra éviter, comme cela s'est passé pendant la durée du V^e Plan, une croissance des prestations sociales (cf. rapport sur l'exécution du V^e Plan annexé au projet de loi de finances pour 1970, p. 30) supérieure à celle de la P. I. B., de même que pour le taux de croissance du budget (hausse moyenne annuelle supérieure à 10 % de 1965 à 1970). Si de telles progressions étaient maintenues, les hypothèses sur les équilibres seraient détruites et les chances de réaliser le taux de croissance, prévu pour l'économie française, ruinées.

L'équilibre de la Sécurité sociale est supposé atteint, mais il n'est pas dit comment. Est-ce par le transfert d'une partie de ses charges à l'Etat ? Ce qui expliquerait pour partie le déficit budgétaire et ne résoudrait rien, ou par accroissement des recettes en provenance directement des assujettis (déplafonnement), sans pour autant freiner les dépenses, ou par réduction du volume global des prestations (coût au détail des produits pharmaceutiques, réduction de l'aide au petit risque, déontologie correcte dans la délivrance d'ordonnances, conditionnement approprié des médicaments, franchise au-delà d'un salaire donné). Y aura-t-il ou non fusion des comptes des allocations familiales avec ceux de l'assurance maladie et de l'assurance vieillesse ?

Le projet suppose que *les structures et méthodes financières demeurent inchangées*. Or, la politique des prêts bancaires, comme celle plus générale du financement de l'industrie et des services, a été jusqu'à présent orientée non pas vers les perspectives des entreprises, leur dynamisme technique et commercial, leur goût de la recherche et de l'innovation, mais l'a été sur l'obtention de sécurités ? Autrement dit, il n'est envisagé nulle part de renoncer à la politique des « prêteurs sur gages ».

La création de l'I. D. I. fait novation, mais, en raison de la limitation de ses moyens, ses objectifs ne peuvent être ambitieux que dans la mesure où il exercera un effet d'entraînement et ne sera pas employé à des opérations financières orientées par l'Etat dans des voies discutables ou au profit d'opérations que certaines amitiés l'aurent conduit à recommander.

Mais, ici encore, on ne peut vouloir réussir en prônant simultanément les contraires. En période d'argent cher et d'érosion très lente de la monnaie, comme ce fut le cas de 1962 à 1968, les épargnants resteront tentés par les emprunts en apparence garantis et à taux d'intérêt très élevé. En outre, la tendance à la dépense immédiate, préférée à l'épargne d'investissement placée à long terme, qui découle du mécanisme même des retraites par répartition, ne peut être renversée sans une incitation extraordinaire, inhabituelle. Des propositions ont été faites à cet égard au sein du Parlement (1). Seront-elles entendues au moins comme base de réflexion. Enfin, on ne saurait escompter un concours plus large des banques sans revenir, sinon à la pratique de la *réévaluation des bilans*, tout au moins à celle d'un

(1) Voir annexe VI.

coefficient de rajustement, comme c'était le cas en 1959, à une époque où les hausses de prix ne dépassaient guère en moyenne l'actuelle.

L'effort demandé aux entreprises et aux ménages en vue d'accélérer et d'intensifier l'industrialisation est incompatible avec une situation financière malsaine des premières. Encore que les bénéfices déclarés sur les résultats de 1969 aient dans l'ensemble été plus favorables qu'au cours de ces dernières années, l'étude de la structure financière des entreprises françaises fait apparaître sa détérioration modérée mais certaine (1). Une telle situation ne facilite pas les investissements industriels, surtout en période d'argent cher et n'incite pas l'épargne à s'orienter vers l'industrie.

Sans doute les perspectives du VI^e Plan (2) font-elles apparaître une tendance à une croissance supérieure dans l'industrie que dans le secteur du bâtiment, des travaux publics et des activités tertiaires (services et commerce), mais il s'agit là d'hypothèses incertaines, voire d'un postulat.

En outre, la paresse intellectuelle des services de contrôle des prix, qui les incite à ne s'intéresser qu'aux prix à la production, risque d'accroître encore, à moins d'une productivité plus grande que prévu, le malaise des industriels, dont les efforts ne sont pas accompagnés par une réduction du coût de la distribution, et, en même temps, de leur faire porter, seuls avec les salariés, les contraintes d'une politique de prix serrés ainsi qu'il a été déjà relevé.

Rien n'a été dit qui soit neuf sur l'aménagement du territoire, la régionalisation du Plan. Pourtant au titre des finances publiques, celles de l'Etat comme celles des collectivités locales, l'option en faveur de la régionalisation raisonnée est essentielle, à peine de maintenir certaines régions en déshérence, d'intensifier les motifs de mécontentement et d'accroître les charges nationales découlant de certaines concentrations urbaines excessives.

Il n'appartient pas à la Commission des finances de fixer des objectifs. Elle ne peut que faire des réserves sur les difficultés qui découleraient sur le plan des finances publiques de choix et de

(1) Cf. Travaux faits à partir des centrales de bilans du Crédit national et renseignements tirés du B.I.C. (rapport de l'intergroupe financement de l'industrie).

(2) *Ibid.* (p. 5).

décisions inopportunes ou irréfléchies, si ce n'est que confirmer des évidences sur l'environnement, sur la concertation interrégionale que pourtant aucune action sérieuse n'a jamais respectées (1).

Décentralisation signifie équipements collectifs très importants : leur coût doit en être chiffré et comparé à celui, moins apparent, des excès de concentration permanente sur la région parisienne et ses environs.

Et même dans le cas de villes nouvelles, ou de l'extension considérable de villes existantes (telles Evry-Petit-Bourg ou Trappes), la question des liaisons routières et ferroviaires, comme celle de l'aménagement de zones industrielles autour d'elles, jouera un rôle essentiel. Y a-t-on suffisamment songé et quels sont les choix qui nous seront proposés ? A titre d'exemple rien ne serait plus coûteux que l'extension massive de ces deux dernières villes si on en faisait des cités dortoirs alimentant les usines parisiennes et de banlieue en main-d'œuvre.

Autrement dit, le financement déjà difficile du Plan doit être vu dans une perspective d'ensemble qui permette d'utiliser au mieux des ressources peu abondantes.

(1) Détérioration des sites, constructions attentatoires au style et au milieu local, déboisements pour favoriser un urbanisme sauvage.

DEUXIEME PARTIE

LES PROBLEMES D'ENSEMBLE

Nous examinerons successivement :

- I. — L'environnement international ;
- II. — Le taux de croissance ;
- III. — L'orientation des investissements ;
- IV. — Les échanges extérieurs ;
- V. — Le climat social.

Les aspects financiers du VI^e Plan ne peuvent être isolés ni de son contexte économique et social à l'échelle nationale et internationale, ni de l'état moral de la Nation. Il n'appartient pas à la Commission des Finances d'engager la discussion sur ces aspects. Néanmoins, elle croit devoir, du fait de leur répercussion sur le financement du VI^e Plan, faire quelques observations à cet égard et donner son avis sur quelques points essentiels.

I. — L'environnement international.

Depuis la création du Marché commun et les négociations internationales sur la réduction générale des tarifs douaniers, la France est sortie de son isolement économique presque centenaire.

Ainsi faut-il partir d'une option qui paraît irréversible pour tout.

Ce contexte international nous conduit à une économie ouverte, soumise à la concurrence étrangère dont on ne peut tempérer les effets que par une compétitivité au moins égale, qualitativement et quantitativement, chaque fois qu'il ne sera pas absurde, ou hors de proportion avec nos moyens, d'avoir une place sur le marché.

Ce contexte conduit automatiquement à interdire toute position monopolistique conduisant à l'intérieur de nos frontières à une rente de situation ou à une exclusivité de fourniture de biens ou de services, ou à des statuts de personnel rendant impossible la compétitivité à l'échelle de l'Europe et, plus généralement, à toute action empêchant un producteur français de biens ou de services d'être à même de concurrencer ses homologues étrangers, en France comme sur leur territoire, sans le concours de droits de douane ou d'aides discriminatoires.

Sans doute le poids des investissements, le coût du transport, les priorités nationales à satisfaire, le caractère de service public de certaines activités, le caractère strictement régional d'autres, la faiblesse du marché national pour certaines productions entraî-

nant de lourds investissements (p. ex. Concorde), les dangers d'une concurrence sauvage et désordonnée et les freins qu'elle apporte à la créativité, du fait des gaspillages qu'elle entraîne, nuancent-ils sérieusement la loi de la concurrence au même titre que certains impératifs sociaux. Et dans telles ou telles branches une concertation à l'échelle européenne permettra-t-elle, comme le font les grandes entreprises multinationales en leur sein, de coordonner les investissements, répartir les tâches, desservir la clientèle par zones géographiques.

Mais il ne nous sera pas permis, à peine de créer des difficultés pour tels et tels secteurs ou entraîner des charges nouvelles pour l'Etat, d'avoir une politique économique nettement différente de celle de nos partenaires européens, tout au moins au titre des structures.

Cette constatation conduit dès lors, à peine de retourner vers une politique autarcique (cf. Claude Bruclain. « *Le Socialisme et l'Europe* », pp. 40 et 41, Editions du Seuil) :

— à renoncer à des modifications de structure économique pour des considérations de politique intérieure seulement, qui auraient pour objet ou pour effet de créer, par la voie de la nationalisation, des féodalités nationales plus soucieuses de tous leurs particularismes et de statuts éventuellement privilégiés que de leur compétitivité à l'échelle européenne ;

— à faire des entreprises nationalisées existantes, jouissant de par la loi d'un quasi-monopole national (1), des partenaires recherchés pour conquérir avec le concours d'entreprises privées, clients ou fournisseurs, les marchés étrangers en même temps qu'elles les aideraient à conserver leur part normale du marché national ;

— à rechercher et appliquer les méthodes permettant de produire plus s'il le faut et s'il y a un marché, mais en tout cas mieux, et d'ordonner la production aux besoins véritables de la collectivité, considérée autant à l'échelle nationale qu'à l'échelle européenne.

A titre d'illustration de cette observation le fait que la dimension de la France ne favorise pas, dans le cadre de son seul marché, la création d'entreprises géantes, même si elles ont à l'échelle nationale pour principaux clients l'Etat et les entreprises publiques

(1) Cf. loi sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, tempérée par les dispositions de la loi du 2 août 1949.

qui en dépendent, a de sérieuses implications (1) : en effet, les monopoles de fait que ces entreprises institueraient, conduiraient la clientèle étatique ou para-étatique, soit à s'adresser à elles pour des raisons sociales ou financières (ce qui serait contraire aux règles du Marché commun), soit à les soumettre à la concurrence des entreprises homologues étrangères, ce qui aurait pour résultat, ou bien de diminuer massivement le marché déjà étroit des entreprises françaises en cause, ou bien d'en réduire les marges au point que tout progrès technique leur serait interdit, d'une part, de donner naissance à des réactions très vives du personnel de ces entreprises, d'autre part.

En outre, se développerait un nationalisme de mauvais aloi, dans lequel le Gouvernement serait entraîné au détriment de toute construction européenne et dès lors de l'ouverture sur le monde.

D'où la nécessité dans certains secteurs industriels de la coexistence en France de groupes puissants concurrents, mais dont les ramifications internationales permettraient à la concurrence licite de jouer à l'échelle de l'Europe.

Sans doute un tel contexte international ne permet-il pas d'avoir en France un plan rigoureux, autonome, indifférent aux soubresauts et aux incidences de l'économie des pays voisins.

Mais l'existence d'un plan volontariste dans ses méthodes et aux orientations nettement déterminées en faveur d'une situation améliorée de la France dans le commerce international, d'un recours plus réduit aux importations de fait de l'effort technique de la nation, facilitera-t-il la tâche de ceux qui, telle la Commission de la C. E. E., ont l'ambition d'une véritable politique économique, financière et monétaire, européenne et communautaire.

Le programme à moyen terme de la Commission de la C. E. E. est un des moyens d'action de cette dernière pour équilibrer le développement économique en Europe. Et sans doute, en face de l'effort français vers une planification assez souple dans ses moyens, peut-on espérer voir à la fois l'Allemagne, dans une optique européenne, freiner l'individualisme triomphant de ses entreprises, et les Français renoncer à vouloir seuls réaliser une société socialiste

(1) Ce qui ne signifie pas que la dimension d'une entreprise règle à elle seule son sort : la qualité de la gestion est, en effet, déterminante quelle que soit la taille de l'entreprise.

de type marxiste, et savoir qu'ils ne pourront mener sans périls l'économie européenne vers le socialisme moderne décrit par Claude Bruclain (1) que dans la mesure où l'influence morale et le poids économique de la France en Europe seront devenus effectifs.

Une telle orientation est incompatible avec les objectifs de certaines centrales syndicales dont l'une n'a cessé de s'opposer au Marché commun et l'autre vient de prendre position officiellement contre les structures capitalistes, même modernes, tout en souhaitant que se développe l'esprit européen.

Sans doute eût-il été plus aisé — théoriquement — de réaliser l'Europe dans le cadre d'une planification communautaire concertée, mise en œuvre dès 1958, sous les auspices de gouvernements socialistes dans chaque pays membre et dans le cadre de structures retirant aux entrepreneurs le libre choix de leurs activités.

Mais cela n'a pas été le cas, et il faut prendre les choses comme elles sont, en tenant compte du fait que notre principal partenaire, l'Allemagne, même si son gouvernement est social-démocrate est fondamentalement hostile à une économie de type marxiste, aux nationalisations, à l'appropriation collective des moyens de production, à la lutte des classes et veut, pour sa population, tirer d'un capitalisme en évolution tout le parti nécessaire pour, à la fois, accroître les richesses nationales et mieux en répartir les fruits.

Le Gouvernement ne peut donc se contenter de parler, en termes vagues, de « la nouvelle société ». Il doit, et c'est là une option politique, dire clairement s'il s'oriente, au titre du VI^e Plan, dans une voie entièrement indépendante, du point de vue des structures, de ses partenaires de l'Europe des Six, voire de celle de la Grande-Bretagne ; auquel cas, il ne peut plus parler du poids de la France dans une Europe occidentale dont elle repousse les structures ; ou si, se maintenant dans le cadre actuel dans lequel la répartition des revenus pourrait devenir, par des mesures appropriées, moins anarchique et plus équitable, il prend les mesures permettant à notre pays, de n'être plus le moins solide des partenaires européens, mais d'être capable d'orienter, par une politique sociale attirante, les syndicats vers une collaboration dynamique avec les autres forces vives de la Nation.

*
* *

(1) *Le socialisme et l'Europe*, ouvrage cité.

II. — Le taux de croissance.

Le choix était entre un taux de croissance de 5,4 % l'an, légèrement inférieur au taux moyen prévu au titre du V^e Plan, et des taux plus élevés dont le maximum, dans une hypothèse ambitieuse de travail, était de 8 %.

Ce choix, s'il était fondé sur ces seuls chiffres, serait simpliste : en effet, la relative stabilité de la production agricole, même si certains redressements sont nécessaires, déterminée par la conjonction d'une hausse sensible de la productivité et d'une limitation des débouchés solvables, conduit à demander à l'industrie l'essentiel de l'accroissement du P. N. B. ou de la P. I. B. Ainsi, dans les hypothèses ci-dessus, on a pu mettre face à face les chiffres suivants (1). Il convient de souligner que les données du tableau ci-après doivent être utilisées avec prudence, en tenant compte qu'elles indiquent plus des ordres de grandeur ou des orientations que des prévisions exactes à prendre telles quelles.

TAUX de croissance.	TAUX de croissance industrielle.	ACCROISSEMENT de productivité industrielle.	TAUX d'investissement industriel.	DUREE hebdomadaire du travail dans l'industrie.	CHOMAGE prévu en 1975.	HAUSSE annuelle des prix.	HAUSSE annuelle des salaires.	SOLDE EN 1975 des paiements courants avec l'étranger.
	(En pourcentage.)			(En heures.)		(En pourcentage.)		(En milliards de francs.)
5,4	6,4	6,3	17,2	43,7	395.000	3,5	3,5	— 2,2
5,5	6,5	6,2	16,2	43,7	375.000	2,7	3,6	+ 9,3
6	7,3	6,5	18,2	43,8	345.000	3	3,8	+ 5,5
6,5	7,9	6,8	19,5	43,8	275.000	3,3	4,3	+ 4,1
8	10,5	8	20	45,5	250.000	Hausse brutale.	Hausse sensible.	Déficit.

(1) D'après une étude de la revue « Expansion » (n° 29 d'avril 1970).

Les calculs ont été établis à partir des hypothèses explicitées dans les tableaux figurant dans l'annexe au rapport du Gouvernement sur les options. Ils présentent évidemment des marges d'approximation et d'incertitude. Ils sont fondés sur un postulat : celui de la stabilité politique et du calme social, pour le moins aléatoires dans un pays où le trouble universitaire comme le malaise ressenti par certaines catégories sociales, sous l'effet de la mutation économique et scientifique accélérée et de frustration ressentie par certaines catégories sociales créent un sentiment général d'insécurité, et où le marché financier particulièrement étriqué est inadapté à une expansion importante des moyens de financement (1).

S'il apparaît évident qu'une croissance relativement forte est nécessaire pour assurer l'emploi des générations montantes et des agriculteurs poussés à la reconversion et pour développer une industrie française qui devrait devenir largement exportatrice et compétitive, il est non moins certain que toute exagération conduirait à des tensions internes, faute de main-d'œuvre qualifiée et de moyens de production immédiatement disponibles, qui relanceraient brutalement l'inflation dont il n'y a pas lieu de relever, une fois de plus, les inconvénients dirimants et les dangers, quand elle n'est pas contrôlée.

Sans doute faute d'avoir su, depuis des années, maîtriser les hausses de prix et de salaires autrement qu'en donnant des coups de freins brutaux et prolongés à l'économie (cf. le Plan de stabilisation), faute d'avoir voulu orienter sélectivement l'épargne vers les activités productives, faute d'avoir réalisé les réformes budgétaires et administratives nécessaires au freinage des dépenses publiques, le Ministère des Finances est-il tenté par un taux de croissance moyen, plutôt faible, qui éviterait à la fois toute tension et toute obligation de choix.

Mais le Plan n'est pas fait pour satisfaire les vues d'une administration : il est fait pour répondre aux besoins d'une nation trop longtemps attardée et contenue dans ses ambitions.

Cela dit, il va de soi que les tensions devront être limitées et compensées, ce qui interdit un taux de croissance excessif

(1) Le marché financier britannique représente près de dix fois celui de Paris.

et surtout la mise en œuvre d'un tel taux sans la prise de mesures cohérentes permettant de le réaliser.

D'où une limite au taux de croissance à retenir.

A l'inverse, des objectifs trop modestes donneraient au pays l'illusion qu'il peut marcher à pas mesurés, sans s'apercevoir que la place déclinante de la France en Europe pose des problèmes politiques sérieux, dont le principal est la domination par l'Allemagne de cette Europe, sous l'effet de la discipline de ses citoyens et du dynamisme permanent de ses entreprises, puissamment encouragées par l'Etat et appuyées sur un syndicat unique aux fortes ambitions économiques mais hostile aux spéculations de caractère politique.

De même, un taux élevé de croissance dans l'industrie ne peut être qu'une moyenne.

Toutes les productions ne sont pas destinées à croître à la même cadence. Là où elles satisfont à peu près aux besoins, l'accroissement de la productivité, à main-d'œuvre constante, peut répondre à la hausse moyenne des besoins escomptés. Par contre, là où la production nationale (par exemple les biens d'équipement, l'industrie alimentaire, l'ameublement) ne répond pas aux besoins et où son insuffisance est compensée par l'importation pour satisfaire ces besoins, la question est de savoir si des efforts concertés entre l'Etat et les industriels peuvent permettre de combler les lacunes ; et, si la réponse est positive, dans quelles limites et, en cas de réponse négative, quelle solution employer.

D'où, pour de tels secteurs, un taux de croissance qui peut être considérable. De même, là où les besoins nationaux classiques ne peuvent être satisfaits, faute de ressources naturelles (par exemple combustibles liquides et gazeux, bois à pâtes) la question est de savoir dans quelle mesure des efforts nationaux de substitution peuvent pallier notre situation (par exemple accroissement sensible de l'énergie nucléaire économisant du fuel, utilisation extensive des bois feuillus pour pâtes à papier, développement massif des industries alimentaires et de l'industrie mécanique).

