

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 novembre 1965.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS
DÉCLARATION D'URGENCE, portant approbation du Plan de déve-
loppement économique et social,*

Par M. Henri LONGCHAMBON,

Sénateur.

TOME II

SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, Octave Bajoux, Auguste Billiemaz, Georges Bonnet, Amédée Bouquerel, Robert Bouvard, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Michel Champeboux, Michel Chauty, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Léon David, Alfred Dehé, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Jacques Duclos, Emile Durieux, Jean Errecart, Jean Filippi, Marcel Fortier, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Roger du Halgouet, Yves Hamon, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Henri Longchambon, Georges Marrane, Louis Martin, François Monsarrat, André Morice, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Marc Pauzet, Paul Pelleray, Lucien Perdereau, Jules Pinsard, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Maurice Sambron, Robert Schmitt, Abel Sempé, Charles Stoessel, Charles Suran, René Toribio, Henri Tournan, Raoul Vadepiéd.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1617, 1637, 1638, 1644, 1656 et in-8° 424.

Sénat : 38 (1965-1966).

SOMMAIRE

	Pages.
I. — Synthèse	3
II. — Travaux et observations de la Commission.....	22
III. — Conclusions et amendement.....	30

I. — SYNTHÈSE

L'objectif fondamental du V^e Plan est, nous dit-on, « d'asseoir sur des bases solides la capacité concurrentielle de notre économie, en vue de préserver son indépendance, d'assurer son expansion dans l'équilibre et de faire d'elle le support d'un progrès social réel et durable ».

L'objectif est ample et son importance exceptionnelle. Il répond en cela aux nécessités de l'heure : en 1970, le Marché commun entre les six nations européennes sera, nous l'espérons, réalisé et les barrières douanières seront, de ce fait, totalement abolies entre ces six pays, en même temps que, par la négociation internationale dite du « Kennedy round », la barrière communautaire vis-à-vis du reste du monde sera fortement abaissée.

Echéance certainement cruciale pour notre économie et pour le progrès social dont elle est obligatoirement le support. Il faut louer franchement le Commissariat général du Plan d'avoir défini cet objectif avec courage, lucidité et soin, de n'avoir guère laissé dans l'ombre ni les lacunes à combler, ni les difficultés extrêmes pour atteindre le but, de s'être efforcé enfin de suggérer au Gouvernement des solutions aux problèmes.

Déjà sous ce jour, l'utilité du travail qu'est l'élaboration du Plan est éclatante. Perfectionner les instruments de la connaissance économique pour la rendre plus objective et plus sûre, amener au moins dix mille personnes du Parlement, du Conseil économique et social, des collectivités locales, des activités économiques publiques et privées, des administrations, à réfléchir sur les problèmes économiques et sociaux du pays, obliger chacun à confronter ses préoccupations particulières à celles des autres, amener enfin le Gouvernement à prendre conscience de ses responsabilités en connaissance de cause, toutes ces actions ont une valeur immense.

Du I^{er} au V^e Plan, on assiste à l'extension du champ des objectifs. Le V^e Plan est, en particulier, marqué par l'appel aux consultations régionales que nous avons demandées, encore que cette innovation soit à perfectionner dans ses modalités ; il est également caractérisé par une vision globale de la vie économique du pays.

Ce caractère global lui donne une structure et une signification assez nouvelles. Devenu recherche et, dans une certaine mesure, définition d'une politique économique à moyen terme, il prend, selon sa propre expression, figure d'une stratégie globale de l'expansion dans la stabilité. De là, certains malentendus sur la valeur des projections, et spécialement des projections chiffrées faites pour les résultats à obtenir en 1970. De là, le sentiment que le Plan avait perdu sa valeur contraignante, la certitude d'exécution que nous avions connue, par exemple, pour le premier Plan, et qu'il devenait un simple traité d'économie politique assorti, de la part du Gouvernement, de déclarations d'intentions sans engagement quant aux résultats.

En réalité, il est un mélange assez complexe de ces notions extrêmes, mélange complexe dont le Rapporteur de votre Commission éprouve de grandes difficultés à vous donner une description claire sous forme brève. Tentons-le cependant.

La projection vers l'avenir, qui constitue l'armature du Plan, comprend à la fois, notamment dans ses indications chiffrées :

- des objectifs que le Gouvernement *s'engage* à atteindre ;
- des objectifs que le Gouvernement *s'efforcera* d'atteindre ;
- des objectifs qui ont *un caractère bien plus incertain*.

Les premiers sont ceux qui dépendent directement du budget de l'Etat. On peut être assuré, par exemple, que les objectifs ayant trait à la Défense nationale, d'ailleurs couverts par une loi programme, seront tenus. On peut en rapprocher ceux qui dépendent de décisions directes de l'Etat et de l'intervention d'organismes publics, notamment des collectivités locales. C'est le cas, par exemple, des équipements collectifs, des constructions de logements dans la mesure où elles sont aidées. Leur inscription au Plan présente une forte probabilité de réalisation sauf mécomptes sérieux et objectivement constatés dans l'évolution générale de l'économie.

Les seconds sont ceux dépendant d'une action directe de l'Etat liée à des actions individuelles et subjectives d'une partie de la population. C'est le cas, par exemple, de l'objectif du relèvement au taux de 4,8 % par an des revenus agricoles, objectif qui sera défendu par le Gouvernement mais qui n'est pas garanti.

Enfin les troisièmes — et ce ne sont pas les moins importants — sont ceux qui dépendent à un haut degré du comportement de la

population. Ce sont, par exemple, le niveau de la population, l'ampleur des investissements productifs, la consommation des ménages et la relation entre ces trois grandeurs.

Le Gouvernement se propose donc de vérifier par les budgets économiques annuels dans quelle mesure ils s'accomplissent. A partir de ces constatations, il envisagera toutes mesures de l'ordre des tarifs, de la fiscalité et de la politique des revenus de nature à concourir à une meilleure réalisation du Plan.

Au reste, cette révision éventuelle serait de droit si des indicateurs d'alerte veillant sur le taux d'expansion, les prix, l'équilibre des échanges extérieurs, le volume des investissements et la situation de l'emploi, venaient à se déclencher. Ce sont les fameux « clignotants », annonciateurs de « dérapages » dans le parcours.

Ainsi l'on passe des objectifs certains, du caractère contraignant du Plan, aux prévisions incertaines, aux intentions du Gouvernement.

Avec cet éclairage, tentons de pénétrer dans l'édifice du Plan et d'en reconnaître les dispositions essentielles, une analyse plus détaillée se trouvant dans la première partie de notre rapport.

Auparavant, je dois exprimer au Gouvernement, maître de l'ordre du jour de nos débats, les vifs regrets et les protestations des membres de la Commission des affaires économiques et du Plan d'avoir dû, ainsi que tous leurs collègues de cette Assemblée, examiner dans des conditions de hâte et de surcharge de travail qui sont les nôtres en cette période, un projet d'une telle ampleur, d'une telle complexité et d'une telle importance.

I. — Les projections du plan pour 1970.

Le V^e Plan contient une partie classique traditionnelle dans les plans français, qui est la prévision hypothétique à partir de données de base de ce que devrait et pourrait être à son terme la situation économique et sociale du Pays. L'essentiel de cette prévision nous a été présenté en 1964 sous le vocable « d'options », qui ont été approuvées par le Parlement. Ces « options » et les conséquences principales qui en dérivent se retrouvent à la base du V^e Plan, avec quelques modifications que nous avons indiquées dans la première partie de ce rapport, et qui ne sont pas d'importance majeure.

Au départ, quatre hypothèses fondamentales :

- hypothèse de l'accroissement de la production intérieure brute (P. I. B.) de 5 % par an ;
- hypothèse de la stabilité moyenne des prix ;
- hypothèse d'une balance commerciale équilibrée ;
- hypothèse d'un plein emploi de la main-d'œuvre.

