

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe du procès-verbal de la séance du 12 juin 1975.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,
portant approbation d'un rapport sur l'orientation prélimi-
naire du VII^e Plan,*

Par M. Marcel LUCOTTE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, Michel Chauty, vice-présidents ; Jean-Marie Bouloux, Fernand Chatelain, Marcel Lemaire, Joseph Voyant, secrétaires ; Charles Alliès, Octave Bajoux, André Barroux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Amédée Bouquerel, Frédéric Bourguet, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Paul Caron, Auguste Chupin, Jean Colin, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Jean Francou, Léon-Jean Grégory, Mme Brigitte Gros, MM. Paul Guillaumot, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Bernard Legrand, Louis le Montagner, Léandre Létouart, Paul Malasagne, Louis Marré, Pierre Marzin, Henri Olivier, Louis Orvoen, Gaston Pams, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Henri Prêtre, Maurice PrévotEAU, Jean Proriol, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Jules Roujon, Guy Schmaus, Michel Sordel, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Verneuil, Raymond Villatte, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1685, 1687, 1692, 1693, 1723 et in-8° 288.

Sénat : 366 (1974-1975).

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
PREMIÈRE PARTIE. — Les enseignements de la planification :	
I. — Du I ^{er} au V ^e Plan.....	5
II. — Le VI ^e Plan	10
III. — Un VII ^e Plan ?	16
DEUXIÈME PARTIE. — Les contraintes du VII^e Plan	
I. — Le plein emploi	29
II. — L'équilibre extérieur	33
— L'énergie et les matières premières.....	34
— L'industrie.....	36
— L'agriculture	39
III. — La maîtrise de l'inflation	40
TROISIÈME PARTIE. — L'aspect volontariste du VII^e Plan :	
I. — La réduction des inégalités sociales.....	47
II. — La réduction des inégalités territoriales	50
III. — La décentralisation	51
Conclusion	55
Amendements présentés par la commission	61
Annexes :	
I. — Auditions de la commission	67
II. — Modifications apportées par le Gouvernement en fonction de l'avis du Conseil économique et social.....	75
III. — Amendements présentés à l'Assemblée Nationale.....	79
IV. — Lettre rectificative du Gouvernement	83
V. — Un projet de planification globale de l'économie américaine.....	85

INTRODUCTION

Le rapport sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan comporte d'abord un premier chapitre consacré aux quatre **orientations durables** pour notre pays :

- assurer les conditions économiques du plein emploi, du progrès social et de notre liberté de décision ;
- améliorer la qualité de la vie ;
- réduire les inégalités ;
- mieux répartir les responsabilités.

Il s'agit là de quatre orientations très générales qui constituent des finalités. Ce sont des directions pour le long terme qui ne se limitent pas à la période des cinq années couvertes par le Plan. Ces orientations rencontrent, du fait même de leur généralité, un assentiment général. Elles constituent donc une sorte de consensus social sur les finalités à assigner à notre développement.

Le second chapitre définit une stratégie pour les cinq prochaines années. Il rappelle les contraintes que l'environnement international fait peser sur notre pays et dégage deux objectifs prioritaires : le plein emploi et l'équilibre extérieur qui ne sont réalisables que si l'on parvient à maîtriser l'inflation.

Ces **objectifs prioritaires** doivent être atteints en 1980, à l'issue du VII^e Plan.

Enfin, le rapport dégage des **lignes d'action** qui sont des propositions d'action pour le VII^e Plan.

Il y a donc une sorte de continuité, de logique interne, entre ces finalités, ces objectifs prioritaires et ces propositions d'action.

Le rapport de la Commission des Affaires économiques et du Plan comporte lui aussi trois parties. La première partie retrace **les enseignements de la planification**. Après un historique rapide des différents Plans que nous avons connus depuis 1945, il tire les leçons de l'exécution du VI^e Plan, puis montre l'intérêt du VII^e Plan, avant d'en détailler le dispositif.

La deuxième partie est consacrée aux **contraintes** qui s'imposent au VII^e Plan. Il s'agit là du plein emploi, de l'équilibre extérieur et de la maîtrise de l'inflation.

Enfin, la troisième partie traite de **l'aspect volontariste** du VII^e Plan : d'abord, la réduction des inégalités sociales et des inégalités territoriales, puis l'effort en faveur de la décentralisation. Ce sont là, en effet, les aspects les plus nouveaux du VII^e Plan.

PREMIERE PARTIE

LES ENSEIGNEMENTS DE LA PLANIFICATION

On retracera tout d'abord un historique rapide de la planification française qui fête son trentième anniversaire. Puis on tirera la leçon des échecs du VI^e Plan. Enfin, on s'interroge sur la nécessité d'un VII^e Plan.

I. — Du I^{er} au V^e Plan.

LE PLAN MONNET

Le premier Plan, baptisé Plan Monnet, couvre la période 1947-1953 (1). Pour son élaboration, M. Monnet, a créé les deux principaux instruments institutionnels de la préparation du Plan : le Commissariat général du Plan et les commissions de modernisation. Le Commissariat est un organisme léger, relativement indépendant et dénué de tout pouvoir propre, tandis que les commissions, lieu de concertation, constituent l'élément essentiel de la préparation du Plan.

Le I^{er} Plan repose sur l'idée qu'il faut avant tout pour reconstruire l'économie française, supprimer un certain nombre de goulots d'étranglement grâce à une sélection des investissements. Il s'agit donc d'un Plan sélectif qui choisit un certain nombre de points d'action privilégiés, qui sont les six « secteurs de base » suivants :

- l'extraction charbonnière ;
- la production d'électricité ;
- la sidérurgie ;
- le ciment ;
- les machines agricoles ;
- les transports intérieurs.

(1) Il devait primitivement prendre fin en 1950, mais sa durée fut prolongée pour coïncider avec celle du Plan Marshall.

D'autres secteurs font l'objet de travaux indicatifs, mais ce n'est que pour ces six secteurs que l'Etat s'engage.

Il faut garder à l'esprit que cette sélectivité était en large partie imposée par l'inexistence d'outils méthodologiques (comptes de la Nation, comptabilité nationale) de nature à permettre une vision globale et à tester la cohérence des différents objectifs.

Les résultats ont été très satisfaisants puisque les objectifs ont été réalisés notamment à 96 % pour le charbon, à 100 % pour l'électricité, à 87 % pour l'acier, à 101 % pour le ciment. Il faut dire que la mise en œuvre du Plan Marshall a permis de lier les importations aux besoins des secteurs prioritaires (licences d'importation) et de dégager le financement de ces secteurs.

LE II^e PLAN

Le II^e Plan couvre la période 1954-1958. Il commence à recourir à la comptabilité nationale et à se préoccuper des équilibres économiques d'ensemble.

Il prévoit d'abord une poursuite assez rapide de l'expansion. Ce point mérite d'être souligné car l'idée fleurit alors que, une fois le rattrapage et la reconstruction effectués, il est possible et normal de revenir à la stabilité sans chercher à poursuivre la croissance.

Il introduit la notion d'actions de base destinées à lutter contre les rigidités de l'économie. Le Plan contient des politiques structurelles qui doivent permettre de mieux utiliser les ressources. Ces politiques concernent :

- la recherche scientifique ;
- la diffusion des méthodes modernes en agriculture ;
- la spécialisation et l'adaptation des entreprises industrielles ;
- la reconversion de la main-d'œuvre ;
- l'organisation des marchés.

Enfin, le II^e Plan commence à se préoccuper des équipements collectifs, notamment des équipements scolaires et universitaires et de l'équipement sanitaire.

Les résultats, qui sont assez difficiles à chiffrer ont été dans l'ensemble fort satisfaisants.

LE III^e PLAN

Le III^e Plan couvre la période 1958-1961. Préparé à la fin de la IV^e République (en 1956-1957), il n'entre en vigueur qu'au début de la V^e République alors même qu'est mis en place le « Plan Rueff » qui vise à compléter la remise en ordre des finances publiques et à assurer une base saine à la croissance économique.

Le III^e Plan se situe dans le prolongement du II^e Plan en étendant le domaine des équipements collectifs planifiés à l'équipement urbain (en plus de l'équipement scolaire et de l'équipement sanitaire) et en recourant plus largement aux méthodes de la comptabilité nationale (projection d'un tableau économique d'ensemble). Pour la première fois, le Plan comporte un objectif macro-économique qui est un objectif de croissance de la production intérieure brute de 25 % (soit 4,6 % par an).

Mais la caractéristique essentielle du III^e Plan tient à la prise de conscience de l'ouverture sur l'extérieur qui amène à préconiser des réformes structurelles et à mettre l'accent sur la nécessité de l'équilibre, ce qui est une préoccupation nouvelle pour la planification.

Fort évidemment, la politique d'assainissement menée en 1958 et 1959 est à l'opposé des objectifs de croissance du Plan, puisque la production intérieure brute ne croît que de 1,8 % en 1958 et 1,9 % en 1959. Aussi un plan intérimaire est-il élaboré, qui s'étend sur les deux années 1960 et 1961. Se fondant sur la réussite de la stabilisation, il prévoit une croissance assez rapide pour les années 1960 et 1961. Les objectifs de croissance de ce plan intérimaire ont été légèrement dépassés, mais le taux de croissance annuel sur les quatre années n'a été que de 3,8 %.

LE IV^e PLAN

Le IV^e Plan recouvre la période 1962-1965. Il correspond à un temps fort de la planification ; c'est l'époque où le général de Gaulle évoque « l'ardente obligation » ; c'est aussi le premier Plan qui donne lieu à *un vote du Parlement* avant son entrée en vigueur.

La caractéristique essentielle du IV^e Plan tient à l'accent qui est mis sur les équipements collectifs qui sont de nature à satisfaire « une idée moins partielle de l'homme ». On notera aussi que les

travaux techniques permettent alors la projection d'un tableau des opérations financières et que l'on assiste aux débuts de la planification régionale.

Le IV^e Plan comporte des objectifs exprimés essentiellement en termes de comptabilité nationale qui sont les suivants :

- croissance de la production intérieure brute de 24 % ;
- croissance de la consommation des ménages de 22,5 % ;
- croissance des investissements des entreprises de 32 % ;
- croissance des équipements collectifs de 50 % ;
- maintien d'un solde important des échanges extérieurs.

Mais le IV^e Plan va se trouver compromis par le Plan de stabilisation mis en place en 1963. On a alors très nettement le sentiment que la politique conjoncturelle est menée sans relation avec les objectifs du Plan et qu'elle peut donc les remettre en cause à tout moment. C'est une partie de la crédibilité même du Plan qui se trouve ainsi incriminée.

Cependant les objectifs du Plan seront assez largement atteints, puisque le taux de croissance de la production intérieure brute a été de 24 %, celui des investissements des entreprises de 29 % (au lieu de 32 %), celui des équipements collectifs de 51,5 %, celui de la consommation des ménages de 25 %. Toutefois, les importations et les exportations ont crû plus vite que prévu et le solde final a été moins bon que ce qui avait été initialement projeté.

LE V^e PLAN

Le V^e Plan, qui couvre la période 1966-1970, porte la marque du contexte économique dans lequel il a été préparé, qui est celui du plan de stabilisation. Il repose avant tout sur la nécessité de développer la compétitivité du pays afin de pouvoir affronter la concurrence extérieure. Jusque-là l'avantage de compétitivité qu'avait procuré la dévaluation de 1958 avait permis d'affronter sans trop de difficulté les problèmes nés de l'ouverture des frontières, mais cet avantage a maintenant disparu et le maintien de la compétitivité s'impose au premier chef.

On met alors l'accent sur la nécessité de maîtriser l'évolution des revenus et l'on croit beaucoup à l'apport d'une politique des revenus. Un des avatars de cette politique après l'échec de la

conférence sur les revenus de 1964, sera l'introduction d'une programmation en valeur dans le V^e Plan ; il s'agit de normes indicatives, en matière de revenus d'une part, et en matière de prix relatifs, d'autre part.

Le V^e Plan tente aussi un rapprochement entre la politique à moyen terme et la politique conjoncturelle en instituant des « clignotants » qui doivent indiquer les infléchissements à effectuer lorsque des écarts apparaissent entre la réalité et la prévision. C'est l'ébauche d'une stratégie.

Pour la première fois, le V^e Plan donne lieu à deux discussions au Parlement : une première discussion sur les options, une deuxième discussion sur le Plan lui-même.

Si l'on veut schématiser l'idée directrice du V^e Plan, on peut dire que, dans le but de limiter l'inflation et de maîtriser l'évolution des revenus en l'absence d'une politique des revenus, il choisit un taux de croissance légèrement inférieur à celui que l'économie française pourrait réaliser, acceptant de ce fait même un accroissement du nombre des chômeurs. Parallèlement, l'accent est mis sur les équipements collectifs dont la croissance annuelle doit être de 10 %.

On peut noter aussi dans le V^e Plan « l'esquisse de l'esquisse » d'une politique industrielle qui consiste alors essentiellement à recommander la constitution, dans chaque branche, d'un ou deux groupes de taille internationale.

Jusqu'à mai 1968, l'exécution du Plan est à peu près convenable. On peut noter toutefois que la croissance est plus modérée encore qu'il n'était prévu (4,7 % en 1967 par exemple) et que trois inquiétudes apparaissent dont l'importance s'affirme progressivement jusqu'au mois de mai 1968 :

- la situation de l'emploi ;
- le financement de l'investissement ;
- l'évolution du commerce extérieur.

A partir de mai 1968, ces trois inquiétudes deviennent « trois risques majeurs » et il s'y ajoute le déficit des finances publiques. Le Commissaire au Plan présente, en septembre 1968, un « rapport sur les problèmes posés par l'adaptation du V^e Plan », mais celui-ci ne fait l'objet d'aucune révision.

Au total, on constate que l'exécution du Plan est satisfaisante pour les taux de croissance (qui sont même dépassés pour les investissements, pour les réalisations de logements, pour les prévisions de consommation). En revanche, ce sont les réalisations qui dépendent de l'Etat, les équipements collectifs, qui accusent un décalage fort important avec les objectifs du V^e Plan. La politique de stabilisation a, en effet, été effectuée à leurs dépens. Quant à l'équilibre extérieur, il n'est rétabli que grâce à une dévaluation.

En ce qui concerne la programmation en valeur, tout bilan paraît inutile tant l'échec est patent.

II. — Le VI^e Plan.

Le VI^e Plan, dont l'exécution n'est pas achevée à ce jour, recouvre la période 1971-1975. Son thème majeur est l'industrialisation, qui est en quelque sorte dictée par les deux exigences du moment (qui sont encore présentes aujourd'hui) : le plein emploi et l'équilibre de la balance des paiements.

LES OBJECTIFS

Le VI^e Plan repose en effet sur le choix d'une croissance forte et compétitive. La croissance forte n'est pas en elle-même un but, mais le moyen « d'assurer le plein emploi, exigence regardée comme essentielle par le Gouvernement comme par l'ensemble des Français ». Dans une économie ouverte, il n'y a, en effet, pas de place pour une croissance qui n'assurerait pas l'équilibre extérieur. Or celui-ci repose avant tout sur l'industrie qui « outre les possibilités qu'elle offre à la croissance par les gains de productivité élevés dont elle est capable, joue surtout un rôle déterminant dans l'équilibre de nos échanges extérieurs » (1). C'est cette constatation qui conduit les pouvoirs publics, « dès le stade des options, à faire de l'industrialisation un thème majeur du Plan ».

Sur le plan méthodologique, la grande innovation du VI^e Plan est l'utilisation de l'informatique et la modélisation. Le modèle physico-financier tient en effet une place très importante dans les travaux de préparation du Plan ; il s'agit d'un modèle qui met particulièrement l'accent sur la résistance des entreprises à la concur-

(1) Les citations sont extraites du VI^e Plan.

rence internationale et distingue un secteur exposé à cette concurrence (l'industrie) et des secteurs dont les prix ne sont pas soumis à une contrainte extérieure.

Les objectifs du VI^e Plan sont :

— une croissance assez forte qui se situe à « un taux compris entre 5,8 et 6 %, soit un accroissement d'un tiers au cours de la période 1971-1975 » reposant sur une accélération de la croissance industrielle (+ 7,5 % par an) permettant le plein-emploi ;

— l'équilibre des échanges extérieurs, nécessitant la constitution d'un « important excédent de nos produits industriels qui devra être d'une quinzaine de milliards de francs » ;

— un taux de croissance annuel moyen d'environ 7 % pour l'ensemble de l'investissement productif ;

— la maîtrise des tensions inflationnistes ; le taux de croissance des prix doit être au plus égal à celui de nos principaux partenaires commerciaux et doit se situer « sensiblement en deçà au cas où des augmentations de prix anormalement élevées se développeraient chez nos partenaires » ;

— une stabilisation de la pression fiscale et parafiscale « au voisinage du taux de 40 % de la production intérieure brute » ;

— une croissance annuelle de 9 %, supérieure de moitié à celle de la production intérieure brute, du total des équipements publics en termes de formation brute de capital fixe ; une hypothèse moins ambitieuse correspond à une progression annuelle des équipements de 8 %.

LES ÉCHECS

Il pourrait paraître spécieux de mettre en opposition les projections du VI^e Plan pour 1975 et les résultats prévisibles de cette année. La période couverte par le VI^e Plan a en effet été marquée par une détérioration profonde de l'environnement international et les effets de cette détérioration se sont trouvés fortement aggravés par l'augmentation brutale et considérable du prix de l'énergie à la fin de 1973. L'exécution du VI^e Plan a été troublée par ces événements qu'il n'avait pas été possible de prendre en compte lors de son élaboration. Aujourd'hui, l'équilibre extérieur n'est atteint que parce que la croissance est très faible, ce qui entraîne un gonflement sans précédent du nombre des deman-

deurs d'emploi, tandis que la hausse des prix demeure supérieure dans notre pays à celle de nos principaux partenaires commerciaux. La moindre relance de notre économie entraînera à tout le moins un déséquilibre de notre balance commerciale, peut-être même une accélération de la hausse des prix.

Sans doute cette situation dépend-elle par trop du quadruplement du prix du pétrole, qui a augmenté de plus de 30 milliards en 1974 nos dépenses extérieures, pour que l'on puisse tenter un rapprochement avec la projection du VI^e Plan. Toutefois, la conduite de notre économie de 1970 à 1973, c'est-à-dire avant même l'augmentation du prix de l'énergie, peut nous apporter déjà quelques enseignements.

Au cours des trois premières années du Plan, la croissance de l'économie française a été forte et régulière (5,6 % en 1971, 6 % en 1972 et 6,1 % en 1973), l'effort d'investissement productif a été intense (+ 7,8 % en moyenne pour les trois années), la couverture des besoins de financement a été aisément réalisée grâce à un niveau élevé (supérieur à l'objectif visé pour 1975) du taux d'épargne intérieur, avec une contribution particulièrement forte de la part des ménages.

Mais, en regard de ces succès, on observe des rythmes d'évolution des prix et revenus nominaux sans commune mesure avec ceux qui ont été projetés lors de l'élaboration du Plan. Cette inflation affecte la structure souhaitable des emplois de la production intérieure brute en faveur des consommations de caractère privé et au détriment des consommations de caractère collectif. De plus, et cela est beaucoup plus préoccupant, le rythme de hausse des prix de notre pays devient, dès la fin de l'année 1973, supérieur à celui que l'on peut observer chez nos principaux partenaires. Cette évolution traduit la force des tensions qui s'exercent dans notre pays lors du partage du revenu national et montre toute la difficulté de parvenir à réaliser sur les revenus une ponction de 3 % du produit national brut afin de compenser le prélèvement que constitue la hausse du prix de l'énergie.

D'autre part, et là encore pour les trois premières années du Plan, l'évolution des échanges extérieurs, globalement satisfaisante, conduit à une structure de notre commerce très différente de celle qui avait été souhaitée, puisque l'équilibre est largement tributaire des échanges agricoles et que l'excédent industriel stagne à un niveau fort insuffisant (en particulier pour les secteurs déclarés prioritaires par le VI^e Plan).

LES LEÇONS

Mais, plutôt que de retracer seulement l'exécution ou les insuccès du VI^e Plan, il convient d'en tirer des enseignements en distinguant ses faiblesses, tant au niveau des hypothèses économiques qui avaient pu être formulées lors de son élaboration que dans le « suivi » de sa réalisation. Le rapport sur l'orientation préliminaire nous y invite en précisant que le VII^e Plan « devra tirer les leçons des événements qui ont compromis l'exécution du Plan précédent et affecteront notre avenir » (1). Il semble que l'on puisse distinguer à cet égard trois points concernant la concurrence internationale, la politique industrielle et les équipements collectifs.