Enfin là où seule la mauvaise organisation professionnelle et la dispersion des entrepreneurs sans moyens modernes (par exemple la viande de porc) ou l'absence d'incitation à une action volontariste concertée (par exemple reboisement) expliquent le déficit national, la voie dans laquelle l'effort doit être fait est tracée.

Ainsi un taux de croissance élevé suppose-t-il que soient bouchés, à peine de tensions considérables pesant sur la balance des paiements, les trous béants de la production nationale.

Et si un taux de croissance élevé a pour moteur et pour corollaire des profits plus élevés, la question de la répartition la plus équitable de ces derniers ne pourra être éludée, pas plus d'ailleurs que l'éthique de leur réemploi dans l'intérêt à la fois de ceux qui l'ont permis et de la Nation.

Mais en tout cas, le choix d'un taux de croissance élevé a une influence directe sur le taux et le choix des investissements.

*
* *

III. — L'orientation des investissements.

L'hypothèse de départ du VI^e Plan, comme celle de ses prédecesseurs, est l'équilibre de la balance des paiements français, dont celui de la balance commerciale est le facteur de beaucoup le plus important. Mieux même, celle-ci doit être largement excédentaire pour pallier le déficit permanent de la balance des transports, même s'il peut être réduit, la France n'ayant jamais eu la vocation d'avoir une flotte commerciale prépondérante.

Le marché mondial des produits agricoles est loin d'être organisé : chaque décennie qui passe fait apparaître un désordre croissant, tant sont fortes les pressions de certains producteurs pour assurer, au détriment des contribuables, l'écoulement de leurs surplus. En ce qui concerne la France, considérée en elle-même et comme partenaire du Marché commun, ses ressources devraient lui permettre, dans le cas où jouerait effectivement la préférence communautaire, d'être le principal fournisseur de l'Europe en céréales et viandes bovines, à condition de veiller à la qualité constante de ses produits. Par contre, en matière de viande de porc, des investissements importants devront être prévus pour pallier un déraisonnable déficit. En matière de fruits et légumes, il s'agit d'un effort vers la qualité plus que vers la quantité et d'un étalement des périodes de production et de

commercialisation afin de laisser à la production française une part plus ample du marché national et européen. Mais en tout cas, en raison de la faible élasticité de la demande solvable, on ne peut compter sur un large accroissement de la production intérieure brute au seul titre des produits agricoles. Et cela d'autant moins que les exportations de surplus de céréales se soldent par des charges budgétaires très lourdes qui prélèvent des capitaux qui font défaut à d'autres secteurs.

En matière de services, l' « engeneerie » nécessite de faibles investissements matériels, les banques étoffent leurs réseaux ainsi que les assurances. Les grandes surfaces commerciales également. A part l' « engeneerie », qui peut avoir un effet d'entraînement sur de nombreux secteurs industriels, l'évolution doit se poursuivre à la cadence actuelle.

C'est donc vers l'industrie qu'il apparaît ainsi évident de se tourner pour avoir un taux de croissance élevé, en commençant par les secteurs dont la marge d'augmentation de la production, eu égard à la clientèle française et à la clientèle étrangère, est très importante, et dont l'insuffisance qualitative et quantitative pèse sur la balance commerciale : l'énergie, certaines industries d'équipement (machines-outils, appareils de mesure, machines de bureau, gros matériel de travaux publics, matériel pour l'industrie alimentaire, matériel pour l'industrie papetière, les industries du bois, la production de pâtes papetières et textiles, les industries alimentaires, certaines branches de l'industrie chimique, colorants par exemple).

D'autres industries, non moins importantes, telles la sidérurgie, l'automobile, soit par le plan professionnel, soit par leur penchant pour la compétition commerciale, ne paraissent pas avoir d'autres besoins — si importants soient-ils — que ceux de la tendance normale à la croissance. Sous une réserve toutefois pour la sidérurgie : la politique restrictive des prix menée à son égard, même en période de haute conjoncture internationale, a empêché la réduction de son endettement massif et a nui à la fois au regroupement autour d'elle de certaines industries mécaniques qui avaient besoin de soutien et à une extension raisonnable de son potentiel qui apparaît maintenant nécessaire.

Mais la détermination des choix en faveur de telle ou telle industrie dépendra autant de son importance dans la couverture du déficit commercial national que du coût de l'investissement, eu égard à la valeur ajoutée qu'il apporte et par là-même de sa rentabilité en termes de comptabilité nationale (1).

Ainsi, à première vue, il n'apparaît pas certain qu'il faille préférer l'implantation à Fos d'un grand centre sidérurgique à la construction d'usines de mécanique ou à l'expansion d'autres industries de transformation destinées à « boucher les trous » d'une importation excessive, ou qu'il faille satisfaire d'abord à des prouesses techniques dont le coût d'exploitation soit aberrant par rapport au service rendu (par exemple : chemin de fer à très grande vitesse) et qui n'offrent aucun débouché à l'étranger.

Ces choix qui paraissent essentiels et méritent discussion n'apparaissent pas dans les options gouvernementales du VI^e Plan. Il a déjà été relevé, par exemple, qu'il n'apparaît pas qu'ait été manifesté un choix en faveur d'un développement massif des centrales nucléaires pour pallier notre lourd déficit en produits pétroliers, comme les risques découlant de l'attitude de certains pays producteurs de pétrole brut, ni les conséquences d'un tel choix sur les industries d'équipement.

Les investissements collectifs et publics retiennent aussi l'attention : il faut y distinguer ceux directement liés à un accroissement de la production nationale et ceux de caractère social, dont l'effet est moins direct et en tout cas plus faible à ce titre, même si les uns comme les autres sont nécessaires à l'environnement économique et social d'une industrie, d'une agriculture et de services en expansion.

Les premiers de ces investissements devront obligatoirement accompagner le développement du tissu industriel : moyens de transport, télécommunications, téléphone (2), logements, bâtiments scolaires. Ils devront être assurés chaque fois que les centres de développement industriel prévus pour les implantations nouvelles ou des expansions d'installation ne disposeront pas d'équipements collectifs suffisants.

(1) Par exemple : choix comme port d'éclatement des cargaisons des grands pétroliers entre Brest, où il y a peu de travaux à réaliser, Caen et Le Havre, où il est question de construire une île artificielle fort coûteuse.

(2) Sur ce point, les études de P. A. F. U. T. montrent qu'en dépit des projets actuels du Ministère des Postes et Télécommunications, le retard de la France par rapport à ses concurrents s'accroîtra encore d'année en année.

Le coût de ces infrastructures devra donc être calculé sérieusement, car il s'ajoute à celui des investissements directement productifs. Parfois, il faudra associer à leur financement les bénéficiaires directs.

Les seconds de ces investissements collectifs, ceux à caractère social : hôpitaux, crèches et foyers, lieux de distraction pour les journées de loisirs, devront être également chiffrés, ainsi que les conditions de financement de leur mise en place et de leur fonctionnement.

Enfin, le retard accumulé dans certaines régions pour tous les équipements collectifs devra également être rattrapé, à peine de laisser persister un malaise social traditionnellement entretenu dans un pays qui, depuis trois siècles, n'a jamais voulu voir au-delà de ses frontières, a pris l'habitude de se croire isolé du reste du monde, mais veut néanmoins profiter des avantages que lui apporte la concurrence étrangère.

Cela dit, à supposer que les choix appropriés des investissements aient été faits et que ces choix aient été encouragés par l'Etat, il convient d'éviter de mettre l'industrie sous la tutelle d'organismes para-étatiques ou publics, dans des conditions qui lui retirent l'initiative et le goût du risque comme celui de la recherche. Les coups d'accordéon des commandes des entreprises publiques, le découpage excessif des tranches de commandes d'ensembles industriels, le goût du perfectionnisme excessif nuisible à la réalisation de matériels commercialisables à l'étranger, la concurrence faite par les services d'études et de recherches des entreprises publiques aux industriels fournisseurs, l'exigence de tolérances de fabrications trop théoriques, créent un climat de suspicion réciproque ou de malaise nuisibles au développement de l'industrie (par exemple l'hostilité de la S. N. C. F. aux techniques Bertin de l'aérotrain, les moteurs du char A. M. X. inutilisables dans d'autres applications et d'une effroyable et coûteuse complexité, etc.). Dans l'environnement européen rappelé précédemment, toute action inhibitrice détruisant l'esprit d'initiative, doit donc être évitée car elle réduit les résultats de l'effort d'investissement.

Il existe donc un rapport étroit entre l'investissement collectif et l'investissement privé, dont le financement vient toujours de la même source, le contribuable et le consommateur, au moyen de prélèvements sur leurs épargnes : prélèvements fiscaux par l'impôt

direct et l'impôt indirect, voire les droits spécifiques (essence, par exemple) ; prélèvements sur leurs économies ou leur épargne de consommation, autofinancement.

Dans les deux cas, le prélèvement sur l'épargne doit se traduire par une acceptation sans acrimonie dans le cas de l'impôt, par la certitude d'une contrepartie favorable dans le cas des souscriptions et d'un autofinancement important.

Une telle hypothèse n'est possible que dans un climat de confiance dans la gestion des deniers publics comme des entreprises faisant appel à l'épargne.

Nous sommes loin de ce climat en raison du poids sans cesse accru du budget, comme aussi du formalisme et du centralisme administratif (1), comme enfin du secret de la gestion et des résultats médiocres de trop d'entreprises.

Il ne suffira donc pas d'affirmer quels sont les besoins en capitaux : il faudra savoir attirer ces derniers vers les investissements nécessaires au développement du pays.

Une option en vue d'un taux de croissance élevé entraîne dès lors une modification profonde du climat actuel dans les relations entre l'Etat, les groupes socio-professionnels, les entreprises et les citoyens.

Enfin, comment classer les investissements du secteur militaire. Jusqu'à présent, le Plan ne recouvrait pas les activités de défense nationale. C'était doublement déraisonnable, d'abord parce que tous les calculs en matière de développement sont faussés, ensuite parce que certaines activités relevant de la défense nationale ont un rapport direct avec la production industrielle : arsenaux, chantiers navals militaires, usines d'aviation et de moteurs, poudreries, occupent des hommes, dont des cadres de haute formation technique, retirés du circuit de la production courante, et fabriquent des produits employant des matières premières comptabilisées au Plan et dont certaines ont des applications dépassant largement le cadre des armées.

(1) Le rapport sur les options du VI^e Plan ne souffle mot des indispensables réformes de structure et de gestion des administrations.

IV. — Les échanges extérieurs (1).

En dépit des promesses solennelles faites par les gouvernements à l'occasion des plans antérieurs, le déficit de la balance commerciale française est demeuré, ou bien une menace latente de 1965 à fin 1967, ou bien une inquiétude pendant les quelques mois précédant mai 1968, puis une réalité préoccupante de juin 1968 aux derniers mois de 1969, le redressement récent étant seulement dû au double effet de la dévaluation d'août 1969 et du freinage de la demande intérieure.

Ce freinage peut tout au plus être considéré comme une mesure de sauvegarde provisoire, même si des efforts importants ont été tentés avec succès par de nombreuses entreprises en matière d'exportation, la vitalité du marché intérieur est en effet nécessaire à une activité exportatrice vigoureuse comme au développement des productions nationales.

Les prix des produits français sont un facteur essentiel susceptible d'attirer ou de repousser une clientèle. Il n'est pas certain qu'à ce titre l'industrie française ait obtenu tous les résultats escomptés, témoin la conquête du marché français des équipements électrodomestiques où, sous réserve de la gamme Moulinex, la pénétration étrangère a été considérable.

La palette de la production est également déterminante : des trous sérieux dans des gammes de produits incitent la clientèle à s'orienter vers des entreprises susceptibles de couvrir l'ensemble de ses besoins plutôt que d'avoir à rechercher, sauf cas de qualité exceptionnelle, les fournisseurs de ci de là. Les visites d'usines en France et à l'étranger font apparaître clairement à quel point l'industrie française est absente de l'équipement des ateliers. On ne voit que machines-outils américaines et allemandes, britanniques, voire italiennes et japonaises. Nulle part ou à peu près, sauf dans quelques administrations françaises on ne voit des machines de bureau françaises. Le gros matériel de travaux publics est, sous réserve de la part croissante prise par Poclain, laissé aux constructeurs étrangers. Le matériel de recherche pétrolière est essentiel-

(1) Voir également annexe IX.

lement d'origine américaine. Le rapport de la Commission de l'Industrie confirme l'insuffisance de l'industrie française des biens d'équipements *que votre Commission des Finances dénonce depuis plus de quinze ans en proposant en vain des remèdes aux gouvernements successifs*. Le plan ambitieux de la Fédération des industries mécaniques apporte sans doute des espoirs d'amélioration, mais sa réalisation est-elle possible ?

Il ne suffira donc pas de faire des politesses diverses aux exportateurs, par un biais financier ou fiscal. Il faut d'abord couvrir les déficits des branches inadaptées soit en amenant des entreprises existantes et dynamiques à s'engager dans de nouvelles fabrications, en utilisant au mieux le potentiel existant en hommes et en machines, soit en facilitant la création d'entreprises nouvelles destinées à répondre aux besoins considérés. Sans doute, ne faudra-t-il pas se lancer « *ex nihilo* » à moins d'avoir la chance de posséder des études récentes à transposer dans la réalité. Des licences d'origine étrangère ou des associations avec des entreprises étrangères, qui ont considéré la France comme un marché d'exportation jusqu'à ce jour, seraient recommandables dans cette hypothèse.

Mais surtout, c'est à un effort d'imagination qu'il faut faire appel en poussant à une politique de créations intelligemment protégées. Un usage meilleur des lois de propriété industrielle est ici nécessaire : trop d'entreprises françaises protègent peu, ou pas du tout, leurs inventions même en France, alors qu'il faudrait les protéger aussi avec soin à l'étranger ; mais, pour amener les Français à modifier à cet égard leur comportement d'indifférence ou de prudence excessive ou de crainte, il faudrait qu'ils en sentent l'intérêt décisif, de même qu'il serait souhaitable que les concours volontaires apportés à la recherche bénéficient en général d'incitations importantes, ainsi qu'il a été déjà proposé au Gouvernement dans le rapport de M. Longchambon, alors président du Conseil supérieur de la Recherche, au nom de cet organisme, dont certaines viennent d'être à nouveau soumises aux ministères compétents.

L'excédent du commerce extérieur n'est donc pas un objectif en soi : l'assurer à coups de subventions pour des productions vendues à perte, comme dans le cas de certains surplus agricoles, ou en forçant sur des produits dont le marché est large mais très concurrencé, constitue un effort bien plus coûteux pour

l'économie nationale que celui consistant à couvrir les trous de la production nationale et à vendre à l'étranger des produits supportant une forte valeur ajoutée.

Il s'agit donc bien plus d'un effort qualitatif que quantitatif et entraînant des choix qui ne se limitent pas à des problèmes monétaires, dont la France est friande, au motif que, théoriquement, les rapports commerciaux sont, comme le prétendent certains experts du Ministère des Finances, uniquement fondés sur des taux de change corrects qu'il suffirait de manipuler de temps à autre.

Un tel effort est, par exemple, indispensable dans les secteurs de l'énergie, des industries mécaniques, alimentaires, etc., déjà évoqués dans le présent rapport.

L'insuffisance des ressources nationales de la France en énergie conduit à souhaiter une utilisation optimale du charbon national et un développement massif de l'énergie nucléaire, afin d'alléger la pression d'importations pétrolières soumises, pour certaines, à des pressions permanentes de la part des pays producteurs.

De même, le poids des importations de bois à pâtes aurait dû conduire à une accélération de l'utilisation des bois feuillus et des plantations de peupliers ; le déficit en viande de porc conduira de même à une industrialisation rapide de la production. Tout cela a déjà été rappelé précédemment mais il faut y insister. Et il doit en être de même pour de nombreux secteurs déficitaires.

Ici, il s'agit davantage d'un effort de volonté collective, encouragé par l'Etat avec des moyens appropriés, suivant son goût plus ou moins marqué pour l'interventionnisme direct.

Aux difficultés financières de réaliser un Plan solide et dynamique, s'ajoutent ainsi celles dues à une structure nationale désuète et à des actions insuffisamment sélectives.

*
* *

V. — Le climat social.

Un plan, surtout si les objectifs sont élevés, est irréalisable sans le soutien populaire et l'acceptation des entreprises et des ménages. Chacun doit sentir que son objectif réel est l'amélioration de la situation nationale telle qu'il en bénéficie lui-même dans la mesure de son apport à la collectivité.

M. Massé a écrit : « le Plan c'est l'antihazard ». Une telle affirmation doit avoir pour corollaire un objectif : faire que davantage soient moins pauvres et que moins aient trop. C'est à ce prix que le Plan bénéficiera de cette acceptation, d'où la nécessité pour lui de réduire les inégalités dont le maintien a des effets de frustration sur les moins privilégiés (cf. B. de Jouvenel). La ségrégation dans l'habitat (1), la discrimination par les biens rares, la possibilité d'accès à l'espace, à l'air, au silence, au repos, les vaincus de l'expansion ou des mutations économiques, les inadaptés professionnels, les handicapés physiques, les cadres retraités prématurément constituent des sujets sérieux de réflexion et d'action.

Une politique d'expansion industrielle accélérée et à taux élevé ne pourra pas, sans heurts sociaux, ne pas tenir compte de tels facteurs psychologiques qui conditionnent l'aménagement du territoire et l'urbanisation, le développement de centres industriels.

Le VI^e Plan ne peut être la transposition économique du « train-train » si le succès doit couronner ses orientations.

Lui assigner des objectifs relativement ambitieux, qui dépassent les seuls effets d'une progression quasi automatique de la P. I. B., les faire connaître, les justifier aux regards de l'opinion, prendre les mesures de caractère administratif, économique et financier qui en permettent la réalisation, n'est pas suffisant.

Au-delà des objectifs économiques, il en existe un fondamental : mettre fin au malaise grave qui ronge une partie de la jeunesse, faute d'avoir adapté la formation scolaire, l'enseigne-

(1) Opposition excessive entre quartiers résidentiels et quartiers populaires, H. L. M. accaparées par des catégories sociales auxquelles elles n'étaient pas destinées, bénéficiaires de l'épargne logement dans les couches sociales relativement aisées.

ment supérieur, aux besoins de la Nation, faute d'avoir assuré dans les faits l'accès élargi de ce dernier aux enfants des classes les moins favorisées. La gratuité de l'enseignement ne suffit pas à faire cesser une ségrégation de fait dans la poursuite des études supérieures, au point qu'on peut se demander si elle n'accroît pas l'inégalité dans sa forme actuelle.

Le Plan ne réussira pas davantage si, à la poursuite d'objectifs ambitieux, on veut appliquer des méthodes financières, fiscales, budgétaires, administratives, dont le neutre et paresseux classicisme, hostile à toute innovation imaginatrice, à toute sélectivité en fonction de critères d'utilité économique et sociale a conduit les Français au scepticisme généralisé, à vivre au jour le jour, sans autres soucis que de se défendre contre l'Etat et ses exigences, au lieu de s'épanouir.

En d'autres termes, c'est autant un climat qu'il faut changer que les méthodes de gestion et certains objectifs de la politique présente, dont la concomitance et l'ampleur sont incompatibles avec un développement économique harmonieux, l'équilibre financier, l'apaisement social, les préoccupations de la jeunesse.

CONCLUSIONS

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

En résumé, on peut dire que sans réformes modernisant et simplifiant la gestion de l'Etat, sans une réduction ou un freinage très sérieux des dépenses publiques qui ne concourent pas au développement d'activités productives ; sans des mécanismes d'incitation encourageant les entreprises et les ménages à développer leur épargne et à l'investir dans le financement des activités privées et collectives utiles à l'économie nationale, tout en étant bénéfiques pour eux ; sans un effort continu et réfléchi pour le développement de productions dont le marché national et extérieur a été sans cesse négligé, les chances d'atteindre les objectifs du Plan, même au taux de croissance moyen de 6 %, sont faibles.

Ce taux ne peut d'ailleurs avoir de signification profonde, tant le compte de base et les hypothèses faites sont incertains, tant aussi sont hypothétiques les comportements des agents économiques ou administratifs intéressés, comme la volonté de chacun, dans le secteur privé et le secteur public, de modifier ses habitudes.