Pour que ces quatre hypothèses, qui ne sont pas indépendantes les unes des autres, deviennent réalités et assurent ainsi une expansion sans inflation, ainsi que le plein emploi, des conditions majeures sont nécessaires :

— niveau élevé des investissements productifs exigeant un retard de la progression de la consommation sur celle de la production intérieure brute pour dégager une épargne plus abondante, qui devra être mieux utilisée ;

— productivité accrue par l'innovation technique, une meilleure formation professionnelle, une plus grande mobilité de la main-d'œuvre ;

— politique vigoureuse de promotion des exportations, avec des crédits mieux adaptés ;

— réformes structurelles dans les activités industrielles, agricoles et administratives ;

— maintien de l'équilibre budgétaire, entraînant une politique de « vérité des prix » des services publics.

Si ces conditions sont convenablement remplies et si les hypothèses fondamentales sont devenues réalités, on peut alors prévoir les résultats suivants :

En 1970, la production intérieure brute (P. I. B.) correspondrait en valeur à 432 milliards de francs, contre 339 milliards en 1965.

L'emploi de cette P. I. B. devrait correspondre, en 1970, aux répartitions suivantes :

Investissements productifs	56 milliards.
Autres emplois techniques (1).....	12 —
Consommation dite « des ménages ».....	294 —
Construction de logements.....	26 —
Equipements collectifs	20 —
Achats militaires	15 —
Achats des administrations civiles.....	9 —

(1) Cette rubrique recouvre notamment les mouvements de stocks et le solde des échanges extérieurs de biens et services.

Il en résulterait *les indications en valeur* suivantes :

Compte tenu de l'augmentation de la population, les dépenses individuelles de consommation pourraient croître de 3,5 % par an, donc atteindre en 1970 une augmentation de 19 % environ par rapport à 1965, le niveau de vie croissant dans les mêmes proportions dans l'hypothèse de hausse modérée des prix prévue par le Plan.

Le salaire annuel par tête (tous glissements catégoriels compris) pourrait croître de 3,3 % par an, et donc au total, de 17,2 % en 1970 par rapport à 1965.

Le revenu brut de l'entrepreneur individuel non agricole pourrait, de même, croître de 3,3 % par an.

Le revenu agricole par exploitation pourrait croître de 4,8 % par an, soit 26,4 % au total.

A ces revenus, il faudrait joindre les prestations sociales dont on nous dit qu'elles devraient progresser de 38 à 40 % au total d'ici 1970, mais sur lesquelles aucune précision n'est apportée, le Gouvernement n'ayant pas encore pris de décision à leur sujet.

La durée du travail pourra être progressivement réduite, au moins dans certains secteurs de 1 h 30, avec abaissement de 60 à 54 heures de l'horaire maximum autorisé.

Le rythme de la construction serait porté en 1970 à 480.000 logements par an, dont 260.000 de type économique, ce dernier chiffre pouvant seul être considéré comme objectif garanti.

En ce qui concerne les équipements collectifs, qui bénéficieront de 1966 à 1970 de 124 milliards de francs environ, la répartition pour les opérations à engager, avec participation du budget de l'Etat sous forme d'autorisations de programme, serait la suivante :

	OPERATIONS à engager.	AUTORISATIONS de programme.
Equipement scolaire, universitaire et sportif	25,50	20,50
Equipement formation professionnelle..	0,62	0,62
Equipement culturel.....	1,90	1,45
Equipement recherche scientifique.....	3,90	3,90
Equipement sanitaire et social.....	12,90	3,20
Equipement collectif rural.....	13,70	5,10
Equipement urbain	16,20	2,30
Equipement routier (voirie urbaine et de rase campagne).....	26 »	14,80
Equipement autres transports.....	9,60	4,50
Postes et télécommunications.....	13,50	10,70

Quant aux conditions de réalisation, d'autres précisions chiffrées importantes nous sont données.

— Il serait nécessaire que nos prix ne dépassent pas de plus de 1 % par an ceux de nos principaux concurrents.

— L'autofinancement des investissements dans les entreprises devrait être porté à 70 % ;

— L'épargne devrait atteindre 25 % du revenu national, niveau jamais atteint depuis 15 ans.

Toutes ces données ne sont pas nouvelles, puisqu'à quelques variantes près, elles sont contenues dans le projet sur les options, approuvé par le Parlement en 1964. Notons, cependant, qu'à cette époque la répartition envisagée pour les investissements collectifs n'était pas établie. Cette répartition nous montre que, par rapport aux options de départ, un abattement de 1 milliard de francs a été opéré sur les équipements collectifs, alors qu'un relèvement de 1 milliard de francs a été opéré sur le poste « Achats militaires ». Constatation vraiment fâcheuse quand on songe que les équipements collectifs quelque peu négligés par les plans précédents se signalent par leur insuffisance par rapport à des besoins réels, impérieux, tels que les équipements scolaires et sanitaires, le téléphone, la voirie, les équipements urbains et ruraux.

Le V^e Plan, conformément aux options, leur donne, il est vrai, un taux d'augmentation annuel relativement élevé qui est de 8,4 % contre 5 % pour la croissance économique générale, mais comme leur part dans la production intérieure brute n'est que de 4 % en 1965 et ne s'élèvera qu'à 4,8 % en 1970, il est certain qu'on aurait pu faire mieux.

Ce taux de croissance de 8,4 % n'est d'ailleurs qu'une moyenne. De fortes différences, exprimant des choix, apparaissent dans la répartition. C'est ainsi que, pour les équipements scolaires, 25,5 milliards correspondent à un taux d'accroissement annuel de 8,5 % à 9 %. Pour les équipements routiers, 26 milliards correspondant à un taux d'accroissement annuel voisin de 12 %, nous donnent au terme du Plan près de 1.000 kilomètres d'autoroutes de dégagement et de liaison au prix moyen d'environ 8 millions le kilomètre et un certain aménagement du réseau national, négligeant la voirie locale, et ignorant pratiquement la voirie communale. Certes, tout cela est utile. Mais l'on ne peut se défendre d'un certain sentiment de malaise en songeant que cette priorité donnée aux grands

axes routiers évitera en effet à nos automobiles de trop pénétrer dans l'intérieur d'un pays où les écoles manquent, où les hôpitaux trop rares datent souvent de l'époque des diligences, où le tiers de la population dans les campagnes n'a pas l'eau courante.

Pour les équipements urbains, il est prévu 16,20 milliards, soit un taux d'accroissement encore plus fort, 14 % par an.

Les sommes ainsi prévues pour les équipements urbains et routiers s'élèvent au total à 42,2 milliards. Mais le financement des premiers est laissé, dans la proportion de 86 %, aux collectivités locales alors que la part de celles-ci dans les équipements routiers n'est que de 44 %.

Ce programme routier et urbain répond, dit-on, aux priorités demandées par les commissions de développement économique régional et l'on en comprend les raisons. Tant mieux s'il peut être tenu, car il répond à des besoins certains. Mais on craint qu'il n'en soit rien lorsque l'on constate, au long de l'examen du Plan, les lourdes incertitudes qui pèsent sur la poursuite de l'expansion et le développement de l'épargne, lorsque l'on s'aperçoit également que les sommes pour ces deux équipements représentent 15 % de celles considérées comme nécessaires pour les investissements productifs, clé de l'expansion, eux-mêmes de réalisation incertaine.

II. — Les moyens de l'expansion.

L'approbation des options, base du projet de V^e Plan, n'avait pas été donnée, du moins par le Sénat et par le Conseil économique et social, sans de profondes et précises réserves, exprimées et justifiées en ces termes par M. Filippi, Rapporteur de la Commission des Affaires économiques et du Plan :

« La question qui se pose à nous, déclarait notre rapporteur, est de savoir si, pour assurer l'expansion au rythme prévu, dans l'équilibre de l'emploi, des prix et des salaires, du commerce extérieur, le Gouvernement se donne les moyens d'atteindre ses objectifs et d'exécuter le Plan.

« Or, s'il est suffisamment précis sur les buts à atteindre dans le domaine de l'expansion et la répartition de ses fruits, le projet gouvernemental sur les options du V^e Plan l'est moins quant aux

moyens d'atteindre ces objectifs et d'assurer le respect des équilibres fondamentaux, dont certains nous apparaissent comme éminemment fragiles.