1. *La concurrence internationale.*

Au cours de l'élaboration du VI^e Plan, on avait distingué, au sein de l'économie française, un secteur exposé (industrie), un secteur abrité (industrie agricole et alimentaire, bâtiments et travaux publics, services et commerce) et un secteur à prix administrés (agriculture, énergie, transports, télécommunications, logement) en fonction de la plus ou moins grande intensité de la concurrence sur le marché français entre producteurs nationaux et producteurs étrangers exportant sur le marché français. On avait estimé que, les taux de change demeurant fixes et les prix pratiqués par les différents producteurs intérieurs et étrangers devant, à moyen terme, s'égaliser, le secteur exposé se trouvait soumis à une contrainte de prix.

Les producteurs français, sous peine de perdre une partie du marché, devaient en effet se soumettre aux prix pratiqués par les producteurs étrangers. Or, les prix du commerce international faisaient traditionnellement preuve d'une remarquable stabilité puisque, selon les statistiques du Fonds monétaire international, la valeur unitaire moyenne exprimée en dollars courants des marchandises faisant l'objet d'échanges internationaux ne croissait qu'au rythme de 0,1 % par an entre 1953 et 1967. Il y avait donc là une pression que devait contribuer à maintenir le rythme d'évolution des prix.

Mais la concurrence internationale n'a pas joué comme il avait été prévu. Entre 1968 et 1972, l'indice de la valeur unitaire des

(1) Rapport sur l'orientation préliminaire (p. 9).

exportations à crû de 4 % et, en 1973, de 21 %. De plus, la disparition des parités fixes a contribué à modifier l'impact des prix des produits étrangers. De ce fait, l'évolution des prix français a trouvé moins de résistance que l'on avait pu l'espérer lors de l'élaboration du VI^e Plan.

Même si l'inflation internationale est maîtrisée dans les années à venir, la période couverte par le VII^e Plan ne connaîtra pas non plus, ne serait-ce que du fait de la persistance des taux de change flottants, cette aide que peut apporter la concurrence internationale dans la maîtrise de l'inflation. Cependant, l'exigence de compétitivité demeure, quant à elle, toujours aussi forte tant que l'économie française reste ouverte sur l'extérieur. Aussi la maîtrise de l'inflation appelle-t-elle une politique plus affirmée que celle qui fut pratiquée au cours du VI^e Plan.

2. *La politique industrielle.*

Le VI^e Plan, qui mettait l'accent sur l'industrialisation, définissait d'abord des actions propres à créer « un milieu favorable au développement économique » : politique de l'emploi, politique énergétique, politique d'infrastructures, politique d'innovation et politique de financement de l'industrie. Il distinguait d'autre part des « secteurs prioritaires » « pour lesquels la non-réalisation d'un taux de croissance minimum remettait en cause les objectifs de suréquilibre des échanges au niveau souhaité et d'accroissement sur des bases nationales de la part de l'industrie dans le total de la production ». Ces secteurs étaient la construction mécanique, la chimie, l'électronique, l'informatique et les télécommunications et les industries agricoles et alimentaires. Le VI^e Plan se montrait toutefois extrêmement vague et sur les objectifs à atteindre pour ces secteurs et sur les moyens à utiliser.

Quoi qu'il en soit, la mise en œuvre de cette politique se fait encore aujourd'hui attendre et l'on serait tenté de qualifier à nouveau ces secteurs de prioritaires dans le VII^e Plan si cela devait permettre une action particulière. Le solde commercial de la mécanique s'est en effet dégradé encore en 1972 et 1973 ; la chimie est restée très éloignée des objectifs prévus : les industries agricoles et alimentaires paraissent intéresser essentiellement les investissements étrangers, tandis que nous accusons un fort déficit en produits agricoles transformés. Le VII^e Plan doit tirer la leçon de l'inexistence ou de l'échec des politiques industrielles sectorielles du VI^e Plan.

3. *Les équipements collectifs.*

Les équipements collectifs auront pâti, pour le VI^e Plan comme pour le V^e Plan, de la stabilisation qu'il aura fallu effectuer dans les dernières années d'exécution. De ce fait, l'hypothèse basse du VI^e Plan ne sera vraisemblablement même pas atteinte bien que les investissements des collectivités locales, d'une part, les investissements non retracés dans le compte des administrations, d'autre part, aient compensé la faiblesse de la participation directe de l'Etat.

Mais, plus que sur le taux effectif de réalisation, c'est sur les méthodes adoptées par le VI^e Plan en matière d'équipements publics qu'il convient de mettre l'accent. Deux techniques nouvelles y ont été utilisées : les déclarations de priorité et les programmes finalisés.

En effet, outre une programmation exhaustive des équipements collectifs avec détermination d'enveloppes de formation brute de capital fixe et d'enveloppes d'autorisations de programme, le VI^e Plan présentait une certaine sélectivité avec la détermination « d'ensembles d'actions homogènes à la réalisation desquelles le Gouvernement attache une grande importance » et d'ensembles « de mesures (dépenses d'équipement, de fonctionnement, mesures réglementaires) au service d'un ou plusieurs objectifs quantifiables et mesurables à travers des indicateurs de résultats ».

L'exécution du Plan a montré la faillite des déclarations de priorité. En effet, les programmes d'équipement ainsi isolés n'ont pas connu un taux de réalisation supérieur aux autres programmes ; bien au contraire, leur taux de réalisation est souvent inférieur à celui de programmes n'ayant pas bénéficié d'une telle déclaration de priorité. Il semble bien que les administrations et les ministres ne se soient pas senti véritablement engagés par ces programmes qui, quelquefois, avaient été élaborés sans leur participation directe. Le principe de telles déclarations de priorité ne peut avoir quelque intérêt que si les ministères qui seront chargés d'en suivre l'exécution s'attachent véritablement à leur réalisation.

En revanche, les programmes finalisés, qui réunissaient dépenses d'équipement, de fonctionnement et mesures réglementaires, ont permis une amélioration certaine de la liaison entre les objectifs et les moyens et ont facilité la coordination des diverses mesures nécessaires à la réalisation des objectifs. Cette

méthode, qui dérive de la rationalisation des choix budgétaires, a souffert cependant des difficultés à élaborer des indicateurs de résultats qui ont obligé à situer les indicateurs au seul niveau des produits (réalisations physiques ou non) caractéristiques de l'activité des organismes intéressés et nécessaires à l'obtention du résultat recherché et de l'impossibilité d'arriver, du fait de la politique de stabilisation, aux niveaux de dépense prévus.

On verra que la logique qui a présidé à l'élaboration des programmes finalisés du VI^e Plan trouve, dans le VII^e Plan, un aboutissement nouveau avec les programmes d'action prioritaires.

III. — Un VII^e Plan ?

Après ce bref historique des cinq premiers plans et cet examen des conditions d'exécution du VI^e Plan, il convient de s'interroger sur la nécessité d'un VII^e Plan. Pour cela, nous dégagerons rapidement les grands traits de l'évolution de la planification française, nous évoquerons ensuite le rôle du Plan dans l'économie, puis nous exposerons le contenu de la notion de « programmes d'actions prioritaires » qu'utilise le VII^e Plan.

1. — ÉVOLUTION DE LA PLANIFICATION FRANÇAISE

La planification s'est améliorée considérablement au plan de ses méthodes ; elle a évolué notablement au niveau de ses thèmes.

a) *L'affinement des méthodes.*

Le premier progrès que l'on peut constater dans les méthodes de la planification concerne le développement des **études à long terme**. Tout jugement sur le présent ou sur le futur doit s'appuyer sur une connaissance à la fois rétrospective et prospective de l'évolution en longue tendance. En outre, les études à long terme sont également utiles pour les prises de décision de longue portée.

Les premières études à long terme effectuées lors de la préparation des III^e et IV^e Plans étaient limitées à des projections macro-économiques et se faisaient en utilisant purement et simplement des méthodes d'extrapolation. Au cours du III^e Plan, on fit ainsi des projections 1965 et, lors du IV^e Plan, des projections 1975. Elles ont été, en fait, peu utilisées pour le Plan lui-même.

Les travaux à long terme ont commencé réellement à l'occasion de la préparation du V^e Plan, avec ce que l'on a appelé le groupe 1985, qui était un groupe d'experts indépendants composé de fonctionnaires, d'universitaires, de scientifiques avec quelques hommes d'affaires travaillant pour l'essentiel en vase clos, mais s'appuyant néanmoins sur un certain nombre d'auditions. Mais les recommandations de ce groupe, qui ont véritablement influencé le rapport sur le V^e Plan, sont en nombre extrêmement limité.

Pour le VI^e Plan, la démarche a été plus analytique et plus liée aux travaux du Plan. Il y eut quatre catégories de groupes : socio-économiques, géographiques, sectoriels et technologiques, enfin groupe de synthèse. Les groupes ont utilisé une démarche en quatre étapes. La première est le constat de la situation actuelle ; la seconde est un essai de prévision de l'évolution tendancielle qui s'appuie sur une analyse de l'évolution passée ; la troisième consiste à déceler les problèmes prévisibles dans l'évolution future et la quatrième à examiner les choix possibles pour répondre à ces problèmes.

De manière générale, les études à long terme ont le mérite de mettre à jour des problèmes qui n'ont encore fait l'objet d'aucune étude ; elles font apparaître nos méconnaissances. D'autre part, elles aident à définir les finalités de la politique économique et sociale.

Pour l'orientation préliminaire du VII^e Plan, la commission de la croissance, de l'emploi et du financement a pu disposer, d'une part, de quelques projections (faites par l'I.N.S.E.E. à la demande du Commissariat au Plan) des tendances de l'évolution des principales ressources de l'économie française et de leurs principaux emplois, et, d'autre part, d'un rapport préparé par un groupe d'experts, présidé par M. Pierre Piganiol, qui s'est attaché à recenser les conditions vraisemblables et les objectifs concevables d'une croissance économique durablement satisfaisante.

Le second progrès notable est le développement des **projections**. Dans le cadre du Plan, une projection est une description quantitative de l'année terminale du Plan ; elle consiste, à partir des chiffres d'une année de base, à leur appliquer divers taux de croissance qui permettent d'obtenir leur valeur pour l'année terminale.

Comme l'expliquait fort bien l'introduction du rapport sur les principales options du V^e Plan : « la projection de l'économie future est un outil de travail du Plan, mais ne s'identifie pas avec lui.

Le Plan est dans un certain sens moins que la projection, puisque celle-ci comprend à la fois des objectifs de caractère normatif et des prévisions de caractère indicatif. Les prévisions fournissent une image utile d'un avenir cohérent, mais elles sont à ajuster lorsque surviennent des aléas, sans que l'on puisse parler pour autant d'une déviation par rapport au contenu intentionnel du Plan. Les objectifs constituent, au contraire, l'armature sans laquelle le Plan perdrait sa signification ».

Les projections sont un moyen d'explorer les divers avenir possibles. Elles permettent d'établir la prévision quantitative de ce qui se passera si les choses continuent à se reproduire dans le futur comme elles ont évolué dans le passé. Cette évaluation tendancielle permet de faire ressortir des incompatibilités, des tensions, des inquiétudes, c'est-à-dire des problèmes pour lesquels il faut rechercher des solutions. Les projections permettent de prendre en compte les aléas et d'établir des évaluations différentes en fonction d'hypothèses différentes (par exemple pour l'environnement international). Enfin, elles permettent de tester des politiques économiques.

Pour l'orientation préliminaire du VII^e Plan, deux projections économiques ont été réalisées pour l'année 1980 ; il s'agit de projections tendancielles qui n'incluent donc pas une politique économique, mais simplement la reconduction des comportements passés. Les deux projections correspondent à deux hypothèses d'environnement international.

Le troisième progrès concerne la **régionalisation** du Plan. La régionalisation du Plan, écrit M. Philippe Lamour « est l'enfant légitime de la planification économique et de l'aménagement du territoire ». Elle a en fait commencé réellement au moment du IV^e Plan et s'est développée lors du V^e Plan.

Après l'élaboration du IV^e Plan, chacune des vingt et une régions fut invitée à établir ce qu'on a appelé la « tranche opératoire » du Plan. Ces « tranches opératoires » comportaient l'étude des perspectives régionales du développement économique, la liste des opérations à effectuer dans la région jusqu'à concurrence des dotations allouées au titre de chaque secteur d'équipement et un avis, de la part des régions, sur les opérations qui, en raison de leur importance, étaient décidées à l'échelon régional.

Dès ce premier essai apparaissent les domaines dans lesquels va s'exercer la planification régionale, à savoir, d'une part, l'étude

des perspectives de développement économique, d'autre part, le travail de programmation des équipements collectifs à implanter dans les régions.

Mais il s'agissait surtout de la projection régionale d'un plan déjà décidé.

Dans le V^e Plan, la préoccupation d'aménagement du territoire et de concertation régionale s'affirme. Pendant la première phase, c'est-à-dire la définition des options du Plan, le cadre régional n'a guère été utilisé. Pendant la seconde phase, après le vote des options et pendant la préparation du projet de Plan, chaque préfet a été chargé du Plan, après avis de la C. O. D. E. R. Les régions sont donc alors consultées avant que le texte du Plan ne soit définitivement arrêté. Enfin, troisième phase, après le vote du Plan, commence la confection des « tranches régionales ».

La régionalisation du VI^e Plan se caractérise par l'élaboration, avant les options, de rapports régionaux d'orientation qui définissent les données fondamentales du développement régional et les premières orientations en matière d'aménagement du territoire régional. Ces rapports ont fait l'objet d'une synthèse. D'autre part, dans la dernière phase de préparation du Plan, les régions ont élaboré des P. R. D. E., c'est-à-dire des Programmes régionaux de développement économique. Ces P. R. D. E. comportent une partie consacrée au développement économique et une autre consacrée aux équipements collectifs.

Pour le VII^e Plan, on peut d'ores et déjà établir la chronologie de l'intervention des régions.

Chacune des régions a établi un rapport d'orientation. A partir des rapports des vingt-deux régions, le Commissariat général du Plan a élaboré un rapport de synthèse qui est à l'origine de l'orientation que l'on trouve dans le rapport sur l'orientation préliminaire sous le titre : « Mieux répartir les responsabilités ». On notera que cette orientation est classée comme un objectif et non comme un moyen.

En septembre et octobre prochain, à partir du rapport d'orientation préliminaire, des débats du Parlement et des directives du Premier Ministre, les vingt-deux régions se prononceront sur la politique d'équipements collectifs et procéderont à des choix intersectoriels. Elles joueront alors un rôle consultatif et donneront des avis ; c'est pourquoi elles devront se prononcer avant que les décisions nationales concernant la deuxième phase de la plani-

fication ne soient prises. Mais, simultanément, elles élaboreront leur rapport d'orientation régional (prévu par la loi de 1972) à la lumière des orientations nationales qui auront été dégagées ; en cela, elles interviendront en tant qu'organes de décision, après le débat national.

Puis, en septembre et octobre 1976, et à la lumière des décisions nationales qui seront prises en juin 1976, elles élaboreront leur propre programme. Entre-temps, d'octobre 1975 à octobre 1976, des contacts seront pris pour l'élaboration des programmes.

b) *L'évolution des thèmes principaux.*

On peut observer également une évolution dans les thèmes majeurs qui sous-tendent les différents Plans.

Le premier Plan, le Plan Monnet, veut présider à la reconstruction de l'économie française. Pour cela, il faut s'attaquer aux goulots d'étranglement.

Le second Plan met l'accent sur la poursuite de l'expansion et la lutte contre les rigidités.

Le troisième Plan met aussi au premier plan de ses préoccupations la croissance ; mais l'ouverture sur l'extérieur amène à réfléchir à un certain nombre de réformes structurelles.

Le quatrième Plan est dominé par l'idée qu'il convient de refuser une civilisation du gadget et qu'il faut adopter une vision moins partielle de l'homme. Il se caractérise surtout par la priorité donnée aux équipements collectifs.

Le cinquième Plan repose sur l'idée que l'inflation doit être maîtrisée et la hausse des prix maintenue à un taux moins élevé que celui que l'on peut observer chez nos partenaires commerciaux. Il porte toute son attention sur le binôme expansion-stabilité des prix.

Mais cette politique achoppe sur un problème que l'on a quelque peu négligé jusque-là, tant il semblait lointain, le développement du chômage. Si l'on veut éviter une explosion sociale, il faut que le développement de l'économie résorbe le chômage. Mais ce développement ne doit pas se faire au détriment de l'équilibre extérieur ; c'est pourquoi on s'oriente vers l'industrialisation : c'est le grand moment de l'impératif industriel, thème principal du VI^e Plan. Au binôme expansion-stabilité des prix s'est substitué le binôme plein-emploi-balance des paiements.

Le VII^e Plan reste placé sous le même signe que le VI^e Plan. Toutefois, la conjoncture d'une part, la mode d'autre part, font que le mot d'ordre d'industrialisation est remplacé par le mot d'ordre de redéploiement de l'industrie.

2. — LE RÔLE DU PLAN

La planification française est-elle véritablement utile ? Pour répondre à cette question, il suffit de décrire les différents rôles du Plan.

Le Plan est d'abord un **organe de concertation et d'information**. Tous les écrits et les discours sur le Plan ont mis en valeur sa fonction de concertation. Le Plan est une instance originale par cet aspect de « point de rencontre », de « carrefour », qui permet à des hommes habituellement séparés — en particulier par cette barrière si étanche dans notre pays entre le secteur public et le secteur privé — ou même opposés par des choix idéologiques de se rencontrer.

Ce rôle du Plan est un rôle d'animateur impartial et de pédagogue ; il doit organiser les réunions, en être l'observateur et l'arbitre objectif, et fournir les données statistiques et économiques qui sont une base commune de discussion. A ce stade, il ne peut et ne doit que rappeler certaines exigences fondamentales de l'intérêt général, telles que la nécessité d'assurer l'équilibre de la balance des paiements ou l'avantage du maintien de l'ouverture des frontières ou encore les inconvénients d'une trop forte inflation. Le Plan est en quelque sorte le « catalyseur » de ces rencontres, qui sans lui n'existeraient pas, mais où il ne joue pas le rôle essentiel.

Le Plan donne une autre occasion de dialogue et d'information lors de son examen par le Parlement. C'est, en effet, un des rares moments où le Parlement quitte les préoccupations immédiates ou, au mieux, annuelles pour envisager des vues à plus long terme. C'est un des rares moments aussi où le Parlement peut prendre des décisions et exprimer des préférences sans être poussé par le temps, ni pressé par l'événement.

Le Plan est également un outil qui permet d'introduire plus de **cohérence** dans la prise de décision. La cohérence est l'adéquation, aussi précise que possible, des fins aux moyens, de façon

que les moyens utilisés correspondent bien aux fins ; c'est aussi l'adéquation des différents moyens entre eux, dans la mesure où certains moyens peuvent être contradictoires ; c'est, enfin, l'adéquation des différentes fins entre elles dans la mesure où les fins peuvent, elles aussi, être contradictoires entre elles et où des choix doivent être faits en raison de la rareté des ressources. C'est donc à la fois l'examen de la convergence des différentes actions à entreprendre en vue de la réalisation de certains objectifs et la vérification de la compatibilité des différentes actions et des différents souhaits, compte tenu des contraintes de toute sorte.

Le Plan est aussi une **étude de marché généralisée**. Il est une projection de l'économie qui inclut les conséquences de la politique économique que les Pouvoirs publics ont l'intention de mettre en œuvre. Il permet donc aux partenaires économiques de prendre leurs décisions en fonction d'un certain repère de l'avenir qui comprend des évaluations purement prévisionnelles et des infléchissements normatifs qui correspondent à ce que l'on peut raisonnablement attendre des Pouvoirs publics au cours de la période couverte par le Plan. Ce rôle d'étude de marché serait mieux rempli si les prévisions étaient glissantes et, donc, pouvaient porter constamment sur une période de cinq ans ; le dispositif du VII^e Plan en a tenu compte.

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

3. — LES PROGRAMMES D'ACTION PRIORITAIRES DANS LE DISPOSITIF DU VII^e PLAN

Jusqu'au VI^e Plan, seul l'équipement collectif a fait l'objet d'une programmation. L'inconvénient d'une telle méthode tenait à ce que, quelle que soit l'exécution du Plan, on avait tendance à négliger les dépenses de fonctionnement. Aussi a-t-on eu l'idée d'établir des programmes intégrés comprenant l'ensemble des moyens budgétaires et réglementaires nécessaires pour atteindre les objectifs visés : ce sont les **programmes d'action prioritaires**.

Le problème que l'on doit alors affronter consiste à concilier ces programmes pluriannuels et le principe de l'annualité budgétaire. Il faut trouver des dispositions permettant de garantir l'exécution des programmes sans méconnaître la nécessité de se soumettre aux autorisations budgétaires annuelles.

Pour cela, le rapport sur l'orientation préliminaire propose d'isoler les crédits correspondant à ces programmes lors de la préparation des lois de finances et de désigner un ministre chef de file qui sera chargé de veiller au suivi de l'exécution. Lorsqu'il s'agira de programmes très interministériels, il sera nécessaire de donner le rôle de chef de file au Premier Ministre, c'est-à-dire en fait au Commissariat au Plan. Mais il n'est guère souhaitable d'alourdir les tâches du Commissariat et ce rôle ne devra lui revenir que lorsque l'on ne pourra vraiment pas déterminer un chef de file.