Est-ce à dire que le taux de 6 % ne pourrait être atteint et que les ambitions doivent être réduites ? Certainement pas ; même le taux de croissance moyen de 5,5 % rencontrerait au fond les mêmes problèmes : mauvaise structure du tissu industriel ; dispersion des moyens ; risques de chômage et vieillissement technique ; poids excessif des dépenses publiques et mauvais emploi des fonds publics ; excès des dépenses de transfert, notamment pour le soutien d'activités en déclin ; refus de faire supporter aux usagers le prix normal du service rendu ; administrations pléthoriques inadaptées ; refus d'orienter les investissements par des mécanismes fiscaux et financiers sélectifs, et ce, par secteurs d'activités et en fonction de leur insuffisance qualitative et quantitative ; hostilité d'une épargne rare à l'encontre de l'investissement industriel ; poursuite d'objectifs simultanés hors de notre portée et au-delà de nos moyens. Tout cela resterait notre lot sans que chacun se sente concerné.

A l'inverse, porter le taux de croissance aux approches de 6,5 %, si cette perspective est accompagnée de mesures de tous ordres incitant fortement, là où nécessaire, à l'effort et au succès ;

si elle est soutenue par la volonté de réforme des facteurs pesants de la gestion publique et privée et de suppression des dépenses excessives ou d'une efficacité économique ou sociale nulle ; si elle est marquée par des choix clairs dans les objectifs à atteindre, branche par branche, par la mise en œuvre des moyens correspondants, par la rigueur budgétaire de l'Etat, des Collectivités locales et de la Sécurité sociale, ne posera guère plus de questions que le taux moyen de 6 %, si ce n'est la plus grande difficulté à respecter les équilibres, à moins d'une sélectivité bien plus poussée et plus fine des actions à entreprendre dans tous les domaines.

Cela devrait permettre, tout en accroissant les recettes de l'Etat et des collectivités locales, de réduire la pression fiscale et parafiscale, afin de la rapprocher davantage de 39 % que de 40 %.

D'où une prise de position de votre Commission dans cette voie en fonction de ses critiques comme de ses recommandations sur les divers problèmes évoqués dans le rapport.

Au sujet de l'environnement international, votre Commission considère que le Marché commun ne peut être que bénéfique au Plan, dans la mesure où il conduit à une vue prospective de l'économie française dans le cadre des Six, où il pousse le Gouvernement au respect strict de l'emploi le plus judicieux et productif du potentiel national et des finances publiques, dans la mesure aussi où il permet d'espérer une Europe simultanément prospère, équilibrée, organisée et susceptible d'avoir une politique économique, sociale, monétaire et communautaire cohérente sous le signe d'une programmation concertée en commun (1).

En ce qui concerne l'équilibre financier de la Sécurité sociale, votre commission regrette que le rapport gouvernemental n'apporte ni précisions ni suggestions efficaces sur le choix des solutions qui pourraient être retenues comme sur l'évaluation des ressources et des charges des différents régimes sociaux dans la perspective des diverses réformes possibles.

En matière agricole, une modulation des aides, davantage orientées vers le producteur que vers le produit, de manière à maîtriser, avec le concours des intéressés, les productions excédentaires, à développer les productions disposant de débouchés, à différencier les bénéficiaires en fonction de critères sociaux ou à freiner les écarts entre rémunérations pour les mêmes

(1) Etude sur les expériences de planification à l'étranger de M. Jean Vergeot (Avis et rapports du Conseil économique et social du 11 mars 1969, *Journal officiel* du 11 octobre 1969).

produits, devra être mise en œuvre. D'autre part, il conviendra de favoriser la réduction du prix de revient des productions grâce au développement des exploitations de groupe ainsi que l'expansion des organismes susceptibles de faciliter la transformation des produits en en faisant bénéficier les producteurs.

En matière d'industrialisation, votre commission reconnaît que son accélération est indispensable, mais elle la veut sélective en fonction de la satisfaction des besoins nationaux par les divers secteurs. Elle considère aussi qu'elle ne peut être essentiellement concentrée sur la région parisienne et ses prolongements périphériques, voire fluviaux, mais au contraire doit se faire à la fois autour de centres urbains provinciaux existants et dans des régions riches en main-d'œuvre potentielle, dont il faut renforcer au plus vite les infrastructures. A cet égard, votre commission souligne avec force l'absolue nécessité, pour réaliser une décentralisation effective et harmonieuse, de construire les logements et les équipements collectifs parallèlement, et parfois même préalablement, à l'industrialisation proprement dite. Dans cette optique, et compte tenu de l'importance en matière de logements et d'équipements collectifs du rôle des collectivités locales et de leurs groupements, il est indispensable de leur donner les moyens juridiques et financiers qui leur permettront d'assumer pleinement et efficacement leurs responsabilités.

En matière de financement des entreprises publiques et privées, la réévaluation des bilans ou, à défaut, leur réajustement en fonction de coefficients annuels, le dégel des épargnes liquides et leur orientation vers les placements à long terme, la mise au point de mécanismes d'incitation sélectifs à l'épargne à long terme, l'élargissement, l'honnêteté et la transparence du marché financier devront être le souci majeur du Gouvernement en la matière. Une étude devra être entreprise, au même niveau, sur l'indexation des emprunts à un taux modéré, en même temps que sera recherchée une détente sérieuse du loyer de l'argent, sans laquelle l'épargne n'ira pas à l'industrie.

Des lois de programme devront obliger le Gouvernement au respect des décisions le concernant pour la mise en œuvre du Plan, ainsi que des actions engagées pour en atteindre les objectifs, et trouver leur expression dans chaque loi de finances.

En bref, votre Commission des Finances n'accordera crédit aux options du VI^e Plan que dans la mesure où le Gouvernement prendra des engagements sur les points suivants :

a) Freinage de la hausse continue des dépenses publiques par la réduction de celles n'apportant pas une contribution effective au développement de l'économie, tels les transferts improductifs, les investissements relatifs à des objectifs dont la simultanéité et l'ampleur dépassent nos moyens ; par une réforme des administrations souvent pléthoriques ; par une rigoureuse politique des marchés publics.

b) Mise en œuvre programmée de la rationalisation des choix budgétaires, de manière à mettre fin à la prolifération de services et d'organes faisant double emploi avec d'autres, publics ou privés, ainsi qu'à la confusion des responsabilités entre ministères.

c) Poursuite d'efforts sérieux en vue d'assurer l'équilibre financier des entreprises publiques.

d) Effort sur les prix portant essentiellement au niveau de la distribution et au stade du détail.

e) Politique de revenus qui ne soit pas limitée à la « police des salaires ».

f) Recherche approfondie et systématique des moyens propres à rétablir l'équilibre financier de la sécurité sociale. Ces moyens devront être définis et chiffrés avec précision et rigueur dans le projet du VI^e Plan qui sera soumis au Parlement.

g) Présentation au Parlement de lois-programmes assurant la réalisation du Plan chaque fois que l'intervention de l'Etat en conditionne la réalisation.

h) Incitation déterminante à l'épargne d'investissement à long terme et orientation de cette épargne en fonction d'une sélectivité déterminée par les besoins des activités nationales à développer conformément au Plan.

i) Délimitation des responsabilités et évaluation des charges des collectivités locales en matière d'équipements collectifs, d'urbanisation et de décentralisation industrielle et mise en vigueur d'un régime financier local approprié aux besoins et aux tâches ainsi précisées (fiscalité directe rénovée, subventions adéquates et possibilités d'emprunts en fonction des objectifs du Plan).

C'est sous le bénéfice des observations qui précèdent et en lui demandant notamment de tenir compte des réserves et recommandations qu'elle présente, que votre Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat, à la lumière des réponses qui seront fournies par le Gouvernement au cours des débats, le projet de loi portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du VI^e Plan.

ANNEXES



ANNEXE I

LES TRANSFERTS ECONOMIQUES ET SOCIAUX

Autant la fonction économique et sociale du transfert est saine quand il permet de créer des possibilités techniques et sociales, accroît l'enrichissement ou le mieux-être de tous et contribue à l'accroissement du produit national, autant elle est malsaine dans le cas contraire, et notamment quand il maintient en marche des activités déclinantes, compense des déficits de gestion ou finance des entreprises sans avenir ou de pur prestige.

Nous essaierons ici de retracer l'essentiel des dépenses de transfert économique ou social à la charge de l'Etat.

I. — Les transferts sociaux.

Le tableau suivant a été établi à partir du budget social de la Nation annexé au projet de loi de finances de 1969.

Budget social.
(Année 1969.)

REGIMES OU SECTEURS	DEPENSES totales.	SUBVENTIONS ou versements de l'Etat (1).
	(En millions de francs.)	
Régime général	66.009	630
Régimes sociaux agricoles	7.619	2.439
Régime des mines	2.899	955
Régimes sociaux divers du secteur public..	9.515	1.925
Régimes sociaux divers du secteur privé...	12.661	405
Régimes spéciaux de chômage.....	1.067	>
Fonds national de surcompensation des pres- tations familiales	111	>
Régime social de l'Etat	12.530	>
Régime social des collectivités locales....	310	>
Régimes sociaux divers du secteur public..	816	>
Fonds national de solidarité.....	2.081	2.081
Indemnisation des travailleurs sans emploi et lutte contre le chômage.....	429	400
Aide et protection sociales (dont promotion sociale)	9.697	6.915
Aide au logement.....	3.505	1.604
Dépenses découlant des suites des hostilités.	6.745	6.745
Aide aux Français rapatriés.....	50	50
Avantages sociaux divers du secteur privé (aide sociale)	1.560	>
Total général brut.....	137.609	24.153
Suppression des doubles emplois.....	— 2.442.	>
Total général net avant avances du Trésor	135.167	24.153
	>	41
Avances du Trésor.....	135.167	24.194

(1) Les cotisations ou versements de l'Etat employeur et les ressources affectées de l'Etat ne sont pas comprises dans cette rubrique.

Ce tableau révèle, qu'au total, l'Etat a dépensé, en 1969, plus de 24 milliards de francs sous forme de subventions ou de versements aux divers régimes ou secteurs sociaux recensés dans le budget social de la Nation.

Encore convient-il de noter que ce « budget » est incomplet. Il ne retrace pas les dépenses d'équipement supportées par les collectivités publiques en matière sociale, sanitaire ou culturelle, ni les réductions d'impôts accordées aux familles.

Il faudrait encore tenir compte des dépenses intéressant notamment l'assistance publique (2.938 millions de francs), les anciens combattants (197 millions de francs), les bourses de l'Education nationale (972 millions de francs), etc. (Ces derniers chiffres sont de 1968.)

II. — Les transferts économiques.

Si le recensement complet et exact des transferts sociaux est malaisé, celui des transferts économiques l'est encore plus.

Nous nous bornerons à citer ici, pour l'année 1970, le montant des aides qu'il est prévu d'apporter à certains secteurs professionnels ou à des entreprises :

- Subvention au F. O. R. M. A. (2.703 millions de francs) ;
- Soutien des marchés du sucre, des céréales et des oléagineux (3.691 millions de francs) ;
- Industrie houillère (1.870 millions de francs) (1) ;
- Transports (S. N. C. F. : 5.270 millions de francs ; R. A. T. P. : 663 millions de francs ; transports maritimes : 121 millions de francs) (1) ;
- Aides à la conversion et à la décentralisation des entreprises, à l'équipement hôtelier, à la reconversion de la Bretagne et à l'aménagement de la vallée du Rhône (272 millions de francs au budget des Charges communes).

*
* *

Ces différents transferts n'ont pas tous le même effet économique et psychologique. Les uns sont, en quelque sorte, des prélèvements sur les rémunérations destinés à assurer par répartition des prestations en principe à due concurrence des recettes. Tel est le cas du régime général de la Sécurité sociale dans l'hypothèse de son équilibre.

D'autres sont :

- des prélèvements opérés sur certaines catégories au profit de tiers (par exemple : financement du B. A. P. S. A., invalides de la marine, etc.), au motif de la rémunération insuffisante des seconds ;
- la conséquence d'engagements moraux ou politiques pris sans considération de leurs incidences économiques (par exemple : les retraites d'anciens combattants) ;
- motivées par une conception inadaptée du service public mettant son fonctionnement en déficit (par exemple : subvention d'équilibre à la R. A. T. P., à la S. N. C. F.) ;
- destinées à assurer le maintien en activité pour des fins diverses, d'entreprises condamnées par l'évolution technique et la concurrence, à moins de raisons de sécurité nationale (par exemple la subvention aux Houillères), ou le maintien de productions excédentaires faute d'avoir su, ou pu, ajuster l'offre moyenne à la demande moyenne (cas de certaines céréales, de certains produits laitiers), ou d'avoir fait entre producteurs, par une politique de prix et de financement appropriée, les arbitrages nécessaires (lait contre viande, par exemple).

(1) Il ne s'agit ici que des subventions d'exploitation, à l'exclusion des aides en capital apportées par l'Etat aux entreprises publiques sous forme de subventions, de prêts, de dotations en capital, etc.

Les chiffres ci-dessus illustrent le dilemme financier : l'impossibilité de dégager les ressources supplémentaires nécessaires aux équipements collectifs sans une réduction des dépenses de transfert, le prélèvement fiscal global ayant atteint une limite difficile à dépasser si l'on veut maintenir l'économie française en état de compétitivité avec ses concurrents et ses partenaires de la C. E. E. et éviter les réactions de mécontentement de nos concitoyens.

En d'autres termes, le maintien d'une politique de transferts excessifs et ne concourant pas pour une bonne part à l'équipement de la Nation sacrifie l'avenir au présent et justifie la réaction de la génération montante à l'égard d'une société qui se bloque elle-même et freine les moyens de l'expansion comme ceux de création d'un environnement satisfaisant.

Dans le cadre d'un avis sur les options, élaboré en un temps très bref, un choix sérieux dans la masse de transferts à réduire n'est pas possible, car il faut en jauger autant les répercussions sociales qu'économiques. On peut néanmoins indiquer que ne peuvent être maintenus :

- les renchérissements des coûts d'investissement et de production ;
- le nivellement des salaires, quelles que soient la tâche accomplie et ses finalités économiques ;
- les dépenses sans rapport avec leur utilité économique (ou leur rendement financier dans le cas de productions entièrement à la charge de l'Etat) ;
- les dépenses de pure assistance financière, prolongeant des activités en déclin ;
- les redistributions poussant à la consommation, hors des cas sociaux, dans un climat général de hausse des prix, car elles accélèrent cette dernière en gonflant la demande ;
- plus généralement, toute mesure tendant à maintenir les habitudes de recevoir des prestations sans contrepartie, sauf dans le cas des retraités qui, eux, reçoivent le fruit de leur travail passé.

ANNEXE II

LES PERSPECTIVES FINANCIERES DE LA SECURITE SOCIALE

En 1970 la situation est la suivante (1) :

Assurance maladie :

Dépenses	30.500 millions de francs.
Recettes	29.575 millions de francs.
Déficit	925 millions de francs.

Soit 3 % des dépenses.

Assurance vieillesse :

Dépenses	14.783 millions de francs.
Recettes	14.179 millions de francs.
Déficit	604 millions de francs.

Soit 4 % des dépenses.

Accidents du travail :

Dépenses	6.290 millions de francs.
Recettes	6.161 millions de francs.
Déficit	129 millions de francs.

Soit 2 % des dépenses.

Allocations familiales :

Régime des salariés :

Recettes	22.394 millions de francs.
Dépenses	20.859 millions de francs.
Excédent	1.535 millions de francs.

Régime des employeurs et des travailleurs indépendants :

Recettes	1.572 millions de francs.
Dépenses	1.469 millions de francs.
Excédent	103 millions de francs.

La décomposition des frais d'assurance maladie est reproduite ci-après sur un montant de 30.500 millions de francs :

Hospitalisation (frais de séjour).....	8.299 millions de francs, soit 27,2 % ;
Pharmacie et analyses.....	5.590 millions de francs, soit 18,3 % ;
Frais médicaux	4.821 millions de francs, soit 15,8 % ;
Indemnités journalières	3.477 millions de francs, soit 11,4 % ;
Frais de gestion	1.679 millions de francs, soit 5,5 % ;
Invalidité	1.368 millions de francs, soit 4,5 % .

(1) Rapport de la C. G. C. d'avril 1970 sur la Sécurité sociale.

Les réductions de dépenses estimées possibles par la C. G. C. au seul titre de l'hospitalisation des produits pharmaceutiques, de l'absentéisme devraient atteindre respectivement 530, 240 et 350 millions, soit au total 1.120 millions, ce qui couvrirait le déficit.

Par contre, en matière de retraite vieillesse les hypothèses sont plus pessimistes.

Dépenses	14.783 millions.	25.739 millions.
Recettes	14.179 millions.	21.705 millions.
Déficit	604 millions	4.034 millions.

Soit une augmentation des dépenses de 74 % et une augmentation des recettes de 53 %.

Pour la première fois en 1970, le budget de la Caisse nationale d'assurance vieillesse présente un déficit.

Le nombre de bénéficiaires de retraite qui était de 5 millions en 1958 est aujourd'hui de plus de 8 millions et dépassera 10 millions en 1975.

La charge des retraités pesant sur les actifs ne fera que croître encore jusque vers 1980 et ceci à législation constante. *A fortiori* si le souhait de la commission des prestations sociales se réalise dans le but de porter le montant des prestations vieillesse minimales au voisinage du S. M. I. G. au cours du VI^e Plan.

Le problème de l'équilibre du budget social est donc très sérieux, au double titre de l'assurance maladie et de l'assurance vieillesse.

Si sur le premier un effort considérable peut et doit être fait pour cantonner les dépenses en les rendant plus équitables, par contre le problème du financement de la retraite vieillesse doit être au plus vite revu dans le double esprit de l'irréversible accroissement de ses charges et de la création de recettes dans des conditions qui n'alourdissent pas au-delà du raisonnable les prix de revient des entreprises.

ANNEXE III

HYPOTHESE DE TRAVAIL A L'ECHELON DU PLAN EN VUE D'ASSURER L'EQUILIBRE FINANCIER DE LA SECURITE SOCIALE

I. — Perspectives financières tendancielles.

A. — *Dans le compte de départ*, besoin de financement tous régimes de sécurité sociale confondus : 10,400 milliards en 1975 et en francs 75, dont : 700 millions pour régimes spéciaux et 9,700 milliards pour régime général. Ces derniers se décomposant en :

- 4 milliards : Caisse nationale vieillesse ;
- 11,600 milliards : Caisse nationale maladie ;
- + 5,900 milliards : Caisse nationale prestations familiales.

Ce besoin de financement s'ajoute aux besoins de financement des régimes dont l'équilibre est assuré en 1975 comme en 1970 partiellement par des ressources budgétaires : régimes spéciaux (le besoin de financement ainsi mis en évidence au niveau des régimes spéciaux, est un « besoin de financement résiduel », après que les subventions dont bénéficient ces régimes aient été prises en compte) ; régimes de l'agriculture. A titre d'information, les subventions et impôts affectés à ces régimes passeraient de 13,400 milliards en 1971 à 21,500 milliards en 1975.

B. — *Dans le compte d'options* (non encore officiel) le besoin de financement se trouverait ramené à : 9 milliards en 1975 et en francs 75, dont : 8,400 milliards pour le régime général et 600 millions pour les régimes spéciaux (pour ces derniers même observation qu'au paragraphe précédent).

II. — Recettes nouvelles et économies envisagées par le Plan.

A. — Recettes nouvelles.

Déplafonnement de 9 points de cotisation assurance maladie (produit en 1975)	5,400 milliards.
Cotisation à l'assurance maladie des retraités du régime général...	0,900
Impôt sur l'alcool	0,700
Financement complémentaire du fonds national de solidarité par le budget	1,300
Total	8,300 milliards.

B. — Dépenses nouvelles.

Elles ne sauraient être envisagées, dans le cadre des options, que pour autant que des économies peuvent être dégagées sur les dépenses telles qu'elles ressortent de la projection, puisque l'indice global de progression des prestations sociales dans la projection (évolution tendancielle) constitue la limite admise pour la croissance de la masse des prestations sociales au cours du VI^e Plan.

Les économies actuellement envisagées portent exclusivement sur l'assurance maladie ; elles ont été chiffrées, pour 1975, à 4 milliards de francs 75.