« Sans doute le caractère imprécis des références relatives aux moyens tient-il au fait que l'on n'en est encore qu'au stade préliminaire de la préparation du V^e Plan, et les travaux ultérieurs devraient permettre au Gouvernement de préciser ces moyens. »

Ce souhait a-t-il été exaucé ? On peut répondre par l'affirmative quant à la forme et par la négative quant au fond.

Entendons par là que si les documents du V^e Plan, dans l'étude très fouillée qu'ils font des besoins ou défauts de nos activités économiques, nous indiquent maints remèdes et sont à chaque page « pavés » de bonnes intentions qui entraînent l'approbation, ils ne nous donnent pas de bases raisonnées d'où nous puissions tirer plus d'assurance dans le succès du Plan. Toutes les inquiétudes que nous avons ressenties devant les options subsistent et s'y ajoutent même les difficultés particulièrement graves survenues dans la poursuite de la politique européenne.

Le retentissement de celles-ci sur le Plan a déjà fait l'objet de beaucoup de controverses.

Selon la thèse du Gouvernement, si cette politique était révisée, les répercussions ne seraient que secondaires, le V^e Plan ayant pour but de rendre nos activités économiques compétitives vis-à-vis de l'extérieur, quel qu'il soit. Nous aurions à supporter une certaine charge du fait de nos excédents agricoles — mais cette charge ne serait pas mortelle — et à nouer d'autres relations dans notre commerce extérieur. *Votre Commission des Affaires économiques et du Plan ne peut absolument pas se rallier à ce point de vue.* Elle reconnaît que la réalisation du Marché commun agricole et industriel n'apportera pas que des avantages et ne supprimera pas tous nos problèmes. Elle reconnaît que la France a vécu autrefois sans Marché commun et pourrait encore vivre, plus ou moins bien, dans les mêmes conditions. Mais, face au V^e Plan, elle affirme que celui-ci, conçu et bâti dans l'hypothèse de la réalisation du Marché commun, devrait être entièrement revu si cette réalisation était abandonnée. C'est parce que le Gouvernement n'écarte pas l'hypothèse que cette réalisation puisse se poursuivre, et c'est parce qu'elle a admis *a priori* que cette réalisation se poursuivra,

qu'elle a accepté de prendre en considération le V^e Plan. Elle l'eût, sans cela, rejeté par le biais de la question préalable, aussi bien en songeant aux activités agricoles qu'aux activités industrielles.

La liste des inquiétudes ou des déceptions que procure cet examen du V^e Plan serait longue. Elles sont évoquées dans la première partie de ce rapport, qui donne une analyse détaillée du Plan. Des avis des Commissions des Finances, des Affaires culturelles et des Affaires sociales complètent cet examen.

Nous nous bornerons ici à étudier les facteurs fondamentaux qui conditionnent le développement de l'activité économique et, par suite, le succès du Plan.

« Recherche — Enseignement — Investissement, voici le triptyque de l'expansion », a déclaré devant l'Assemblée Nationale M. Jean-Paul Palewski, Président de la Commission des Finances.

« Une économie moderne, compétitive et dynamique fait appel à trois facteurs clés : l'investissement productif, l'innovation et l'organisation, le nombre et la qualité des travailleurs », déclare, d'autre part, le Plan dans son Introduction.

Nous en sommes pleinement d'accord, d'autant qu'il en a été ainsi pour toutes les économies et à toutes les époques depuis le début de l'humanité, seuls les aspects extérieurs de ces facteurs ayant pu varier. Le seul fait étonnant est qu'on le découvre si tard, en 1965, alors que le temps nous presse. La France aura-t-elle attendu une fois de plus d'être au bord du gouffre pour mesurer le péril et essayer de le conjurer par des moyens efficaces ?

Investissements productifs, dont M. le Premier Ministre déclarait devant l'Assemblée Nationale que si les indications du Plan sur ce point n'étaient pas respectées, si notre retard dans l'investissement n'était pas en partie comblé au cours des cinq années à venir, nous perdrons la bataille de la compétitivité. Or, depuis plusieurs années, on les a freinés par diverses mesures, au point de les avoir rendus presque impossibles.

Innovation, qualité des travailleurs, alors qu'il faudrait au moins dix ans et des efforts bien plus amples que ceux envisagés, pour que le retard pris en ces domaines puisse être comblé. Du moins nous propose-t-on que la France fasse ce redressement de dernière heure. Comment ?

Investissements productifs, réformes de structures, progrès scientifique et technique, éducation et formation des hommes sont les facteurs clés, les leviers essentiels, retenus à juste titre par le Plan, et que nous allons maintenant examiner.

1. — *Les investissements productifs.*

Les investissements productifs sont une nécessité d'autant plus impérieuse que nous venons de prendre un net retard dans ce domaine par rapport aux taux normaux d'une économie en expansion (19,8 % du produit national brut en France en 1963, contre 25,1 % en Allemagne, 24 % aux Pays-Bas, 23 % en Italie).

Le redressement de cette situation est indispensable, et il est des plus difficiles. Les capitaux nécessaires peuvent venir de trois sources : l'autofinancement de l'entreprise, l'emprunt en France, l'emprunt ou l'apport de capital étranger.

L'autofinancement est la méthode la plus saine, car, à investissement égal, elle fait peser sur le coût de la production des charges moindres que l'emprunt. Les investissements sont ainsi financés à 99 % aux Etats-Unis et à 91 % en Grande-Bretagne. Mais pour qu'il en soit ainsi, il faut que l'entreprise puisse dégager un bénéfice suffisant, ce qui dépend de la façon dont elle travaille, de ses prix de vente et de la législation fiscale notamment sur les amortissements.

L'application depuis deux ans du plan de stabilisation vient de démontrer, comme on pouvait s'y attendre, qu'un régime de blocage des prix avec cependant de nombreux chefs de hausse dans les prix des matières premières, de la main-d'œuvre et des services, a obligé l'industrie française à restreindre ses investissements et à diminuer la part d'autofinancement qu'elle pouvait leur attribuer, part qui est tombée à 62 % en 1964. Le V^e Plan prévoit que cette part doit remonter à 70 %, en même temps qu'il prévoit une stabilité des prix des produits industriels, nécessaire dans son équilibre économique d'ensemble pour compenser les hausses prévues par ailleurs. Comment y parvenir ? Il ne reste que l'action sur les régime fiscaux, l'amélioration de la gestion, des réformes de structures.

Nous laisserons au Rapporteur de la Commission des Finances le soin de dire ce qu'il faut penser des réformes fiscales

déjà réalisées ou envisagées. Pour l'heure, les dispositions prises en ce domaine sont certainement très insuffisantes. Il faudra aller beaucoup plus loin et certainement prendre, comme l'envisage lui-même le Plan, des dispositions fiscales exceptionnelles, au moins temporairement, pour assurer la reprise des investissements par autofinancement pendant la durée du Plan.

Cette reprise de l'autofinancement est d'autant plus nécessaire que l'autre moyen de financement des investissements, l'emprunt, se heurte à deux obstacles : un endettement excessif grevant les prix de revient si on l'utilisait trop largement et la difficulté de trouver en France une épargne suffisante et acceptant de s'investir à long terme.

Accroître l'épargne française et, surtout l'orienter vers des placements à plus long terme est un des desseins majeurs du V^e Plan. On en voit immédiatement les terribles difficultés. Une série de mesures sont envisagées par le Plan, certaines déjà appliquées, d'autres à l'étude, dont nous parlera notre Commission des Finances. Ce qui a été réalisé est, pour l'heure, manifestement très insuffisant pour s'opposer à la tentation de consommation que suscite à grand renfort de publicité la société moderne et pour vaincre la méfiance vis-à-vis des placements à long terme entretenue par un long passé d'inflation.

Ce ne sont, en tout cas, ni la regrettable spéculation immobilière que l'on a laissée se développer, ni la scandaleuse publicité faite par l'O. R. T. F. pour le jeu du tiercé, négation des valeurs du travail et de l'épargne, qui y aideront.