Une telle pratique devrait permettre à la fois de maintenir la responsabilité de chaque Ministre et de faire apparaître clairement ce qui ressort à un programme. On isolera donc les crédits correspondants par ligne dans le budget de chaque ministère ; lorsque plusieurs Ministères seront parties prenantes, le principe est acquis que l'ensemble des lignes budgétaires concernant un programme sera récapitulé en annexe du budget du Ministère chef de file.

La réalisation des programmes supposant l'action conjointe de l'Etat et des collectivités locales (ou de l'établissement public régional), il faudra obtenir une réciprocité des engagements des différents partenaires. Il plane encore une certaine incertitude sur la nature juridique que revêtiront ces engagements (peut-être seront-ils contractuels), mais il n'y a aucun doute sur le principe même

de leur réciprocité. On peut toutefois se demander s'il est possible de créer, dans le budget des collectivités locales ou des régions, un système analogue à celui que l'on établira dans le budget de l'Etat.

Tous les programmes régionaux ne pourront pas être élaborés en même temps que le Plan national, mais seulement après lui ; par ailleurs, certains programmes devront peut-être faire l'objet de modifications. C'est pourquoi des lois, distinctes de la loi de finances, mais présentées en même temps que celle-ci, pourront modifier les programmes du Plan.

Chaque Ministère ne bénéficiera pas forcément de programmes d'action prioritaire ; chaque région n'en bénéficiera pas forcément non plus jusqu'à la limite de ses espérances.

L'ordre de grandeur de ces programmes, pour les engagements de l'Etat, sera de 15 à 20 % de l'ensemble des dépenses budgétaires. Actuellement, dans le VI^e Plan, les équipements programmés atteignent une proportion de 12 % environ du total des dépenses (en 1975 : 35 milliards sur 260). Mais il ne faut pas oublier que, dans ces 15 à 20 %, figureront des dépenses d'équipement et des dépenses de fonctionnement. A titre de comparaison encore, on peut rappeler que les programmes finalisés du VI^e Plan représentaient 2 % environ.

Il faut certes garder à l'esprit que les priorités ne sont jamais absolues, mais relatives ; il se peut que certains programmes doivent un jour faire l'objet de modifications et être remis en cause. Le but est cependant de rendre crédibles les engagements de l'Etat.

Le rapport sur l'orientation préliminaire distingue :

— des objectifs et des programmes, qui ne glissent pas et sont réalisables, en principe, quoi qu'il arrive ;

— des prévisions, qui sont des outils techniques, des grandes notions macro-économiques (agrégats), ou des estimations pour les divers secteurs productifs, et qui peuvent glisser. Il est en effet souhaitable de répondre à la demande des entreprises qui veulent une actualisation des prévisions (c'est là le rôle d'étude de marché du Plan).

DEUXIEME PARTIE

LES CONTRAINTES DU VII^e PLAN

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, et surtout depuis 1958, la France s'est ouverte à la concurrence en abaissant la protection qui existait à ses frontières et en jouant le jeu de la division internationale du travail. Ce choix en faveur de la compétition internationale a entraîné un développement considérable du commerce extérieur de notre pays. Alors que la part des importations dans la production intérieure brute n'était que de 11,9 % en 1959, elle s'élève en 1974 à 19,6 %. Cette proportion s'est tout particulièrement élevée au cours du VI^e Plan, puisque de 1970 à 1974, elle est passée de 14,3 % à 19,6 %.

Cette évolution s'est fort évidemment accompagnée d'un accroissement de notre dépendance vis-à-vis de l'environnement international, ce qui ne peut aller sans affecter la préparation du VII^e Plan à un moment où les incertitudes sur les évolutions internationales sont totales. Le rapport sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan, rappelant que « notre marge d'action sera fortement tributaire de l'évolution de l'environnement international », retient à ce propos deux hypothèses.

Dans la première, l'évolution des années récentes (1970-1974), qui est caractérisée par une accélération, d'année en année, du rythme d'inflation et une forte diminution de la croissance mondiale en fin de période ne se prolongerait pas. La concertation internationale permettrait de mettre en place un recyclage vers les pays industriels des capitaux acquis par les pays pétroliers, tandis que le prix du pétrole, indexé sur celui des produits industriels, connaîtrait une baisse de près de 20 % par rapport au prix moyen de l'année 1974. La croissance de nos principaux partenaires commerciaux serait alors de 4 à 4,5 %, tandis que la hausse des prix mondiaux pourrait être ramenée à un taux annuel moyen compris entre 6 et 8 % sur la période du VII^e Plan.

Dans la seconde hypothèse, le maintien des tensions inflationnistes, de nouvelles hausses sur les marchés des matières premières ou l'aggravation des troubles monétaires et financiers internatio-

naux contraindraient nos partenaires commerciaux à alterner les politiques de relance et les plans de stabilisation. Il s'ensuivrait une forte irrégularité dans l'évolution de la croissance et des prix qui se traduirait, en moyenne période, par des croissances des principales économies et du commerce international sensiblement inférieures aux tendances des deux dernières décennies, par exemple de l'ordre de 2,5 % par an.

Dans le premier cas, les travaux de projection montrent que l'on pourrait envisager une croissance de la production intérieure brute se situant entre 5 % et 5,5 % par an. Dans le second cas, il semble que l'on ne puisse espérer pour notre économie qu'un taux de croissance de 3,5 à 4 %.

Le rapport sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan ne prend pas parti pour l'une ou l'autre de ces hypothèses, ni pour l'un ou l'autre de ces taux de croissance. Il ne s'agit, en effet, pas là de la résultante d'une politique ou d'une volonté nationale, mais de l'effet de facteurs internationaux qui échappent à notre influence et qui constituent pour nous une donnée. Il est donc normal que le VII^e Plan se présente comme une stratégie ; ce n'est qu'ainsi qu'il pourra présenter une réflexion et des lignes d'action qui s'adapteront aux circonstances économiques qui se présenteront dans les cinq années à venir. Son option en faveur d'un taux de croissance déterminé, qui ne pourrait reposer que sur la prévision normative d'un environnement international déterminé, aurait l'inconvénient majeur de le rendre caduc dès que la croissance de nos principaux partenaires commerciaux ne coïnciderait plus avec l'image que l'on en aurait retenue au stade de l'élaboration du Plan. Il ne resterait plus alors qu'à prendre des décisions de politique économique quelquefois irréversibles sans qu'une étude et une réflexion prospectives préalables aient pu être effectuées.

Le rapport sur l'orientation préliminaire effectuée cependant, avant toute détermination de la stratégie à élaborer, deux choix principaux concernant la croissance : elle doit se faire dans le cadre de la concurrence internationale ; elle doit être soutenue.

L'introduction même du rapport affirme le refus de l'autarcie et la volonté de poursuivre la collaboration et la coopération entre les Etats. La poursuite de la construction européenne et la nécessité de renforcer la coordination des politiques économiques, financières et sociales y sont particulièrement soulignées. Votre commission peut que souscrire à cette affirmation et à cette volonté. Quelle

que soit en effet l'évolution des relations économiques et financières extérieures au cours des prochaines années, ce serait une illusion de croire que notre économie pourrait se confiner dans l'isolement. Outre que la fermeture des frontières et la disparition de la concurrence étrangère seraient un obstacle supplémentaire à la croissance équilibrée de notre économie, le repliement national nous empêcherait de maintenir un niveau d'exportations suffisant pour compenser les dépenses extérieures nécessaires à notre approvisionnement en énergie et en matière premières. Un isolement ne pourrait que nous conduire à une régression qui empêcherait même le maintien des conditions actuelles de niveau de vie de notre population.

La seconde option est celle d'une stratégie offensive qui vise une croissance soutenue et des performances élevées. Elle implique le refus d'une stabilisation volontaire et d'un ralentissement délibéré de la croissance. Les travaux des quatre commissions qui ont participé à l'élaboration de l'orientation préliminaire ont tous conclu en ce sens. Ce n'est que par une croissance aussi forte qu'il est possible, compte tenu des aléas, qu'il sera possible de satisfaire aussi bien aux contraintes (comme le plein emploi) qu'aux aspects volontaristes (telle la réduction des inégalités) du VII^e Plan.

Ces deux préalables étant posés, le taux de croissance que l'économie française pourra réaliser au cours des cinq ans à venir sera largement fonction de l'issue de la crise mondiale actuelle et de l'évolution des échanges internationaux. Aussi le rapport sur l'orientation préliminaire se contente-t-il de préciser que :

— « le Gouvernement demandera au Commissariat général du Plan d'apprécier et de préciser, au cours de la deuxième phase, les conditions de réalisation d'une croissance mieux orientée et plus équilibrée que par le passé, correspondant à un accroissement de la production intérieure brute se situant entre 5 % et 5,5 % par an » (1) ;

— « le Gouvernement demandera au Commissariat général du Plan d'étudier au cours de la seconde phase les actions qui, dans l'hypothèse d'un taux de croissance de l'ordre de 3,5 % à 4 %, seraient de nature à préserver l'emploi, à répartir équitablement le revenu national et à assurer les progrès les plus urgents dans les conditions de vie des Français » (2).

(1) Rapport sur l'orientation préliminaire (p. 35).

(2) Rapport sur l'orientation préliminaire (p. 36).

Le rapport ajoute que l'étude qui sera faite de ces deux hypothèses au cours de la seconde phase de préparation du Plan aura pour but « *d'éclairer la détermination des objectifs et des programmes d'actions prioritaires du Plan, en permettant de définir les actions qui devront être engagées en tout état de cause et d'identifier celles qui, bien que bénéfiques dans l'une des hypothèses, pourraient compromettre notre développement à long terme si l'autre se réalisait* » (1).

Les deux hypothèses envisagées correspondent à des problèmes qui appelleront des politiques économiques qui seront différentes, non par degré, mais par nature. Si l'hypothèse favorable conduit les Pouvoirs publics à se soucier au premier chef des équilibres de l'emploi, des prix et de la balance des paiements, elle ne change pas fondamentalement le cadre dans lequel la politique économique doit s'exprimer et elle n'implique que la continuation et l'approfondissement des réflexions et des actions menées par le passé. En revanche, l'hypothèse défavorable entraîne une profonde mutation des préoccupations économiques. Le Gouvernement devra alors se fixer pour objectif de réaliser, autant qu'il est possible, le plein emploi dans une économie en croissance modérée.

La croissance devra alors sans doute s'appuyer davantage sur les secteurs abrités de la concurrence internationale ; les investissements privilégiés devront être ceux qui apparaissent essentiellement comme créateurs d'emploi ; la politique de l'emploi devra adopter des critères et des actions nouveaux.

Il s'agit là, à n'en pas douter, de deux réflexions et de deux politiques qu'il est impossible de confondre. Aussi semble-t-il indispensable que les études menées sur ces deux hypothèses soient largement séparées et différenciées. Faute de quoi, le départ entre les deux types de croissance ne pourrait être clairement effectué et les travaux du Plan ne pourraient mener qu'à la définition d'une voie moyenne de croissance qui se situerait entre ces deux hypothèses ; le VII^e Plan perdrait alors tous les avantages que lui confère son option en faveur d'une « stratégie pour les cinq prochaines années ».

Les travaux réalisés par les quatre commissions réunies au cours de la première phase concernent presque exclusivement l'hypothèse favorable. Bien que toutes les quatre aient disposé des deux projections économiques pour 1980, effectuées par l'Ins-

(1) Rapport sur l'orientation préliminaire (p. 36).

titut national de la statistique et des études économiques, correspondant aux deux hypothèses relatives à l'environnement international de la France, elles ont concentré toute leur attention et toutes leurs recommandations sur l'hypothèse favorable. Le rapport sur l'orientation préliminaire se ressent de cette préférence qui s'est manifestée au sein des commissions et paraît, lui aussi, orienté essentiellement vers cette hypothèse favorable, consacrant seulement, en conclusion des chapitres les plus importants, un ou deux alinéas rappelant la nécessité de garder à l'esprit l'éventualité d'une hypothèse que l'on serait tenté de qualifier de « triste ».

De même certaines ambiguïtés qui apparaissent dans le rapport (et qui amènent à ne plus savoir, par exemple, s'il faut privilégier les investissements qui favorisent les gains de productivité et améliorent la compétitivité ou ceux qui créent de l'emploi et contribuent à résorber le chômage) semblent participer de cette confusion, ou du moins de l'absence de distinction claire, entre ces deux hypothèses et les deux sortes de riposte qu'elles appellent.

Aussi votre commission estime-t-elle que, au cours de la seconde phase des travaux du Plan, les deux hypothèses doivent être soumises séparément aux commissions et faire l'objet de travaux nettement distincts. De même le rapport sur le VII^e Plan doit décrire les actions à mener dans chacune des deux hypothèses d'environnement international. A la limite, et c'est là la condition même du maintien de la cohérence des travaux du VII^e Plan et de ses propositions, le rapport sur le VII^e Plan devrait comporter deux ensembles de lignes d'action et de programmes d'action.

L'étude d'une croissance modérée correspondant à un environnement international défavorable ne signifie aucunement que le VII^e Plan préconise un ralentissement de la croissance, mais permet de disposer d'une réflexion et d'une politique cohérente pour une situation déterminée sur laquelle nous n'avons pas prise.

I. — Le plein emploi.

Le plein emploi figure parmi les deux objectifs prioritaires que s'assigne le VII^e Plan. Déjà le taux de croissance du VI^e Plan avait été fixé à un niveau assez élevé dans le but de permettre la réalisation du plein emploi.

Le rapport sur l'orientation préliminaire affirme que, « compte tenu des hypothèses que l'on peut formuler sur l'évolution de la production du travail et en retenant comme orientation un abaissement de la durée moyenne du travail à quarante heures par semaine d'ici 1980, un taux de croissance de 5 % à 5,5 % permettrait de rétablir une situation de l'emploi proche de celle des années passées » (1). D'autre part, « si les circonstances extérieures nous imposaient une nette modération de la croissance, le rétablissement du plein emploi serait beaucoup plus difficile à obtenir ; il impliquerait des modifications plus radicales des politiques et des comportements en matière d'emploi » (2).

Afin de pouvoir juger de l'importance du problème de l'emploi au cours du VII^e Plan, il convient tout d'abord de retracer les disponibilités en main-d'œuvre et les effectifs occupés en 1980, tels qu'ils ressortent des travaux de projection effectués par l'I. N. S. E. E.

D'une part, les ressources en main-d'œuvre augmenteront plus vite que par le passé, à la fois pour des raisons démographiques et par suite de la progression de l'activité féminine. Les perspectives conduisent à une population active disponible, en 1980, de 23 200 000 à 23 350 000 personnes, la différence provenant du ralentissement plus ou moins fort de l'immigration (les entrées nettes passeraient de 150 000 par an à 20 000 dans le premier cas et 50 000 dans l'autre) (3).

D'autre part, à l'inverse, le rythme des créations d'emploi se ralentira. Dans l'hypothèse d'environnement international favorable, les effectifs occupés s'élèveraient à 22 300 000 en 1980 et, dans l'hypothèse défavorable, à 21 800 000. Même dans la première hypothèse, le rythme des emplois créés (nets) diminuerait, passant de 220 000 par an (de 1968 à 1973) à 150 000 par an. De plus, presque tous ces emplois seront créés par les services et l'industrie ne contribuera que faiblement aux créations d'emplois supplémentaires.

Cette création de 150 000 emplois par an, alors que l'augmentation prévue chaque année pour les disponibilités en main-d'œuvre est de 260 000 entraîne un gonflement du chômage. L'écart entre

(1) Rapport sur l'orientation préliminaire (p. 32).

(2) Rapport sur l'orientation préliminaire (p. 33).

(3) Les chiffres cités diffèrent de ceux figurant dans le rapport du groupe de l'emploi, car ils résultent d'une projection ultérieure réalisée en mars dernier.

la population active intérieure totale et la partie de cette population bénéficiant d'un emploi ne peut être assimilée complètement à du chômage, car une partie de ces personnes se retirera du marché du travail. Au total, la population disponible à la recherche d'un emploi serait de 730 000 personnes dans une hypothèse, de 915 000 dans l'autre.

Il convient de rappeler que ces projections sont tendanciennes et n'intègrent aucune action nouvelle de politique en faveur du plein emploi. Elles n'ont donc pas pour but de prévoir la situation qui se produira effectivement en 1980 car des mesures répondant à l'augmentation du chômage influenceront fatalement d'ici là sur ce dernier.

Parmi ses lignes d'action, le rapport sur l'orientation préliminaire développe un certain nombre de moyens propres à améliorer l'emploi.

Tout d'abord, le rapport propose de favoriser les investissements créateurs d'emplois. Il cite notamment les investissements destinés à économiser la consommation d'énergie et les industries d'équipement. Le rapport souligne cependant que cette priorité rencontre une limite qui est l'exigence de compétitivité de l'industrie. Votre commission estime qu'il convient d'encourager essentiellement les investissements qui, tout en améliorant la balance commerciale et la compétitivité, sont créateurs d'emploi ; les exemples cités par le rapport vont d'ailleurs en ce sens. Mais le critère de création d'emplois ne doit pas être le seul retenu. A terme, en effet, la dégradation de la compétitivité entraînerait une dégradation de la part de marché des producteurs français, ce qui serait cause de chômage, ou obligerait à prendre des mesures correctives qui, en définitive, seraient très néfastes à l'emploi.

Le rapport recommande en outre une amélioration des conditions de travail. Il ne suffit plus, en effet, d'adapter la formation des individus aux exigences du marché du travail, elles-mêmes dictées par les besoins de l'économie, il faut également chercher à adapter le travail aux aspirations des individus. Pour cela, il est nécessaire de mieux rémunérer les métiers pénibles ou dangereux, d'assurer une plus grande liberté dans l'organisation des horaires et des journées de travail, de permettre une plus grande participation des travailleurs aux décisions.

Le relèvement des rémunérations et des conditions de travail pour les emplois où travaillent un grand nombre d'immigrés est de nature à contribuer à la fois à l'équilibre extérieur et à l'emploi s'il permet d'attirer des travailleurs nationaux.

Le Premier Ministre, lors de son intervention à l'Assemblée Nationale pour la discussion du rapport d'orientation préliminaire, a développé un programme d'action concernant l'emploi.

Après avoir affirmé que le maintien d'une croissance soutenue demeurerait le principal instrument d'une politique de plein emploi, le Premier Ministre a souligné la nécessité de compléter la politique de l'emploi existante par des actions destinées à répondre à la situation nouvelle d'une croissance qui risque d'être plus modérée que par le passé.

Il s'est déclaré convaincu que les moyens de politique sociale — abaissement de l'âge de la retraite et réduction de la durée du travail notamment — ne pouvaient résoudre une situation de déséquilibre de l'emploi provenant d'un éventuel ralentissement de la croissance, aussi souhaitables qu'ils puissent être par ailleurs.

En revanche, il a mis l'accent sur l'insuffisante proportion des nationaux dans les emplois de travailleurs manuels, qui impose de revaloriser le travail manuel, et sur les difficultés d'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi, qui amènent à privilégier les enseignements qui conjuguent une formation professionnelle et une première insertion dans la vie active.

Enfin, le Premier Ministre a développé un programme d'action immédiat plus particulièrement tourné vers l'emploi des jeunes.

Votre commission estime que les lignes d'action exposées dans le rapport d'orientation sont de nature à empêcher une détérioration excessive du marché de l'emploi au cas où notre croissance correspondrait à celle qui est envisagée dans l'hypothèse favorable.

En revanche, cette politique ne serait manifestement pas en mesure d'empêcher un accroissement excessif de la population disponible à la recherche d'un emploi si notre économie connaissait une croissance plus modérée, comme il est envisagé dans l'hypothèse défavorable.

Les travaux menés au cours de la première phase se sont limités d'ailleurs à l'hypothèse favorable. Le groupe constitué sur les perspectives et la politique de l'emploi reconnaît lui-même dans son rapport, qu'il n'a pas envisagé de prendre en considération l'hypothèse suivant laquelle nous serions contraints à une croissance

ralentie par rapport au passé, ni d'exprimer son opinion sur les mesures qui seraient néanmoins susceptibles d'atténuer le déséquilibre de l'emploi en cette occurrence.

Votre commission estime que l'étude de ces mesures devra être entreprise de manière approfondie, au cours de la seconde phase des travaux du Plan. Dans l'hypothèse défavorable, la croissance devrait s'orienter plus largement vers les secteurs créateurs d'emploi. Les secteurs qui contribuent à l'amélioration de la balance commerciale continueraient d'être privilégiés, mais ceux qui, tout en créant de l'emploi, font partie du secteur abrité ou font peu appel à des consommations intermédiaires provenant de l'étranger, devraient être tout autant encouragés. La possibilité de développer tout particulièrement les services collectifs créateurs d'emploi ainsi que les activités de réparation devrait être examinée avec attention. La segmentation du marché de l'emploi devrait conduire à des mesures décentralisées qui répondent par ailleurs aux volontés d'aménagement du territoire.