L'ensemble des mesures nouvelles peut donc atteindre ce même montant dont :
 Revalorisation du minimum des avantages de vieillesse : 2 à 2,500 milliards,
 Aménagement des prestations vieillesse du régime général (pension de réversion, prise en compte des années de cotisations au delà de la trentième...) : 0,500 à 1 milliard.

Soit au total : 3 milliards.

Amélioration ou création de prestations spécifiques pour les handicapés et inadaptés, jeunes et adultes : 1 milliard,

Soit au total général : 4 milliards.

III. — Montant des charges budgétaires (à l'exclusion des charges de l'Etat-employeur pour ce qui concerne le régime social de ses agents).

(En milliards de francs.)

A. — En 1970 :

Au titre :

— régimes spéciaux	5
— régimes de l'agriculture (B.A.P.S.A.)	5,800
— fonds national de solidarité	2
— divers	0,600
Total	13,400

B. — Dans la projection, en 1975 :

Compte de départ :

— régimes spéciaux	8
— régimes agricoles	9,400
— fonds national de solidarité	3,200
— divers	0,900
Total	21,500

Compte d'options :

— régimes spéciaux	7,600
— régimes agricoles	8,200
— fonds national de solidarité	3,200
— divers	0,800
Total	20

C. — Compte tenu des mesures de rééquilibrage et du programme de recettes nouvelles proposé :

— régimes spéciaux	8,500
— régimes agricoles	8,200
— fonds national de solidarité	6,500
— divers	à 7
— impôts sur l'alcool	0,800
— impôts sur l'alcool	0,700
Total	24,700
	à 25,200

ANNEXE IV

LES SOURCES DE FINANCEMENT

Actuellement, le financement des investissements est assuré de la manière suivante, si on prend la moyenne des dernières années (1).

Financement des investissements en 1968.

Crédit à court terme (2).....	17,9 %
Crédit à moyen terme (2).....	1,4 %
Prêts à long terme (2).....	26,4 %
Souscription d'actions (2).....	3,3 %
Emission d'obligations (2).....	1,9 %
Autofinancement (3).....	62,8 %

Une telle structure est malsaine, en raison de la part infime des fonds venant de l'épargne (actions + obligations) et de la part élevée du crédit à court terme destinée à financer du long terme.

Un renversement de cette situation, indispensable pour faire contrepoids à l'Allemagne fédérale au sein de la C. E. E. dont la production industrielle est presque double de la nôtre, suppose la concomitance de plusieurs facteurs :

— place prioritaire laissée aux émissions industrielles sur le marché financier (actions, obligations simples ou convertibles) ;

— orientation de l'épargne vers le marché financier ou les placements à long terme dans l'industrie dans le cas des entreprises dont les titres ne sont pas cotés, et non pas stérilisation dans des caisses publiques ;

— marge de profits nets, avant impôts sur les bénéfices, susceptibles de donner à la fois un dividende correct et d'assurer un volant d'autofinancement important susceptible de donner une plus-value aux actions ;

— déplacement de l'épargne investie dans les S.I.C.A.V. ou autres fonds de placement collectifs ou placée dans les caisses d'épargne ou le Crédit agricole vers les entreprises industrielles ;

— déflation du taux d'intérêt des émissions publiques et parapubliques qui, pour l'instant, détournent des souscriptions aux actions et obligations convertibles les épargnes individuelles (cf. dernier emprunt P.T.T. à 8,5 %) ;

(1) Cf. le rapport de la Commission de l'industrie, p. 16. La part du secteur privé dans les émissions passe de 43 à 24 % en huit ans.

(2) Source : Rapport de l'Intergroupe « Financement de l'industrie » pour l'année 1968.

(3) Le chiffre est voisin de celui du rapport Ortoli Montjoie du 23 avril 1968 (p. 27 et 28) relevant l'endettement des entreprises françaises et leur financement imparfait.

— harmonisation européenne des impositions et modes d'imposition des dividendes et coupons afin d'éviter une fuite de l'épargne vers d'autres emprunteurs du Marché commun ;

— octroi d'avantages fiscaux aux souscriptions d'actions nouvelles dans les entreprises satisfaisant aux besoins du Plan en vue d'élargir l'assiette des souscripteurs et orienter l'épargne vers des activités utiles à la Nation ;

— surveillance étroite du marché des valeurs et prises de dispositions évitant des atteintes aux droits des actionnaires minoritaires ou des mouvements spéculatifs sur les titres qui découragent les porteurs lésés des placements en titres de sociétés industrielles ;

— transparence accrue des résultats des entreprises ;

— et surtout, changement de climat qui incite les entreprises à ne plus craindre la publication de leurs profits et la publicité faite à leurs succès, à l'instar des tableaux de la revue américaine *Fortune* sur les 500 plus grandes entreprises américaines comparant les entreprises du point de vue de leur chiffre d'affaires, de leur valeur ajoutée et de leurs profits.

Du point de vue de l'équité et de la redistribution des revenus, il sera bien plus efficace de taxer raisonnablement des profits certains, publics, que de taxer lourdement des profits minorés entraînant une certaine suspicion de la part du public et des travailleurs et créant une réticence à l'égard du rendement optimum de l'outil de production.

Sans doute, pour les entreprises dont les titres sont cotés, la vérité apparaît se situer entre ces deux extrêmes. Mais pour les P. M. E., il est trop souvent évident que du moment où les besoins personnels du chef d'entreprise sont satisfaits, il leur paraît inutile de faire un effort d'organisation et d'expansion, au motif de la part croissante de l'Etat dans les profits et de l'état d'inhibition que ces prélèvements provoquent devant des risques accrus.

Sur un autre plan, l'origine des capitaux n'est pas indifférente. Quelle sera la place offerte aux capitaux étrangers d'autant plus tentés que la faiblesse et l'étroitesse du marché financier français les attirent chaque fois qu'une opération de prise de contrôle ou de forte participation peut se faire dans des conditions excellentes par l'acheteur, susceptible, tout en faisant une bonne affaire, de payer des titres au-dessus du cours de bourse ou de sa valeur au bilan ou d'apporter un concours financier que les banques ne peuvent ou ne veulent offrir.

C'est là que peut intervenir efficacement l'I. D. I. pour assurer l'expansion d'entreprises qui ne sont pas en état d'appeler vers elles des fonds du public en vue d'une extension justifiée par les résultats, à moins d'accepter d'être « avalées » par des concurrents plus puissants ou des entreprises en veine de diversification.

Mais quels en seront les moyens et, en outre, dans quelle mesure son intervention n'aura-t-elle pas pour effet d'assécher d'autres sources de disponibilités.

C'est en fait tout le circuit de la collecte et du placement de l'épargne qui est en cause.

Doit-on, par ailleurs, recommander un autofinancement accru ? Dans une large mesure, il apparaît que cela soit nécessaire en dépit de la critique doctrinale qui le réprovoque et le considère comme prélèvement indu sur le consommateur ou le client et comme une incitation à librement disposer des fonds qu'il représente. En effet, et tout d'abord, l'autofinancement vient du montant des profits mis en réserve après paiement de l'impôt sur les bénéfices ou de l'impôt sur les sociétés. A ce titre, il n'est pas plus condamnable que le profit lui-même soumis aux impératifs de la bonne gestion comme à la pression de la concurrence. Ensuite, rien n'interdit à l'Etat, dans le cadre du Plan, d'orienter les investissements découlant

de l'autofinancement ; enfin, une fiscalité de taux différenciés peut être mise en œuvre pour frapper différemment et selon la conjoncture ou les nécessité nationales, les profits distribués et les profits réinvestis ou mis en réserve.

Mais, ici encore, des méthodes de sélection doivent s'imposer à l'encontre de règles générales dont la simplicité pour l'administration n'excuse pas l'inadaptation à la situation d'un pays aux moyens de financement actuellement limités mais aux besoins très importants.

D'où une option fondamentale : mise en place de techniques et de moyens de financement favorables à l'investissement, ou statu quo, étant entendu que ce dernier en pourra que prolonger la situation actuelle critiquée depuis 25 ans, qui nous a valu des dévaluations successives et le piétinement de l'industrie.

ANNEXE V

LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

Le tableau suivant compare, exprimée en pourcentage, la structure de l'origine et de l'emploi des fonds des entreprises non financières des deux pays au cours des années récentes.

Origine et emploi des fonds des entreprises non financières.

(Flux annuels en pourcentage.)

	FRANCE Moyenne 1964-1968.	ALLEMAGNE Moyenne 1964-1968.
<i>Emplois :</i>		
F. B. C. F.....	79,3	79,1
Emplois financiers à long terme.....	6,1	10,3
Stocks	8,4	4,7
Emplois financiers à court terme.....	5,2	5,9
Ajustement	1,0	»
Total	100,0	100,0
<i>Ressources :</i>		
Autofinancement	64,3	71,1
Actions	4,5	3,3
Obligations	2,5	1,2
Prêts à long terme.....	12,5	17,9
Crédits à moyen terme.....	1,1	7,7
Crédits à court terme.....	14,2	»
Ajustement	0,9	»
Total	100,0	100,0

Les chiffres doivent être interprétés avec prudence, en raison notamment de la place différente dans les deux pays du secteur agricole et des entreprises nationalisées.

Ils permettent cependant les conclusions suivantes :

a) En ce qui concerne les emplois :

- les investissements physiques (F.B.C.F.) ont la même importance dans les deux pays : ils représentent les 4/5 des emplois des entreprises ;
- les prises de participations financières occupent en revanche une place plus importante en Allemagne qu'en France, ce qui témoigne, sur la période considérée, d'un mouvement de concentration plus rapide ;

— la formation des stocks semble absorber une moindre fraction des ressources en Allemagne qu'en France, ce qui indiquerait une gestion meilleure des entreprises. Il faut toutefois faire leur part aux différences de méthodes comptables.

b) En ce qui concerne les ressources :

- l'autofinancement joue, en Allemagne, un rôle plus important ;
- la place du marché financier est aussi faible dans les deux pays ;
- le système bancaire allemand apporte aux entreprises des concours à long et moyen terme sensiblement plus importants qu'en France ;
- les entreprises françaises sont contraintes, pour leur part, à recourir assez largement au crédit à court terme.

Ces différents éléments expliquent que si, au cours des années récentes, la structure de bilan des entreprises s'est détériorée dans les deux pays, cette détérioration a été plus accentuée en France qu'en Allemagne. C'est à cette évolution que l'Intergroupe « Financement de l'industrie » souhaite porter remède.

ANNEXE VI

PROPOSITION FAITE AU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES SUR L'INCITATION A L'INVESTISSEMENT INTELLECTUEL ET MATÉRIEL

(10 août 1968.)

I. — Le Commissariat Général au Plan, à l'occasion de l'établissement des plans quinquennaux français, a régulièrement relevé l'insuffisance du taux d'investissement des entreprises françaises eu égard à la poussée démographique et à la compétition internationale.

La délégation générale à la recherche a de son côté, suivant en cela les avis du Commissariat Général à la Recherche que présida M. Longchambon de 1955 à 1958, insisté sur la faiblesse des moyens de recherche des entreprises françaises et la tendance de l'industrie à se satisfaire de reproduire des techniques étrangères.

1. La motivation principale de cette situation a été pendant longtemps l'état d'économie protégée de l'industrie française vis-à-vis de la concurrence étrangère, grâce à des dispositions tarifaires ou contingentaires incitant les Français à se contenter du marché intérieur. Le désarmement douanier, intensif depuis 15 ans, a modifié le comportement des entrepreneurs mais n'a pas mis un terme à une autre motivation qui, de secondaire, est devenue primaire: le manque de capitaux disponibles pour l'investissement intellectuel et matériel.

La faiblesse générale des moyens financiers des entreprises françaises, par comparaison à ceux des entreprises étrangères, est maintenant bien connue: les études comparées de « Fortune » aux Etats-Unis, « d'Entreprise », en France, de l'U. N. C. E. et de la C. E. E. en Europe sont devenues des classiques.

La lourdeur de la gestion, l'excessive centralisation sont, en partie, responsables de cette situation; le temps comme la volonté peuvent remédier à ces défauts, témoin certains exemples de brillantes réussites nationales (p. ex. Péchiney, Oréal, Moulinex) d'entreprises bien gérées.

Quoi qu'il en soit, si cette faiblesse devait persister, le sort de l'économie française, à terme, serait gravement compromis.

2. La nationalisation de certaines industries clefs n'a pas, de son côté, amélioré leur situation. La marge étroite de bénéfice de certaines houillères s'est étendue à Charbonnages de France au point de faire de son déficit croissant une lourde charge, sans contrepartie, pour la Nation. E. D. F. et G. D. F. ont dû bénéficier d'importantes dotations en capital pour éponger leurs dettes vis-à-vis de l'Etat. La S. N. C. F. et la R. A. T. P. coûtent au budget l'équivalent du cinquième du budget militaire. Renault tourne avec une marge bénéficiaire oscillant entre 0,25 % et 1 % de son chiffre d'affaires. Le secteur de l'aviation, en dépit des regroupements, n'a pas d'entreprises à l'échelle de l'Amérique ou de l'U. R. S. S.

Ici encore le manque de capitaux propres aux entreprises est criant.

3. D'où peuvent venir les capitaux destinés aux entreprises ?

Soit de leur épargne propre, soit de celle des particuliers, soit de prêts de l'Etat.

L'épargne propre des entreprises est conditionnée par leur marge de profits sur lesquels elles conservent, après amortissements et provisions, voire dividendes,

le report à nouveau. L'autofinancement est l'expression de l'emploi productif de cette épargne. Les études auxquelles il a été fait référence précédemment ont relevé la faiblesse de cet autofinancement en France, rendant nécessaire l'appel à des capitaux extérieurs, emprunts, augmentations de capital, pour répondre aux besoins d'investissement.

L'épargne des ménages investie dans les entreprises est faible en pourcentage. Est-ce parce que l'épargne elle-même est peu élevée ou parce que l'épargnant hésite à souscrire à des valeurs mobilières parce qu'il a été trop souvent échaudé. Quoi qu'il en soit, d'après les comptes de la Nation pour 1966, l'épargne nette des ménages (33.050.000.000) représente le double de l'impôt sur le revenu frappant les ménages (17.213.000.000), et d'après les bulletins généraux de statistique de la C. E. E. (tableaux 123 et suivants), les dépôts d'épargne français sont inférieurs à la moitié des dépôts d'épargne allemands.

Les prêts de l'Etat viennent d'un prélèvement sur ses recettes (emprunts et impôts), lequel dépend lui-même de l'affectation générale de ses ressources. La C. E. E., dans son « second programme de politique économique à moyen terme » a dans l'introduction insisté sur « la nécessité de limiter les prélèvements des administrations sur les disponibilités d'épargne » (p. 6). Dans la mesure où les exigences budgétaires, déterminées par certaines options politiques, le permettent, c'est là un conseil utile qui, s'il était suivi, porterait effet. Mais dans la situation actuelle, il n'est pas certain qu'il puisse être largement écouté.

D'où la nécessité, si l'on veut répondre aux besoins d'une politique d'emploi efficace, créant des activités nouvelles entraînant des rémunérations et la mise sur le marché de produits et procédés nouveaux, de faire un effort exceptionnel d'accroissement des disponibilités des entreprises et des particuliers aux fins d'investissements productifs.

Cela signifie, pour les entreprises, gagner plus d'argent et en réinvestir davantage dans de tels investissements ; pour les particuliers, placer leurs épargnes dans des valeurs mobilières dont la masse permettra aux entreprises et à l'Etat emprunteur de trouver les disponibilités qui manquent au développement de celles-là.

En ce qui concerne les entreprises, l'accroissement des bénéfices est fonction de l'augmentation de la productivité, de la qualité de la gestion, d'une meilleure adaptation au marché. C'est là le problème propre de chaque entreprise auquel l'Etat ne peut rien si ce n'est inciter aux investissements intellectuels et matériels.

En ce qui concerne les particuliers, il s'agit d'un problème psychologique, dès lors plus difficile encore à résoudre. En effet, l'évolution du marché financier français est loin d'avoir eu pour les possesseurs de valeurs mobilières le même attrait que celle des grands marchés étrangers.

Les tableaux 129 et 130 du Bulletin mensuel des statistiques de la C. E. E. font apparaître que non seulement les cours des actions des entreprises françaises se sont bien moins tenus que ceux des entreprises allemandes, hollandaises, anglaises ou américaines depuis dix ans, mais encore qu'en dépit de leurs cours faibles, le rendement des actions des entreprises françaises est modeste par comparaison.

Quant aux valeurs mobilières à revenu fixe, à peu près toutes soumises aux risques d'une dévaluation, elles ne sont plus des valeurs refuges.

II. — Toute incitation à l'investissement a pour effet de retirer à la consommation les bénéfices ou les revenus réinvestis. Elle ne peut donc être que conjoncturelle, d'abord parce qu'elle ne peut s'appliquer effectivement à tous et de la même manière, ensuite parce qu'une période d'austérité en matière de dépenses ne peut être permanente.

Toutefois on ne peut nier que la France a sans doute un effort plus grand à faire dans le domaine de l'investissement que ses partenaires atlantiques.

Quelles incitations peut-on recommander ?

a) Pour les entreprises, elles peuvent être diverses :

— l'amortissement accéléré de certains biens d'équipement peut, si la marge d'autofinancement est suffisante, avoir un effet très marqué : témoin la loi allemande de 1933 permettant l'amortissement en un an des machines-outils allemandes achetées depuis cette date ; la loi italienne et la loi japonaise inspirées à la même époque des mêmes considérations. Le résultat a été décisif en matière d'expansion économique et de réarmement ; témoin la loi américaine de 1946 qui a permis la reconversion rapide des usines de guerre américaines données à bail ou financées par le Gouvernement américain ; témoin, mais dans une bien plus faible mesure, les dispositions fiscales récentes favorisant les investissements des entreprises françaises.

— la différenciation du taux de l'impôt sur les sociétés suivant que les bénéficiaires sont distribués ou réinvestis joue aussi un rôle décisif. Témoin la politique d'investissement accéléré de l'industrie allemande dans les douze premières années d'après-guerre, grâce à la réduction très sensible du taux de l'impôt frappant les bénéficiaires réinvestis. L'effet a été tel que le Gouvernement allemand a dû freiner la tendance au réinvestissement par prélèvement sur les bénéficiaires en inversant à un moment donné les taux de manière à favoriser la distribution des dividendes. Sans doute l'ampleur des disponibilités bancaires mises à la disposition de l'industrie a-t-elle favorisé ce renversement de politique.

Quoi qu'il en soit, la plus-value des titres des sociétés qui ont ainsi réinvesti pendant des années une part considérable de leur profit a largement compensé pour les actionnaires la retenue effectuée sur leurs dividendes.

— la détaxation des profits réinvestis dans des extensions d'activités créatrices d'emploi ou des investissements générateurs d'une activité accrue qui permette d'augmenter l'emploi peut avoir, elle aussi, des effets importants. Dans la conjoncture présente, en face de la pression du chômage et de la démographie, cette méthode, s'apparentant à une épargne forcée mais canalisée des entreprises, pourrait être recommandée et orientée par le Commissariat Général au Plan.

Dans les trois solutions ci-dessus esquissées, se pose toutefois un préalable. Il faut que les entreprises fassent des profits pour pouvoir réinvestir. Il est toutefois fort probable que l'allègement fiscal envisagé aura un effet d'entraînement, la plus-value en capital qui en découlerait incitant les responsables de l'entreprise à de grands efforts d'accroissement de la rentabilité. Sans doute faudra-t-il un consensus du personnel. L'information correcte et totale de ce dernier, les conséquences sur le plein emploi et le niveau des salaires, devraient permettre de l'obtenir.

b) Pour les personnes physiques le choix est plus étroit.

Il ne s'agit pas ici des avantages fiscaux qui peuvent être accordés à des suppléments de salaires fonction de certains résultats.

Il s'agit d'amener les porteurs de capitaux et les bénéficiaires de revenus, dont les salariaux, à épargner pour investir, dès lors à réduire leur consommation tout en apportant à l'économie nationale un concours qui s'avérera rentable directement, à plus ou moins court terme.