Considérant qu'un autre pari, un pari majeur se joue, le pari de la reprise des investissements et, par suite, le pari du succès du Plan par l'épargne, votre Commission des Affaires économiques et du Plan a pensé qu'en dehors des mesures envisagées, il en est une autre, proposée par elle lors de la discussion des options, qu'il faudrait prendre au moins temporairement :

« Il nous semble évident, disait M. Filippi, que si l'on ne veut pas que l'épargne se détourne des placements à revenu fixe, il faudrait revenir à cette indexation des revenus abolie pour des raisons de prestige et que le Gouvernement devrait rétablir pour des raisons de confiance et pour des raisons de conscience. Puisque le Ministre des Finances a proclamé que la stabilité des

prix serait désormais complètement assurée, le rétablissement de l'indexation en matière d'emprunt pourrait aujourd'hui consacrer cette confiance dans la monnaie. Et si demain, cette confiance était démentie, l'indexation aurait au moins apporté l'équité dans les rapports entre prêteurs et emprunteurs. »

Le troisième procédé de financement des investissements, l'appel à l'emprunt ou à l'apport de capitaux étrangers n'est pas retenu par le Plan. Celui-ci tend à limiter étroitement le recours aux capitaux étrangers et espère même faire de la France un exportateur net de capitaux. Un pays comme l'Italie tire cependant de grandes ressources de l'emprunt extérieur, par exemple pour ses investissements routiers et touristiques, ce qui est assez logique.

Dans le domaine industriel, l'Allemagne accueille très largement, actuellement, les capitaux étrangers et il semble bien que, se sentant assez forte, elle n'éprouve pas de craintes sur les conséquences de tels apports.

Certes, des précautions sont à prendre, notamment pour que les implantations d'activités étrangères n'aient pas pour résultat de supprimer, pour l'avenir, dans leur secteur, en contrepartie des techniques nouvelles qu'elles apportent, la recherche scientifique et technique française ou de pénaliser des efforts déjà entrepris en ce sens. Au cours des négociations préalables entre les firmes étrangères et le Gouvernement, il faut que des garanties contractuelles soient prises à ce sujet. On pourrait, par exemple, imposer à ces firmes la création de laboratoires et l'affectation à la recherche en France d'un certain pourcentage de leur chiffre d'affaires. Mais, sous cette réserve, et à défaut d'un « consensus » allemand pour mener une politique commune européenne en la matière, une attitude moins étroitement restrictive paraîtrait judicieuse.

En tout état de cause, si l'on veut une reprise saine de la marche de notre économie, il faut supprimer le blocage des prix. Un régime libéral fait toujours payer cher l'application d'un dirigisme partiel. Voici quarante-cinq ans que nous nous débattons dans les difficultés consécutives au blocage des loyers et nous ne sommes pas encore sortis de la crise des investissements immobiliers qui en est résultée.

2. — *Les structures.*

La rénovation et l'adaptation des structures de notre appareil industriel, agricole, commercial et administratif, sont à juste titre considérées par le V^e Plan comme nécessaires. S'agissant des activités industrielles, celui-là énonce des principes généraux : concentration, spécialisation, constitution d'entreprises de taille internationale.

Les mécanismes prévus pour l'action de l'Etat en ce sens ne sont pas encore clairement définis. Il a été question de trois comités, qui assureraient une meilleure liaison entre le Gouvernement et les entreprises privées, les sociétés nationales et les administrations. Le Plan envisage certes la création d'un « Comité de développement industriel », mais les attributions de cet organisme paraissent bien limitées.

De son côté, M. le Premier Ministre a annoncé devant l'Assemblée Nationale la création auprès de lui, et présidé par lui, d'un Comité interministériel qui aurait aussi pour tâche de coordonner et de centraliser les moyens dont dispose l'Etat pour inciter à la concentration des entreprises.

Espérons d'abord que l'on arrivera à harmoniser ces initiatives et à rationaliser ainsi la politique de développement industriel.

Craignons cependant qu'il n'en sorte, soit un autoritarisme administratif, soit un favoritisme incompétent. Car, si la tâche est nécessaire, elle est hérissée d'incontestables difficultés. D'interventions trop brutales, insuffisamment réfléchies, peuvent résulter les pires dégâts, car chaque entreprise est en réalité un rouage dans le complexe économique. Pour bien comprendre ce qui la conditionne, il faut avoir vécu un certain temps en son sein. C'est par une coopération étroite entre le secteur privé et l'Etat, dans l'esprit des Commissions du Plan, que cette action doit être menée.

A cette fin, il est essentiel que les professions s'organisent vraiment, qu'elles deviennent, à la manière des « konzern » allemands, des organes de planification interne, ayant en vue la prospérité collective. Ce serait d'ailleurs leur meilleure défense contre les faux pas éventuels de l'Etat.

Espérons aussi que la reprise d'une politique commune européenne pourra conduire à des « sociétés de statut européen » ayant la dimension de celles de nos grands compétiteurs mondiaux.

3. — *La recherche scientifique et technique.*

Il faut marquer d'une pierre blanche le jour où, par la grâce du V^e Plan, le progrès scientifique et technique est reconnu officiellement comme un des facteurs-clés de l'expansion économique. C'est l'aboutissement de longs efforts poursuivis avec des succès et des revers depuis 1918 par ceux qui en étaient déjà persuadés.

Création en 1918 du premier grand laboratoire de recherche d'Etat, à Bellevue, sous l'impulsion d'un sénateur, M. Breton et avec l'aide de Paul Painlevé. Apparition pour la première fois en France, en 1936, dans le Gouvernement Léon Blum, d'un Secrétariat d'Etat à la Recherche Scientifique, rattaché au Ministère de l'Education Nationale, dont les titulaires furent Mme Irène Joliot-Curie, puis Jean Perrin. En 1938, double création consécutive d'une grande importance : le Centre National de la Recherche Scientifique, destiné à aider la recherche fondamentale, toujours existant, et le Centre National de la Recherche Scientifique Appliquée, qui insuffisamment « épaulé » par le Ministère de l'Education nationale, disparut dans la tourmente de 1940. Création en 1945, par le Général de Gaulle, et sur les conseils de Frédéric Joliot-Curie, du Commissariat à l'énergie atomique, premier grand laboratoire d'Etat destiné à poursuivre une politique gouvernementale de recherche, mais dans un domaine déterminé. Résurgence en 1954, dans le Ministère Mendès-France, de la fonction de Secrétaire d'Etat à la recherche scientifique, mais cette fois rattaché à la Présidence du Conseil et ayant pour mission, non de gérer des organismes de recherche, mais d'élaborer les doctrines et les institutions centrales nécessaires à un Gouvernement pour mener une politique générale de la recherche dans tous les domaines. Cette tâche était accomplie en 1957 et, en 1958, le Gouvernement du Général de Gaulle, en les changeant de nom, donnait vie à ces institutions et amorçait les actions prévues.

Il y a maintenant en France, définitivement entrés dans nos structures, un Comité de la recherche siégeant auprès du Premier Ministre pour le conseiller en matière de politique de la recherche, organisme que l'on appelle le Comité des douze sages et

une Délégation générale, organe administratif contribuant à l'élaboration de cette politique et veillant à son application. Il y a enfin, aujourd'hui, cette promotion de la recherche au niveau des facteurs clés de l'expansion.

Mieux vaut tard que jamais, mais il est bien tard, et spécialement pour le V^e Plan.

Celui-ci assortit cette promotion morale d'un don assez généreux qui consiste à accroître les crédits budgétaires affectés à la recherche le taux très élevé de 18 % par an, conduisant à doubler ses ressources en 1970 par rapport à 1965.

Quelle aide l'économie française peut-elle en attendre ? L'effet ne s'en fera guère sentir que lors du VI^e Plan, car la recherche paye toujours, mais jamais à la date fixée, ni d'ailleurs à guichet assigné. Encore cet effet dépendra-t-il de l'emploi plus ou moins judicieux des crédits consentis. D'après les indications du Plan, 40 % environ de ces crédits iront à l'équipement et au fonctionnement des organismes civils de recherche divers, le reste allant aux recherches militaires (22 %), au Commissariat à l'énergie atomique et au Centre national d'études spatiales.