De manière générale, votre commission juge que toutes les mesures qui visent à améliorer la situation de l'emploi dans une optique malthusienne (tel l'abaissement généralisé et autoritaire de l'âge de la retraite, ou l'arrêt total de l'immigration), doivent être évitées autant qu'il est possible.

II. — L'équilibre extérieur.

Le second objectif prioritaire du VII^e Plan est le rééquilibre de la balance des paiements d'ici à 1980. Partant d'un déséquilibre de 30 milliards de francs pour l'année 1974, cet objectif impose de transférer progressivement quelque 3 % de la production intérieure brute de la demande interne vers la demande extérieure, ce qui obligera à contenir durablement la croissance des dépenses intérieures d'environ 0,5 % en deçà de la croissance de la population, quel que soit le rythme de cette dernière.

L'équilibre de la balance des paiements repose avant tout sur une politique générale de maintien de la demande intérieure et sur la maîtrise de l'inflation. L'action sur la consommation intérieure sera d'autant plus difficile, compte tenu des tensions très fortes qui s'exercent sur le partage des revenus, qu'il sera nécessaire de dégager des ressources à la fois pour l'étranger et pour les investissements qu'implique un redéploiement de l'économie. Le rétablis-

sement de l'équilibre ne sera possible, en effet, que pour une restructuration en profondeur qui permettra de réduire notre dépendance extérieure en énergie et matières premières et de développer nos exportations.

L'appareil productif, au cours des travaux sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan, n'a été étudié que sous l'aspect de sa participation à l'équilibre de nos échanges extérieurs.

1. — L'ÉNERGIE ET LES MATIÈRES PREMIÈRES

a) *L'énergie.*

Les objectifs exprimés par l'orientation préliminaire du VII^e Plan en matière d'énergie sont ceux qui ont été arrêtés par le conseil central de planification en février dernier. La politique énergétique à moyen terme doit viser à diminuer notre consommation et à réduire la vulnérabilité de nos approvisionnements.

Les prévisions qui avaient été effectuées avant la crise pétrolière et le quadruplement du prix du pétrole qui en est résulté comportaient une consommation d'énergie de 285 millions de tonnes d'équivalent pétrole en 1985. Les mesures qui ont été prises depuis lors devraient permettre de ramener ce chiffre à 265 millions de tonnes d'équivalent pétrole. L'objectif retenu par le conseil de planification consiste à atteindre une consommation maximum d'énergie de 240 millions de tonnes d'équivalent pétrole en 1985. Il faudrait donc économiser 45 millions de tonnes par rapport aux prévisions initiales, ce que permettraient la lutte contre les gaspillages (20 millions de tonnes) et l'effet d'investissements spécifiques (25 millions de tonnes).

Cet objectif correspond à une réduction de 16 % par rapport aux prévisions, ce qui, après une croissance nulle en 1975 comme en 1974, exige une croissance de la consommation de 3 % par an au lieu de 5 %. Il nécessite une action importante et continue, car il faut être conscient que les économies réalisées ces derniers mois reposent essentiellement sur la clémence de l'hiver 1974-1975; il s'agit là d'un phénomène contingent à partir duquel il serait dangereux de tirer des conclusions hâtives pour l'avenir.

En 1974, la France a été tributaire à 76 % de l'importation pour son approvisionnement énergétique. L'objectif consiste à ramener ce taux entre 55 et 60 % en 1980; par le jeu des économies

de consommation que nous venons d'évoquer et par le développement de la production nationale. Cette dernière reposerait tout à la fois sur les énergies nouvelles, sur le charbon (dont la régression serait moindre qu'il n'avait été prévu tout d'abord), sur le pétrole que pourrait nous offrir la mer d'Iroise et sur l'énergie nucléaire.

Le programme repose essentiellement sur l'énergie nucléaire qui devra couvrir le quart de nos besoins énergétiques en 1985. On se rappelle que le Gouvernement ne s'est engagé, jusqu'ici, que pour les années 1976 et 1977, retenant un rythme minimum de 6 000 mégawatts pour chacune de ces deux années. Le conseil de planification avait en outre décidé qu'un rapport serait établi par le Commissariat au Plan afin d'examiner s'il y a lieu d'accroître le rythme de construction des centrales nucléaires.

Votre commission estime qu'il est essentiel que le VII^e Plan affirme le plus clairement et le plus nettement possible que ce rythme d'engagement minimum ne concerne pas seulement les deux premières années du Plan, mais sa durée complète. Grâce aux décisions qui ont été prises ces dernières années, le VII^e Plan verra la mise en service de 17 280 mégawatts. Malgré cela, la consommation d'E. D. F. en charbon et en fuel ne cessera de croître d'ici 1980 pour passer de 6 millions de tonnes de charbon en 1974 à 9 millions de tonnes en 1980 et de 13 millions de tonnes de fuel en 1974 à 20 millions de tonnes en 1980. Ce n'est qu'en poursuivant le programme nucléaire au même rythme que l'on pourra obtenir, à partir de 1980, la mise en service d'un nombre suffisant de tranches pour que la consommation d'énergie fossile d'E. D. F. puisse décliner.

Par ailleurs, **votre commission juge nécessaire que le Gouvernement fasse connaître ses intentions de commande cinq ans à l'avance.** Ce n'est qu'ainsi que l'industrie nucléaire française pourra planifier véritablement sa production, ses investissements, son embauche et la formation de ses hommes. Le rôle du Plan est de réduire les incertitudes, d'indiquer les choix de l'Etat et de fournir à l'économie une étude de marché généralisée. Il serait paradoxal que le VII^e Plan ne remplisse pas ce rôle pour les firmes industrielles françaises qui participent à la construction des réacteurs nucléaires.

Enfin, votre commission souhaiterait que le développement de l'énergie géothermique soit encouragé (une incitation financière serait vraisemblablement nécessaire, compte tenu du coût plus

élevé de l'investissement) et qu'il soit procédé à l'aménagement des rares sites hydrauliques qui ne sont pas encore équipés et qui peuvent fournir une énergie compétitive.

b) *Les matières premières.*

Le rapport indique qu'il conviendrait d'encourager le recyclage des matières premières (le projet de loi relatif à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux qui est actuellement en navette est un élément de cette politique) et de favoriser une exploitation des ressources minières nationales (ce qui est l'objet du projet de loi, également en navette, complétant et modifiant le code minier).

Votre commission juge nécessaire que soit engagée une étude nationale approfondie de toutes les ressources minières que peut contenir le sous-sol de notre territoire ; la décision prise en conseil restreint, en janvier dernier, d'affecter 125 millions de crédits à un programme pluriannuel de recherches des ressources métropolitaines paraît aller tout à fait en ce sens. L'engagement de mener à bien cette étude devrait figurer dans le texte du VII^e Plan.

2. — L'INDUSTRIE

L'équilibre de la balance des paiements repose essentiellement sur l'industrie. Celle-ci, considérée au sens strict (c'est-à-dire après exclusion du bâtiment et des travaux publics, de l'énergie et des industries agricoles et alimentaires), représente le tiers de la production intérieure brute, mais constitue 80 p. 100 des exportations.

Alors que l'équilibre extérieur repose largement sur l'industrie (il faudrait que l'industrie dégage, en 1980, un excédent d'une cinquantaine de milliards, alors que les projections tendanciennes conduisent à estimer que le solde industriel ne dépassera pas spontanément 30 milliards) et qu'une restructuration ou, si l'on préfère, un redéploiement de celle-ci est nécessaire, les propositions du rapport sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan sont particulièrement brèves. On ne peut que s'étonner de constater que les problèmes industriels ne sont traités dans le rapport que très sommairement et sans originalité.

En effet, la définition d'une stratégie industrielle globale est aujourd'hui une nécessité. D'abord, du fait de la crise de l'énergie qui va transformer les avantages relatifs de certains secteurs, favorisant telle branche et défavorisant telle autre. Ensuite, parce que notre balance commerciale est gravement déficitaire et que tout doit être fait pour la redresser au moment même où certains secteurs de notre économie montrent leur grande vulnérabilité. Enfin, parce que la concurrence internationale va se faire plus durement ressentir à la fois du fait que les pays producteurs de pétrole vont s'industrialiser et devenir nos concurrents en certains domaines et du fait que les pays développés vont tous devoir accroître leurs exportations pour compenser le grave déficit de leur balance énergétique.

Il semble que la stratégie industrielle puisse s'engager dans deux voies :

— la première, qui s'inscrirait dans le cadre de la division internationale du travail, amènerait à **délaisser les industries de base qui nécessitent beaucoup de matières premières et les industries qui requièrent une main-d'œuvre abondante et peu qualifiée**. La concurrence des pays en voie de développement portera en effet essentiellement sur ces secteurs. L'industrie française serait au contraire orientée vers les activités qui, au sein de chaque grande branche, incorporent le plus de matière grise ou de travail qualifié. Les secteurs vers lesquels s'orienterait l'aide de l'Etat seraient alors les secteurs les plus compétitifs ;

— la seconde viserait à **atténuer les dangers d'une trop forte dépendance** en maintenant un appareil industriel très diversifié. Cette volonté de rendre notre pays moins dépendant de l'extérieur permettrait de maintenir en activité des industries à faible valeur ajoutée qui emploient un personnel important.

Ces deux politiques correspondent en partie à des actions qui privilégient l'une ou l'autre des deux hypothèses d'environnement international que l'on peut envisager pour les cinq prochaines années. La première met l'accent sur la compétitivité, sur la nouvelle division internationale du travail, sur les exportations. Elle mise sur l'ouverture de notre pays vers l'extérieur et sur la concurrence internationale. Elle répond davantage à l'hypothèse favorable car elle repose sur un dynamisme du commerce international.

La seconde prend surtout en considération le plein emploi et le désir de mettre notre pays à l'abri de trop fortes secousses

extérieures. Elle correspond plutôt à l'hypothèse défavorable qui entraînerait un ralentissement du commerce mondial et qui obligerait à mettre au premier plan des objectifs la résorption du chômage.

Il apparaît impossible de choisir l'une de ces politiques et de rejeter en bloc toute mesure qui se rattacherait à l'autre. La politique industrielle que doit mener l'Etat est une action continue qui doit être commencée aussi rapidement qu'il est possible et poursuivie tout au long de la durée du Plan. Il sera certes possible de mettre davantage l'accent sur l'une ou l'autre de ces orientations en considération de l'évolution de l'environnement international, mais un choix doit être fait initialement.

En tout état de cause, votre commission souhaite mettre l'accent sur quelques points :

— **une politique active de l'Etat dans le domaine industriel est impérative** ; compte tenu des modifications survenues à la suite de la crise de l'énergie, le redéploiement qui s'impose ne peut en effet être le seul résultat des lois du marché qui ne permettent pas des changements suffisamment rapides ;

— **l'action de l'Etat doit être sélective** ; l'aide de l'Etat doit être concentrée en vue de l'obtention des objectifs qui seront considérés comme prioritaires ;

— **l'action de l'Etat doit s'exercer au niveau de l'entreprise et pas seulement au niveau du produit ou du secteur** ; l'exportation n'est pas le fruit d'une vocation naturelle pour la fabrication d'un produit déterminé, mais le résultat du dynamisme de certaines entreprises bien gérées ;

— **la politique industrielle menée par les pouvoirs publics ne doit pas avoir pour seul souci la poursuite à court terme d'un objectif comme le plein emploi**, sans quoi les aides et les subventions risqueraient de s'orienter vers des entreprises dont la rentabilité est, de toute manière, incertaine ou dont la production s'accorde mal aux nouvelles orientations de la demande nationale et internationale. Le souci dominant doit demeurer une restructuration de l'industrie afin de valoriser au mieux la main-d'œuvre française et de trouver des débouchés effectifs dans les pays producteurs de pétrole et dans les pays industrialisés ;

— **la politique de redéploiement de l'industrie doit prendre en compte les objectifs dégagés en matière d'aménagement du territoire** et, pour sauvegarder le dynamisme des entreprises, veiller à ce que leur rentabilité soit assurée.

3. L'AGRICULTURE

Le rapport sur l'orientation préliminaire est également très bref sur les questions agricoles.

Les principales recommandations que l'on peut y trouver sont les suivantes :

— le Gouvernement s'efforcera d'obtenir à Bruxelles que des moyens soient mis en place pour permettre à l'agriculture de mieux répondre aux aléas de la production et de la demande ;

— la politique de restructuration devra être orientée de façon à faciliter l'établissement des jeunes et ses modalités de financement seront réexaminées ;

— un effort particulier sera entrepris en ce qui concerne les protéagineux et le bois (afin d'atténuer notre dépendance à l'égard de l'extérieur).

On peut se demander, mais le rapport n'évoque aucunement ce problème, s'il serait préférable que notre pays se spécialise dans les secteurs pour lesquels la France a déjà une tradition exportatrice solide (céréales, viande bovine, produits laitiers, vins) en délaissant les secteurs pour lesquels les étrangers sont supérieurs (productions hors-sol, fruits et légumes) ou d'encourager sans distinction tous les produits, même ceux pour lesquels les handicaps sont importants. Une réflexion à ce propos pourrait être entreprise, au cours de la seconde phase des travaux du Plan.

Votre commission souhaite que, dans le rapport sur le VII^e Plan, l'accent soit mis sur quelques points qui ont été peu abordés (ou pas du tout) par le rapport sur l'orientation préliminaire :

1° Un renforcement de l'organisation économique des producteurs, par l'encouragement aux groupements de producteurs efficaces, aux organisations interprofessionnelles existantes ou à créer, aux coopératives agricoles.

2° Une adaptation de l'appareil productif grâce au développement des équipements de conditionnement et de stockage (frigorifiques, tunnels de congélation, équipements divers) qui sont un moyen de mieux amortir les fluctuations de la production agricole et assurer la permanence de nos exportations.

3° Une orientation de la production vers la qualité. Notre pays a une place toute particulière à prendre dans les productions de qualité. Les avantages d'une différenciation des prix en fonction de la qualité sont tout particulièrement notables pour les céréales, alors que l'on voit se développer la production de céréales non panifiables dont les rendements sont plus élevés. Or, les règlements qui sont actuellement appliqués créent une distorsion entre les intérêts des producteurs (qui, pour des raisons financières, doivent faire passer avant tout les considérations de quantité) et la demande des consommateurs qui se porte vers les productions qui sont qualitativement les meilleures.

Une orientation similaire est tout aussi nécessaire pour la viticulture où les seules considérations de rendement ont souvent amené à privilégier les productions de faible qualité.

III. — La maîtrise de l'inflation.

Rééquilibrer la balance des paiements suppose avant tout que l'on maîtrise l'inflation. Le rapport d'orientation refuse en effet clairement un équilibre qui reposerait sur la dévalorisation de notre monnaie ; celle-ci entraînerait une hausse sensible de nos dépenses en énergie et en matières premières, elle altérerait la confiance dans le franc et rendrait de ce fait plus difficiles les emprunts nécessaires au financement du déficit de notre balance des paiements, enfin elle alourdirait la charge de notre endettement sans éviter le recours à une politique de stabilisation intérieure.

Mais l'abaissement de la hausse des prix ne sera obtenue, au cours du VII^e Plan, que si l'on parvient à réduire la part de la consommation dans la production intérieure brute.

En ce sens, le rapport propose des lignes d'action qui portent sur les modes de financement, sur l'épargne et sur l'utilisation du capital.

1. UNE RÉGULATION A MOYEN TERME DE LA MASSE MONÉTAIRE

Le rapport préconise d'abord une politique de régulation à moyen terme de la masse monétaire par un contrôle accru de la création monétaire. La politique du crédit devrait tendre « à maintenir en permanence la croissance de la masse monétaire au voisinage de la croissance prévue pour la production intérieure brute en valeur » (1).

Il ne s'agit pas de dépouiller la politique monétaire de son caractère d'outil de la politique conjoncturelle, mais simplement de limiter à moyen terme la progression des liquidités de l'économie. Aussi votre commission estime-t-elle que cette recommandation s'impose car un gonflement excessif de la masse monétaire ne peut qu'encourager une évolution nominale trop rapide des revenus et des prix et amoindrir l'efficacité de la politique monétaire en maintenant un montant important d'encaisses liquides inactives. De plus, le gonflement de l'épargne liquide entraîne une couverture inflationniste du financement des investissements productifs et un affaiblissement de la structure financière des entreprises car les banques acceptent trop facilement de financer les investissements par des concours de trésorerie.

Cependant, il convient de se rappeler que cet objectif concernant la politique monétaire figurait déjà dans le VI^e Plan en des termes qu'il n'est pas inutile de citer :

« On peut penser qu'un taux de croissance de la masse monétaire dépassant d'une façon excessive celui prévu pour la production intérieure brute en valeur comporte des risques de dérapages inflationnistes. C'est pourquoi, conformément aux indications du rapport sur les options du VI^e Plan, le Gouvernement confirme qu'il veillera, par une politique rigoureuse d'équilibre des finances publiques, par la surveillance des excès éventuels dans la croissance des crédits à l'économie et par une politique d'incitation des ménages à l'épargne stable, à ce que ces risques soient évités » (2).

On se souvient en outre que le tableau des opérations financières associé aux travaux du VI^e Plan faisait apparaître un développement des liquidités et semi-liquidités au taux de 10,9 % par an (3).

(1) Rapport sur l'orientation préliminaire (p. 34).

(2) Rapport sur l'orientation préliminaire (p. 41).

(3) Rapport de la commission « Economie générale et financement » (p. 76).

Or, l'évolution de la masse monétaire au cours de ces dernières années a été, en dépit de ces recommandations, beaucoup plus forte que celle du produit national brut :

	1971	1972	1973
Taux de progression de l'ensemble des liquidités	16,9	17,0	14,1
Taux de progression du produit national brut.	11,2	12,0	13,7

De ce fait, la liquidité de l'économie (1), qui aurait dû demeurer stable, est passée de 58 en 1970 à 60 en 1971, 63 en 1972 et 64 en 1973.

C'est donc un net redressement de la politique suivie qui doit être opéré. Sans doute les efforts entrepris en 1974 et 1975 vont-ils en ce sens, mais c'est au moment où une relance s'avérera nécessaire qu'il faudra prendre garde de ne pas provoquer ou accepter un nouveau gonflement excessif de la masse monétaire.

Cet objectif de contrôle des liquidités pourra d'autant mieux être atteint que l'on parviendra à dégager une épargne volontaire pour assurer le financement des investissements.

2. UNE ÉVOLUTION PLUS MODÉRÉE DES REVENUS NOMINAUX

La hausse des prix traduit l'impossibilité de parvenir à un financement des investissements sans le recours à l'épargne forcée. Les tensions qui président à la répartition du surplus dégagé par l'économie sont telles que la part nécessaire à la couverture de l'investissement ne peut être obtenue que par l'artifice de l'épargne forcée qui rend ce prélèvement plus discret et plus indolore.

Afin que les investissements nécessaires au développement de l'économie puissent trouver un financement non inflationniste, il faut soit que les revenus nominaux ne croissent qu'à un rythme suffisamment modéré, soit que l'épargne financière des ménages se développe suffisamment.

A l'évidence, il s'agit là de la plus grande difficulté de notre économie pour les cinq prochaines années. Le rééquilibrage de l'économie passe fatalement par le retour à des rythmes d'évolution

(1) La liquidité de l'économie est obtenue par le rapport du total des liquidités existantes au produit national brut.

nominale des revenus nettement plus bas qu'au cours des dernières années. Or ce moindre accroissement nominal des revenus doit se conjuguer à un moindre accroissement réel de la consommation afin de parvenir au rééquilibre extérieur.

Rien ne permet d'affirmer aujourd'hui que ces objectifs seront mieux atteints demain qu'ils ne l'ont été hier. Le doute des auteurs du rapport sur l'orientation préliminaire apparaît nettement lorsqu'ils évoquent l'esquisse d'une politique des revenus. Le rapport, si souvent rempli d'affirmations, ne contient plus qu'une interrogation : « Faut-il chercher à exprimer dans le prochain Plan, en vue notamment d'éclairer les partenaires sociaux dans leurs négociations, des indications et des normes globales relatives aux évolutions de revenus nominaux et de pouvoir d'achat compatibles avec le rétablissement des équilibres économiques, en particulier l'équilibre extérieur ? » (1).

Sagement, le rapport ne prévoit guère que la recherche des moyens permettant de formuler périodiquement des indications utiles, dont les procédures de détermination renforceraient la valeur aux yeux des parties intéressées.

3. UNE POLITIQUE DE L'ÉPARGNE

Le rapport d'orientation souhaite un développement de l'épargne financière des ménages et de l'épargne propre aux entreprises.

Si l'épargne des ménages destinée au logement connaît une évolution favorable, leur épargne financière reste en effet très insuffisante. Afin d'encourager sa formation, le rapport recommande notamment une politique de rémunération réelle de l'épargne stable.