La seule méthode qui ait une valeur d'incitation certaine consiste à déduire de l'assiette des revenus taxables les sommes retirées de ces revenus pour les investir dans des activités productives déterminées par l'Etat, conformément au Plan : souscription à des augmentations de capital, à des émissions d'obligations convertibles ou non, à des emprunts d'équipement émis par l'Etat, construction de logements, et dans le cas d'entreprise personnelle, agricole, industrielle ou commerciale, au sein de l'entreprise pour en accroître l'activité et le rendement.

La réfaction fiscale considérée serait totale ou partielle suivant les nécessités budgétaires et les objectifs du Plan, en matière de production et d'emploi.

Elle varierait dans le temps en fonction des résultats obtenus.

III. — Réponse aux objections. Celles-ci sont de quatre sortes :

- pertes de recettes graves pour le budget ;
- inéquité ;
- complexité ;
- changement de nature de l'impôt.

Leur portée est inégale suivant qu'il s'agit des sociétés ou des personnes physiques.

En ce qui concerne les sociétés, on ne peut retenir que la première objection. En effet, la question de l'équité ne joue pas dans les rapports entre sociétés en matière fiscale. L'imposition a un taux constant quel que soit le bénéficiaire. Il n'est pas choquant non plus soit de réduire l'assiette de l'impôt en dégageant les réinvestissements générateurs d'emplois, soit de différencier la taxation suivant que ceux-ci sont distribués ou mis en réserve en vue d'investissements productifs. L'ouverture d'un compte spécial dans le plan comptable de l'entreprise, puis au bilan, permet à l'administration de vérifier que les sommes retirées à l'assiette de l'impôt ont été effectivement utilisées conformément au Plan ou aux textes d'application qui définiront la nature des investissements dont la contrepartie sera déductible.

Quid de la perte des recettes ? D'abord, elle ne porterait que sur une partie du volume global des impôts sur les sociétés dont la modicité est d'ailleurs frappante (8.910.000.000 de francs d'après les voies et moyens du budget pour 1968 — soit moins que le produit de la taxe sur les produits pétroliers qui atteint 10.166.000.000 de francs). En effet, il ne saurait être question, pour les sociétés, de réinvestir la totalité de leurs bénéfices estimés, en raison du taux de l'impôt sur les sociétés, à 18 milliards. D'abord, pour beaucoup d'entre elles, ce réinvestissement serait inutile : ou bien elles ont dans l'industrie une capacité de production inemployée et dans ce cas leur devoir est d'utiliser au mieux cette capacité, ou bien il s'agit de sociétés se livrant au seul commerce dont les investissements portent essentiellement sur des stocks ou des aménagements de bureaux ou de magasins (1).

Ensuite, dans quoi les sociétés pourraient-elles investir : soit dans l'achat de matériels ou biens d'équipement destinés à améliorer leur compétitivité ou accroître leur production, soit dans la création de nouvelles entreprises ou départements en vue d'élargir leur champ d'action, soit dans la souscription d'actions émises par des sociétés existantes en développement ou des sociétés en formation destinées à lancer de nouvelles techniques et de nouveaux produits, soit dans la recherche.

Il ne saurait être question de favoriser par la voie fiscale des opérations purement spéculatives ou des placements dits de père de famille.

Partant de l'hypothèse que 20 % des bénéfices soient réinvestis, que serait la perte de recettes ? Immédiate de 66 % environ si les sommes réinvesties l'étaient en matériels et biens d'équipement soumis à la T. V. A. au taux de 16,66 %. Si l'on admet que chaque investissement de cette nature produit deux fois l'équivalent de sa valeur propre par année d'utilisation et que les biens d'équipement considérés sont amortis en 5 ans, sur cette période de 5 ans lesdits équipements auront produit 10 fois leur valeur et fourni à l'Etat au même taux de T. V. A. 1,666 fois le montant de l'impôt qu'il aurait reçu dans l'année qui aurait suivi celle où le réinvestissement aurait été financé par des bénéfices détaxés.

En bref, l'Etat ferait une impasse de trois ans sur une partie de l'impôt tout en s'assurant à terme des recettes accrues.

Si on admet que le Plan, même indicatif et souple, a un sens, un tel délai d'impasse est très raisonnable.

(1) Il n'est pas sans intérêt de rappeler ici que les pertes de recettes dues à la provision de reconstitution de gisements, votés à l'initiative de MM. Armengaud et Longchambon, ont été largement compensées par le développement intense de la recherche minière et pétrolière par des entreprises françaises.

Si par contre l'investissement effectué avec des profits détaxés est fait hors de l'entreprise imposable, c'est-à-dire par des souscriptions d'actions, la perte de recettes immédiate sera plus importante parce qu'elle ne sera que partiellement compensée par les investissements en biens d'équipement des entreprises qui auront bénéficié des souscriptions. Dès lors, l'impasse aura une durée plus longue. Mais le cantonnement qu'imposerait l'administration à ces opérations éviterait tout excès.

Un raisonnement comparable s'appliquerait à la solution consistant à différencier les taux de l'impôt suivant que les profits sont distribués ou réinvestis.

Passons aux personnes physiques.

En ce qui concerne les pertes de recettes, le raisonnement est encore le même, quoique les taux de l'impôt soient variables suivant le montant des revenus. Mais il aboutit à des conclusions plus favorables pour l'Etat. En effet, si on part de l'hypothèse que le taux moyen de l'I. G. R. est de 7,2 % du revenu des ménages et des entrepreneurs individuels (1), la perte moyenne pour 100 F d'investissement serait de 7,20 F en face d'une recette moyenne de 16,66 F sur les biens d'équipement. D'où un gain net pour l'Etat.

Ce calcul simpliste n'est évidemment pas déterminant car le réinvestissement hors impôt ne peut être ni général, ni réalisable par tous et le raisonnement doit être sensiblement nuancé du fait de la différence des taux frappant les contribuables en fonction de leurs revenus.

Néanmoins, il indique une tendance. Si les investissements des particuliers qui bénéficieraient de la détaxation sont bien définis, la perte de recettes doit être négligeable sinon nulle.

En ce qui concerne l'inéquité, la question est contreversable. En effet, peut-on considérer inéquitable une épargne privilégiée, prélevée sur des bénéfices taxables en vue d'éviter la taxation, si cette épargne s'investit d'elle-même, ou guidée par l'Etat dans des activités créatrices d'emplois ou ouvrant de nouveaux débouchés à l'économie française ou encore améliorant sa puissance de compétition.

Est-il inéquitable de faire une faveur à ceux qui apporteront leur concours à des tiers qui en ont besoin ou à l'Etat ou aux collectivités si ces dernières émettent des emprunts.

Est-il inéquitable d'inciter les Français à préférer, parce qu'ils y trouveront avantage, des titres français d'entreprises dont les activités sont conformes au Plan aux devises-titres ou aux titres étrangers.

L'équité est un argument social mais pas économique. L'inéquité que voit l'administration dans un dégrèvement fiscal des bénéfices réinvestis hors impôt (totalement ou en partie suivant des échelles à établir) devient équité si le résultat est favorable à la Nation et à la collectivité. Ici la fin justifie les moyens. Une explication intelligente serait certainement bien acceptée sauf bien entendu par le parti communiste.

L'argument de la complexité ne peut pas être retenu. Un champ d'application bien circonscrit, une case spéciale dans la déclaration d'impôt, une annexe à cette dernière fournissant les justifications comme pour le crédit d'impôt, répondrait aux inquiétudes exprimées.

(1) Comptes de la Nation 1966 :

— salaires des ménages.....	134.483 mensuel
— bénéfice des entrepreneurs individuels.....	102.990 —
Total	237.483 mensuel
— impôt sur le revenu des personnes physiques : 17.213 mensuel.	
	17.213
— taux moyen de l'I. G. R. : $\frac{17.213}{237.473} = 7,2 \%$.	

Reste l'argument du changement de nature de l'impôt sur les personnes physiques : il s'agirait, en suivant la thèse de la détaxation des revenus réinvestis, de faire de l'I. G. R. un impôt sur la dépense. Si c'était vraiment le cas, ce ne serait que relativement original, M. Maurice Lainé le créateur de la T. V. A. pure (ce qu'elle n'est plus) ayant fait des suggestions dans le sens d'un tel impôt sur la dépense dont on pourrait moduler l'effet par la création, au-delà de la T. V. A., d'impôts sur les produits autres que ceux de nécessité vitale.

Mais ce n'est point là ma réponse. La suggestion faite est seulement fondée sur la différence du sort fiscal qui est faite, au titre de l'I. G. R., sur les revenus utilisés pour la consommation et pour une épargne même orientée, et les revenus utilisés dans le but de créer des richesses nationales nouvelles dans un cadre et sous la forme définis par l'Etat sur avis du Commissariat au Plan. La fiscalité est donc différente de celle de l'impôt sur la dépense tel qu'on le conçoit classiquement.

Quant aux modalités d'application du mécanisme proposé, elles pourraient varier dans le temps, dans les taux, et suivant la nature des investissements donnant droit à une réfaction fiscale, suivant les besoins de la conjoncture.

En tous cas, la solution proposée donnerait plus de souplesse aux moyens d'alimenter en capitaux frais les entreprises françaises, pousserait l'épargne naissante vers les titres français, élargirait les trésoreries des entreprises, créerait de nouveaux emplois, développerait le goût de la recherche et du risque industriel, éviterait à l'Etat la charge d'emprunts d'équipement qu'il lancerait en resserrant encore un marché financier étroit.

S'il était possible d'envisager une application sérieuse d'un tel mécanisme, le soussigné se mettrait volontiers à la disposition du Secrétariat d'Etat intéressé et lui apporterait les études déjà faites dans le domaine de la recherche appliquée par MM. Longchambon et lui-même de 1954 à 1957.

ANNEXE VII

ELEMENTS DE COMPARAISON ENTRE LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE

L'examen des statistiques comparées publiées par la Communauté économique européenne fait apparaître certains chiffres méritant réflexion :

a) Le revenu national par habitant est, en France, le plus élevé de la Communauté depuis 1960. Il est supérieur à celui de l'Allemagne de 10 %, mais ce chiffre doit être corrigé par le fait qu'en Allemagne les salaires étant nettement plus élevés qu'en France et la masse des travailleurs salariés supérieure à la nôtre, ce sont en France les travailleurs indépendants qui, du fait de leur nombre et de leur rémunération, font pencher la balance en notre faveur.

b) La consommation privée n'a cessé en France d'être inférieure à l'allemande de 5 % environ qu'en 1968, où elle l'a dépassée de 3 % ; la consommation publique allemande a toujours dépassé la française de 20 %, les équipements collectifs favorisant le progrès social et l'industrialisation.

c) La rémunération salariale moyenne n'a cessé d'être inférieure en France par rapport à l'Allemagne de 10 % depuis plusieurs années. Les récentes manipulations monétaires ont élargi sensiblement cet écart.

d) La croissance de l'industrie transformatrice des métaux et de l'industrie alimentaire est supérieure en Allemagne, si on part de la référence 100 en 1963, de 5 % environ, mais, à partir de points de départ très différents, en faveur largement de l'Allemagne. D'où un écart croissant annuel en notre défaveur.

e) Le degré de dépendance énergétique est de 60 % supérieur en France à ce qu'il est en Allemagne (62,8 % contre 39,9 %).

f) Les productions de rayonnage, de fibranne, d'engrais azotés, de chlore gazeux, de récepteurs radio, de postes de télévision, sont inférieures de 30 à 50 % en France par rapport à l'Allemagne.

g) Les exportations totales françaises sont égales à la moitié des exportations allemandes, même compte tenu des exportations françaises de céréales subventionnées, en face d'importations inférieures de 20 %. Les importations françaises originaires de pays autres que la C. E. E. dépassent les exportations de 5 % : elles sont inférieures aux allemandes de 40 %, en face d'exportations allemandes supérieures aux importations de 25 % et aux françaises de 130 %.

Les exportations françaises vers les Etats-Unis sont le quart des exportations allemandes et représentent 50 % du montant des importations en provenance de ce même pays.

Des rapports comparables traduisent les situations respectives des industries françaises et allemandes autres que les matières premières, l'énergie primaire et l'industrie alimentaire, soit dans les relations intra C. E. E., soit dans celles extra C. E. E.

h) En matière de prix, l'indice général de hausse des prix place en tête la France et la Hollande ; dans le domaine des produits agricoles, les prix de gros ont baissé de 5 % en Allemagne depuis 1963 et monté en France de 22,7 % depuis la même date ; dans celui des produits métallurgiques et des matériaux de construction, les hausses en Allemagne ont été faibles depuis 1963 ; en France, elles atteignent ou dépassent 20 % ; les prix de gros des produits chimiques ont baissé en Allemagne de 1 % et monté en France de 11 %.

i) Les recettes fiscales allemandes dépassent les françaises de 10 %, ce qui est normal en raison de la différence de répartition entre groupes socio-professionnels. Les dettes publiques sont comparables (+ 10 % en Allemagne).

j) Les dépôts d'épargne sont en Allemagne 4 fois supérieurs aux Français (50 milliards de DM contre 17 milliards de francs) (1) ; même ceux des Italiens dépassent les nôtres de 80 %.

k) Les émissions de valeurs mobilières sont moindres en Allemagne qu'en France, ce qui montre la part plus élevée en Allemagne des ressources propres des entreprises.

(1) Non compris pour la France les dépôts d'épargne dans les banques.

ANNEXE VIII

LETTRE DE M. LE MINISTRE CHARGÉ DU PLAN ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

LE MINISTRE DÉLÉGUÉ
AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE
CHARGÉ DU PLAN
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Paris, le 8 juin 1970.

Monsieur le Sénateur,

Vous avez bien voulu m'interroger sur quelques points techniques concernant le VI^e Plan, auxquels je vais m'efforcer d'apporter une réponse précise mais succincte, me réservant de donner à votre commission des indications plus détaillées lorsque je viendrai exposer devant elle les options du VI^e Plan, le 23 juin prochain.

1° S'agissant de l'enveloppe financière globale, je me permets de vous adresser un tableau qui, pour un taux de croissance aux approches de 6 %, retrace la répartition des fruits de la croissance.

Je pense que ce tableau répond à votre question. J'appelle votre attention sur le fait qu'un petit nombre seulement des chiffres indiqués dans ce tableau auront, pour la période du VI^e Plan, un caractère d'objectif. Ils représentent en réalité, la transcription chiffrée dans les termes de la comptabilité nationale des options de politique économique et sociale pour le VI^e Plan présentées au Parlement et devront être affinés et précisés dans le cadre de la préparation du Plan lui-même.

2° Il est prématuré de dire quelle pourrait être la structure du financement des investissements productifs.

Compte tenu de l'importance des investissements productifs à engager au cours du VI^e Plan, il sera nécessaire de compter sur un haut niveau d'autofinancement et de recours au marché financier. Si l'on veut que l'endettement des entreprises ne s'accroisse pas plus vite que leur capacité de remboursement et en tenant compte de l'effort d'investissement prévu, il faut que le taux d'autofinancement ne descende pas au-dessous du taux qu'il a atteint ces dernières années, soit 72 % environ.

En ce qui concerne les ressources extérieures, la deuxième étape de préparation du Plan nous permettra de mieux cerner les exigences à satisfaire et les concours financiers de l'Etat à recueillir. D'ores et déjà, il apparaît que le marché financier devra être actif et les investissements étrangers substantiels, d'autant que les entreprises françaises auront à faire un effort important de prospection et d'implantation à l'étranger pour y développer leurs marchés.

3° En ce qui concerne la place du budget de la défense nationale dans le Plan, je puis vous dire que les options qui seront retenues pour les dotations budgétaires consacrées à la défense nationale au cours des cinq prochaines années seront intégrées dans le Plan, en ce sens qu'elles déterminent une part importante de la consommation des administrations.

4° S'agissant enfin de l'ajustement des dotations budgétaires aux objectifs du Plan, je ne puis, à ce stade de l'élaboration du Plan, vous indiquer quelles seront, sur les quelque dix secteurs d'intervention de l'Etat recouverts par le Plan, les opérations d'équipement qui seront transcrites en programmes physiques et feront, de ce fait, l'objet d'engagements budgétaires pluriannuels.

Le Gouvernement, en effet, a projeté que les enveloppes sectorielles retenues dans le Plan, n'auront pas la valeur d'objectif mais représenteront l'évaluation des moyens estimés nécessaires, au moment de la préparation du Plan pour obtenir les résultats énoncés.

Cependant, certains programmes, notamment d'équipements collectifs, feront l'objet dans le cadre de la procédure des « contrats de plan », d'engagements budgétaires de l'Etat, à condition que les partenaires concernés s'engagent aussi pour leur part.

A ce titre, les collectivités locales par exemple, s'engageront sur la réalisation de la partie du programme servant de base au contrat en fournissant notamment les efforts financiers qui leur incombent ; l'Etat, de son côté, s'engageant à réaliser les équipements de sa responsabilité, à fournir les aides financières prévues selon les modalités propres aux différentes opérations et à faciliter l'accès des collectivités aux ressources d'emprunt contrôlées par l'Etat pour les montants prévus.

Nous ne pourrions cependant engager cette expérience qu'avec un petit nombre de collectivités locales regroupées en communautés urbaines. Au demeurant, des adaptations seront toujours possibles en fonction de la conjoncture qui peut même nous imposer de reviser le Plan lui-même.

Veillez agréer, Monsieur le Sénateur, l'assurance de ma considération la plus distinguée.

André BETTENCOURT.

P.J. : 1 tableau.

TABEAU 2

La répartition des fruits de la croissance.

	1975 (En milliards de francs 1965.)	TAUX DE CROISSANCE MOYENS ANNUELS en pourcentage.		
		1960-1965	1965-1970	1970-1975
<i>Ressources.</i>				
Production intérieure brute.....	774,3	6,2	5,7	6,0
Importation	139,7	10,1	11,5	9,0 (± 1,0)
<i>Emplois.</i>				
Consommation des ménages	486,3	6,1	5,2	5,6 (± 0,25)
Consommation des administrations	24,5	7,1	3,1	3,2 (± 0,3)
Investissements productifs (1)	142,9	8,8	8,2	7,0 (± 1,0)
Investissements des administrations.....	34,7	13,5	7,4	9,25 (± 0,75)
Investissement logement.....	53,9	10,4	6,5	3,9 (± 0,3)
Exportation + solde des utilisations de service	145,9	6,9	10,7	9,1 (± 1,0)
Divers	25,8	»	»	»
	Francs.			
Consommation des ménages par tête.....	9.270	4,6	4,3	4,9 (± 0,25)

(1) Taux d'investissement productif : 1960, 13,9 ; 1965, 15,7 ; 1975, 18,5.

ANNEXE IX

LA RECHERCHE DE L'ÉQUILIBRE DE LA BALANCE DES PAIEMENTS AU COURS DU VI^e PLAN

I. — Les données initiales.

La poursuite de l'équilibre extérieur constitue l'un des objectifs les plus hasardeux du VI^e Plan : la réalisation de cet objectif dépend en effet tant de conditions propres à notre pays que de contraintes extérieures découlant de nos engagements internationaux, mais aussi de l'évolution économique des pays étrangers avec lesquels nous sommes en relation ; l'évolution future est donc au départ pleine d'aléas.

Si la poursuite de l'équilibre extérieur constitue un objectif hasardeux, c'est surtout l'un de ceux en fonction duquel la stratégie du Plan est élaborée, et aussi l'une des conditions de son efficacité : sans équilibre extérieur satisfaisant, l'édifice échafaudé en théorie serait vite lézardé.

1. — L'OUVERTURE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE SUR L'EXTÉRIEUR

Cette ouverture constitue une donnée fondamentale et irréversible, et l'évolution de l'économie de notre pays au point de vue de ses échanges extérieurs sera dominée par une concurrence internationale avivée. Cette concurrence internationale a déjà eu et devra avoir encore des conséquences favorables sur une restructuration industrielle et sur la mise en œuvre de techniques nouvelles.

La présence sur le marché extérieur est la condition du développement économique d'un pays dont l'espace géographique est limité ; l'option de l'ouverture de nos frontières ne peut donc être écartée.

Cependant, les conséquences peuvent en être très différentes selon les conditions de réalisation de coopération internationale, selon notamment que le Marché commun évolue dans le cadre de ses règles actuelles vers un approfondissement progressif, vers une étroite union économique, sociale et monétaire, ou vers un élargissement assoupli par l'entrée éventuelle de nouveaux adhérents, tels que la Grande-Bretagne, l'Irlande, le Danemark et la Norvège, notamment.