L'accent est mis ainsi sur la recherche, sinon exclusivement technique, du moins fortement orientée vers trois grands domaines d'application, et il reste peu de crédits pour les « divers » qui comprennent le Centre national de la recherche scientifique, les laboratoires universitaires de toutes obédiences et bien d'autres organismes, tels que l'Institut national de recherche agronomique, le Centre national des télécommunications, l'Institut national de la recherche médicale, etc.

Or, si la recherche est la clé de l'expansion, les hommes qualifiés sont la clé de la recherche. Et lorsque nous envisageons d'accentuer celle-ci, de lui demander d'apporter un soutien beaucoup plus fort à nos activités économiques, c'est au nombre de scientifiques qualifiés qu'il faut d'abord songer. Le Commissariat à l'énergie atomique compte actuellement plus de 28.000 personnes, dont une très forte majorité de scientifiques et techniciens qualifiés. Le Centre national d'études spatiales va certainement, lui aussi, grossir assez vite. Le Gouvernement envisage de développer la recherche technique par la voie de ce qu'il appelle

« la recherche-développement ». On peut doubler en cinq ans les crédits affectés à la recherche, mais si cela ne correspond pas à une forte augmentation du nombre de scientifiques dans ce pays, cet effort financier ne portera pas les fruits qu'on en attend.

On a souvent évoqué la comparaison entre la part du produit national brut que la France affecte à la recherche scientifique et technique, qui est actuellement de 1,5 à 1,7 %, et la part que les Etats-Unis affectent à leur activité de recherche qui est de 3 à 3,5 %. Mais porterions-nous d'un coup nos dépenses à ce niveau, ce qui ne serait pas financièrement impossible, nous ne serions pas, pour autant, dans la même situation que les Etats-Unis. Dans la réalité, la différence de situation réside en ce que la population active des Etats-Unis comprend 2 % de scientifiques et techniciens supérieurs alors que, en France, ce taux n'est que de 0,4 à 0,5 %, c'est-à-dire quatre fois plus faible. Cela retentit non seulement sur les activités de recherche proprement dite, mais aussi sur l'innovation technique dans l'industrie. Car il est un autre phénomène auquel il faut prendre garde : aurions-nous un équipement de recherche actif, si l'on ne dispose pas au sein des activités économiques du personnel qualifié pour en utiliser les résultats ceux-ci resteront dans les dossiers ou seront exploités à l'étranger. Or, ce phénomène est malheureusement très accentué en France, et si le Gouvernement voulait obtenir une réelle efficacité de ce qu'il appelle la recherche-développement, c'est vers ce but qu'il devrait tendre. Il s'agit, en définitive de pourvoir nos activités économiques de cadres ayant, par leur formation, le désir de l'innovation, la passion de la mettre en œuvre. Ce défaut est tellement grave chez nous que l'on peut affirmer qu'il suffirait de faire passer dans nos activités économiques ce qui est connu et bien établi depuis 20 ans comme progrès technique, pour obtenir de ce fait une amélioration considérable de notre productivité. Cela est évident, notamment dans le domaine des activités agricoles où la vulgarisation n'a jamais été poussée avec la rigueur voulue, ni d'ailleurs dans l'esprit voulu. Il y a là une très belle tâche à accomplir par le Centre national de productivité que le Plan envisage de reconstituer.

Ainsi, à la question que nous nous posons : « que peut apporter à l'économie du pays la recherche en contrepartie de l'effort financier fait en sa faveur ? », nous sommes obligés de répondre que, surtout faute d'hommes, elle ne

peut, à court terme, apporter une aide très notable ; aussi les crédits qui lui sont consentis doivent-ils être momentanément orientés davantage vers la formation des hommes que vers le développement d'actions nouvelles de recherche trop nombreuses.

Ajoutons, puisque nous avons parlé des institutions, qu'un pas très important reste à faire dans l'organisation de la recherche : c'est de la doter d'états-majors composés de personnes hautement qualifiées acceptant de se consacrer à plein temps à aider le travail de recherche. Sur un plan général, la recherche est comme un combat mettant en jeu, sur un front très étendu, une armée, pour la conquête de « territoires intellectuels » encore inconnus. Cette armée, qui compte en France de nombreux éléments de valeur n'a qu'une très mauvaise intendance et n'a pas d'états-majors qui puissent observer l'ensemble des situations sur le front de combat, déceler les positions qui sont près d'être conquises mais vers lesquelles il faudrait diriger des renforts appropriés, distinguer les objectifs qu'il est dans nos moyens d'atteindre et qui présentent un intérêt majeur pour notre économie, tenir les unités combattantes au courant de ces stratégies pour obtenir leur adhésion. Il faut doter les organismes les plus importants, à commencer par la Délégation générale à la Recherche Scientifique, de tels états-majors permanents qui n'existent pas et que l'on remplace par des commissions épisodiques.

4. — *La qualité des hommes.*

Le V^e Plan a également innové en considérant que c'était non seulement le volume de la population active, mais aussi la qualification de ses éléments qui entrait en ligne de compte pour le développement des activités économiques.

L'augmentation de la productivité est directement liée à l'augmentation de la qualification des travailleurs de toutes catégories. Nous avons longuement insisté sur ce point dans cette enceinte lors de la discussion du IV^e Plan et des options du V^e Plan montrant que la fameuse « surchauffe » intervenue au cours du IV^e Plan et ayant déclenché le plan de stabilisation avait eu pour cause principale un déficit trop accentué de main-d'œuvre et de cadres qualifiés, cause qui est maintenant admise par le Plan lui-même.

Nous ne sommes pas cependant persuadés que le problème de la qualification de toute notre population active ait été vraiment compris. Nous ne sommes pas persuadés non plus que l'on perçoive clairement que c'est dans le développement de la qualification professionnelle que résident nos plus grandes possibilités d'accroître la productivité de notre économie. En effet, en présence des difficultés auxquelles celle-ci est confrontée, c'est en agissant très vigoureusement sur la qualification professionnelle que l'on peut lui apporter l'aide la plus sûre : sans pouvoir être immédiate, elle serait du moins la plus rapide. Il est extrêmement regrettable que ce facteur-clé de la qualification de travailleurs de tous ordres n'ait pas été aperçu dès le I^{er} Plan. Si, aux facteurs de base de l'économie auxquels ce Plan s'est attaché, à savoir : matières premières, charbon, électricité, énergie, moyens de transport, on avait ajouté la qualification de la population active, notre problème serait aujourd'hui résolu. Le V^e Plan donne à ce facteur la place qu'il mérite, les actions qu'il propose pour le rendre plus fort nous paraissent bonnes dans leur principe, mais bien trop lentes dans leurs effets, vu l'urgence qui nous presse. Ces actions consistent pour l'essentiel en trois mesures lentement élaborées au cours de l'interminable recherche d'une réforme de nos enseignements.

La première consiste dans la création des collèges d'enseignement secondaire, qui doivent rassembler, un jour, espérons-le, entre les murs du même établissement tous les enfants, quelle que soit leur origine sociale, provenant de l'enseignement primaire, pour y effectuer en commun, avec des moyens pédagogiques qui pourront être différenciés suivant leurs aptitudes, leurs études du premier cycle de l'enseignement secondaire, de la 6^e à la 3^e.

La seconde est la création, dans l'enseignement supérieur, d'Instituts techniques universitaires qui doivent recevoir les jeunes gens du niveau du baccalauréat qui n'auraient pas le goût ou les aptitudes nécessaires pour effectuer les études longues et de caractère assez abstrait de notre enseignement supérieur traditionnel. Ces Instituts pourront dispenser en deux ans une culture générale de caractère technique correspondant à la formation de base des techniciens supérieurs dont l'absence quasi totale en France a des conséquences très graves ; certains de ces techniciens pourront toujours, en sortant de ces Instituts, rejoindre des enseignements du type « écoles d'ingénieurs » ou du type « Facultés ».