Votre commission ne peut qu'approuver une telle pétition de principe, mais elle voit mal comment parvenir à ce résultat sinon par une baisse sensible de la hausse des prix. Il conviendrait alors, une fois l'inflation maîtrisée, que les taux d'intérêt à long terme demeurent à un niveau suffisamment élevé pour que la rémunération de l'épargne soit enfin réelle et pour qu'une hiérarchie des taux d'intérêt soit rétablie, qui fixe un taux croissant avec la durée d'engagement de l'épargne.

Le rapport préconise également la création de nouvelles formules de plans d'épargne et d'instruments de placements à moyen

(1) Rapport sur l'orientation préliminaire (p. 52).

terme. L'épargnant ne dispose en effet pas de moyens de placement suffisamment attractifs pour une épargne qu'il souhaiterait constituer pour une période voisine de cinq ans.

Il conviendrait en outre d'encourager un renforcement des fonds propres des entreprises. Pour inciter l'épargne à se diriger vers les entreprises, le rapport souligne à juste titre la nécessité d'une amélioration de leurs bénéfices.

4. — UNE MEILLEURE UTILISATION DU CAPITAL

Il a beaucoup été question, au cours des travaux préparatoires à l'orientation préliminaire, de la baisse de l'efficacité du capital que l'on peut constater en France depuis une dizaine d'années.

L'investissement productif, qui occupe, en 1973, 17,6 % de la production intérieure brute, ne pourra plus connaître, dans les années à venir, une progression aussi forte que par le passé ; aussi convient-il de rechercher, comme le recommande le rapport, une meilleure efficacité du capital.

Pour cela le rapport suggère le rétablissement d'un coût effectif du capital par des taux d'intérêt positifs en termes réels. Des taux réels trop bas ont pour effet à la fois d'encourager des investissements marginaux dont la rentabilité est faible et d'inciter à une substitution accrue entre facteurs de production au détriment du travail.

Le relèvement des taux réels pourrait provenir, à moyen terme, de l'abaissement du rythme des hausses de prix ; les taux d'intérêt ne devraient pas alors connaître une décroissance similaire. A plus court terme, cet accroissement du coût de l'investissement pour les entreprises ne semble guère possible que par une révision des règles fiscales relatives à la durée et au rythme d'amortissement.

Parallèlement à cet accroissement du coût des investissements pour l'ensemble de l'économie, l'Etat devra exercer une action plus sélective afin d'encourager les investissements jugés prioritaires.

Votre commission estime que, compte tenu des difficultés que notre économie doit affronter dans les années à venir, l'Etat doit intervenir de manière plus sélective dans l'investissement et doit parvenir à l'orienter en fonction des préoccupations majeures que

l'environnement international fera naître. Là encore, le VII^e Plan devra prévoir deux politiques alternatives : l'une correspondant à l'hypothèse favorable (investissements plus orientés vers la compétitivité et la contribution à l'équilibre de la balance des paiements), l'autre à l'hypothèse défavorable (investissements orientés davantage vers la création d'emplois).

De manière évidente, un certain nombre d'investissements réalisés ces dernières années n'ont eu qu'un effet extrêmement limité sur la croissance ; on peut citer en particulier le développement considérable des guichets bancaires (1). **Au cours des cinq prochaines années, l'investissement, si l'on souhaite freiner la baisse d'efficacité du capital et mieux utiliser ce dernier, doit être orienté en priorité vers l'industrie. Mais, pour que l'épargne se dirige vers ce secteur, il est nécessaire que les entreprises qui en font partie connaissent une amélioration de leurs bénéfices et de leur rentabilité. La politique des prix et la politique fiscale devront tenir compte de cette exigence.**

(1) Le nombre de guichets permanents recensés par le Conseil national du crédit est passé de 4 849 au 31 décembre 1967 à 8 828 au 31 décembre 1973.

TROISIEME PARTIE

L'ASPECT VOLONTARISTE DU VII^e PLAN

Les deux orientations novatrices du VII^e Plan sont celles qui visent à réduire les inégalités et à mieux répartir les responsabilités grâce à la décentralisation.

I. — La réduction des inégalités sociales.

« Notre pays doit franchir, au cours du VII^e Plan, une étape significative dans la voie de la réduction des inégalités de revenus et de patrimoines (1).

Le rapport sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan fait de la réduction des inégalités une de ses orientations majeures. C'est là, sans nul doute, que son volontarisme et sa novation s'affirment le plus. Au stade actuel, les propositions, qui sont en nombre assez élevé, sont à l'état de projets ou d'études. Elles concernent l'égalité devant l'impôt, les transferts monétaires et les revenus directs.

1. L'ÉGALITÉ DEVANT L'IMPÔT

Le rapport propose tout d'abord, dans le but d'améliorer la connaissance et les conditions d'évaluation des revenus, que les contrôles fiscaux soient poursuivis et que les moyens qui y sont affectés soient développés. Le gouvernement a engagé depuis quelques années une action suivie de lutte contre la fraude fiscale ; il est souhaitable que cette action soit poursuivie, car il sera impossible d'obtenir une progression de la part des impôts directs dans le total des prélèvements obligatoires tant que subsistera le sentiment que cet impôt est injuste et que certains parviennent à y échapper en tout ou en partie.

Le rapport propose par ailleurs un élargissement des bases de l'impôt sur le revenu qui permettrait d'en accroître le rendement sans relèvement de barème.

(1) Rapport sur l'orientation préliminaire (p. 48).

D'autre part, il rappelle l'étude entreprise sur **l'inclusion dans le revenu imposable des plus-values réalisées à l'occasion de la cession d'éléments du patrimoine, pour autant que ces revenus excèdent l'érosion monétaire. Votre commission est favorable à une telle mesure à la condition qu'elles comprennent un certain nombre de dispositions tendant notamment à ne pas décourager l'épargne financière des ménages** (dont le développement est nécessaire au cours du VII^e Plan, comme le souligne par ailleurs fort justement le rapport) **et à exclure de l'imposition les plus-values réalisées à l'occasion de la cession du logement occupé à titre principal.**

Parmi les autres recommandations du rapport figure l'extension du régime du bénéficiaire réel (éventuellement plus simplifié qu'il ne l'est actuellement) à tous les contribuables de catégorie moyenne. Cette extension paraît d'autant plus souhaitable qu'elle ne peut que contribuer à l'adoption de règles de gestion profitables aux entreprises.

2. LES TRANSFERTS MONÉTAIRES

Le rapport sur l'orientation préliminaire évoque, en termes mesurés, la possibilité de procéder à un déplafonnement des cotisations sociales en matière d'assurance maladie et de prestations familiales. Il fait remarquer que, dans la mesure où ces cotisations financent des prestations dont le montant n'est pas limité en fonction du revenu, « elles devraient tendre à représenter une part non plus dégressive, mais proportionnelle du gain des cotisants, qu'ils soient salariés ou non » (1).

Une large discussion s'est engagée au sein de votre commission à ce propos. Certains de ses membres ont estimé qu'un nombre important d'actions étaient d'ores et déjà modulées en fonction du revenu, ce qui défavorisait les cadres dont les avantages réels, après impôt, sont souvent bien moindres qu'on ne le croit. D'autres ont fait remarquer qu'il était peu normal que ceux dont la consommation médicale est la plus élevée soient ceux-là mêmes dont les cotisations représentent la plus faible part du revenu. **Une tendance majoritaire s'est finalement dessinée au sein de la Commission pour estimer qu'il était en effet souhaitable que ces cotisations tendent à représenter une part non plus dégressive, mais proportionnelle du gain des cotisants.**

(1) Rapport sur l'orientation préliminaire (p. 49).

En revanche, la Commission a estimé que les préoccupations démographiques et la nécessité d'encourager la natalité devaient conduire à refuser une sélectivité des prestations familiales. La fécondité a baissé d'une telle manière qu'il importe de placer l'objectif de redressement démographique avant même celui de réduction des inégalités sociales ; plus exactement, l'objectif de réduction des inégalités sociales doit être recherché par d'autres moyens qu'une sélectivité des prestations familiales.

Enfin, la Commission a tenu, à ce propos, à exprimer son désir que soit instaurée une certaine reconnaissance de la qualité de mère de famille, qui pourrait impliquer le versement de prestations spécifiques.

En matière d'assurance maladie, le rapport sur l'orientation préliminaire rappelle l'objectif inscrit dans la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat (régime unique de base entraînant une égalisation des taux et des conditions de couverture des dépenses pour le 31 décembre 1977 au plus tard).

3. LES REVENUS DIRECTS

Pour les revenus non salariaux, le rapport évoque notamment la nécessité d'assouplir les règles ou pratiques qui limitent l'accès à certaines professions. Votre commission rappelle, à ce propos, qu'un nombre important des propositions émises par le comité Armand-Rueff au début de la V^e République n'ont jamais reçu le moindre début d'exécution. Il serait bon qu'un recensement soit effectué des réformes qui, bien que toujours actuelles, n'ont aucunement vu le jour et que des efforts soient faits pour leur mise en œuvre.

Pour les revenus salariaux, l'action la plus notable recommandée par le rapport est la poursuite du relèvement rapide du S. M. I. C.

4. LES SERVICES COLLECTIFS

Le rapport n'évoque que d'une manière assez floue des perspectives d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation, de la santé et de la recherche.

Votre commission souhaiterait qu'une étude approfondie soit entreprise au cours de la seconde phase afin de discerner quels sont

les services collectifs qui sont effectivement réducteurs d'inégalité, ceux qui n'ont aucun effet à cet égard et, éventuellement, ceux qui ont au contraire un effet régressif à cet égard.

II. — La réduction des inégalités territoriales.

Le rapport sur l'orientation préliminaire demande tout d'abord que soit mieux apprécié l'impact territorial des politiques sectorielles.

La politique de redéploiement de l'industrie doit prendre en compte les objectifs d'aménagement du territoire. L'implantation des centrales nucléaires va changer la répartition des lieux de production de l'énergie électrique dans notre pays ; il serait souhaitable que l'implantation des activités industrielles grosses consommatrices d'énergie se fasse aussi près qu'il est possible de ces centrales afin d'éviter les transports à longue distance de l'électricité qui ne peuvent que gêner les paysages et être cause de nuisances. **Aussi bien au stade du choix des sites nucléaires qu'à celui de l'encouragement à l'implantation industrielle, les préoccupations d'aménagement du territoire doivent être présentes. L'action de redéploiement industriel doit être fondé sur des établissements mieux répartis et de taille plus modérée. Des stratégies spécifiques doivent d'autre part être définies afin de mettre en valeur les potentialités propres à chacune des régions qu'il est souhaitable de rééquilibrer.**

Le rapport préconise en outre certains moyens d'action afin :

- de freiner et d'organiser le mouvement d'urbanisme ; il conviendrait avant tout de freiner la croissance des grandes agglomérations ;
- d'améliorer le cadre de la vie quotidienne ;
- de protéger le patrimoine naturel ;
- d'exploiter plus rationnellement et de développer de façon sélective les réseaux intérieurs de télécommunications et de transports.

Votre commission, qui s'est trouvée en total accord avec les propositions du rapport, a particulièrement mis l'accent :

- **sur la nécessité d'étudier, au cours de la deuxième phase des travaux du Plan, les procédures propres à maîtriser les rythmes d'urbanisation ;** elle juge en effet indispensable de bloquer la croissance de la région parisienne et de modérer celle des grandes agglomérations de province ;

— sur **les avantages que présentent les contrats de pays** dont elle souhaite le développement ; ils permettent une interdépendance harmonieuse entre les villes moyennes ou petites et leur environnement rural ;

— sur **les actions propres à conserver et à réhabiliter les logements anciens qui forment l'essentiel de l'habitat des centres-villes** ; ceux-ci doivent en effet être ranimés et revitalisés.

D'autre part, et de manière plus générale, votre commission s'est également prononcée :

— pour un « rattrapage décisif » (1) en faveur des régions les plus défavorisées ; un tel rattrapage doit pouvoir être effectué même dans l'hypothèse de croissance défavorable dans la mesure où des investissements nouveaux devront, en tout état de cause, être réalisés. Le volontarisme sera alors d'autant plus indispensable ;

— pour une différenciation du statut financier des régions en fonction de leur prospérité relative ; les régions les plus favorisées financeraient leurs travaux en recourant surtout à l'emprunt, tandis que les régions les moins favorisées bénéficieraient d'une plus grande part des subventions (individualisées ou forfaitaires) offertes par la collectivité nationale.

III. — La décentralisation.

Le rapport sur l'orientation préliminaire s'inspire sur ce point des idées exprimées par le Ministre de l'Intérieur devant le mouvement national des élus locaux et, en mai dernier, devant le Sénat.

Nous rappellerons ici les grandes lignes d'action proposées par le ministre :

1° *Modernisation et renforcement des structures des collectivités locales et de l'autorité de leurs responsables :*

Les actions envisagées en ce sens sont notamment :

— le **regroupement communal** ; les communes regroupées devraient bénéficier d'une aide spéciale de l'Etat, mais la fusion ne pourrait être que volontaire ;

— le développement des régions rurales grâce à la formule des **contrats de petites villes et de pays** ;

— la réforme du **statut de Paris** ;

(1) Suivant l'expression adoptée par le Conseil économique et social.

— le **développement des attributions et des compétences des régions** ; en ce sens, on procéderait d'abord à un développement des moyens en personnel et en ressources financières et à un assouplissement des modes d'intervention ;

— l'**existence et la formation d'un personnel suffisant en quantité et en qualité pour les collectivités locales** ; certains axes de recherche paraissent particulièrement intéressants : mise à la disposition temporaire des petites communes d'équipes de gestionnaires de haut niveau pour étudier les problèmes les plus difficiles, réexamen des parités très rigides existant actuellement entre le classement des emplois communaux et de la fonction publique de l'Etat, extension importante des possibilités d'échange entre les administrations de l'Etat, centrales, régionales ou départementales et les collectivités locales ;

— la **mise à la disposition des communes et des départements de formules juridiques nouvelles leur offrant des possibilités d'association** adaptées à la diversité des situations ;

— l'**accroissement de l'autorité des responsables des collectivités locales**.

2° *Simplification des relations entre l'Etat et les collectivités locales* :

— les subventions de certains ministères seraient regroupées pour aboutir progressivement à une **globalisation de l'aide de l'Etat aux collectivités locales** en fonction des programmes d'équipement d'ensemble de ces dernières ;

— la **revision de la répartition des compétences** pour accroître les responsabilités locales ; cette revision doit tendre à rapprocher des habitants concernés, l'exercice des pouvoirs et la définition des politiques ;

— la **simplification des normes techniques** imposées à beaucoup de réalisations locales.

3° *Accroissement des ressources locales* :

Le Ministre a d'abord évoqué à ce propos la réforme de la **patente**. Puis, pour les ressources nouvelles, il a annoncé la création d'un **fonds d'aide à l'équipement local**. Ce fonds sera alimenté par deux sources principales : d'une part, une fraction du produit de la loi foncière qui sera prochainement discutée par le Parlement, et, d'autre part, un apport net du budget de l'Etat. Le transfert

des ressources de l'Etat progressera chaque année jusqu'à ce qu'il atteigne un montant équivalent à la fiscalité indirecte, c'est-à-dire la T. V. A. qui grève les équipements des collectivités locales.

Votre commission estime que ce programme indique un infléchissement heureux dans la politique gouvernementale en faveur de la décentralisation. En accord avec l'ensemble de ces orientations, elle tient à marquer son attachement à certaines actions que le rapport sur l'orientation préliminaire n'a pas abordé.

Elle estime qu'il est extrêmement important que les collectivités locales puissent utiliser les services de collaborateurs administratifs et techniques qualifiés ; cette utilisation suppose une réforme du statut du personnel communal.

Elle juge impossible de faire reposer sur la seule fiscalité directe locale l'évolution des ressources des collectivités locales ; sa progression a été telle, ces dernières années, qu'une modération est aujourd'hui impérative. Aussi, compte tenu de la nécessité d'accroître les ressources des collectivités locales, est-il nécessaire d'attribuer aux communes une part localisée de la taxe à la valeur ajoutée et d'assurer le remboursement par l'Etat de la T. V. A. perçue sur les investissements communaux.

Enfin, votre commission a pensé qu'il serait souhaitable que l'action consistant à conforter les villes moyennes et petites et les pays soit confiée aux établissements publics régionaux.

CONCLUSION

Au terme de cet examen de l'orientation préliminaire du VII^e Plan, votre commission souhaite mettre l'accent sur une satisfaction et sur un regret qu'elle a éprouvés en étudiant les options du VII^e Plan.

La satisfaction tient à la constatation que **le VII^e Plan sera plus sélectif** que ne l'étaient les plans précédents et qu'il traduira une action plus vigoureuse de l'Etat. Le V^e Plan, et également le VI^e Plan, s'en remettaient très largement au seul fonctionnement des mécanismes du marché ; l'Etat se contentait de définir les règles du jeu générales et de créer un milieu favorable au développement grâce à des politiques très larges : politique de l'emploi et de la formation professionnelle, politique énergétique, politique des infrastructures productives, politique de la recherche industrielle, politique de financement.

Aujourd'hui, alors que notre pays connaît une « inflation à deux chiffres », alors que notre balance des paiements présente un grave déficit pour une période d'au moins cinq années, alors que le chômage structurel se développe, il ne paraît plus possible de s'en remettre seulement à une telle politique. Le redressement de notre balance des paiements implique que l'Etat contribue à aider à un redéploiement qui, sans lui, se ferait trop lentement. Les besoins de l'économie exigent qu'il agisse pour orienter l'épargne vers les secteurs où les investissements seront les plus productifs et les plus efficaces. Comme les ressources sont rares et qu'il faut les utiliser au mieux, il doit réserver son aide aux entreprises qui sont le mieux à même de prendre place sur le marché international ou, si les circonstances l'exigent, le mieux à même de créer durablement des emplois. La tentation du saupoudrage est grande, celle qui consiste à aider des entreprises dont la rentabilité ne sera, à l'évidence, jamais assurée l'est tout autant. Le VII^e Plan doit définir des secteurs prioritaires, des critères d'intervention de l'Etat pour soutenir sélectivement l'investissement, des moyens financiers pour assurer ce soutien. **Cette sélectivité, enfin, doit reposer sur les entreprises** car ce sont elles qui sont à l'origine de la croissance, des exportations et des emplois.

Le regret tient à **l'insuffisante tonalité européenne du VII^e Plan**. Certes, le rapport sur l'orientation préliminaire réaffirme « la volonté du Gouvernement français de poursuivre et consolider la construction de l'Europe qui constitue pour notre pays une zone privilégiée d'échanges », mais *le bilan européen est aujourd'hui bien attristant*. La politique agricole commune est en état de crise ; les troubles monétaires ont conduit à la création d'un système de montants compensatoires d'une grande complexité ; le degré de libération des capitaux à l'intérieur de la Communauté est inférieur à ce qu'il était au début des années 1960 ; les déficits des balances de paiements laissent planer une menace sur l'union douanière et font craindre que des restrictions à l'importation n'apparaissent.

Sans doute ne peut-on ignorer l'échec des tentatives engagées depuis 1964 pour inscrire les politiques des Etats membres dans le cadre de « programmes de politique économique à moyen terme ». Aussi ne peut-on que souhaiter que le Gouvernement prenne, à Bruxelles, les initiatives nécessaires pour mobiliser les volontés européennes en vue de faire face communément aux difficultés économiques du moment.

*
* *

Les positions que notre commission a adoptées tout au long de ce rapport trouvent leur concrétisation dans **des amendements** au rapport sur l'orientation préliminaire. On rappellera ici brièvement ces positions qui constituent, d'une certaine manière, les exposés des motifs des amendements que présente votre commission.

Celle-ci estime que, au cours de la seconde phase des travaux du Plan, une étude approfondie doit être menée sur l'orientation des investissements vers les secteurs créateurs d'emplois pour le cas où se réaliserait l'hypothèse défavorable. La possibilité de développer tout particulièrement les **secteurs productifs et les services collectifs créateurs d'emploi** doit faire l'objet d'un examen attentif. (**Amendement n° 1.**)

De manière plus générale, votre commission souhaite que **les deux hypothèses d'environnement international soient soumises séparément aux commissions qui seront réunies pour la seconde**

phase des travaux de préparation du VII^e Plan et qu'elles fassent l'objet de travaux distincts. Il convient, en effet, que le rapport sur le VII^e Plan, qui sera soumis au Parlement au printemps 1976, décrive les actions à mener et les ripostes possibles dans chacune des deux hypothèses.