Il y a là, pour les conditions de réalisation du Plan, des incertitudes d'autant plus graves que, ainsi que le souligne le rapport de M. Morandat au nom du Conseil économique, approfondissement ou élargissement du Marché commun mettent en évidence la situation paradoxale d'une économie française prétendue planifiée, au sein d'une Communauté européenne faisant peu de place apparente à la programmation, ainsi que la situation ambiguë de la Communauté européenne envisageant d'accueillir en son sein la Grande-Bretagne dont l'économie britannique fondée sur l'observation de règles nationales privilégiées et spécifiques.

Quant à l'ouverture de l'économie française sur l'environnement international, actuellement réalisée par les accords du G. A. T. T. et par le Kennedy Round, il apparaît qu'elle est encore soumise aux aléas d'une politique tarifaire protectionniste aux Etats-Unis qui rend plus rude encore la compétition.

2. — LA SITUATION DE NOTRE COMMERCE EXTÉRIEUR

Avant même le début du VI^e Plan 1971-1975, les experts gouvernementaux avaient prévu pour le 1^{er} juillet 1970 l'équilibre de nos échanges extérieurs; si cet équilibre a pu être réalisé, par le freinage de la consommation intérieure, on doit dès l'abord en relever la faiblesse, car les tous derniers résultats connus, ceux du mois d'avril, par exemple, font réapparaître un déficit de nos échanges commerciaux. Aussi peut-on s'interroger sur le point de savoir si le redressement de notre balance n'était pas uniquement une conséquence de la dévaluation du franc et de la réévaluation du mark. Des réformes structurelles seront donc nécessaires pour aboutir à l'excédent recherché par le Plan.

En tout état de cause, les statistiques connues sur les résultats des trois premiers mois de l'année 1970 correspondent aux prévisions des experts; alors que la balance de nos échanges extérieurs avait été déficitaire en 1968 et de nouveau en 1969, la situation connue pour le premier trimestre de 1970 permet de conclure à une tendance au retour à l'équilibre, le taux de conversion des importations par les exportations étant de 93,2 % (1).

Selon les études actuellement poursuivies, le Ministère de l'Economie et des Finances prévoit pour l'année 1970 un taux de conversion de nos importations par nos exportations de 93,4 %, soit un léger suréquilibre.

Quant à nos finances extérieures, le redressement opéré ces derniers mois est en apparence satisfaisant puisque, au cours du premier trimestre 1970, le marché des changes a dégagé un excédent de 3.863 millions de francs (soit 695,6 millions de dollars). Cependant cet état de fait est la résultante d'éléments divers qui peuvent être provisoires et découler notamment des récents ajustements monétaires et du taux élevé de l'argent qui ont conduit des capitaux volages à se fixer provisoirement en France; ces résultats peuvent-ils être durables et se poursuivre au-delà d'une période qui connaît un strict contrôle des changes et au cours de laquelle le taux d'escompte élevé (actuellement 8 %), risque de peser, par la charge des intérêts qu'il implique, sur la balance des paiements.

II. — Les travaux préparatoires.

Le « compte de départ » établi par la simple extrapolation des tendances passées, c'est-à-dire dans des hypothèses conservatrices fondées sur le maintien de la structure traditionnelle de notre commerce extérieur, aboutit à une situation de déséquilibre. La capacité de financement de l'extérieur, en 1975 (c'est-à-dire l'excédent des ressources fournies à l'économie française — importations, etc. — sur les prélèvements opérés — exportations, etc.) ou encore le déficit présenté par notre balance des comptes est évaluée à 7,1 milliards de francs.

1. — LES TRAVAUX DU COMITÉ DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS

Les travaux du comité ont été basés sur l'hypothèse d'un croissance de 5,5 % de la P.I.B., différente de celle du compte de base.

Quant à sa méthode de travail, le Comité s'est fondé sur les résultats fournis pour 1975 par le modèle physico-financier, à partir d'un certain nombre d'hypothèses (certaines d'entre elles ayant fait l'objet de sa part de propositions de modification), mais dont aucune ne retient la nécessité de revoir la structure de nos échanges.

(1) Rappelons que le taux considéré comme correspondant à une balance commerciale équilibrée est de 93 %.

A. — Dans un premier temps, le Comité a recherché les contraintes qui pèseront sur l'exécution du VI^e Plan en matière de commerce extérieur.

I. — Certaines sont permanentes et tiennent à l'environnement international, les échanges extérieurs devant subir son influence au cours du VI^e Plan, plus largement qu'au cours du V^e Plan.

Ces contraintes portent sur la libéralisation des mouvements de marchandises, que le Comité a approuvé malgré certaines conséquences défavorables telles que la dégradation relative de nos échanges avec l'extérieur.

Une analyse par branche montre que la dégradation a été plus sensible en ce qui concerne le secteur des produits industriels que celui des produits de l'agriculture et du secteur énergétique.

Echanges de produits industriels.

	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS
1960-1964	5,2	17,5
1965-1967	8,3	8,8
1968	9,5	15,6
1969-1970	18,6	15,0

Le Comité des échanges extérieurs souligne que « nos échanges extérieurs n'ont pu connaître une telle dégradation que parce que la concurrence étrangère s'est exercée sur une économie française non compétitive et dont la croissance n'était pas suffisamment basée sur l'industrie », approuvant ainsi implicitement le choix réalisé en faveur d'une industrialisation plus poussée au cours du VI^e Plan.

Dressant le bilan de la contrainte que constitue notre récente conversion à une économie de concurrence, le Comité a souligné que la condition politique d'ouverture à la concurrence internationale est la compétitivité de l'ensemble de notre industrie, plutôt que des actions « ponctuelles » en faveur de telles ou telles exportations.

Concernant la participation française à l'effort international de solidarité, le Comité a retenu comme hypothèse de base que le volume de l'aide française extérieure restera en 1975 de l'ordre de 1 % du produit national, pourcentage atteint actuellement.

II. — Les contraintes financières en matière de finances extérieures pour le VI^e Plan peuvent être regroupées autour de plusieurs pôles :

1. La balance des paiements est présentée pour 1975 en équilibre, c'est-à-dire que la France n'aurait plus, au terme du VI^e Plan, besoin d'accroître ses réserves monétaires, tant publiques que privées, et qu'elles auront atteint un niveau satisfaisant au regard des besoins de trésorerie et des objectifs économiques et monétaires de notre pays. Le Comité a retenu la thèse selon laquelle le développement de la solidarité monétaire européenne permettrait d'abaisser le niveau des réserves souhaitables.

2. Les mouvements de capitaux. Le comité a souligné l'importance de leurs mouvements dans les deux sens au cours du VI^e Plan, tant à l'exportation, pour soutenir et développer nos ventes à l'étranger, qu'à l'importation, pour faciliter l'équilibre de la balance des paiements et assurer le financement de la croissance.

B. — *La recherche de l'équilibre.*

Selon le comité, l'équilibre de la balance des paiements ne pourrait être obtenu que par une action sur la balance des services et par une amélioration du solde commercial, au prix d'une politique d'exportation systématique des entreprises et l'octroi de plus grandes facilités de crédit.

Or l'ensemble des services privés et publics dégagerait un déficit important, de l'ordre de 370 millions de dollars. Pour assurer l'équilibre global recherché, il faudrait donc obtenir un substantiel excédent du solde des exportations et importations.

Concernant les services, on peut distinguer :

— les postes pour lesquels une *ligne tendancielle* paraît pouvoir être prolongée jusqu'en 1975. Il s'agit des frais accessoires sur marchandises, des services divers, des revenus du travail (transferts effectués par les travailleurs étrangers en France et les travailleurs français à l'étranger), des revenus du capital, des opérations gouvernementales (dépenses du Gouvernement français et dépenses des gouvernements étrangers).

— les postes pour lesquels des *préoccupations normatives* ont pris le pas sur la considération des tendances passées. Concernant le poste des transports, le comité, relevant la détérioration du poste Transports maritimes et fluviaux au cours des années récentes, a cependant envisagé que ce poste pourrait dégager au terme du VI^e Plan un léger excédent de 40 millions de dollars, sous réserve d'un effort de rénovation de la flotte (les autres transports, aériens, ferroviaires et routiers, présenteraient un excédent de l'ordre de 1.300 millions de francs en 1975).

Le poste « assurances » présenterait un faible déficit, de l'ordre de 20 millions de dollars.

Le poste « voyages » présenterait en 1975 un déficit qui pourrait être de l'ordre de 100 millions de dollars.

Les revenus de la recherche scientifique et technique pourraient dégager une dépense nette de 90 millions de dollars.

Le solde global envisagé pour les services publics et privés présenterait donc un déficit de 370 millions de dollars en 1975. En conséquence, l'équilibre de la balance des paiements ne pourrait être réalisé que par une *action importante sur le solde de nos échanges commerciaux* qui devrait atteindre 1.220 millions de dollars, alors que le compte de départ du modèle physico-financier donne seulement 600 millions de dollars, correspondant à un taux de couverture de 94 % environ en termes douaniers (le niveau d'équilibre avoisinant 93 %).

Malgré la modestie des résultats ainsi attendus, le Comité est préoccupé par le fait qu'un excédent des productions agricoles ne pourrait se réaliser qu'au prix d'une charge importante pour les finances publiques ; aussi le Comité s'est demandé si un meilleur approvisionnement du marché agricole ne devrait pas être recherché à partir de certaines productions nationales (1) ; pour les produits énergétiques, on noterait une forte augmentation du déficit, se montant à 12.024 millions en 1975, tenant compte de nos besoins d'importation et d'une diminution de nos exportations de produits pétroliers raffinés.

Il appartient donc aux produits industriels d'équilibrer la balance ; la projection tendancielle présente un excédent de 7.531 millions de francs, traduisant une progression des exportations (+ 9,4 %) sur la période 1971-1975.

Le Comité a souligné qu'une hausse attendue plus rapide des prix étrangers que des prix français ne pourrait avoir des résultats favorables sur notre solde commercial que dans la mesure où elle ne serait pas accompagnée d'un relâchement du comportement des industriels français.

(1) Par exemple la viande de porc.

Le rythme d'augmentation des importations industrielles retenu par le compte de départ est de 11,7 % de 1971 à 1975 pour une croissance de la P.I.B. de 5,4 %, ce qui aux yeux du Comité constitue une hypothèse optimiste, mais plausible.

Le Comité a chiffré à 4 milliards l'ampleur des progrès qu'il convient de réaliser au niveau des opérations sur marchandises pour que la balance des paiements puisse être équilibrée en 1975, ceci nécessitant une volonté particulière des entrepreneurs et un certain nombre d'actions de la part de l'Etat pour améliorer la compétitivité de l'appareil de production. Notamment, les investissements à l'étranger constituent, aux yeux du comité, un moyen privilégié de promotion de l'expansion de nos ventes sur les marchés extérieurs. Par ailleurs, l'incitation à l'exportation doit prendre appui sur des mesures générales, engageant l'ensemble de l'économie française, cette exigence étant de plus en plus impérative si le taux de croissance envisagé par le compte de départ doit être relevé ; cela postule notamment une rupture avec le comportement inflationniste de notre pays et la réalisation de progrès de productivité.

2. — L'AVIS FORMULÉ PAR LE CONSEIL ÉCONOMIQUE

Le Conseil économique a admis que notre économie ne pouvait plus se développer sans qu'il soit tenu compte de son ouverture sur l'extérieur.

Le Conseil économique, constatant que les propositions gouvernementales postulent la compétitivité des prix français, considère comme ambitieuse l'hypothèse formulée sur l'évolution des prix au cours du VI^e Plan, à savoir 1,7 % de hausse pour les prix industriels. Il craint par ailleurs que les experts du Plan aient minimisé l'importance des importations nécessaires à l'accroissement des investissements industriels nécessaires à l'accélération du taux d'industrialisation, et estime que le poids des importations risque de rendre difficile le maintien de l'équilibre de la balance commerciale. Ce maintien sera fonction de l'ampleur de la production des biens d'équipement et de consommation.

3. — LE RAPPORT GOUVERNEMENTAL SUR LES PRINCIPALES OPTIONS

Le rapport gouvernemental apprécie les conditions de réalisation de l'équilibre extérieur au cours de la période 1970-1975, à trois niveaux :

a) *L'équilibre général.*

Le Gouvernement estime nécessaire une reconstitution du montant de nos réserves afin d'amortir les fluctuations conjoncturelles. Le rapport sur les options évalue à 5 milliards de dollars le montant souhaitable des réserves nettes ; pour cette reconstitution, il retient une norme ambitieuse, à savoir l'obtention de cet excédent en début de plan, afin notamment d'exploiter sans tarder les avantages de la dévaluation.

b) *Les mouvements de capitaux.*

Le rapport ne fixe pas de norme en la matière pour la durée du VI^e Plan, il vise simplement un accroissement sensible des exportations et des importations de capitaux, compte tenu du fait que ce développement de telles exportations est nécessaire à l'équilibre général de la balance des paiements et accroît la sécurité des approvisionnements en matières premières et en énergie ; par contre, les entreprises risquent de souffrir d'une éventuelle insuffisance de ressources à long terme, ce qui milite en faveur d'une attitude favorable aux entrées de capitaux étrangers.

c) *Les échanges de services et la balance commerciale.*

Le rapport recommande un excédent modéré de la balance des paiements courants, de l'ordre de 1 milliard de dollars en 1975.

En matière de services, la poursuite de l'évolution actuelle conduirait à un déficit de 3,5 milliards de francs, considéré comme inacceptable. Aussi la recherche de l'équilibre doit-elle être effectuée spécialement dans le domaine des transports maritimes et celui des voyages.

Concernant les *transports maritimes*, la poursuite des tendances actuelles conduirait à un déficit de 2,5 milliards de francs, qu'il serait possible, grâce à des investissements importants, de ramener à 1,1 milliard.

Quant aux *voyages*, il s'agit d'éviter la poursuite et l'aggravation de la détérioration observée.

L'équilibre doit donc être recherché dans les *échanges de marchandises*, qui devraient dégager un solde commercial excédentaire de 10 milliards de francs, l'essentiel portant sur les échanges industriels, ce qui postule une industrialisation poussée et compétitive.

Ce solde commercial excédentaire implique un taux de couverture des importations (C. A. F.) par les exportations (F. O. B.) de 99 %.

La réalisation de ce solde excédentaire est liée à la compétitivité de nos prix. Or le Gouvernement a retenu la norme de 1,7 % pour la croissance de nos prix industriels, ce qui peut apparaître comme une hypothèse optimiste.

4. — LES INQUIÉTUDES DE LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU FINANCEMENT DU COMMISSARIAT AU PLAN.

Ces inquiétudes sont fondées sur le fait que l'excédent attendu de la balance des paiements, qui se monte à 5,5 milliards de francs, devrait faire place à un déficit envisagé par le compte de départ de 2,3 milliards. Cette différence, importante, de 7,8 milliards peut-elle être comblée par la réalisation des hypothèses formulées, à savoir une croissance moins rapide des prix français, et une augmentation des exportations plus forte que celle des importations ?

III. — **Éléments de décision.**

1. — L'INFLUENCE DU TAUX D'EXPANSION

Selon l'expérience française des dernières années, une croissance supplémentaire de la P. I. B. de 0,1 point entraîne une augmentation du taux des importations de 0,2 point.

On aboutirait par conséquent à une détérioration des échanges extérieurs si la croissance était recherchée par une relance de la demande.

Si par contre, cette croissance est obtenue par une augmentation de l'offre, consécutive à l'élargissement du tissu industriel et à un accroissement de la productivité, on peut tabler sur une amélioration du solde des échanges extérieurs, sous réserve d'une modification du comportement des entrepreneurs et des politiques économiques.

En tout état de cause, la traduction chiffrée est la suivante :

Equilibre extérieur pour les trois comptes envisagés.

	5,5 %	6 %	6,5 %
	(Milliards.)		
Capacité de financement en 1975....	— 4,5	— 0,5	+ 0,9
Dont :			
Etranger	— 9,3	— 5,5	— 4,1
Pays d'outre-mer.....	+ 4,8	+ 5,0	+ 5,0

Entre le compte de base à 6 % et le compte de transformations structurelles accélérées, à 6,5 %, le léger excédent de 0,5 milliard se transforme en un déficit de 0,9 milliard, imputable aux échanges avec l'étranger, du fait d'une augmentation des importations. La question est de savoir dans quelle mesure cette crainte est fondée et peut être écartée.

2. — LES POSSIBILITÉS DE RÉALISATION DE L'ÉQUILIBRE

La possibilité de réalisation de l'équilibre extérieur basée essentiellement sur une amélioration considérable de notre balance commerciale et une augmentation du taux de couverture suscite des inquiétudes fondées :

— sur la pression de la concurrence étrangère sur une économie française non compétitive, le niveau relatif de nos prix étant une des clés de l'opération ;

— sur l'insuffisante industrialisation de notre pays ; nos entreprises étant souvent mal préparées à affronter des unités de production plus puissantes l'objectif de l'industrialisation poussée du VI^e Plan sera-t-il réalisé ?

— sur l'ambition qui semble excessive de certains résultats attendus au niveau des échanges de services (transports maritimes, voyages) et de la balance commerciale si la projection dans l'avenir de celle des dernières années est envisagée au lieu et place des réformes nécessaires ;

— sur le pari hasardeux d'attendre pour les transports maritimes une amélioration qui ramènerait un déficit de 2,5 milliards à 1,1 milliard, alors que la part de la France en matière de transports maritimes est susceptible de baisse du fait de la lenteur de l'accroissement de la capacité de transport ;

— sur le poste voyages, qui concernent près de la moitié de l'ensemble des services, en raison de la détérioration observée au cours des dernières années ;

— sur le caractère utopique d'un excédent de 10 milliards de francs alors que les derniers résultats connus, ceux du mois d'avril, sont déficitaires, les importations ayant atteint 9,97 milliards de francs et les exportations 8,97 milliards de francs, soit un taux de couverture de 90 %. Ne serait-ce pas le signe que la dévaluation du franc et la réévaluation du mark commencent à épuiser leurs effets ?

Tout au contraire, la volonté de modifier la structure de notre commerce extérieur fondé trop largement sur l'exportation de matières premières, souvent subventionnées, et l'importation de biens d'équipement, comme de certaines matières premières qu'un effort de remplacement par des productions nationales remplacerait, clarifierait profondément les données de l'équilibre.

Un effort tenace et prolongé en matière de biens d'équipement, dont les machines-outils, du matériel de lavage et de manutention, de machines pour l'industrie alimentaire ou papetière, de machines de bureau, de matériel électronique, comme en matière de fibres textiles et papetières aurait un effet considérable sur l'équilibre, à condition de voir la clientèle française perdre une partie de son snobisme pour le matériel étranger, faute d'une concurrence française active.

3. — RECOMMANDATIONS POUR L'AMÉLIORATION DE LA BALANCE DES COMPTES

L'équilibre de la balance des paiements serait atteint dans des conditions plus satisfaisantes par le développement de productions françaises qui disposeraient ou seraient susceptibles de disposer d'un marché national, voire international, et qui se substitueraient en partie aux productions importées.

La Commission des Finances du Sénat ne peut donc qu'une fois de plus recommander, comme une nécessité, la mise en œuvre de ses propositions antérieures dont seules, celles sur l'industrie pétrolière et la chimie du pétrole, ont été effectivement écoutées.

Elle renvoie donc le Gouvernement aux documents ci-après qui fixaient la charte de ce qui devait être le moyen d'équilibrer de façon durable notre balance commerciale: rapports Sénat n° 75 du 10 décembre 1957, 114 du 25 juin 1959 et 41 du 10 novembre 1965 (annexe IV).

ANNEXE X

QUESTIONNAIRE

sur les aspects financiers des options du VI^e Plan adressé à M. le Ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire en vue de son audition par la Commission des Finances du Sénat.

1. Les derniers travaux sur les besoins de financement externe des différents secteurs de l'économie ont révélé une insuffisance globale, supérieure à 4 milliards de francs en 1975, des ressources.

Quelles solutions le Gouvernement envisage-t-il pour remédier à cette situation, tant du point de vue des emplois (par exemple : excès des dépenses publiques de transfert et des investissements dans le secteur tertiaire) que des ressources (possibilités et moyens d'augmenter l'épargne globale et, surtout, l'épargne à long et moyen terme) ?