La troisième est la décision de principe d'orienter notre enseignement technique officiel bien plus vers une culture générale technique que vers la formation professionnelle directe. Nous ne sommes plus en effet à l'époque où la qualification professionnelle peut résulter d'une simple acquisition du tour de main ou des techniques d'hier. Elle exige une véritable culture de base et l'on peut laisser aux activités professionnelles le soin de la compléter par une spécialisation appropriée.

Mais à quelle cadence va-t-on faire entrer dans la réalité ces mesures dont les principes nous paraissent bons ; le Plan lui-même reconnaît qu'elles ne pourront être généralisées au cours des cinq ans à venir, faute de financement et il nous prouve son peu d'intérêt réel pour ces actions par la dotation restreinte qu'il prévoit pour les activités de l'Education nationale dans les équipements collectifs. Une autre preuve se trouve dans le retard apporté à la prolongation de la scolarité jusqu'à seize ans. Rappelons que si la Suisse, par exemple, exporte 70 % de sa production industrielle et même 90 % de sa production de l'industrie chimique, elle doit cette situation uniquement au très grand soin apporté, par l'Etat et par les entreprises, à la formation de la population active qui, depuis longtemps, a une scolarisation générale obligatoire jusqu'à seize ans et reçoit ensuite jusqu'à dix-huit ans une formation professionnelle complémentaire.

Quelle solution nous reste-t-il ? Un grand effort nous dit-on, sans plus le préciser, dans les activités de promotion sociale que l'on a beaucoup développées depuis quelques années, mais qui sont bien loin d'avoir la valeur d'une formation systématique.

On a recensé, en 1964, 415.000 auditeurs au sein des organismes très divers visant à la promotion sociale ; 240.000 ont suivi des cours du soir, 65.000 des cours par correspondance et seulement une centaine de mille ont pu être pris en charge à temps partiel ou à temps plein et recevoir ainsi une véritable formation. Certes, tout cet effort est utile, mais on peut dire que, même accru, il ne sera pas à la mesure de nos besoins impérieux et pressants. On pourra faire certainement beaucoup mieux et beaucoup plus vite le jour où l'Etat et les employeurs auront compris qu'il est tout aussi important et même plus important de perfectionner les hommes que de perfectionner les machines.

II. — TRAVAUX ET OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Soucieuse de réunir le maximum d'informations susceptibles d'éclairer son rapporteur et de préparer le débat qui doit intervenir en séance publique, votre Commission des Affaires économiques et du Plan a consacré *trois séances* à cet examen.

Lors de la première, **le 28 octobre 1965**, elle a entendu *M. Pierre Dumas*, Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, qu'accompagnaient *MM. Pierre Massé et Ripert*, respectivement Commissaire général et Commissaire général adjoint du Plan.

M. Pierre Dumas a, tout d'abord, rappelé que c'était dans une commission du Sénat qu'était née — au moment de l'examen du IV^e Plan — l'idée d'un débat sur les « options » du V^e Plan, débat qui a eu lieu ensuite, tant devant le Conseil économique que devant le Parlement ; il a souligné que l'élaboration du V^e Plan avait été caractérisée par un souci de consultations plus étendues que par le passé, notamment au niveau des instances régionales.

D'après le Secrétaire d'Etat, les hypothèses de base fondamentales du V^e Plan sont : un taux d'expansion de l'ordre de 5 % en moyenne par an, la stabilité monétaire et la mise en œuvre du Marché commun ; en effet, si ce dernier n'évoluait pas favorablement, le Plan devrait être révisé.

Le Gouvernement attache beaucoup d'importance, d'une part à « l'expansion équilibrée », fondée sur la distinction entre la « prévision », toujours révisable, et « l'objectif » qu'on s'attache à défendre et, d'autre part, à la programmation en valeur, ce qui a d'ailleurs amené le Gouvernement à choisir une voie moyenne entre le libéralisme et la contrainte.

Prenant ensuite la parole devant les sénateurs, M. Pierre Massé a tout d'abord déclaré que le taux de l'expansion fixé par le Plan (soit 5 %) serait respecté : il est, d'ailleurs, celui de toutes les nations qui connaissent un développement comparable au nôtre ; il en est de même du taux de consommation des ménages (4,5 %), encore que le Commissaire général du Plan ait reconnu que le développement de la population française l'amenait à n'être, en fait, que de 3,5 % par tête, ce qui conduirait tout de même à un « doublement » du niveau de vie en vingt ans.

La « base 1965 » — maintenant à peu près connue — a amené nécessairement certaines revisions, mais la réduction d'une heure et demie de la durée hebdomadaire du travail a été maintenue ; par contre, les investissements productifs ont pu être relevés de 53 milliards à 56 milliards de francs par an ; quant aux logements, l'objectif a été porté de 470.000 à 480.000 par an ; enfin, les « équipements collectifs », tout en étant réduits d'un milliard de francs, se situent au niveau le plus élevé (indice 150, en 1970 par rapport à 1965).

La hausse du niveau général des prix ne devrait pas dépasser 1,5 % par an, objectif essentiel pour faire face à la compétition internationale.

En ce qui concerne le taux de croissance annuelle du revenu agricole par exploitation, un changement est intervenu par rapport aux options : ce taux a dû être ramené de 5,3-5,5 % à 4,8 % ; l'autofinancement des entreprises devra être porté au taux de 70 %, comme prévu, retrouvant ainsi le niveau atteint en 1960 ; quant à la progression des prestations sociales, elle reste fixée à un chiffre compris entre 38 et 40 % (contre 24,5 % pour la consommation).

Le Commissaire général du Plan est revenu sur la distinction faite par M. Pierre Dumas entre les « objectifs », qui dépendent de l'Etat et les « prévisions ». Il a indiqué, par ailleurs, que Les indicateurs d'alerte — ou « clignotants » — permettent au Gouvernement de faire face à une situation vraiment sérieuse, l'expérience de l'année 1966 servant à cet égard de « banc d'essai ».

Pour rendre notre économie compétitive, des actions doivent être entreprises à la fois sur le plan des hommes, des capitaux et des techniques :

— la part de la recherche dans le revenu national sera de 2,5 % en 1970 au lieu de 1,7 % en 1963 ; l'enseignement technique sera développé ;

— la compétitivité de nos entreprises sera améliorée à la fois par la concentration et la spécialisation ;

— le développement de l'épargne sera particulièrement recherché, en coopération d'ailleurs avec le Ministère des Finances, car il soulève des problèmes très complexes.

Votre Rapporteur a rappelé alors aux membres de la Commission le texte des *questions* qui avaient été communiquées par écrit au Commissariat général.

Dans ses réponses, M. Massé a notamment déclaré :

— que le Plan était, certes, une sorte de « machine » à réduire les risques économiques, mais qu'il avait également vocation à construire un certain type de société ; le « groupe 1985 » avait d'ailleurs été constitué à cet effet, mais il n'apparaît pas encore qu'à cette date on puisse parvenir à une « société d'abondance » ; néanmoins, la priorité donnée aux équipements collectifs et à la recherche scientifique et technique s'inspire des travaux de ce groupe ;

— qu'une meilleure information des Français était souhaitable, que la participation de plus de 4.000 personnes à la préparation du V^e Plan devait y concourir, que les conditions dans lesquelles se dérouleraient les débats parlementaires pourraient contribuer à cette meilleure information de l'opinion publique ;

— qu'il fallait arriver à une expansion rapide de l'économie française tout en conservant à la monnaie une valeur stable, objectif d'autant plus difficile à atteindre que nous devons faire face à nos concurrents européens ;

— qu'il y avait eu, non pas « dégradation », mais « mutation » de la notion même du Plan ;

— qu'il avait retiré de ses contacts avec les Commissions de développement économique régional (C. O. D. E. R.) la certitude qu'il fallait donner une priorité aux investissements routiers, téléphoniques et urbains.

M. Massé a déclaré, à propos de la régionalisation, que celle-ci devait subsister et qu'elle avait contribué à moins « technocratiser » le Plan, ce dont il se réjouissait personnellement.