Fort évidemment, l'étude d'une croissance modérée ne doit aucunement signifier que le VII^e Plan préconise un ralentissement de la croissance, mais permettra de disposer d'une réflexion et d'une politique cohérente pour une situation déterminée sur laquelle nous n'avons pas de prise. **(Amendement n° 2.)**

Dans le domaine agricole, votre commission juge nécessaire qu'un effort soit entrepris au cours du VII^e Plan afin de garantir les prix en vue d'assurer la **rentabilité des exploitations** et afin d'obtenir une fixation des prix qui soit de nature à **orienter la production vers la recherche de la qualité des produits.** Notre pays a une place toute particulière à prendre dans les productions de qualité. **(Amendement n° 3.)**

Votre commission présente également un amendement précisant que le **programme nucléaire** pour la période couverte par le VII^e Plan comportera l'engagement de 6 000 à 7 000 mégawatts par an. Il serait tout à fait critiquable que le Gouvernement ne fasse pas connaître ses intentions en ce domaine cinq ans à l'avance, au moment de l'élaboration du Plan. Cela empêcherait en fait l'industrie nucléaire française de planifier sa production, ses investissements, son embauche et la formation de ses hommes. L'engagement de 6 000 à 7 000 mégawatts par an, de 1976 à 1980, correspond à l'objectif qui figure dans le rapport d'orientation préliminaire et qui consiste en une couverture du quart de nos besoins énergétiques en 1985 par l'énergie nucléaire. **(Amendement n° 4.)**

Votre commission s'est montrée favorable à une **imposition des plus-values** à la condition qu'il soit tenu compte de la nécessité d'encourager l'épargne financière des ménages et de ne pas imposer les plus-values réalisées lors de la cession du logement occupé à titre principal. C'est la cohérence même des moyens préconisés par le VII^e Plan qui serait mise en cause si la taxation des plus-values allait à l'encontre des mesures prises par ailleurs en faveur de l'épargne financière des ménages dont le développement est essentiel pour une couverture non inflationniste des investissements. **(Amendement n° 5.)**

Votre commission a voulu mettre l'accent sur l'objectif de **rééquilibrage des régions de l'Ouest et du Sud-Ouest et des zones de montagne**. L'action de redéploiement industriel devra prendre en compte cette exigence. De plus, des stratégies spécifiques devront être définies afin de mettre en valeur les potentialités propres à chacune de ces régions. **(Amendement n° 6.)**

De même, votre commission a insisté sur la nécessité de **maîtriser l'urbanisation**. Des études devront être menées, au cours de la seconde phase, pour bloquer la croissance de la région parisienne et pour modérer celle des grandes agglomérations de province. **(Amendement n° 7.)**

Votre commission a voulu marquer son attachement aux **contrats de pays** qui sont destinés à améliorer la vie en milieu rural ; ces contrats permettent une interdépendance harmonieuse entre les villes petites ou moyennes et leur environnement rural. **(Amendement n° 8.)**

De plus, votre commission souhaite que l'on définisse des actions propres à conserver et à réhabiliter les **logements anciens** qui forment l'essentiel des centres-villes. La nécessité de revitaliser ces centres-villes n'est, en effet, pas assez soulignée. **(Amendement n° 9.)**

Enfin, votre commission vous propose trois amendements concernant les collectivités locales et la décentralisation.

Le premier vise à permettre aux collectivités locales d'utiliser les services de collaborateurs administratifs et techniques qualifiés. Un tel recrutement suppose la réforme du statut du **personnel communal** **(Amendement n° 10.)**

Le second touche aux ressources des collectivités locales. Malgré l'apport non négligeable du versement représentatif de la taxe sur les salaires, les communes, qui réalisent les deux tiers des équipements collectifs et assurent des charges de fonctionnement de plus en plus lourdes, ont dû voter ces dernières années des augmentations d'impôts trop lourdes. Aussi convient-il de leur donner des ressources largement évolutives. Dans ce sens, votre commission souhaite qu'**une part localisée de la taxe à la valeur ajoutée** leur soit attribuée et que la **T.V.A. perçue sur les investissements communaux** leur soit remboursée. Cette dernière représente quelque cinq milliards de francs et l'on pourrait admettre qu'un échelonnement en vue du remboursement intégral puisse s'étaler sur quelques années. **(Amendement n° 11.)**

Enfin, votre commission a jugé souhaitable, à propos des transferts de compétence qui peuvent être effectués dans le cadre de l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972, que soit citée l'une des actions les plus importantes qui pourraient être confiées aux établissements publics régionaux : celle qui consistera à **conforter les villes moyennes et petites et les pays. (Amendement n° 12.)**

*
* *

Votre commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter l'article unique du projet de loi portant approbation d'un rapport sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan ainsi amendé.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article unique.

Le rapport annexé à la présente loi et concernant l'orientation préliminaire du VII^e Plan est approuvé *sous réserve des modifications suivantes* :

Page 33, à la fin du deuxième alinéa, ajouter la phrase suivante :

La possibilité de développer tout particulièrement les secteurs productifs et les services collectifs créateurs d'emplois sera examinée de manière approfondie au cours de la seconde phase des travaux du Plan (**Amendement n° 1.**)

Page 36, troisième alinéa, après la deuxième phrase, rédiger ainsi cet alinéa :

Les deux hypothèses seront soumises séparément aux commissions qui seront réunies pour la seconde phase de préparation du Plan; elles feront l'objet de travaux distincts. Le rapport sur le VII^e Plan décrira les actions à mener dans chacune des deux hypothèses. C'est cette recherche des précautions à prendre dans chacune de ces hypothèses et des ripostes possibles aux aléas qui donnera au VII^e Plan sa dimension stratégique. (**Amendement n° 2.**)

Page 38, *in fine*, ajouter un nouvel alinéa ainsi conçu :

Un effort devra être entrepris afin de garantir les prix en vue de la rentabilité des exploitations et d'obtenir une fixation des prix en fonction de la qualité des produits. (**Amendement n° 3.**)

Page 41, premier alinéa, après la première phrase, ajouter la phrase suivante :

Pour cela, le programme nucléaire comportera l'engagement de 6 000 à 7 000 mégawatts par an pendant les cinq années couvertes par le VII^e Plan. (**Amendement n° 4.**)

Page 48, à la fin du quatrième alinéa du paragraphe A, ajouter la phrase suivante :

Ces conclusions tiendront compte notamment de la nécessité d'encourager le développement de l'épargne financière des ménages et de ne pas imposer les plus-values réalisées lors de la cession du logement occupé à titre principal. (**Amendement n° 5.**)

Page 54, à la fin du premier alinéa du paragraphe A, ajouter l'alinéa suivant :

La maîtrise des disparités régionales, notamment le rééquilibrage des régions de l'Ouest et du Sud-Ouest, ainsi que des zones de montagne, imposera une action de redéploiement industriel fondé sur des établissements mieux répartis et de taille plus modérée. Des stratégies spécifiques devront être définies afin de mettre en valeur les potentialités propres à chacune de ces régions. (**Amendement n° 6.**)

Page 54, remplacer la première phrase du dernier alinéa, par les deux phrases suivantes :

La qualité du cadre de vie étant impossible ou trop coûteuse à obtenir dans le cas d'une urbanisation rapide ou d'une dimension excessive des agglomérations, on examinera, au cours de la deuxième phase, les procédures propres à maîtriser les rythmes d'urbanisation. Il apparaît indispensable, en particulier, de bloquer la croissance de la région parisienne et de modérer celle des grandes agglomérations de province (le reste sans changement). (Amendement n° 7.)

Page 55, remplacer la première phrase du deuxième alinéa par les deux phrases suivantes :

On recherchera en outre la coordination et la complémentarité des planifications urbaines et rurales afin d'organiser l'interdépendance harmonieuse entre les villes moyennes ou petites, véritables pôles d'appui, et leur environnement rural. Dans ce but, sera développée la conclusion de contrats de pays, destinés à améliorer la vie en milieu rural. (Amendement n° 8.)

Page 55, à la fin du quatrième alinéa, ajouter la phrase suivante :

Il conviendra particulièrement de définir les actions propres à conserver et à réhabiliter le patrimoine de 6 500 000 logements au moins qui forment la trame de l'habitat dans les centres villes dont la vitalité doit être maintenue. (Amendement n° 9.)

Page 57, *in fine* du quatrième alinéa, ajouter la phrase suivante :

Ils devront pouvoir utiliser les services de collaborateurs administratifs et techniques qualifiés dont le recrutement suppose la réforme du statut du personnel communal. (Amendement n° 10.)

Page 57, après le sixième alinéa, ajouter cet alinéa nouveau :

D'une manière générale, il importera de donner aux ressources des collectivités locales un caractère largement évolutif et qui ne soit pas lié à la seule fiscalité directe locale dont la progression, ces dernières années, est devenue insupportable. Dans ce sens, il sera nécessaire d'attribuer aux communes une part localisée de la taxe à la valeur ajoutée et d'assurer le remboursement par l'Etat de la T. V. A. perçue sur les investissements communaux. (Amendement n° 11.)

Page 58, au troisième alinéa du paragraphe B, ajouter après :

« ... la gestion des sites et des parcs naturels régionaux. »

les mots suivants :

« l'action contractuelle à développer dans le cadre de la politique des villes moyennes, des petites villes et des pays ». (Amendement n° 12.)

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Le rapport annexé à la présente loi et concernant l'orientation préliminaire du VII^e Plan est approuvé (1).

(1) Voir le document annexé au n^o 366 (1974-1975) Sénat.

ANNEXES
AU RAPPORT DE LA COMMISSION

ANNEXE I

LES AUDITIONS DE LA COMMISSION

A. — Séance du 17 avril 1975.

M. Jacques MERAUD, *président de la Commission des inégalités sociales.*

M. Méraud a souligné que l'existence d'une Commission des inégalités sociales lors des travaux de planification était, en soi, une innovation importante ; il s'agissait, au cours de cette première phase du Plan, de proposer des orientations sans procéder à une évaluation précise de leur coût. Le mandat confié à la Commission l'invitait à étudier les inégalités en matière de revenus directs, de patrimoines et de conditions de travail, les effets des prélèvements et des modalités de redistribution.

La Commission a, d'abord, dressé un constat de l'éventail des salaires et des revenus (M. Méraud a expliqué combien les statistiques et les informations pouvaient être diverses sur ce point), des inégalités dans l'accès à l'enseignement supérieur, aux loisirs, à la culture... Elle a, en outre, considéré qu'une forte croissance serait un facteur essentiel de la réussite d'une politique de réduction des inégalités sociales dans la mesure où une politique volontariste en ce sens serait plus difficile à mener dans l'hypothèse d'une croissance faible.

La Commission a mis l'accent sur deux choix fondamentaux qui débordent le cadre des cinq années du Plan : d'une part, le plein emploi et le meilleur emploi pour toute la population d'âge actif ; d'autre part, la restructuration de la vie sociale autour de la famille et à partir de l'habitat.

Ces choix fondamentaux amènent à rechercher une nouvelle politique familiale concernant trois générations (enfants, parents et grands-parents), à éviter la ségrégation entre catégories, à privilégier les villes moyennes et les petites villes et à accorder une priorité aux transports collectifs.

Ces choix montrent l'importance essentielle des services collectifs et la nécessité d'un certain accroissement du prélèvement obligatoire global pour financer une telle politique.

La Commission des inégalités sociales a, de plus, dégagé *des orientations d'actions pour le VII^e Plan* :

— assurer les conditions d'un meilleur travail de tous. Pour cela il conviendrait de rendre plus souples les horaires de travail, d'éliminer progressivement les travaux pénibles ou fastidieux, de mieux assurer la protection de la sécurité et de la santé dans le travail ;

— réduire l'éventail des revenus primaires. Il s'agit de relever plus vite les bas salaires que les hauts salaires et, pour les salaires supérieurs à 150 000 F par an, de n'assurer qu'un maintien du pouvoir d'achat ; il serait alors nécessaire d'encourager l'épargne car une réduction des inégalités de salaires pourrait porter préjudice au financement des investissements. Il s'agit aussi de renforcer les moyens en personnel de la direction générale des impôts afin d'améliorer la connaissance des revenus non salariaux ;

— procéder à une redistribution plus juste et plus efficace. La commission a proposé que soit revalorisé le « minimum vieillesse », que soit étudié le coût de la suppression du ticket modérateur pour les dépenses de soins faites pour les enfants et les personnes âgées, que soient accrues les allocations familiales pour les troisième et quatrième enfants, que soit créée une « allocation maternelle » versée à la mère pour chaque enfant pendant la période préscolaire ou lorsque les enfants sont particulièrement nombreux, que l'on procède à un déplaçonnement des cotisations d'assurance maladie ;

— améliorer l'accès aux services collectifs. La Commission suggère que l'on accroisse substantiellement les moyens en personnel dans certains secteurs ; elle met l'accent sur le développement des actions de prévention médico-sociale ; elle souhaite que l'on développe l'information sur les services collectifs et que l'on accroisse le rôle des collectivités locales.

M. Lucotte, *rapporteur de la Commission*, s'est interrogé sur la politique sociale que l'on pourrait mener si la croissance était durablement faible, si le chômage se développait, si l'exigence d'équilibre de la balance des paiements se faisait plus contraignante ; il a, d'autre part, rappelé que les prélèvements obligatoires avaient déjà crû ces derniers temps et qu'on l'avait particulièrement ressenti dans les collectivités locales. Il a, d'autre part, attiré l'attention sur le cas des cadres moyens dont la situation finale est quelquefois moins avantageuse que celle d'autres salariés que l'on considère pourtant souvent comme moins privilégiés, ainsi que sur celui des petits commerçants et des petits agriculteurs qui sont des « exclus ». Enfin, prenant pour exemple l'enseignement supérieur ou les équipements culturels, il a douté que les services collectifs soient, en eux-mêmes, toujours réducteurs d'inégalité.

M. Laucournet a regretté que le rapport de la Commission n'ait pas évoqué l'inégalité de la province. Il a souhaité que la Commission des Affaires économiques examine les différentes formes de planification qui ont été mises au point et replace le VII^e Plan parmi ces différentes expériences.

Mme Brigitte Gros a estimé qu'une politique volontariste, telle que celle exposée par M. Méraud, peut être réalisée dans le cadre d'une économie concurrentielle et libérale. Pour elle, le développement des équipements collectifs sera un des problèmes majeurs des cinq prochaines années.

En réponse, M. Méraud a apporté quelques éléments supplémentaires d'information :

— en matière d'impôts locaux, la Commission a estimé qu'il faudrait procéder à une redistribution afin d'alléger davantage les impôts des catégories modestes et d'accroître ceux des catégories aisées (en matière de « foncier bâti » en particulier) sans augmenter le prélèvement global ;

— il n'est pas possible de réduire les inégalités sans demander quelque chose aux cadres, et en particulier aux cadres de haut niveau, mais il n'est pas question de procéder à un écrasement et il serait même souhaitable d'agir en sorte que les cadres moyens ne soient aucunement touchés ;

— la Commission n'a pas traité de l'inégalité entre provinces car cela était du ressort de la Commission de l'aménagement du territoire et du cadre de vie.

*

* *

B. — Séance du 29 avril.

M. Robert MARJOLIN, *président de la Commission des relations économiques et financières avec l'étranger*, accompagné de M. Robert Raymond, *directeur des relations avec l'étranger à la Banque de France et rapporteur de la commission présidée par M. Marjolin*.

M. Marjolin a, tout d'abord, souligné l'interpénétration entre les différentes économies et l'intégration de la France dans un ensemble international; le rôle des firmes multinationales, l'importance des eurodollars, l'irruption sur la scène économique mondiale, enfin, des pays producteurs de pétrole.

Après avoir brièvement décrit la conjoncture mondiale, M. Marjolin a signalé que la commission qu'il préside avait retenu l'hypothèse d'une reprise de l'activité économique, dans l'ensemble des pays industriels, au second semestre 1975 ou au début de 1976, accompagnée d'une inflation plus faible que celle des deux dernières années. Elle a estimé, en outre, que la libéralisation du commerce international ne serait pas remise en cause et qu'un dialogue s'instaurerait entre pays producteurs et pays consommateurs de pétrole. La croissance du monde occidental, entre 1976 et 1980, pourrait être de 4 à 4,5 p. 100 par an; le rythme de croissance de notre pays serait peut-être supérieur.

Exposant les objectifs retenus par la commission, M. Marjolin a déclaré qu'elle avait estimé que l'endettement extérieur de la France ne devait pas être supérieur — à la fin du VII^e Plan — à 100 milliards de francs et qu'en 1980, au plus tard, cet endettement devait cesser de croître, la balance des paiements étant alors équilibrée.

Un redressement durable appelle des ajustements internes dont les plus importants paraissent consister à assurer un certain transfert de la consommation vers l'exportation dans le partage de l'augmentation annuelle du produit national brut, une maîtrise de nos prix afin de sauvegarder leur compétitivité et une adaptation en profondeur du produit national brut.

Afin de parvenir à l'équilibre de nos échanges extérieurs en 1980, la Commission des relations économiques et financières a jugé souhaitables :

- le maintien, en francs constants, au terme du VII^e Plan, du solde favorable obtenu par l'agriculture en 1974;
- une économie d'une vingtaine de milliards de francs en 1980 pour les dépenses d'énergie (conformément aux décisions du conseil de planification);
- des efforts dans le domaine des « invisibles »;
- des progrès sensibles dans l'industrie, dont le solde extérieur devrait être considérablement accru, peut-être de l'ordre de deux tiers, par rapport à ce qu'il serait en l'absence d'une politique spécifique de redressement.

M. Lucotte s'est demandé si les pays producteurs de pétrole seront en mesure d'assurer pour nos produits des débouchés nouveaux en quantité importante et s'est inquiété de la faiblesse actuelle du dollar qui risque d'être une menace pour nos exportations.

M. Laucournet a souhaité connaître l'évolution de la programmation à moyen terme dans le cadre de la Communauté européenne et l'imbrication de la planification française dans cette programmation européenne.

M. Debesson a craint que les investissements étrangers en France ne soient une limitation à notre indépendance et ne gênent l'action des planificateurs.

M. Francou a demandé si les ventes d'armes par la France avaient été prises en compte et si l'on avait estimé leur montant pour 1980.

M. Monory, rapporteur pour avis au nom de la Commission des Finances, a attiré l'attention sur le chômage que nous pourrions attendre dans les cinq années à venir et sur l'importance des frais financiers qu'entraînerait un endettement de 100 milliards de francs en 1980.

M. Kieffer a demandé si, pour les plans précédents, les objectifs fixés avaient été confirmés par les résultats.

M. Marjolin a répondu, notamment :

— que, plus qu'à un affaiblissement du dollar, c'est à un redressement du franc que l'on avait assisté ; qu'il ne fallait pas accorder une trop grande importance à ce phénomène et que l'essentiel était de maintenir la hausse de nos prix à un niveau limité ;

— que les pays membres de la Communauté avaient encore des politiques nationales et qu'on ne pouvait espérer mener à bien une planification européenne actuellement.

*

* *

C. — Séance du 14 mai.

M. Jacques AUBERT, *président de la Commission de l'aménagement du territoire et du cadre de vie.*

M. Aubert a insisté sur les points qui ont paru essentiels à l'ensemble des membres de la commission qu'il a présidée et dont MM. les sénateurs Chauty et Lucotte étaient d'ailleurs membres.

Le diagnostic initial a été que la politique d'aménagement du territoire suivie jusqu'ici n'a pas réussi à satisfaire toutes les aspirations des Français. Il y a eu, malgré elle, accentuation de certaines inégalités et plutôt détérioration du « cadre de vie ». Il est donc apparu que les politiques classiques ne pouvaient surmonter ces difficultés : il faut définir une nouvelle politique qui, en intégrant une action en faveur de la qualité, replacerait l'homme au centre de l'aménagement du territoire. Cela signifie qu'il faut accroître la participation des citoyens à la vie locale, revoir les investissements collectifs et développer les procédures de consultation préalable des individus concernés. La presse régionale et locale doit développer son rôle dans ces domaines. Il faut se débarrasser de certaines contraintes : problème foncier et limites communales notamment. L'Etat doit revoir ses modalités d'intervention.

Il faut également repenser le cadre de vie, redistribuer les activités et réduire les disparités régionales. Il faut accentuer l'effort pour freiner l'expansion de la région parisienne, en y réduisant surtout la croissance de l'emploi tertiaire et en imposant sans faiblesse la sauvegarde des derniers milieux fragiles qui y subsistent.

Parallèlement, il importe de permettre aux grandes métropoles d'acquérir une envergure européenne. De même, le développement des villes petites et moyennes doit être favorisé, en particulier par l'implantation d'entreprises de taille plus modérée ; il faut, enfin, arrêter le dépérissement des zones rurales.

Le rééquilibrage de l'Ouest par rapport à l'Est suppose un redéploiement des modalités du développement industriel. A cet égard, il est permis de se demander si l'aide de l'Etat ne devra pas être plus fortement concentrée sur certaines zones, de même que celle du fonds européen.