2. L'hypothèse retenue finalement par le Gouvernement d'une évolution des prix français au rythme de 2,5 % par an semble précaire, compte tenu de l'évolution passée, et même présente, et du comportement inflationniste des agents économiques.

A partir de quels éléments peut-on justifier le choix d'un tel taux et quels moyens le Gouvernement entend-il mettre en œuvre pour faire qu'il soit réalisé ?

3. Les distorsions dans le taux d'accroissement des revenus des différentes catégories sociales (salariés, entrepreneurs individuels, agriculteurs) vous paraissent-elles compatibles avec l'option en faveur d'une plus grande solidarité entre les Français ?

Quelles solutions le Gouvernement entend-il adopter pour réduire les effets de ces distorsions, voire ces distorsions elles-mêmes ? Le Gouvernement entend-il utiliser la fiscalité à cet effet ? Dans quelle mesure ? Et selon quelles orientations ?

D'une façon plus générale, quels seraient les moyens à mettre en œuvre pour réaliser une véritable politique des revenus ?

4. Les problèmes de l'équilibre financier des régimes sociaux doivent, dans une projection tendancielle, s'aggraver nettement au cours du VI^e Plan.

Le Gouvernement a énuméré un certain nombre de mesures propres à remédier à cette mutation, sans arrêter encore ses choix.

N'est-il pas possible de connaître dès maintenant l'évaluation des économies ou des recettes nouvelles correspondant aux différentes mesures envisagées ?

5. Les options du VI^e Plan prévoient à la fois un développement important des équipements collectifs et l'arrêt de la croissance de la pression fiscale étatique et locale.

Les collectivités locales, sur qui pèse une partie considérable de la charge financière de réalisation de ces équipements, paraissent-elles au Gouvernement en mesure d'y faire face dans ces conditions, sans une progression plus rapide qu'actuellement du montant des subventions de l'Etat ? Cette dernière progression ne risque-t-elle pas de compromettre l'équilibre rigoureux des finances publiques, jugé indispensable par le Gouvernement ?

Le projet de VI^e Plan contiendra-t-il un exposé complet et réaliste sur la répartition des charges entre l'Etat et les collectivités locales et sur les moyens financiers qui seront effectivement mis à leur disposition pour réaliser les tâches que le Plan leur assigne ?

6. L'hypothèse du Gouvernement en faveur d'une diminution sensible du taux d'intérêt de l'argent d'ici à 1975 n'est-elle pas précaire ?

Dans le cas où cette diminution ne se réaliserait pas, quelles mesures le Gouvernement envisage-t-il pour assurer un financement des investissements tel que les objectifs du Plan soient atteints ?

7. Les charges financières assumées par l'Etat au bénéfice de certaines entreprises publiques sont considérables.

Quelle est la justification aux yeux du Gouvernement de ces charges ? Quelles mesures sont envisagées pour en réduire l'importance ?

8. Il résulte du rapport que les options, comme la réalisation ultérieure, du VI^e Plan, dépendent dans une large mesure de la politique financière des pouvoirs publics.

Au moment où les travaux préparatoires sur le budget de 1971 semblent révéler une évolution très défavorable des crédits d'investissement, on peut s'interroger sur la « fiabilité » de l'option en faveur d'un développement important des équipements collectifs.

A cet égard, ne paraît-il pas indispensable au Gouvernement que des liaisons réelles soient mises sur pied pour assurer la concordance entre les budgets annuels et les plans quinquennaux ?

Quelles mesures le Ministre responsable de la planification française envisage-t-il de présenter dans le projet de VI^e Plan pour assurer cette concordance, notamment en ce qui concerne la règle de l'annualité et la rationalisation des choix budgétaires ?

9. Les options du VI^e Plan comportent un certain nombre de choix ou d'implications fiscaux, qui auront leur influence sur la réalisation des objectifs fixés à la nation.

A cet égard :

a) Dans quelle mesure et selon quels moyens le Gouvernement envisage-t-il de modifier la répartition actuelle des ressources fiscales entre impôts directs et impôts indirects ?

b) Quelles sont les orientations générales d'une réforme complète de l'imposition des revenus qui paraissent au Gouvernement les plus propres à répondre aux actuelles options du VI^e Plan ?

c) Comment la réforme du régime de la patente peut-elle satisfaire à la fois les besoins des entreprises industrielles et commerciales et les besoins des collectivités locales, tels que ces besoins sont définis dans les actuelles options ?

d) Le rapport gouvernemental (p. 119, 4^e alinéa, dernière ligne) parle de faire porter la fiscalité immobilière sur la « détention des biens elle-même ». Quelles précisions peut-on donner sur les modalités de l'imposition en question ?

e) Le Gouvernement envisage-t-il de prendre des mesures favorisant la réévaluation des bilans ?

10. *Finances et commerce extérieurs.*

a) Le rapport sur les options indique que « la condition fondamentale de l'équilibre se trouve dans les échanges de marchandises » et qu'« il est nécessaire de dégager en 1975 un solde commercial excédentaire de l'ordre de 10 milliards de francs courants dont l'essentiel porte sur nos échanges industriels ».

Quelles sont les perspectives et les moyens, qu'il est prévu de mettre en œuvre, qui justifient une hypothèse aussi hardie ?

b) La réalisation de l'équilibre serait également fonction du solde des services. Mais les résultats attendus en matière de transports maritimes et de tourisme n'apparaissent-ils pas trop optimistes ?

c) Plus généralement, la recherche de l'équilibre extérieur ne postule-t-elle pas de profondes mutations structurelles de l'économie, notamment en matière industrielle, afin de combler les vides de certains créneaux de notre commerce extérieur, ainsi que la création et la participation des grandes entreprises à un réseau commercial à l'étranger ?

Quelles restructurations sont souhaitées par le Gouvernement ? Quelle est sa position à l'égard d'éventuelles intégrations transnationales ?

11. Le développement économique des régions françaises demeurant une des options du Plan, quelles mesures sont envisagées pour faciliter et accroître le rôle des sociétés de développement régional dans la collecte de l'épargne et le financement des investissements ?

12. Quel est l'effort financier prévu au VI^e Plan pour la recherche scientifique ? Une harmonisation et une redistribution des efforts des différents organismes chargés de la recherche sont-elles envisagées ? Le Gouvernement est-il en mesure d'en donner les orientations et d'indiquer les délais dans lesquels une réforme pourrait aboutir dans ce domaine ?

ANNEXE XI

EXPOSE

de M. le Ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire devant la Commission des Finances du Sénat (23 juin 1970) en réponse au questionnaire qui lui avait été adressé (1).

Monsieur le Président, Messieurs,

Vous m'avez fait parvenir un questionnaire très détaillé et je comprends que vous n'attendez pas de moi un exposé général, mais une réponse à ces questions, qui sont assurément de très grande importance tant pour la compréhension du VI^e Plan que pour sa réalisation.

Je n'y répondrai pas, hélas, avec la précision que vous souhaitez et à laquelle vous êtes accoutumés dans vos travaux. D'abord, je craindrais de n'avoir pas assez des quelques heures que nous pouvons y consacrer aujourd'hui. Ensuite, et surtout, nous devons nous persuader que le vote que le Gouvernement vous demande concerne les grandes options et non le Plan lui-même qui sera présenté au Parlement l'année prochaine. De nombreuses études seront encore nécessaires tant pour concrétiser les options que pour mieux préciser les conditions de leur réalisation.

Or, c'est bien ce dernier aspect du Plan, aspect singulièrement important il est vrai, qui intéresse votre commission et je ne me déroberai pas malgré la complexité.

Je me permettrai cependant, pour ordonner la discussion, de regrouper les questions que vous m'avez posées en six parties.

Les cinq premières représentent effectivement les cinq conditions fondamentales de l'expansion dans la stabilité que la France doit absolument réaliser si elle entend se compter au nombre des pays véritablement libres de leur destin.

Ces cinq conditions largement interdépendantes les unes des autres sont :

- la stabilité des prix ;
- l'équilibre des finances publiques ;
- l'équilibre de la balance des paiements ;
- l'équilibre entre l'épargne et l'investissement et l'équilibre de l'emploi sans lequel la satisfaction des quatre premières conditions risquerait d'être vouée à de sérieuses déconvenues.

La sixième partie de mon intervention traitera, à votre demande, d'un problème particulier, mais lui aussi très important, celui des relations entre le Plan et le budget de l'Etat.

I. — Je veux d'abord parler des objectifs en matière d'évolution des prix. Ils font l'objet de votre deuxième question.

Le Gouvernement a finalement retenu comme hypothèse une évolution générale des prix au rythme de 2,5 % par an dont 1,7 % pour les prix des produits

(1) Voir annexe X.

industriels. Cette hypothèse est effectivement difficile à croire alors que depuis vingt-cinq ans, on n'est jamais parvenu à ce résultat et qu'il n'a été approché qu'en 1965, 1966 et 1967.

Le Gouvernement est conscient de la difficulté, mais il juge cet objectif fondamental pour la réalisation du VI^e Plan.

M. Giscard d'Estaing disait l'autre jour à la tribune de la Chambre que si entre tous les pays de l'O. C. D. E. la France s'est classée deuxième après le Japon pour l'expansion entre 1960 et 1969, et encore, loin derrière, elle s'est classée également deuxième toujours après le Japon, mais beaucoup plus près derrière, en ce qui concerne la hausse des prix.

La France doit renoncer définitivement à retrouver périodiquement la compétitivité de son économie grâce à des ajustements monétaires. La stabilité de notre monnaie et la compétitivité de notre économie impliquent donc — ayant sans esprit de retour ouvert notre économie sur l'extérieur — que nous limitons la hausse des prix dans la limite que nos principaux partenaires commerciaux s'assignent. Or ceux-ci ne veulent pas pour les cinq années à venir envisager une hausse des prix à la consommation dépassant 2,5 à 3 % et certains retiennent des hypothèses de hausse des prix comprises entre 2 et 2,5 %.

Pour parvenir à ce résultat, le Gouvernement a fait quatre hypothèses :

— Il a d'abord admis que l'évolution des prix des produits industriels s'alignerait sur celle des prix du marché international, et l'expérience confirme cette hypothèse ;

— Il a ensuite envisagé pour les produits et services des secteurs de notre économie qui sont protégés face au marché international que les gains substantiels de productivité attendus se répercuteraient sur les prix. C'est un pari, mais qui peut être gagné si la politique de concurrence et de réforme de structure porte ses fruits.

— Cette hausse des prix correspond encore à une certaine hausse des salaires de 7 à 7,5 % par an en moyenne. Au-delà, la pression des charges salariales est trop forte pour permettre aux gains de productivité de compenser la hausse des charges salariales sans hausse des prix.

— Le Gouvernement envisage enfin que la stabilité de la pression fiscale lui permettra de baisser la T. V. A. et de provoquer ainsi une action stabilisation des prix.

Ces hypothèses, en fin de compte, sont difficiles à satisfaire ; elles ne sont pas hasardeuses. Pour parvenir à ce résultat, il y a une politique active des prix et de la concurrence à mettre en œuvre, une politique de liberté vis-à-vis des secteurs naturellement exposés à la concurrence, une politique d'encouragement à la concurrence et, si besoin est, de contrôle des prix vis-à-vis des secteurs naturellement ou traditionnellement protégés contre elle.

II. — La deuxième condition de succès du VI^e Plan — vous le savez bien puisque vous m'avez posé une question à ce sujet — concerne *l'équilibre de la balance des paiements* et même un léger excédent de nature à permettre à notre pays de reconstituer nos réserves à hauteur de cinq milliards de dollars environ.

Ceci implique, pour y parvenir, de viser, au terme du Plan, un excédent modéré de la balance des paiements courants de l'ordre de 1 milliard de dollars que nous ne pouvons évidemment obtenir que par un effort substantiel du côté des exportations, car nous avons décidé, sans esprit de retour, d'ouvrir notre économie sur l'extérieur.

Cet objectif peut paraître difficile à réaliser assurément. Les résultats du V^e Plan, à considérer le solde de nos échanges, ne sont pas très encourageants. Encore que l'accroissement de nos exportations ait été remarquable.

Je crois que cet objectif n'est pas inaccessible, même s'il suppose un effort important du côté des échanges de services aussi bien que du côté des échanges de marchandises.

Vous savez que l'équilibre de nos échanges de services s'est constamment dégradé depuis une décennie.

A ce stade de la préparation du Plan, il n'a pas été possible d'étudier tous les postes où une intervention des pouvoirs publics était possible et susceptible d'apporter des améliorations de notre balance.

Deux postes ont fait l'objet d'une estimation un peu fouillée des politiques possibles : les transports maritimes et le tourisme.

Les frets maritimes et les coûts accessoires ont fait apparaître un déficit en accroissement continu : 120 millions de dollars en 1966, 148 millions en 1967, 200 en 1968.

A l'horizon de 1975, on peut calculer que le déficit tendanciel pourrait doubler et dépasser 400 millions de dollars.

Les travaux menés par les instances professionnelles montrent qu'il est possible de le ramener à 195 millions de dollars. Les représentants de la profession et de l'administration ont calculé que pour atteindre ce résultat, il était nécessaire de mettre en œuvre un programme d'investissements de 7 à 8 milliards de francs, représentant en tonnage un taux annuel de progression de l'ordre de 10 % accompagné d'une rationalisation des structures et de l'exploitation de la flotte.

En ce qui concerne le tourisme, qui constitue le poste le plus important par les masses concernées, les perspectives sont moins précises : le déficit tendanciel semblerait devoir être important. Le Gouvernement estime que l'équilibre pourra être atteint en 1975. A ce sujet, on peut faire valoir d'une part que l'équipement hôtelier de Paris prévu au V^e Plan ne sera disponible qu'au cours du VI^e ; d'autre part, des investisseurs étrangers commencent à investir dans ce secteur. Liés à des agences de voyages internationales, ils assureront le remplissage de leurs installations. Enfin, la promotion commerciale que le Gouvernement a retenu comme option principale du VI^e Plan et la poursuite des grands aménagements entrepris devraient permettre à la France de retrouver une balance touristique équilibrée, à condition, bien sûr, que nos prix restent compétitifs.

Les politiques à mettre en cause dans le domaine des échanges de services peuvent ralentir, mais non renverser la tendance à leur détérioration qui, du reste, est normale pour un pays développé faisant notamment largement appel à l'immigration étrangère.

La condition de l'équilibre de la balance des paiements se trouve donc *dans les échanges de marchandises*.

Vous avez observé qu'un solde commercial excédentaire de l'ordre de 10 milliards de francs (1,8 milliard de dollars) était nécessaire.

C'est, bien entendu, une première approximation qui devra être revue dans la deuxième phase de préparation du Plan.

Ici encore, c'est une perspective ambitieuse mais qui n'est pas irréalisable. Elle s'appuie sur une évolution des prix relatifs favorable à la France que l'ajustement monétaire de 1969 nous permet de retenir.

Elle suppose que *la détérioration continue des échanges industriels observée depuis 1959 soit arrêtée et renversée*. En 1959, dans les termes de la comptabilité nationale, le taux de couverture pour les produits industriels était de 174,3 % ; il tombait à 114 en 1964, 106 en 1968. L'équilibre recherché pour 1975 suppose un taux de couverture de 108,5 %. Je ne crois pas cette perspective inaccessible. Les perspectives plus modestes et assez tandanciennes présentées par les experts du Plan aux industriels ont été jugées plutôt prudentes par les industriels et il est apparu notamment que les industries mécaniques pourraient assurer un meilleur approvisionnement du marché national et exporter davantage.

En ce qui concerne les produits agricoles et ceux des industries agricoles et alimentaires on ne s'est pas écarté dans les prévisions de la tendance actuelle. Cependant, il est possible d'améliorer le solde de leurs échanges en agissant notamment

sur les tourteaux dont 75 % sont importés de la zone dollar et sur la viande porcine. Une partie des tourteaux importés pourrait être remplacée par des produits des industries pétrolières et chimiques. La France, qui, dans la tendance actuelle, sera importatrice de viandes de porcs, pourrait facilement satisfaire à ses besoins et exporter dans de bonnes conditions de compétitivité. Une autre activité, dont le déficit approchera 100 millions de dollars en 1975 et qui pourrait être redressée, est la pêche.

Ces perspectives de commerce extérieur requièrent évidemment une évolution générale satisfaisante des prix et de la compétitivité de l'économie française, mais également une politique active au niveau des branches industrielles et agricoles.

Cette politique qui, vous le savez, exclut aujourd'hui toute aide directe à l'exportation, fera l'objet d'études plus poussées, lors de la seconde phase des travaux de préparation du Plan. Je puis cependant vous indiquer que l'attention devra être portée sur les *crédits à l'exportation* pour lesquels il faut parvenir à une harmonisation européenne chargée qui soit — plus que la convention de Berne — respectée par tous et sur les *investissements à l'étranger* pour lesquels il faut un accroissement sensible surtout en ce qui concerne les investissements commerciaux.

Je suis convaincu, au demeurant, que l'équilibre de nos échanges commerciaux passe aussi par l'effort commercial des entreprises françaises sur leur propre marché. Il est curieux et affligeant de constater à cet égard que les entreprises étrangères font montre, en France, d'un dynamisme commercial bien supérieur aux entreprises françaises qui continuent de se comporter comme si elles bénéficiaient d'un marché protégé.

III. — La troisième condition pour réaliser une croissance la plus forte possible dans la stabilité est *l'équilibre des finances publiques*. Il ne s'agit pas de notre part d'une position doctrinale, mais d'une exigence de bonne gestion fondée sur la constatation que la demande de capitaux est telle que l'épargne ne parvient pas à financer à la fois les besoins des entreprises, des ménages et des collectivités publiques.

Par voie de conséquence, si la demande de capitaux se relâchait, le Gouvernement n'hésiterait pas à utiliser la politique budgétaire pour relancer l'économie.

Cet équilibre est conçu globalement, bien sûr, et un écart limité de part et d'autre n'est d'ailleurs pas exclu.

Qu'est-ce à dire, sinon que l'Etat doit prendre sa part d'un financement de la Sécurité sociale et des équipements publics dont la responsabilité appartient ou a été confiée aux collectivités locales et qu'il doit être vigilant vis-à-vis des interventions économiques.

1. En ce qui concerne *la Sécurité sociale*, les travaux du Commissariat général du Plan ont conduit à estimer de la façon suivante les besoins de financement du système de sécurité sociale en 1975 :

- la Caisse nationale-vieillesse aurait un déficit de 3 milliards environ ;
- la Caisse nationale-maladie aurait un déficit de 9 à 10 milliards ;
- les régimes sociaux et autonomes, dont le régime agricole, connaîtraient un déficit de 2 milliards ;
- en regard, la Caisse nationale d'allocations familiales pourrait avoir un excédent de 5 milliards, soit un déficit global de 9 à 10 milliards de francs en 1975.

Il est clair que ces chiffres doivent être corrigés, notamment ceux qui concernent les allocations familiales à la lumière des engagements pris par le Gouvernement au Conseil économique et social et à l'Assemblée Nationale.

Le Gouvernement a retenu pour le VI^e Plan deux hypothèses de croissance de la masse globale des prestations, d'une part, une croissance de 44 % en valeur réelle correspondant à l'évolution tendancielle, d'autre part, une croissance de 42 % un peu moins rapide.

Dans ces deux hypothèses, le Gouvernement prend en considération deux éléments nouveaux : en premier lieu, l'octroi de prestations supplémentaires à

concurrence de 4 à 5 milliards en faveur notamment des personnes âgées, des handicapés et des familles; en second lieu, des économies d'un montant équivalent à réaliser dans le fonctionnement du système d'assurance-maladie et dont votre Assemblée aura l'occasion de débattre quand elle examinera le projet de réforme hospitalière.

Dans cette perspective, le rééquilibrage d'ensemble du système de Sécurité sociale supposerait, sans que la position qui sera finalement arrêtée, puisse être d'ores et déjà prévisée, que des points de cotisations actuellement perçus au profit de la Caisse nationale d'allocations familiales soient transférés à la Caisse nationale vieillesse et, éventuellement, à la Caisse nationale d'assurance-maladie.