Répondant à votre Rapporteur, qui s'étonnait de la priorité donnée à la route et au téléphone — plutôt qu'à l'enseignement et aux hôpitaux — M. Massé a précisé que les C. O. D. E. R. avaient été régulièrement consultés sur ce point et qu'elles avaient insisté sur la nécessité de promouvoir d'abord ces investissements.

Reprenant le cours de ses réponses, M. Massé a déclaré que, selon lui, le V^e Plan restait établi dans l'optique de l'ouverture du Marché commun mais que, si des circonstances différentes intervenaient, le Plan devrait, à son avis, être « révisé » sans que — pour autant — soit remis en question les principaux objectifs qu'il se proposait d'atteindre.

C'est circonstanciellement que le Gouvernement s'est rallié à la politique de « blocage » des prix, mais il serait mauvais pour le

progrès de notre économie que la cristallisation des structures soit maintenue trop longtemps. Selon M. Pierre Massé, dans certains domaines, nos entreprises ne sont pas assez « grandes » et elles ont, de ce fait, du mal à vendre au coût concurrentiel.

En 1960, le pourcentage de l'épargne par rapport à la consommation était de 11,4 % et il a atteint 12,1 % en 1965, alors que le taux prévu pour la même année était de 12,5 %. Mais la caractéristique de l'épargne française réside moins dans son insuffisance que dans la forme qu'elle prend, la demande de capitaux se situant dans le rapport 3/4 à long terme et 1/4 à court terme, tandis que l'offre de capitaux se présente dans le rapport inverse, ce qui pose le problème de la « transformation » de l'épargne française, des possibilités d'allongement de la durée des prêts et de la hiérarchisation des taux d'intérêt.

Le Président a donné alors la parole aux commissaires présents.

M. Tailhades, au nom de la Commission des Affaires culturelles, après avoir tout d'abord rappelé les principaux « objectifs » du V^e Plan dans le domaine de l'Education nationale, a posé la question de savoir si les crédits affectés seraient suffisants pour faire face à ces différents objectifs.

M. Pierre Massé a rappelé que les investissements culturels avaient été fixés à l'indice 150 (155 primitivement) avec une programmation en valeur de 25,5 milliards, ce qui n'était pas tellement éloigné des propositions primitives.

En ce qui concerne l'agriculture, le taux de croissance annuelle a été ramené de 5,3 % à 4,8 %, à la suite d'études complémentaires sur le niveau des prix, le volume de la production et de la consommation, le nombre d'exploitants. La revalorisation du revenu agricole est un « objectif » mais le taux de 4,8 %, lui, est une « norme indicative ».

Le budget de 1966 représente une « pause » dans le rythme d'accroissement des crédits consacrés à l'agriculture, qui a été très important depuis 1960.

A la question de savoir quel est l'avenir des transports ferroviaires de voyageurs et de marchandises, M. Massé a déclaré que, pour le « groupe 1985 », le chemin de fer restait un moyen de choix pour le transport de masse (pour les agglomérations et au moment des vacances notamment).

Quant aux télécommunications, le Commissaire général a répondu qu'il ne pouvait pas être tout à fait affirmatif en ce qui concernait le quadruplement de la densité téléphonique d'ici 1985.

En ce qui concerne les D. O. M., la Réunion, très isolée, éprouve des difficultés plus grandes, mais les Antilles devraient pouvoir connaître un certain renouveau grâce au tourisme, encore que leurs productions naturelles soient fortement concurrencées.

M. Joseph Yvon a posé une question relative à l'aménagement du territoire et, notamment, à l'industrialisation de l'Ouest ; il lui a été répondu que le relèvement substantiel à 35/40 % de l'emploi industriel en Bretagne correspondait à une réanimation des entreprises et à un développement des ensembles urbains, mais que l'installation d'une complexe sidérurgique sur la côte Atlantique rencontrait certaines difficultés qui ne seraient sans doute pas résolues pendant la période du V^e Plan.

M. Champleboux a insisté sur la nécessité de la création d'un axe routier Est-Ouest et le Commissaire général, après avoir rappelé les grandes lignes du programme autoroutier français de 1965 à 1970, a déclaré qu'il ne pensait pas qu'une autoroute Est-Ouest pourrait être rapidement créée.

A *M. Toribio*, l'interrogeant sur le développement de l'économie des D. O. M., *M. Massé* a répondu qu'il lui semblait possible d'arriver à un taux de progression de 8 % si l'on pouvait diversifier l'économie antillaise et réunionnaise, poursuivre la réforme foncière, enfin développer le tourisme.

Après la question de *M. Suran* relative à la liaison fluviale Atlantique-Méditerranée, le Président a remercié le Commissaire général du Plan et ses collaborateurs de leurs exposés et souhaité que le débat public, au Sénat, apporte à l'opinion publique les moyens d'information souhaités.

*
* *

Le **3 novembre**, votre Commission a tout d'abord entendu un exposé introductif de votre Rapporteur.

Après avoir rappelé les principales options du V^e Plan et souligné essentiellement les modifications introduites dans les « objectifs en volume » (notamment en ce qui concerne la consommation des ménages et les équipements collectifs) et les « indications

en valeur » (le taux normal d'accroissement du revenu agricole étant réduit à 4,8 %, au lieu de 5,3-5,5 % initialement prévu, et la hausse annuelle des prix étant limitée à 1,5 %), votre Rapporteur a énuméré les conditions de réalisation du V^e Plan, en notant qu'une distinction subtile avait été introduite par le Gouvernement lui-même entre les « objectifs » et les « prévisions » : ainsi, l'idée du Plan a-t-elle fortement évolué, celui-ci n'étant plus qu'une « stratégie de l'expansion équilibrée ».

Votre Rapporteur a fait, ensuite, une analyse critique des objectifs concernant la formation professionnelle et scientifique et la constitution d'entreprises ayant la dimension internationale. Il a déclaré que l'exécution du Plan dépendait de conditions extrêmement difficiles (moindre consommation des ménages, expansion de notre commerce extérieur, quasi-stabilité du niveau des prix, équilibre du budget) mais qu'il importait de rendre hommage au Commissariat général du Plan pour cette « enquête » extrêmement complète.

Votre Commission a entendu, ensuite, *M. Chardonnet, Rapporteur général du V^e Plan devant le Conseil Economique et social.*

Dans son exposé, le Rapporteur du Conseil économique a tout d'abord souligné que des conditions nouvelles avaient « environné » le Plan soumis à son appréciation et que c'est cette nouveauté — ainsi que le contenu social insuffisant du Plan lui-même — qui avait motivé les réserves de son assemblée vis-à-vis du projet de loi.

Celle-ci a, en effet, la conviction que la mobilisation de l'épargne, prônée par le Gouvernement, ne pourra pas suffire à « équilibrer » les investissements productifs, que ce soit en ce qui concerne le taux d'autofinancement des entreprises à 70 %, l'importance de l'épargne privée (en face d'une hausse des prix qui est de 2,6 % en moyenne annuellement) ou la mobilisation des fonds des caisses de prévoyance.

M. Chardonnet a exprimé, ensuite, le désaccord du Conseil Economique sur le contenu social du Plan et il en a donné quelques exemples : c'est ainsi que « l'indicateur d'alerte » de l'emploi ne devra jouer que si le nombre de chômeurs dépasse 500.000 personnes ; que les crédits dévolus à l'Education nationale sont inférieurs à la limite incompressible définie par la commission compétente du Plan (32 milliards de francs) ; que la diminution du taux de croissance du revenu agricole est trop importante et — surtout — que le taux retenu (4,8 %) est devenu une « prévision » et non plus un « objectif ».

Il y a deux conditions de « l'environnement » qui ont particulièrement retenu l'attention des Conseillers du Palais d'Iéna :

— une hausse annuelle des prix de 1,5 %, qui revêt un caractère hypothétique, pour ne pas dire illusoire ;

— la poursuite du Marché Commun, alors qu'on a très nettement l'impression que l'incertitude règne et dans le domaine agricole et même dans le domaine industriel.

M. Chardonnet s'est montré sceptique vis-à-vis d'une « politique de rechange », substituée à la poursuite du Marché Commun, et il a déclaré que, selon lui, il faudrait alors apporter de sérieuses retouches au texte même du V^e Plan.