Ces objectifs imposent une redistribution des pouvoirs, a dit M. Aubert. Le Gouvernement doit assurer et prolonger la politique antérieure de déconcentration par

des mesures de décentralisation véritable, afin de créer des centres locaux responsables et efficaces ; une minorité de la commission présidée par M. Aubert a demandé que les régions deviennent des collectivités locales réelles. Dans cet esprit, il ne faut plus que les services extérieurs de l'Etat jouent un rôle excessif dans tous les domaines ; cette autonomie des collectivités décentralisées exige bien évidemment une réforme profonde des finances locales.

Après que M. Javelly eut demandé où en était l'exécution du VI^e Plan, M. Lucotte s'est félicité des conditions dans lesquelles la commission de l'aménagement du territoire et du cadre de vie a pu travailler. Il a ensuite indiqué que le rapport sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan établi par le Gouvernement prévoit des programmes d'actions prioritaires, caractérisées par l'engagement mutuel de l'Etat et des collectivités décentralisées. Cela ne crée-t-il pas le risque d'une nouvelle accentuation des disparités régionales, seules les collectivités riches étant en mesure de s'engager. M. Lucotte s'est ensuite interrogé sur les conséquences économiques de l'implantation des centrales nucléaires qui, elle aussi, risque d'aggraver les déséquilibres géographiques.

Il lui a été répondu que les programmes prioritaires seraient, soit nationaux, soit régionaux et locaux. Ils contiendront des mesures qui traduiront donc des choix nationaux mais aussi des initiatives des collectivités décentralisées. Si une action volontariste n'est pas entreprise, l'implantation des centrales nucléaires risque effectivement d'accroître les disparités. Seule donc, une volonté politique peut combattre cette tendance. La commission présidée par M. Aubert a demandé que des procédures soient définies pour protéger l'environnement et que l'on évite une trop forte concentration géographique des futures centrales, les effets économiques induits de leur implantation demeurant incertains.

M. Legrand a souligné que certaines actions sont contraires à l'esprit de la politique d'aménagement du territoire. Ainsi a-t-on développé les ports du Nord et de la Méditerranée pour faire pièce aux ports des pays voisins, alors que ceux de l'Ouest, notamment de la façade atlantique, étaient négligés ; quant aux mesures préconisées en faveur des collectivités locales par la commission Aubert, il reste à savoir si elles entreront dans les faits.

M. Beaupetit a demandé comment seront recensées les conclusions des organismes régionaux pour les orientations préliminaires et comment seront organisées les procédures décentralisées de mise en œuvre des objectifs du Plan. Il a souligné la nécessité d'un effort particulier en faveur des zones les plus défavorisées.

Mme Brigitte Gros s'est interrogée sur les perspectives de décentralisation de l'emploi tertiaire, surtout supérieur, notamment dans les petites et moyennes villes. Elle a regretté que la commission Aubert, chargée d'étudier le cadre de vie, n'ait comporté aucune femme.

M. Aubert a souligné qu'il est indispensable de susciter de véritables métropoles d'envergure européenne, car la France est le seul pays de notre continent où la place de la capitale écrase autant toutes les autres villes.

M. Malassagne a souhaité que l'objectif de la revitalisation de l'espace rural soit mieux servi que par le passé.

M. Marzin a estimé qu'une bonne décentralisation doit comporter des emplois de niveaux diversifiés.

M. Pouille a remarqué que les régions dites « fortes » souffrent plus que les autres de la mauvaise qualité du cadre de vie. Ces régions auraient les moyens d'agir si on leur donnait la possibilité d'emprunter davantage, tandis que les régions défavorisées ont besoin de plus de subventions pour atteindre les objectifs du Plan.

M. Mistral a rappelé, enfin, que les zones de montagne, déjà défavorisées, sont, en outre, victimes de mesures nocives, comme les suppressions de services publics.

D. — Séance du 28 mai.

M. Edmond MALINVAUD, *président de la Commission de la croissance, de l'emploi et du financement.*

M. Malinvaud a d'abord déclaré que sa commission avait constaté qu'aucun obstacle physique ne s'oppose à la poursuite de la croissance économique au cours des quinze prochaines années ; en outre, le ralentissement de la croissance ne paraît pas, en soi, devoir être, au cours des quinze ans à venir, un des moyens d'obtenir les progrès les plus souhaitables dans l'ordre de la qualité de la vie.

M. Malinvaud a ensuite expliqué le sens des projections qui avaient été effectuées afin d'éclairer la vision de l'économie française en 1980. Ces projections, qui correspondent à deux hypothèses relatives à l'environnement international de la France, montrent le résultat de la poursuite des tendances actuelles de l'économie française alors qu'aucune action correctrice n'est entreprise. Il est donc normal qu'elles révèlent des déséquilibres.

La commission présidée par M. Malinvaud a étudié tout particulièrement les éléments relatifs à la main-d'œuvre et à son emploi. Elle a plaidé pour que la croissance soit assez soutenue, même si l'environnement international est défavorable, afin que l'emploi soit assuré au mieux.

Les incertitudes qui demeurent, tant pour l'environnement international que pour notre compétitivité ou pour notre faculté à maîtriser l'inflation, font que, plus que jamais, le VII^e Plan doit être une stratégie.

La commission a mis l'accent sur l'existence d'une thèse suivant laquelle il y aurait eu une substitution trop rapide du capital au travail ; les investissements mis en place ces dernières années auraient davantage visé à rendre la production plus compétitive qu'à créer des emplois ; cette thèse n'a pas été unanimement admise par les membres de la commission.

Enfin, celle-ci s'est interrogée sur la sélectivité des actions publiques. Elle a constaté qu'il existait des instruments pour exercer une sélectivité dans la politique menée et qu'il n'était donc pas nécessaire de créer de nouveaux moyens, mais qu'il fallait dégager des principes de sélection.

M. Lucotte a rappelé que l'on observait une baisse de la productivité du capital en France et a demandé si l'on pouvait noter des variations en ce domaine suivant les secteurs de l'économie. Il a regretté que l'on mêle sous la dénomination d'investissements productifs des investissements dont l'effet sur l'emploi et le commerce extérieur peuvent être très divers. Enfin, il a souligné combien notre politique conjoncturelle était dépendante de celle menée par l'Allemagne.

M. Malinvaud a répondu que la différence de productivité du capital suivant les secteurs était très notable et que le secteur tertiaire accusait en particulier une faible productivité.

M. Baroux, à propos de l'emploi, s'est étonné que l'on ne prenne aucune mesure pour empêcher les salariés retraités d'occuper une nouvelle fonction. M. Durieux a abondé dans ce sens.

M. Malinvaud a signalé que les organisations syndicales avaient demandé un abaissement de l'âge de la retraite sans que l'on interdise aux retraités de prendre une nouvelle activité. La commission tout entière a pris position sur ce dernier point en marquant son opposition à toute mesure générale assortissant la liquidation des droits d'une interdiction de reprendre une activité, ou en imposant le retrait d'activité à un âge donné.

M. Pouille a marqué que l'essentiel était de se soucier constamment d'accroître la productivité.

M. Billiemaz s'est demandé si la recherche d'investissements créateurs d'emplois était conciliable avec la recherche d'investissements susceptibles d'accroître la compétitivité.

Enfin, M. Brégégère a souhaité connaître les incidences de la rentrée du franc dans le serpent monétaire européen.

*
* *

E. — **Séance du 28 mai.**

M. Jean RIPERT, *Commissaire au Plan.*

M. Ripert a, tout d'abord, souligné qu'il était de la nature même du rapport d'orientation préliminaire de fixer des caps sans déterminer avec précision la route à suivre ; ce rapport a dû tenir compte de la crise qui a atteint les économies occidentales. Il n'a pas paru possible de fixer un taux de croissance pour l'économie et l'on a préféré choisir des orientations durables.

Les objectifs prioritaires, que l'on doit rechercher en tout état de cause, sont le plein emploi et l'équilibre de la balance des paiements.

Ce n'est que grâce à une croissance soutenue et rigoureuse que l'on pourra résoudre les problèmes que doit affronter l'économie française. Nous ne pouvons dissocier celle-ci des économies étrangères, mais l'expérience montre que la croissance de notre pays est régulièrement plus forte que celle de nos partenaires. Une croissance de 5 à 5,5 p. 100, inférieure à celle que nous avons précédemment connue, correspond à une hypothèse qui paraît accessible et qui assurerait approximativement le plein emploi sans en être une condition suffisante.

Le rapport met tout particulièrement l'accent sur les problèmes de l'emploi car on constate que la croissance ne suffit pas à assurer le plein emploi et que certains emplois ne sont pourvus que par le recours à l'immigration. Un certain choix devra être effectué parmi les investissements afin de privilégier ceux qui sont particulièrement favorables à l'emploi. Une politique volontariste concernant les investissements semble nécessaire, tant pour assurer l'emploi que pour aménager le territoire. L'amélioration des conditions de travail et la revalorisation des salaires des travailleurs manuels sont aussi un élément de la politique de l'emploi.

Le deuxième objectif prioritaire est l'équilibre de la balance des paiements. Il faut qu'en 1980 nous commençons à rembourser la dette extérieure que nous aurons été amenés à contracter d'ici là. Il est nécessaire de faire glisser environ 3 p. 100 de la production intérieure brute de la demande interne vers la demande extérieure. Pour cela, il faut que l'épargne des ménages se développe, que les investissements soient mieux choisis et que l'évolution des revenus soit plus modérée. Un certain resserrement de l'éventail des revenus et des patrimoines est d'ailleurs souhaitable.

C'est sur l'industrie que reposera d'abord l'équilibre de la balance des paiements ; la politique industrielle, qui sera étudiée dans la seconde phase des travaux du Plan, devra être conçue en ce sens. En outre, on a pris conscience, depuis quelques années, du rôle de l'agriculture dans l'équilibre de notre balance extérieure, mais il faut encourager le développement des industries de transformation.

Les quatre orientations durables retenues par le rapport sur l'orientation préliminaire consistent :

- à assurer les conditions économiques du plein emploi, du progrès social et de notre liberté de décision ;
- à améliorer la qualité de la vie ;
- à réduire les inégalités ;
- à mieux répartir les responsabilités.

Le commissaire au Plan a exposé l'essentiel des recommandations du rapport d'orientation sur ces quatre points.

M. Ripert a enfin signalé que l'avis du Conseil économique et social était assez favorable au rapport soumis par le Gouvernement et que les amendements que celui-ci apportera ensuite à ce rapport seraient donc assez limités.

M. Lucotte, *rapporteur de la commission*, a souligné combien il pouvait être difficile, aujourd'hui, de se livrer à des travaux de planification. Il s'est inquiété de l'importance du chômage, que la croissance atteigne ou non le taux de 5 à 5,5 p. 100, et il a estimé qu'il s'agissait là du problème majeur du Plan actuel. La croissance quantitative, selon lui, n'équivaut cependant à une croissance qualitative pour laquelle des efforts particuliers sont nécessaires.

Il a demandé comment les investissements publics seront répartis entre les collectivités locales et l'Etat ; il est possible que celles-ci assurent une part plus importante de la maîtrise et du financement de ces investissements, mais il faudrait pour cela que les moyens financiers et les moyens en hommes leur en soient donnés. Il a souligné la contribution de l'agriculture à l'équilibre de la balance des paiements et s'est interrogé sur les relations — ou la compatibilité — entre le Plan français et la programmation européenne. Enfin, il a craint que l'établissement de programmes d'action prioritaires en cours d'exécution du Plan n'aboutisse à un « glissement » du Plan.

M. Laucournet a émis le souhait qu'un travail de synthèse plus approfondi soit effectué à partir des rapports des régions. Il a regretté tout à la fois que les commissions aient travaillé trop isolément et que des « passerelles » n'aient pas été établies entre elles, et qu'elles n'aient été saisies que de projections économiques tendanciennes projetant l'avenir sans chercher à l'influencer. Enfin, il a montré son désaccord avec les conditions, de temps en particulier, dans lesquelles s'était déroulée cette première phase d'élaboration du Plan.

M. Filippi s'est interrogé sur les moyens auxquels le Gouvernement sera susceptible de recourir pour éviter les gaspillages d'investissements ; il s'est étonné du rétablissement actuel de la balance commerciale française.

M. Pouille a montré son inquiétude concernant la balance extérieure ; il a souligné que les collectivités locales ne pouvaient assumer d'autres responsabilités que si les moyens leur en étaient donnés.

M. Proriot, en réponse à M. Laucournet, a déclaré qu'il était impossible de figer l'économie pendant une longue durée afin de pouvoir mener des travaux de planification et que les conditions d'élaboration du Plan lui avaient paru satisfaisantes.

M. Hector Dubois a remarqué que certains emplois devaient être occupés par des immigrés, faute de postulants français ; il a en outre insisté sur les exportations agricoles.

M. Brégégère a demandé dans quel pays tiers on pouvait faire de nouvelles exportations agricoles.

M. Ripert, en réponse à ces questions, a notamment déclaré :

- que le rapport notait la nécessité de renforcer les exécutifs locaux ;
- que la consultation régionale menée jusqu'ici ne visait pas à connaître les actions que choisissaient les régions, mais seulement à obtenir une réponse au questionnaire que le commissariat au Plan leur avait fait parvenir ;
- que, pour obtenir une meilleure orientation des investissements, il fallait rétablir un coût effectif du capital pour les emprunteurs ;
- que, si certains emplois n'étaient pas occupés par des Français, cela tenait peut-être aux conditions de travail et à la faiblesse de la rémunération.

ANNEXE II

MODIFICATIONS APPORTEES PAR LE GOUVERNEMENT EN FONCTION DE L'AVIS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (1)

Amendement n° 1 (2).

Page 6, alinéa 4, 5^e ligne, après « leurs intérêts », remplacer le point par deux points et ajouter :

« ... cet ensemble européen est en mesure d'exercer une influence décisive dans le sens d'une plus grande stabilité des échanges et des cours internationaux de produits agricoles et de matières premières et d'une concertation en faveur du développement des pays les plus défavorisés. Dans une période où l'évolution économique internationale est incertaine, la coopération entre les pays membres de la Communauté et la coordination de leurs politiques économiques, financières et sociales devraient leur permettre d'assurer une évolution régulière de leurs économies, de réaliser ensemble des recherches et des investissements dont le coût excède les possibilités d'un seul pays et de se montrer plus ambitieux dans la recherche de meilleures conditions de vie et de travail et dans la défense de l'environnement. Le Gouvernement fera tout... » (la suite sans changement).

Amendement n° 2.

Page 6, dernier alinéa, entre « le VII^e Plan aura un caractère stratégique » et « il indiquera de façon claire », insérer :

« ... beaucoup plus qu'un ensemble de prévisions, il sera un système cohérent d'actions : ».

Amendement n° 3.

Page 16, alinéa 2, ligne 4, entre « physique » et « l'émergence », insérer :

« ... ainsi que la recherche d'énergies nouvelles et la prospection des ressources de la mer ».

Amendement n° 4.

Page 18, après le deuxième alinéa, ajouter l'alinéa suivant :

« La recherche et la mise en œuvre de mesures permettant aux femmes qui le désirent d'exercer un emploi dans des conditions qui ne nuisent pas à leur vie familiale devront être poursuivies ; une grande attention devra être portée au respect du principe de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les conditions de rémunération, d'emploi et de promotion. »

Amendement n° 5.

Page 22, deuxième alinéa, ligne 1, insérer entre « travail » et « sont » :

« ... les inégalités entre hommes et femmes, les disparités régionales ou entre zones urbaines et rurales ».

Amendement n° 6.

Page 22, avant-dernier alinéa, 2^e ligne, après « revenus » :

« ... elle doit porter sur les inégalités entre groupes ou catégories professionnels comme à l'intérieur de chaque groupe ; elle doit s'appuyer... » (le reste sans changement).

Amendement n° 7.

Page 22, antépénultième alinéa, ajouter à la fin de l'alinéa :

« ... tout en tenant compte de la nécessité de ne pas décourager l'effort personnel, l'esprit de recherche et le sens des responsabilités. »

(1) Le Conseil économique a examiné le rapport sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan au cours de sa séance du 21 mai 1975.

(2) La pagination se rapporte au fascicule édité par la Documentation française.

Amendement n° 8.

Page 29, alinéa 6, 3^e ligne, insérer entre « consommateurs » et « soutenir » :
... « par un effort de formation et d'information ».

Amendement n° 9.

Page 38, 3^e alinéa, remplacer l'alinéa par :

« Si les circonstances extérieures nous imposaient une nette modération de la croissance, le rétablissement du plein emploi serait beaucoup plus difficile à obtenir ; il impliquerait des modifications plus radicales des politiques et des comportements en matière d'emploi. »

Amendement n° 10.

Page 39, 3^e alinéa, 4^e ligne, après « production » ajouter :

« ... dans des conditions qui assurent, en tout état de cause, la progression du pouvoir d'achat des revenus les plus modestes. »

Amendement n° 11.

Page 45, alinéa 3, ajouter :

« Cette mise au point comportera l'étude des conditions à remplir pour assurer la réalisation de ces programmes y compris dans la moins favorable des deux hypothèses. »

Amendement n° 12.

Page 46, 1^{er} alinéa, ajouter :

« S'agissant du commerce, on examinera les conditions dans lesquelles devrait se poursuivre l'amélioration de l'équipement commercial, notamment en ce qui concerne les centres de proximité, la rationalisation des circuits de distribution et l'adaptation des entreprises petites et moyennes à l'évolution du contexte économique et social. La contribution que l'artisanat peut apporter à l'emploi, à l'activité économique et à l'amélioration de la qualité de la vie devra faire l'objet d'un examen attentif.

Amendement n° 13.

Page 52, 5^e alinéa, remplacer la phrase : « Cela suppose... » par :

« La réalisation de bénéfices suffisants et le maintien de la part de leur épargne propre dans la valeur ajoutée permettraient aux entreprises à la fois d'améliorer les distributions de dividendes et d'autofinancer une partie importante de leurs investissements. »

Amendement n° 14.

Page 54, dernier alinéa, dernière phrase, remplacer la dernière phrase par :

« Cette orientation, qui vise à donner la priorité aux investissements créateurs d'emplois sur ceux qui permettent d'économiser de la main-d'œuvre, rencontre toutefois des limites... »

Amendement n° 15.

Page 56, 3^e alinéa, 1^{re} phrase, commencer par :

« La réduction de la durée journalière et hebdomadaire du travail contribuera à l'amélioration des conditions de vie, notamment de la vie familiale. Elle devra être accordée... » (la suite sans changement).

Amendement n° 16.

Page 57, avant dernier alinéa, 6^e ligne :

Après « l'emploi », ajouter : « ainsi que sur l'épargne »,

Amendement n° 17.

Page 57, dernier alinéa, remplacer par :

« Les informations que nous possédons sur les revenus et les patrimoines et sur leurs modes de formation sont insuffisantes et de nouveaux efforts devront être faits pour les améliorer. Ce ne peut pourtant être un motif pour retarder toute intervention : la connaissance se développera avec l'action. »

Amendement n° 18.

Page 63, alinéa 5, entre la sixième et la septième ligne, insérer entre « efficacité » et « trois autres » :

« Une attention particulière devra être accordée à l'action socioculturelle en faveur des jeunes ».

Amendement n° 19.

Remplacer les pages 70 et 71 par le texte suivant :

« IX. — LES DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

A. — *Les Départements d'Outre-Mer.*

Les Départements d'Outre-Mer, dont les problèmes sont à certains égards spécifiques, devront continuer au cours du VII^e Plan à combler leur retard de développement. Il existe en effet un décalage entre le niveau atteint dans le domaine social, où les progrès réalisés ces dernières années sont importants, et le développement économique qui reste encore insuffisant.

Le problème de la création d'emplois et du développement de l'appareil de production doit donc dorénavant retenir en priorité l'attention : il ne trouvera de solution valable que dans une politique active de « *départementalisation économique* ».

Une grande attention devra être apportée au développement de l'agriculture : il s'agira de la consolider dans ses composantes traditionnelles mais aussi de l'orienter de plus en plus vers des spéculations nouvelles en vue d'en élargir les bases à la fois pour l'exportation et pour rendre les Départements d'Outre-Mer moins tributaires des importations de produits alimentaires. Cette politique nécessitera une croissance et une plus grande régularité des productions agricoles grâce à l'irrigation, un regroupement et une coordination de la recherche, le développement de la formation professionnelle et de la vulgarisation afin d'améliorer la productivité du paysannat, l'organisation des professions et de la commercialisation, une politique foncière conçue dans une optique d'efficacité. Dans cette perspective, il conviendra d'améliorer le traitement des productions de ces départements au sein du Marché commun en faisant jouer à leur profit les institutions et organismes communautaires et d'atténuer, par une politique de transports appropriée, le handicap dû à leur éloignement. De même, la pêche et l'artisanat joueront un rôle plus important que par le passé.

Le développement de l'industrie viendra au premier plan des préoccupations : des efforts accrus seront faits en sa faveur en raison des obstacles de toutes sortes auxquels se heurte l'industrialisation. Le tourisme poursuivra son essor mais on fera en sorte qu'il soit davantage intégré à l'économie et à la vie locale.