Pour le surplus des moyens de financement à dégager, l'option reste ouverte entre diverses combinaisons possibles des trois formules suivantes :

— la première fait appel à des cotisations supplémentaires pour l'assurance-vieillesse du régime général et surtout pour l'assurance-maladie de ce même régime. Ces cotisations supplémentaires pourraient d'ailleurs être assises soit sur les salaires plafonnés, soit sur la part hors-plafond de ces mêmes salaires. On calcule que, dans le premier cas, un point de cotisation supplémentaire produirait 2,4 milliards de francs en 1975. Dans le second, un point produirait 600 millions.

On peut songer aussi, pour la couverture de déficit de l'assurance-maladie, à une cotisation des retraités du régime général dont l'avantage dépasse le niveau minimum qui rapporterait, au taux de 2,5 %, 900 millions de francs.

— la seconde formule consiste à accroître le ticket modérateur à partir d'un certain niveau de revenu.

Cette formule n'est pas acceptée également, et c'est bien normal, par les assurés sociaux. Appliquée à tous, elle produirait une économie de 1 milliard de francs environ. Appliquée uniquement aux assurés dont le salaire dépasse le double du plafond, elle ne produirait qu'une économie de 200 millions de francs.

— La troisième consiste à faire appel à un concours accru du budget de l'Etat. Il est logique de financer par des ressources budgétaires les charges qui ressortissent principalement de l'assistance. La sécurité sociale concourt au financement de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité. On envisage de l'en décharger. Une budgétisation importante nécessiterait de toute façon, des impôts supplémentaires.

Le Gouvernement n'a pas encore pris partie sur l'une ou l'autre de ces formules. Il n'exclut pas un déplafonnement limité. Mais tout ceci exigera encore des études approfondies et des entretiens nombreux avec tous les partenaires sociaux.

2. Vous vous êtes interrogés aussi sur les conséquences que pourrait avoir sur les *finances locales* le double parti pris de stabiliser la pression fiscale, tout en prévoyant un développement important des équipements publics.

Je veux vous rassurer : la stabilité de la pression fiscale doit s'entendre aussi bien pour les impôts locaux que pour les impôts d'Etat.

Des réflexions très approfondies ont eu lieu au Commissariat général du Plan au sujet des finances locales. Vous le savez bien, puisque vous avez entendu M. Maurice Pérouse, Directeur général de la Caisse des dépôts, qui préside l'intergroupe qui se penche sur le financement des collectivités locales.

Pour atteindre ces objectifs d'équipements publics, pour la réalisation desquels les collectivités locales ont une responsabilité importante, je crois qu'il est possible d'envisager que dans les limites d'une stabilité de la pression fiscale, les ressources locales s'accroissent plus vite que les ressources nationales.

D'une certaine façon, cela dépendra en partie de l'assiette des impôts choisis et je ne saurais trop souligner le bénéfice qu'ont retiré les collectivités locales de la réforme de la fiscalité indirecte.

Je voudrais, à cette occasion, vous citer quelques chiffres. En 1967, les recettes produites par la taxe locale s'étaient élevées à 6 milliards 175 millions de francs,

alors que la part locale de la taxe sur les salaires aurait représenté, cette année-là, 6 milliards 834 millions de francs. Or, en 1968, première année de mise en application de la réforme, la part locale de la taxe sur les salaires a rapporté 7 milliards 253 millions de francs (soit 17,5 % d'accroissement) aux collectivités locales, alors que l'ancienne taxe locale ne leur aurait procuré que 6 milliards 546 millions (soit un accroissement de 6 % seulement).

En 1969, la contribution financière faite aux collectivités locales sur le produit fictif de la taxe sur les salaires (qui a été supprimée presque intégralement à la fin de 1969) s'est accrue de 14 % ; en 1970, elle sera augmentée une fois encore de 13 %. Au total, en l'espace de trois ans, les dotations fiscales des collectivités locales au titre des contributions indirectes auront augmenté de 50 %. Ce résultat montre bien *l'effort de transfert de ressources que l'Etat a réalisé à leur bénéfice* et qu'il poursuivra, car, il y a fort à penser que la base de cette contribution aux ressources financières des collectivités locales évoluera plus vite que la base de l'ensemble des autres impôts.

Nous devons aussi porter une attention particulière aux communes urbaines qui ont les besoins financiers les plus aigus : les dispositions fiscales de la loi d'orientation foncière de décembre 1967 créant la taxe locale d'équipement et prévoyant, pour un proche avenir, un impôt foncier plus étendu sous la forme d'une taxe d'urbanisation, apportent de substantielles ressources financières aux collectivités.

Peut-être faudrait-il aller plus loin dans cette voie et envisager la création d'un impôt foncier sur les terrains urbanisables qui serait assis sur la valeur vénale déclarée par le propriétaire. Une autre formule consisterait à modifier les contributions foncières des propriétés non bâties et à en améliorer l'assiette. Le Gouvernement, vous le savez, étudie attentivement ces propositions et c'est à cela qu'il a voulu faire allusion en envisageant, comme vous l'avez noté, de faire porter la fiscalité immobilière sur la détention des biens elle-même.

Il y a beaucoup d'autres problèmes concernant les impôts locaux et notamment les impôts directs. Je ne puis, aujourd'hui, les aborder tous.

Je voudrais pourtant dire un mot des dépenses des collectivités locales : connaissant votre expérience en ces domaines, j'imagine que vous êtes tentés de dire que la croissance des ressources des collectivités locales risque, au cours du VI^e Plan, d'être insuffisante pour suivre celle des charges. L'évolution des charges des collectivités locales est un problème important du VI^e Plan. Une commission spéciale, présidée par M. le député Pianta, a été constituée pour l'étudier et ses conclusions ne manqueront pas d'inspirer le rapport sur le plan lui-même.

Je sais que de nombreuses récriminations se sont élevées contre la diminution de la part relative des subventions dans le financement des dépenses d'équipement. En fait, cette diminution n'est qu'apparente, car de nombreux équipements autrefois subventionnés ont été pris en charge par l'Etat, comme c'est le cas notamment pour l'équipement de l'enseignement du second degré et les ports maritimes. Si les corrections nécessaires sont faites, on constate qu'en 1967 les subventions de l'Etat financèrent 28,7 % des équipements des collectivités locales contre 27,9 en 1962.

Cette constatation rassurante ne supprime cependant pas les critiques que l'on peut formuler à l'encontre du système de subventions — et de prêts — qui devra être grandement amélioré. Je ne puis insister trop sur ces points, qui sont très importants, il est vrai, mais qui méritent encore un examen très approfondi.

3. A propos de l'équilibre des finances publiques, vous m'avez interrogé sur les *subventions à l'économie*. Vous avez cité celles qui concernent les grandes entreprises publiques, mais l'agriculture aussi bénéficie d'un montant important de subventions.

Vous avez raison d'en souligner l'importance et de vous interroger sur leur justification.

Dans les dépenses totales des administrations, les subventions à l'économie représentent 7,8 %, contre 8,7 % aux dépenses militaires, 43 % aux transferts de revenus et 40,5 % aux services publics collectifs.

Il est aujourd'hui difficile d'indiquer l'importance relative qu'il convient d'accorder à ces dépenses dans le VI^e Plan. Mais elle devra être plus faible si l'on veut développer les équipements publics et assurer sans accroissement de la pression fiscale l'équilibre budgétaire.

Vous m'avez interrogé à ce sujet sur l'effort financier prévu au VI^e Plan pour la recherche scientifique ? Voilà assurément un secteur où nous avons dépensé beaucoup d'argent, sans doute, avec des résultats impressionnants — le monde entier le reconnaît — mais avec des retombées économiques insuffisantes. C'est pourquoi le Gouvernement entend bien donner la priorité à la recherche technologique susceptible d'applications industrielles à brefs délais. Il n'y a pas de réforme technique à faire dans ce domaine. Nous avons une organisation adéquate des procédures adaptées des laboratoires et des entreprises techniquement valables. Il suffit de leur donner les moyens financiers pour se lancer dans l'innovation, la valoriser, l'industrialiser et la diffuser. Mais nous ne pourrions leur donner ces moyens que si nous évitons par ailleurs de distribuer beaucoup d'argent dans des entreprises prestigieuses mais moins efficaces ou dans des recherches intéressantes, mais trop désintéressées pour les moyens dont nous disposons.

L'effort financier prévu au VI^e Plan pour la recherche dépendra beaucoup des entreprises elles-mêmes car, selon notre procédure, l'aide de l'Etat est conditionnée par l'effort de financement entrepris par les firmes industrielles et du même montant que celui qu'elles sont disposées à engager. C'est dire qu'il est difficile à estimer de façon précise à ce stade de la préparation du Plan.

Cette observation me conduit naturellement à évoquer maintenant la quatrième condition d'une croissance faite dans la stabilité, vous vous en êtes inquiétés vous-mêmes : l'équilibre entre l'épargne et l'investissement.

IV. — Le problème du financement des *investissements productifs* est assurément un des plus importants mais aussi un des plus ardues à résoudre, surtout si l'on veut éviter l'inflation par le crédit.

A ce stade de la préparation du Plan, il y a encore de nombreuses incertitudes et la conjoncture financière actuelle les renforce plutôt qu'elle ne les atténue.

L'expansion en elle-même, et l'amélioration de la productivité devraient permettre aux entreprises de maintenir un taux d'autofinancement satisfaisant, à peu près équivalent soit de 70 à 72 %, à celui des dernières années.

Les besoins de capitaux extérieurs seront cependant très importants. Ils entrent en concurrence avec d'autres besoins tels les équipements collectifs à caractère social et l'habitation. Ils ne peuvent être satisfaits que par une augmentation de l'épargne.

Le développement de l'épargne a retenu l'attention du Gouvernement. Un point est certain : le moyen le plus efficace de susciter et de maintenir un fort courant d'épargne est une monnaie stable. Beaucoup a été fait en faveur de l'épargne au cours du V^e Plan. Le Gouvernement s'efforcera de développer cette action et d'encourager l'épargne à long terme des ménages par une rémunération adéquate des placements de cette nature. Le ministre de l'économie et des finances prépare à cet égard un nouveau train de mesures.

A côté du développement de l'épargne, il faut compter sur une amélioration et une expansion du marché financier.

Il faudra notamment améliorer les circuits de financement et ouvrir les meilleurs d'entre eux aux investissements productifs, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui. J'ai eu l'occasion de vous dire le rôle que l'I. D. I. devrait jouer à cet égard, notamment au bénéfice des moyennes et petites entreprises.

Vous avez eu raison d'appeler mon attention sur les sociétés de développement régional qui ont joué un rôle important à cet égard. Le montant des crédits qu'elles ont accordé au cours des cinq dernières années se monte à 1.160 millions de francs. Le montant des émissions prévues par elles en 1970 est de 360 millions de francs. Il faut savoir aussi qu'elles bénéficient d'importantes bonifications d'intérêts et d'une inscription privilégiée au calendrier des émissions d'emprunts.

En ce qui concerne les taux d'intérêt, il faut espérer que leur niveau présent ne se prolonge pas tout au long de la période du VI^e Plan.

S'il en était autrement, on devrait envisager, soit la révision de certains objectifs du Plan, soit le recours à des procédures particulières, telle l'indexation des emprunts, qui comporte pourtant plus d'inconvénients que d'avantages et que, pour cette raison, le Gouvernement n'a pas retenu.

Il faut compter enfin sur une expansion du marché financier. Selon les premières estimations, il conviendrait qu'elle permette de doubler la collecte des capitaux en six ans (de 1969 à 1975), soit un taux d'accroissement de l'ordre de 12 % par an. Le développement nécessaire du marché financier peut susciter quelques doutes quand on constate sa relative stagnation entre 1965 et 1969 et quand on constate la chute actuelle des bourses mondiales. Mais il n'est pas hors de portée si l'on se rappelle que son essor a été de 14 % par an de moyenne entre 1959 et 1965.

V. — Il y a une cinquième condition à la réalisation du VI^e Plan : c'est L'ÉQUILIBRE DE L'EMPLOI et je suis, pour ma part, convaincu qu'il ne sert de rien de tenir les prix, d'équilibrer la balance des paiements, le budget, l'épargne et l'investissement si, pendant le même temps, le chômage s'installe dans la vie économique.

Le Gouvernement a conçu et mis au point les options du VI^e Plan dans cet esprit et n'admet pas de fonder la réalisation des grands équilibres sur un volant de chômage. Les prévisions, à cet égard, sont établies sur le taux d'occupation de la population active de 98,5 % qui correspond à peu près au plein emploi.

Mais je conçois que vous vous interrogiez sur l'évolution qui a été retenue en matière de revenus, en liaison avec les grands équilibres économiques mais aussi et surtout avec la grande ambition de solidarité qui caractérisera le VI^e Plan.

Vous avez constaté que le compte de base annexé au rapport sur les grandes options donnait des indications d'évolution de revenus par tête. Je tiens à affirmer que ces indications ne représentent en aucune façon une option gouvernementale.

Le Gouvernement n'a pas renoncé à une politique des revenus, mais, outre qu'il pense que les partenaires sociaux doivent d'abord s'accorder entre eux, il préfère s'attacher d'abord, puisqu'il en a les moyens réglementaires, à accroître le revenu des plus défavorisés, qu'ils soient actifs ou inactifs, quel que soit leur secteur d'activité, fussent-ils salariés de l'industrie, agriculteurs, artisans ou commerçants.

Parmi les objectifs retenus à cet égard, est prévue la revalorisation des revenus des personnes âgées et des agriculteurs les moins favorisés. En ce qui concerne les salariés, la loi du 2 janvier 1970 créant le S.M.I.C. a prévu l'établissement d'une programmation à moyen terme ou salaire minimum de croissance. Le Gouvernement s'engagera à éviter que l'écart se creuse entre l'évolution du S.M.I.C. et celle du salaire moyen.

D'une façon générale, il ne fait aucun doute qu'une politique concertée des revenus serait un des instruments les plus efficaces pour réaliser les objectifs du Plan et atténuer les trop grandes disparités de revenus. Il faut convenir que cette politique implique un degré de confiance entre groupes sociaux qui n'est pas encore satisfaisant dans notre pays et une connaissance des différents revenus qui n'est pas suffisante, malgré quelques progrès récents, pour fonder cette politique.

VI. — Je me dois enfin de vous parler, vous m'avez interrogé sur ce point, qui sera le sixième, DES RELATIONS ENTRE LE PLAN ET LE BUDGET. C'est un des points fondamentaux de la préparation et de l'exécution du Plan ; la crédibilité du Plan passe par une transcription correcte du Plan dans le budget de l'Etat pour ce qui le concerne. C'est également un problème infiniment délicat.

Ce problème, en fait, est celui de l'articulation des orientations économiques et sociales vues dans une perspective à moyen terme (cinq ans) avec les dispositions d'un document, le budget, qui est établi dans une perspective annuelle.

Sans doute, cette articulation ne pourra-t-elle jamais être parfaite ; il n'est pas concevable qu'elle soit rigide, car dans une économie ouverte, comme est la nôtre, on ne peut envisager de figer l'avenir pour cinq ans ; il faut que l'encadrement du budget par le Plan soit suffisamment souple pour laisser toute son efficacité à l'indispensable action de réglage conjoncturel par l'intermédiaire des finances publiques. Mais, à l'inverse, si la liaison entre Plan et budget était par trop souple, on risquerait d'en arriver à la situation néfaste où se superposeraient sans cohérence un Plan qui resterait largement théorique et un budget qui n'en tiendrait pas compte.

Pour le VI^e Plan, nous avons essayé d'éviter ces deux dangers. Comment ?

1° En premier lieu, la prise en considération des problèmes de finances publiques a été plus précoce et les liaisons très étroites entre les diverses administrations concernées.

De ce point de vue, il faut noter en particulier l'importance des travaux menés pour étudier les problèmes financiers des collectivités locales, à l'aide des comptes prévisionnels des collectivités locales en 1975 qui ont été élaborés.

2° En second lieu, ayant tout à la fois retenu comme objectif la stabilité de la pression fiscale et parafiscale et l'équilibre rigoureux des finances publiques, envisagés dans leur ensemble, après avoir étudié sans complaisance les divers postes de dépenses, le Gouvernement est assez bien armé pour réaliser ses objectifs. Mais pour que ces deux exigences d'équilibre et de limitation de la pression fiscale puissent être satisfaisantes sans que soit pour autant sacrifiée l'attribution à l'Etat et aux autres administrations de moyens financiers suffisants, qui leur permettent d'assumer de façon satisfaisante les missions dont ils ont la charge, *il faudra que les administrations accroissent l'efficacité de leurs actions. Pour cela, elles devront, en particulier, maîtriser la croissance des dépenses de subventions et de transferts à caractère économique et social, j'en ai parlé tout à l'heure, afin de laisser une place suffisante aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des administrations, qui sont au contraire, relativement faibles par rapport à l'étranger.* De telles modifications dans la structure du budget ne peuvent être qu'une œuvre de longue haleine.

Je voudrais dire aussi que la condition du respect par l'Etat des objectifs retenus en matière d'équipements publics notamment, est la réalisation du taux de croissance prévu pour l'ensemble de l'économie. Il s'agit là d'un point important. Ce serait remettre en cause, en effet, tout l'effort de cohérence effectué pour la préparation du VI^e Plan que de considérer certaines des parties du Plan comme intangibles, alors que d'autres connaîtraient des modifications substantielles.

3° En troisième lieu, enfin, la reconnaissance des aléas qui peuvent affecter l'exécution du Plan a conduit le Gouvernement à prévoir à la fois des priorités parmi les actions envisagées et des modalités d'adaptation.

Tel est le but, s'agissant de l'affirmation de priorité, de l'innovation constituée par les « déclarations de priorité » qui porteront sur les dépenses d'équipement correspondant à la réalisation des objectifs prioritaires et également sur les dépenses prévues au titre de certains programmes dits « programmes finalisés ». Au cas où une adaptation ou une révision du Plan due à l'évolution de la situation des finances publiques devrait intervenir, les objectifs et les parties du programme déclarés prioritaires seraient ainsi mis autant que possible à l'abri des aléas financiers, les adaptations imposées portant en premier lieu sur les autres aspects des fonctions collectives. Tel est le but aussi des contrats de plan que le Gouvernement conclura avec un petit nombre de collectivités locales, des grandes agglomérations notamment, pour la réalisation des équipements collectifs.

Mais il peut aussi se trouver que, sans qu'apparaisse un problème particulier au niveau des finances publiques, les appréciations qui ont fondé la politique des fonctions collectives proposées en début de plan se trouvent ultérieurement modifiées en ce qui concerne, soit l'estimation d'urgence des besoins, soit le coût des actions

à entreprendre. Dans ce cas aussi, il est prévu que le Plan pourra être adapté, après consultation des commissions intéressées. En outre, le réexamen d'ensemble du VI^e Plan qui sera, en tout état de cause, effectué à la fin de sa troisième année d'exécution, offrira l'occasion privilégiée d'une telle adaptation.

Toutes ces dispositions devraient permettre de remédier très largement aux faiblesses révélées par l'exécution du VI^e Plan. Sans doute, le problème de la liaison entre les orientations à moyen terme du Plan et les données des budgets annuels ne pourra-t-il jamais, en raison de la nature même des choses, être résolu de façon parfaite. Mais le VI^e Plan y prêtera une grande attention.

Telles sont, messieurs, les conditions principales qui conditionnent la réalisation des grandes options du VI^e Plan.

Je crois avoir à peu près répondu aux questions que vous m'aviez posées. J'ai laissé de côté une ou deux questions précises touchant des problèmes fiscaux assurément très importants, mais auxquelles vous me permettrez de laisser à mon collègue chargé de l'économie et des finances le soin de vous répondre.

En guise de conclusion, je voudrais faire trois remarques :

Tout n'est pas exactement établi et nous aurons une tâche considérable à accomplir dans les mois qui viennent pour préciser les données, pour les corriger aussi dans les cas où cela sera nécessaire.

Il faudra aussi beaucoup de confiance car, outre les incertitudes de l'avenir, bien des mesures mises en œuvre en matière de politique économique à moyen terme ne portent leurs fruits qu'avec retard et de toute façon jamais aussi vite qu'on le souhaiterait.

Il faudra enfin que nous admettions que tout n'est pas prévu ni joué d'avance et qu'en cours de route le Plan devra être corrigé et les mesures nécessaires pour le réaliser amendées, voire modifiées.