En terminant, il a tenu à souligner le caractère technique de l'avis du Conseil Economique, ainsi que le fait que les conclusions de son rapport avaient été approuvées par la quasi-unanimité des Conseillers.

Enfin, *différentes questions* ont été posées à M. Chardonnet par MM. *Sûran, Coutrot et Gros*, Président de la Commission sénatoriale des Affaires culturelles et Rapporteur pour avis, ce dernier s'étonnant du paradoxe qu'il y aurait à développer la recherche scientifique alors que la croissance de l'Education nationale serait en même temps ralentie.

*

* *

Enfin, **le 10 novembre**, votre Commission a entendu la synthèse que votre Rapporteur comptait présenter en séance publique.

Après avoir rappelé qu'un « schéma » des grandes lignes de nos travaux avait été adressé aux commissaires afin qu'ils puissent constater qu'aucun point de vue concernant le V^e Plan n'avait été négligé, votre Rapporteur en a présenté la synthèse dont il désire faire la seconde partie de son rapport, accompagnée des observations et des conclusions de la Commission.

Il a, tout d'abord, parlé de « l'environnement » européen et mondial du Plan et souligné la valeur du document (projet de loi et annexes) présenté au Parlement par le Commissariat général du Plan ; ce texte, extrêmement utile comme outil d'information économique, montre que le Commissariat général doit subsister pour dresser, d'année en année, le « tableau économique » de la France.

Distinguant tour à tour les objectifs que le Gouvernement s'engage à atteindre, ceux qu'il s'efforcera d'atteindre et, enfin, les objectifs incertains ou « prévisions », votre Rapporteur les a analysés par comparaison avec les options adoptées par le Parlement un an auparavant.

Quatre grandes hypothèses sont à la base du Plan :

— une croissance de la production intérieure brute de l'ordre de 5 % ;

— la stabilité globale des prix ;

— une balance commerciale équilibrée ;

— le plein emploi de la main-d'œuvre,

et les résultats en ont été chiffrés, si du moins ces « hypothèses » étaient « vérifiées » de 1966 à 1970.

La parole ayant été donnée alors aux Commissaires :

M. Louis André a regretté la baisse du taux annuel de croissance du revenu agricole, passé de 5,3 à 4,8 % entre les options et le projet de V^e Plan, ainsi que la baisse constante des prix agricoles, malgré les promesses du Gouvernement qui a parlé lui-même de « rattrapage des prix ».

M. Coutrot a regretté les conditions dans lesquelles le Parlement est appelé à discuter du Plan et suggéré que les Assemblées soient désormais associées à son contrôle.

M. Léon David a critiqué les insuffisances des aspects sociaux du Plan.

M. Blondelle partage les inquiétudes du Rapporteur. Il a d'abord regretté qu'il n'ait pas été tenu compte de l'amendement adopté par le Sénat lors de l'examen du IV^e Plan, qui avait trait à l'amélioration de la condition des catégories les plus défavorisées de la Nation. Il a rappelé l'échec du IV^e Plan dans le domaine de l'orientation de la production. Il a ensuite exprimé les réserves qu'appelaient certains aspects du V^e Plan, notamment en ce qui concerne les modalités de financement des investissements agricoles : le recours à un autofinancement accru lui paraît impossible et l'endettement des agriculteurs atteint une ampleur sans précédent. Il a souligné les graves répercussions qui résulteraient pour l'agriculture du départ de ses éléments les plus jeunes et les plus dynamiques.

Il a dénoncé le caractère nocif — pour l'agriculture — de la réforme de la taxe sur le chiffre d'affaires ; tout en se félicitant

des crédits affectés à la recherche, il a déclaré que les conseillers et les chercheurs agricoles n'étaient pas assez rémunérés ; selon lui, le monde agricole n'a aucune confiance dans le caractère positif du V^e Plan.

Il a, enfin, approuvé sans réserve les conclusions du Rapporteur en ce qui a trait à l'aléa que font peser sur les aspects agricoles du V^e Plan, les incertitudes de la politique européenne.

M. Lebreton a posé la question de savoir si des crédits avaient été prévus pour remettre en valeur des « terres abandonnées » et il lui a été répondu affirmativement par le rapporteur (reforestation, assainissement des marais, défrichement des landes incultes).

Après avoir déclaré que le Sénat devait confirmer les options qu'il avait déjà adoptées en 1964, votre Rapporteur a suggéré le texte d'un amendement mettant l'accent sur la nécessité de poursuivre la construction de la Communauté économique européenne, ce qui amènerait votre Assemblée à voter le texte suivant :

Article unique.

« Etabli dans la perspective du développement normal de la Communauté économique européenne, le V^e Plan, dit Plan de développement économique et social, annexé à la présente loi, est approuvé... » (le reste sans changement).

Cet amendement a été adopté à l'unanimité, mais les conclusions du rapport, tendant à approuver le V^e Plan, ne l'ont été qu'à la majorité de votre Commission des Affaires économiques et du Plan.

*
* *

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Votre Commission a vivement apprécié la qualité de l'imposant travail du Commissariat général du Plan.

Elle constate avec satisfaction que l'information économique fournie par le Plan et les documents annexes s'est largement étendue dans son champ d'application comme dans ses méthodes de recherche, notamment sur le plan régional et qu'elle a pris ainsi un caractère plus précis. Elle pense que de tels travaux de recherche, de réflexion et d'information sont déjà d'une grande utilité en eux-mêmes et justifient, à eux seuls, l'institution du Plan.

En ce qui concerne le V^e Plan qu'il nous est demandé d'approuver en tant que « cadre des programmes d'investissements pour la période 1966-1970 et comme instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès social », votre Commission constate qu'il est effectivement basé, dans ses objectifs et prévisions, sur les options que le Gouvernement a présentées en 1964 et que nous avons approuvées. Mais elle regrette que les incertitudes graves affectant la réalisation de ces options, incertitudes que son rapporteur avait signalées lors du débat sur celles-ci, n'aient pas été levées. Elle reconnaît que bon nombre d'obstacles ou contradictions qui affectent le V^e Plan sont inhérents à la vie économique elle-même et que de mieux les percevoir provient souvent d'une meilleure qualité du travail du Commissariat Général du Plan. Mais il en est qui sont le fait du Gouvernement : l'incertitude la plus grave pour la réalisation du V^e Plan, tel qu'il a été prévu et bâti, étant celle qui règne sur la poursuite de la politique économique dans la Communauté européenne.

Toutefois, votre Commission estime que l'objectif d'expansion dans la stabilité et dans le plein emploi dans le cadre du Marché commun que vous avez déjà approuvé, doit être maintenu. Avec plus d'imagination, plus de volonté dans l'action gouvernementale, plus de liaison confiante avec une opinion publique mieux éclairée grâce à un effort d'information, cette expansion pourrait être obtenue tout en portant des fruits d'un caractère social plus marqué.

Tenant compte de ce que des budgets économiques annuels permettront de suivre la progression vers cet objectif et de perfectionner sous le contrôle du Parlement l'instrument qui nous est proposé en en modifiant certaines orientations ou en ajoutant de nouveaux moyens, votre Commission vous propose de voter le projet de loi qui vous est soumis, en l'amendant comme suit :

« *Etabli dans la perspective du développement normal de la Communauté Economique Européenne, le V^e Plan, dit Plan de développement économique et social, annexé à la présente loi, est approuvé comme cadre des programmes d'investissements pour la période 1966-1970 et comme instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès social.* »

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

AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION

Article unique.

Amendement : Rédiger comme suit le début de cet article :

Etabli dans la perspective du développement normal de la Communauté économique européenne, le V^e Plan, dit Plan de développement économique et social, annexé à la présente loi... (le reste sans changement).

*
* *

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Le V^e Plan, dit Plan de développement économique et social, annexé à la présente loi, est approuvé comme cadre des programmes d'investissements pour la période 1966-1970 et comme instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès social (1).

(1) **Nota.** — Voir les documents annexés aux numéros 1617, 1638 et 1656 (Assemblée Nationale, 2^e législature).