Il faudra s'efforcer enfin de mettre en place des circuits commerciaux plus rationnels et moins coûteux et de mener une politique des prix efficace.

Cette priorité au développement des activités productives ne signifie pas que les actions visant à l'amélioration des conditions de vie et à la réduction des inégalités doivent être négligées, qu'il s'agisse de promouvoir un système de santé plus adapté aux Départements d'Outre-Mer, de développer la médecine

préventive et d'intensifier l'assainissement, de résorber les bidonvilles et mettre en place un habitat plus social adapté aux conditions locales, de développer la formation des jeunes et des adultes, de réduire les écarts les plus marquants en matière de salaires et de fiscalité.

Enfin, la mise en valeur de la Guyane prendra une dimension nouvelle qui permet notamment le renchérissement de certaines matières premières dont ce département est richement doté. Cette mise en valeur nécessitera sans nul doute un recours à l'immigration et la création des infrastructures nécessaires dans le cadre d'un plan d'ensemble.

B. — *Les Territoires d'Outre-Mer.*

Les territoires d'Outre-Mer sont dans une situation particulière d'un part du fait de leurs statuts qui donnent aux assemblées locales de larges pouvoirs notamment en matière budgétaire, fiscale et douanière, d'autre part du fait de leur éloignement de la métropole et de leur insertion dans des zones économiques d'influence étrangère.

Trois lignes d'actions peuvent être définies pour le VII^e Plan :

— Pour atténuer les handicaps dus à leur éloignement, une politique de transports adaptée sera mise en œuvre (plus grande régularité des dessertes maritimes et aériennes, achèvement des infrastructures portuaires et aéroportuaires) ;

— La vulnérabilité économique des territoires devra être atténuée et cela suppose en priorité un développement et une diversification dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche.

Parallèlement, les ressources énergétiques et minières locales devront être développées et les recherches actuellement en cours sur la géothermie, les hydrocarbures ou les modules seront accélérées. Enfin, la mise en valeur du nickel calédonien s'avère indispensable.

Cet effort en faveur des secteurs de base ne suffira pas pour offrir des emplois en nombre suffisant à une population jeune et en forte croissance. Il devra être complété par la promotion d'autres activités, en particulier le tourisme, l'hôtellerie, les petites industries de transformation.

Enfin, le Gouvernement accordera une attention particulière à la redéfinition dans le sens d'une meilleure concertation, des rapports commerciaux entre les territoires et la Communauté économique européenne, d'une part, les principaux partenaires de leurs zones géographiques respectives, d'autre part.

— Les efforts entrepris en matière d'équipements collectifs devront être poursuivis mais nécessiteront une redéfinition des rapports entre les administrations centrales et locales afin d'accroître l'efficacité des interventions. La participation des ministères techniques au financement des investissements publics dans les Territoires d'Outre-Mer devrait permettre de mieux ajuster les ressources financières aux besoins.

Amendement n° 20.

Page 36, antépénultième alinéa, remplacer par l'alinéa suivant :

« Cette stratégie doit être offensive : c'est en visant une croissance soutenue, des performances élevées et non en se repliant sur lui-même ou en répartissant une offre d'emplois limités que notre pays devra atteindre des objectifs ambitieux, au premier rang desquels les objectifs prioritaires que sont le retour au plein emploi et le rétablissement de l'équilibre des paiements courants. »

Amendement n° 21.

Page 40, antépénultième alinéa, 1^{re} ligne, entre « Considérant » et « qu'il est raisonnable de penser », insérer :

« ... que nous devons rechercher une croissance soutenue et... ».

ANNEXE III

AMENDEMENTS PRESENTES A L'ASSEMBLEE NATIONALE (1)

A. — Par M. Maurice PAPON, rapporteur général,
au nom de la Commission des Finances, saisie au fond.

Compléter l'article unique par les dispositions suivantes :

« ... sous réserve qu'à la page 9 du rapport le quatrième alinéa soit ainsi rédigé :

« Le plan de développement économique et social qui sera proposé au début de l'an prochain au Parlement et qui couvrira les années 1976 à 1980 constituera le cadre cohérent des actions à conduire pour rétablir l'équilibre extérieur, assurer l'emploi et rechercher une croissance optimale quant à son taux et à son contenu ». (Amendement n° 1.)

« sous réserve qu'à la page 10 du rapport, après le cinquième alinéa, il soit inséré le nouvel alinéa suivant :

« Son budget militaire atteignant un pourcentage du produit national sensiblement inférieur à celui des super-puissances et de la plupart des nations européennes, notre pays devra, pour préserver son indépendance et développer sa contribution à la sauvegarde de la paix, accroître les moyens de la défense. (Amendement n° 2.)

« ... sous réserve qu'à la page 14 du rapport, après le deuxième alinéa du paragraphe C, il soit inséré le nouvel alinéa suivant :

« Pour répondre à la vocation maritime de notre pays et afin de concourir en outre à la réduction du déficit extérieur, il conviendra de développer la recherche et l'exploitation systématiques des ressources biologiques et minérales de la mer. A cette fin, il sera nécessaire d'accroître de façon significative notre potentiel technologique maritime dans le cadre d'un programme océanologique englobant les départements et Territoires d'Outre-Mer. (Amendement n° 3.)

« ... sous réserve qu'à la page 39 du rapport la deuxième phrase du premier alinéa du paragraphe B soit ainsi rédigée :

« Les études engagées devront permettre au Gouvernement de proposer au Parlement, dans le dispositif du Plan, les voies et les moyens du redéploiement de notre appareil industriel, en fonction notamment de la nécessité d'économiser l'énergie, d'adapter notre production aux besoins des marchés extérieurs et de résoudre les problèmes de l'emploi ». (Amendement n° 4.)

« ... sous réserve qu'à la page 50 du rapport le début de la deuxième phrase du premier alinéa soit ainsi rédigé :

« Sans remettre en question leurs objectifs initiaux, le moment est venu de procéder à un réexamen d'ensemble du dispositif actuel en étudiant la compatibilité du rythme de progression des transferts sociaux avec les autres grandeurs économiques, en recherchant s'il n'est pas justifié ... » (Le reste sans changement.) (Amendement n° 5.)

(1) L'Assemblée nationale a examiné le rapport sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan au cours de ses séances du 3 juin 1975 (*Journal officiel*, débats Assemblée nationale, p. 3524 et suivantes), et du 5 juin 1975 (*Journal officiel*, débats Assemblée nationale, p. 3788 et suivantes).

« ... sous réserve qu'à la page 53 du rapport, après le paragraphe *La santé*, il soit inséré le nouveau paragraphe suivant :

« *La sécurité publique* :

« L'augmentation de la criminalité et du bantitisme est une des grandes préoccupations quotidiennes de la population française.

« Le Gouvernement accentuera, pendant la durée du VII^e Plan, les efforts déjà entrepris pour rendre plus accessibles et mieux répartis sur l'ensemble du territoire les services chargés de maintenir l'ordre et la sécurité et pour faciliter aux victimes de l'insécurité l'accès aux tribunaux et à une indemnisation aussi rapide et aussi complète que possible de la part des auteurs des dommages qu'elles ont subis.

« Un effort devra être également poursuivi pour diminuer les causes de la criminalité, tant par la dissuasion, en poursuivant diligemment les auteurs d'infractions et en leur appliquant strictement les peines auxquelles ils ont été condamnés par les tribunaux, que par la prévention, en améliorant et facilitant les conditions de la vie familiale et sociale et en veillant à ce que l'enseignement des règles les plus fondamentales de la vie en société soit effectivement dispensé et assimilé depuis les premiers échelons de l'enseignement. » (Amendement n° 6.)

« ... sous réserve qu'à la page 56 du rapport, le dernier alinéa soit complété par le membre de phrase suivant :

« et les retards accumulés au cours des plans précédents dans la modernisation des voies navigables et le franchissement des seuils. » (Amendement n° 7.)

« ... sous réserve qu'à la page 62 du rapport, après le dernier alinéa, il soit ajouté le nouvel alinéa suivant :

« En outre, le rapport sur le VII^e Plan proposera une présentation par ordre de priorité des actions qui auront pour effet de modifier la répartition du produit intérieur brut en évaluant l'importance des transferts qui en résulteraient. » (Amendement n° 8.)

« ... sous réserve qu'à la page 62 du rapport, le deuxième alinéa du paragraphe B soit ainsi rédigé :

« Le Parlement et le Conseil économique et social seront tenus régulièrement informés de l'état d'exécution du Plan. » (Amendement n° 9.)

B. — Par différents parlementaires.

Amendement n° 16 de M. Charles Bignon.

Compléter cet article par les dispositions suivantes :

« ... sous réserve qu'avant le dernier alinéa de la page 11 du rapport, l'intitulé du I soit ainsi rédigé :

« I. — Assurer le plein emploi qui détermine notre progrès social, quelles que soient les conditions économiques, et assurer le maintien de notre liberté de décision. »

Amendement n° 17 de M. Hamel.

Compléter cet article par les dispositions suivantes :

« sous réserve qu'à la page 16 du rapport, dans le quatrième alinéa du paragraphe B, après les mots :

« devant les risques »,

soient insérés les mots :

« de veuvage et »

Amendement n° 18 de M. Hamel.

Compléter cet article par les dispositions suivantes :

« ... sous réserve qu'à la page 16 du rapport, le paragraphe B soit complété par les nouvelles dispositions suivantes :

« La politique familiale sera prioritaire au cours du VII^e Plan.

« Un statut social de la mère de famille sera défini.

« Dans le cadre d'une politique encourageant les maternités conscientes et volontaires, la politique nationale s'exercera beaucoup plus activement en faveur des familles de plus de deux enfants. »

Amendement n° 12 de M. Mario Bénéard.

Compléter cet article par les dispositions suivantes :

« ... sous réserve que la dernière phrase de la page 40 du rapport soit complétée comme suit :

« ... et sur son plateau continental, sous réserve, toutefois, que soient préalablement définies les mesures nécessaires à une totale protection contre les risques de pollution permanente ou accidentelle, notamment sur le littoral méditerranéen, compte tenu des caractéristiques propres de cette zone. »

*Amendement n° 14 de MM. Bourgeois, Burckel, Albert Ehm,
Gissinger, Grussenmeyer, Radius, Rickert, Sprauer, Weisenhorn.*

Compléter cet article par les dispositions suivantes :

« ... sous réserve qu'à la page 43 du rapport, après le troisième alinéa, soit inséré le nouvel alinéa suivant :

« — La mise en place d'organismes régionaux permettant d'utiliser directement dans les régions les ressources collectées par les différents circuits collecteurs de l'épargne liquide. »

Amendement n° 13 de M. Mario Bénéard.

Compléter cet article par les dispositions suivantes :

« ... sous réserve qu'à la page 49 du rapport, le troisième alinéa soit ainsi complété :

« Les conclusions de ce réexamen devront être rassemblées et publiées avant le dépôt du projet de loi portant approbation du VII^e Plan. »

Amendement n° 10 de M. Ligoit.

Compléter cet article par les dispositions suivantes :

« ... sous réserve qu'à la page 54 du rapport, après le premier alinéa du paragraphe A, il soit inséré le nouvel alinéa suivant :

« Afin d'accroître l'efficacité des actions en faveur de l'aménagement du territoire, des dispositions réglementaires et financières seront prises en vue de renforcer la dissuasion des créations d'emploi industriels et tertiaires dans la région parisienne et les grandes agglomérations, et d'accroître l'encouragement à ces créations au profit des régions insuffisamment développées ou connaissant des difficultés structurelles et en général au profit des secteurs ruraux et de montagne. »

Amendement n° 19 de MM. Jean-Claude Simon, Bécam, Jacques Blanc, Hamel.

Compléter cet article par les dispositions suivantes :

« sous réserve qu'à la **page 54** du rapport après le premier alinéa du paragraphe A soient insérés les nouvelles dispositions suivantes :

« Pour freiner l'exode rural, il convient de promouvoir l'aménagement global des pôles de fixation et d'attraction que constituent les « bourgs centres » ruraux.

« Pour justifier les équipements, les services publics et privés, la création d'emplois adaptés confortera une activité économique qui ne peut être équilibrée par le seul développement de l'agriculture et du tourisme.

Amendement n° 11 de M. Hamel.

Compléter cet article par les dispositions suivantes :

« ... sous réserve qu'à la **page 56** du rapport, l'avant dernier alinéa soit complété par la nouvelle phrase suivante :

« Ces deux schémas nationaux seront joints en annexe du projet de loi du VII^e Plan. »

Amendement n° 15 de MM. Bourgeois, Burckel, Albert Ehm, Gissinger, Grussenmeyer, Radius, Rickert, Sprauer, Weisenhorn.

Compléter cet article par les dispositions suivantes :

« ... sous réserve que le dernier alinéa de la **page 56** soit complété par la phrase suivante :

« Il sera également tenu compte dans ces études des avantages que peuvent apporter à l'économie nationale et régionale la mise à grand gabarit de la liaison fluviale mer du Nord-Méditerranée ainsi que du trafic international en résultant. »

ANNEXE IV

LETTRE RECTIFICATIVE DU GOUVERNEMENT AU RAPPORT SUR L'ORIENTATION PRELIMINAIRE DU VII^e PLAN (1)

Le rapport annexé au projet de loi portant approbation du rapport sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan est modifié comme suit :

1° Page 9, remplacer le 4^e alinéa par le texte suivant :

« Le moment est venu de replacer ces actions dans une perspective d'ensemble qui permette à tous les Français d'en percevoir l'unité et la continuité. Tel sera l'objet du Plan de développement économique et social qui sera proposé au début de l'an prochain au Parlement et qui couvrira les années 1976 à 1980. Le VII^e Plan constituera notamment le cadre cohérent des actions à conduire pour assurer l'emploi, rétablir l'équilibre extérieur et rechercher une croissance optimale quant à son taux et à son contenu. Il devra tirer les leçons des événements qui ont compromis l'exécution du Plan précédent et affecteront notre avenir. »

2° Page 39, 4^e alinéa, substituer à la dernière phrase :

« Les études engagées devront permettre au Gouvernement de proposer au Parlement, dans le dispositif du Plan, les voies et les moyens du redéploiement de notre appareil industriel, en fonction notamment de la nécessité d'économiser l'énergie, d'adapter notre production aux besoins des marchés extérieurs et de résoudre les problèmes de l'emploi. »

3° Page 50, ajouter au premier alinéa la phrase suivante :

« Elle devra également tenir compte de la nécessité d'assurer la compatibilité du rythme de progression des transferts sociaux avec les autres grandeurs économiques. »

4° Page 55, après le 6^e alinéa, ajouter les deux alinéas suivants :

« Les efforts déjà entrepris pour rendre plus accessibles et mieux implantés sur l'ensemble du territoire les services chargés de maintenir l'ordre et la sécurité, et pour faciliter une indemnisation aussi rapide et aussi complète que possible des victimes de l'insécurité seront accentués.

« La réduction des causes de la criminalité sera poursuivie tant par la dissuasion que par la prévention en améliorant et en facilitant les conditions de la vie familiale et sociale. »

5° Page 56, remplacer la dernière phrase du dernier alinéa par :

« Enfin, les décisions relatives aux grandes liaisons structurantes nouvelles (et notamment les voies navigables et les projets de franchissement des seuils) seront subordonnées aux résultats d'études qui seront menées pendant la deuxième phase de préparation du VII^e Plan. Elles prendront en compte les objectifs définis dans les plans précédents, dans la mesure où ces objectifs n'appellent pas d'inflexion, et porteront une attention particulière aux effets attendus de ces liaisons en matière d'aménagement du territoire. »

(1) Cf. Assemblée Nationale n° 1723.

6° Page 61, compléter ainsi l'avant-dernier alinéa :

« Le VII^e Plan fera notamment apparaître les répercussions, mesurées si possible, des actions relatives à l'amélioration de la qualité de la vie et à la réduction des inégalités. »

7° Page 63, remplacer le 4^e alinéa, par le texte suivant :

« Le Parlement et le Conseil économique et social seront tenus régulièrement informés de l'état d'exécution du Plan. »

ANNEXE V

LE PREMIER PROJET DE PLANIFICATION GLOBALE DE L'ECONOMIE AMERICAINE

La revue *Problèmes économiques* a publié, sous ce titre, dans son numéro du 11 juin 1975, une analyse d'un article du journal allemand « Die Welt » (en date du 24 mai 1975). Nous avons pensé qu'il était utile de reproduire cette analyse, car la parenté semble grande entre le projet des sénateurs Humphrey et Javits et la conception de la planification française.

« Un projet de loi, déposé au milieu de la semaine dernière devant le Congrès américain par les sénateurs Humphrey (démocrate) et Javits (républicain), appuyés par des économistes en vue — notamment le prix Nobel, Wassily Léontief — soulève d'ores et déjà de vives protestations de la part des milieux économiques américains. Ce projet porte le titre de « Balanced Growth and Economic Planning Act 1975 » (loi 1975 pour l'équilibre de la croissance et la planification économique) et vise pour la première fois dans l'histoire des Etats-Unis à mettre en place une planification globale du système économique.

« Les Etats-Unis », lit-on dans le projet, « connaissent la phase de déclin conjoncturel la plus grave depuis les années 30. Inflation et récession ont mis dans la misère des millions d'Américains et dévoilé les carences structurelles de l'économie du pays ». Le document déplore l'inexistence d'une politique économique nationale à long terme, que remplacent des mesures à court terme contradictoires. Cette politique s'est soldée par des déséquilibres.

« Les sénateurs font valoir qu'aucune agence gouvernementale n'est investie du pouvoir de rassembler les données macro-économiques sur la base desquelles il serait possible de prendre des décisions rapides, pas plus qu'il n'existe d'organisme d'Etat chargé spécifiquement de la formulation d'objectifs économiques à long terme et de leur mise en œuvre. Nul n'est en mesure de donner des indications quantitatives exactes sur la main-d'œuvre, les ressources et les matières premières dont disposent réellement les Etats-Unis.

« Les exigences posées dans le projet de loi se heurtent d'ores et déjà à une résistance massive de la part de nombreux Américains et en premier lieu de la Maison Blanche. Il faudrait notamment, dans la délimitation des objectifs économiques à long terme, tenir compte des principes suivants : plein emploi, stabilité des prix, croissance équilibrée, répartition équitable des revenus, utilisation efficace des ressources publiques et privées et développement régional et fédéral harmonieux. La recherche de la stabilité dans les relations internationales et la couverture des besoins de la nation figurent également parmi les lignes directrices à respecter.

« Les instigateurs proposent la création, à la Maison Blanche, d'un « Economic Planning Board » (office de planification économique), qui se composerait de trois membres nommés par le Président des Etats-Unis, avec l'approbation du Sénat, et qui serait assisté d'un comité consultatif composé de douze représentants des entreprises et des syndicats, nommés, à raison de quatre chacun, par le chef de l'exécutif et les présidents des deux assemblées législatives.

« L'Office de Planification économique, qui travaillera, d'après le projet, en étroite collaboration avec les autorités des différents Etats et des collectivités locales, et entendra des experts en séances publiques, est placé sous la tutelle du « Conseil de planification économique » qui doit être également créé. Seront représentés dans ce Conseil tous les ministres ainsi que les présidents du Conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale, du « Bureau de la gestion et du budget », du groupe des conseillers économiques de la Maison Blanche, de l'Agence fédérale de l'énergie et du Comité consultatif de planification économique. Le conseil en question étudiera les propositions de l'Office de planification économique et les transmettra au Président des Etats-Unis. C'est au Congrès qu'il appartiendra, en dernière instance, d'approuver les propositions.

« On adjoindra à l'Office de planification un département spécial chargé de la collecte des données économiques. Ses fonctions sont ainsi esquissées dans le projet de loi : déterminer les besoins futurs et les ressources disponibles de la nation, garantir l'approvisionnement en matières premières indispensables à l'industrie et en énergie, élaborer les objectifs de politique économique et les mesures propres à en assurer la réalisation.

« Le 1^{er} avril 1977 au plus tard — ensuite tous les deux ans — le Président des Etats-Unis présentera au Congrès un programme économique détaillé à long terme.

« Le sénateur Humphrey, ancien Vice-Président des Etats-Unis et ancien candidat démocrate à la présidence, attend de cette planification un miracle économique. Il compare l'économie américaine à une voiture qui fonce à travers un brouillard épais avec un volant hors d'état de fonctionner. On doit donner au secteur privé, estime-t-il, la possibilité d'opérer plus efficacement grâce à une meilleure information. Le sénateur Javits a précisé que la planification à long terme n'impliquait pas un abandon de l'économie de marché.

« Le projet de loi présenté par ces deux sénateurs influents, appartenant à des partis au demeurant opposés, représente un document important qui traduit sans aucun doute le climat de confusion qui règne au Congrès en ce qui concerne les problèmes économiques. Toutefois, c'est au Congrès seul qu'appartient la décision. »