

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 1975.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1976, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME VII

Services du Premier Ministre.

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

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, Jules Pinsard, secrétaires ; Charles Allières, Octave Bajeux, 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, Rémi Herment, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Bernard Legrand, Louis Le Montagner, Léandre Létouquart, Paul Malassagne, 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 Proriot, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Jules Roujon, Guy Schmaus, Michel Sordel, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Verneuil, Charles Zwickert.*

Voir les numéros :

**Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1880 et annexes, 1916 (tomes I à III et annexe 35),
1921 (tome XVII) et in-8° 360.**

Sénat : 61 et 62 (tomes I, II et III, annexe 28) (1975-1976).

SOMMAIRE

	Pages.
introduction	3
I. — L'exécution du VI^e Plan	4
II. — La nécessité du VII^e Plan	11
Conclusion	14

Mesdames, Messieurs,

Au mois de juin dernier, notre Assemblée approuvait le rapport sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan ; actuellement, nous entamons la deuxième phase de la préparation du Plan qui sera soumis au Parlement lors de la prochaine session de printemps.

Le rapport que nous présentons se situe donc dans *une période intermédiaire*, où le VI^e Plan a été éclipsé par la crise économique et le plan de soutien de septembre 1975, et où les grandes options du VII^e Plan ne sont pas encore arrêtées. Ce moment semble opportun pour dresser **le bilan de l'exécution du Plan qui s'achève**, et pour faire **le point de l'élaboration du Plan suivant**.

Les transformations fondamentales et durables de l'économie française et de l'environnement international incitent à une réflexion approfondie sur les objectifs et les moyens du prochain Plan.

Malgré les difficultés de la conjoncture, nous restons, plus que jamais, convaincus de la nécessité d'un Plan pour l'économie française.

I. — L'EXECUTION DU VI^e PLAN

La fin de 1973 a été marquée par *la rupture d'un processus de croissance à peu près continue depuis l'après-guerre, qui n'avait pas été envisagée dans le cadre du VI^e Plan*. Pendant de nombreuses années, le développement industriel de la France a largement profité du pétrole, acheté à bas prix aux pays producteurs.

L'utilisation massive de cette source d'énergie a rendu *l'économie française* particulièrement *vulnérable* au quadruplement du prix du pétrole, qui a ainsi perturbé gravement l'équilibre de la balance des paiements. Cependant, l'accroissement du coût de ces importations a été tempéré par le ralentissement des consommations, la baisse du dollar et les exportations industrielles vers les pays producteurs.

En fait, la *crise énergétique* a *accélééré* et *aggravé* les *tensions inflationnistes*, déjà *sensibles* depuis plusieurs années. Avant le renchérissement du pétrole, le taux moyen d'inflation était nettement plus élevé que celui pris en compte dans l'hypothèse modérée des travaux préparatoires du Plan. Ce mouvement est imputable tant aux tensions internes apparaissant dans la distribution des revenus et la formation des prix qu'à la hausse des cours des matières premières et à l'instabilité du système **monétaire international**, les variations des taux de changes et les mouvements des capitaux flottants contribuant à diffuser l'inflation dans les économies. Au cours de la période précédant la crise, les échanges internationaux se sont développés plus rapidement que la production, de sorte que le ralentissement de l'activité a eu des effets amplifiés sur les fluctuations, d'autant plus que plusieurs gouvernements ont pris simultanément des mesures anti-inflationnistes.

Toutes ces contingences expliquent **la détérioration de la situation de l'économie française**, qui a dû faire face à des problèmes urgents non prévus par le Plan.

La récession, qui s'est prolongée, a provoqué une *décélération de la croissance de la production intérieure brute* (+ 5,6 % en 1971, + 5,9 % en 1972, + 5,7 % en 1973, + 3,5 % en 1974) devenue

négative en 1975 (— 2,5 %), de sorte que le *taux d'expansion moyen* entre 1971 et 1975 est seulement de 3,5 % par an, soit *beaucoup moins que l'objectif* de 5,9 % par an fixé par le Plan. Ce mouvement a bien évidemment provoqué une *régression du niveau de l'emploi*, malgré la diminution de la productivité apparente du travail (+ 5,8 % par an pour 1971-1973, + 3,3 % en 1974, + 0,8 % en 1975), et la réduction de la durée hebdomadaire du travail (1) (une demi-heure par an entre 1971 et 1974, près d'une heure en 1975); *simultanément, les résultats d'exploitation des entreprises ont subi une baisse sensible.*

Face à la crise, *les agents économiques ont modifié leur comportement.* Les ménages ont réduit leur consommation pour constituer une épargne de précaution, et ce, malgré une très légère progression du pouvoir d'achat. Cependant, les *entreprises* ont réagi plus énergiquement que les ménages ; en effet, le rythme des investissements s'est rapidement ralenti en 1974 et 1975 ; ainsi donc, *la formation brute de capital fixe sera inférieure à l'objectif initial.* On estime qu'en 1975, les investissements productifs des entreprises ont diminué de 8 % au moins par rapport à 1974, tandis que les investissements de *logement* des ménages enregistraient une baisse moins forte, de sorte que, pour l'ensemble de la période, en ce domaine *l'objectif du Plan*, fixé à 510 000 logements par an, sera *réalisé* globalement en volume. Cependant, on note un retard sensible des logements sociaux, construits au rythme de 250 000 par an, au lieu des 315 000 prévus par le Plan.

Le niveau d'investissement a été soutenu, principalement grâce au volume des *investissements des administrations et des entreprises publiques.* En 1975, les équipements publics ont augmenté de 7 %, sans tenir compte des effets de plan de soutien, adopté en septembre 1975. Pour la période 1971-1975, le *taux moyen de progression annuelle des investissements publics* s'établit à 6,9 %, au lieu de 8 %, hypothèse basse retenue pour le VI^e Plan. Encore faut-il préciser que ce taux moyen de progression annuelle recouvre **des situations très diverses selon les secteurs**, variant entre — 8,1 % pour l'éducation et la formation et + 37 % pour les équipements relevant du Ministère de la Justice qui, certes, étaient très réduits en début de période. On doit noter que les télécommunications et la poste ont enregistré des *taux de progression moyens élevés*, respectivement + 21 % et + 22 % par an. Viennent ensuite l'action

(1) La durée hebdomadaire du travail a évolué comme suit : 1971 : 44,6 ; 1972 : 44,3 ; 1973 : 43,7 ; 1974 : 43,2 ; 1975 : 42,4.

sociale avec un taux annuel de croissance de + 10,3 %, la santé + 9,6 %, les transports + 7,8 %, les sports et les activités socio-éducatives + 0,3 %, le développement rural + 0,3 %, la recherche — 0,4 %.

Si l'on examine les pourcentages de réalisation des objectifs d'investissements publics, les *taux globaux d'exécution* sont, pour l'hypothèse haute, 83,9 % ou 87,4 % (loi de finances rectificative de septembre 1975 comprise) et pour l'hypothèse basse, 89,3 % ou 93 % (plan de soutien inclus) ; ces taux ne tiennent compte que des autorisations de programme, à l'exclusion des ressources d'emprunt.

Dans l'hypothèse basse, deux secteurs réalisent *totale*ment les objectifs d'investissements du Plan : les *télécommunications* (100,1 %) et la *poste* (108 %) ; deux autres secteurs dépassent un taux d'exécution supérieur à 90 % : la santé (92 %) et le développement rural (90,9 %). Les taux d'exécution se situent entre 75 et 90 % pour : les transports : 86,5 % ; la recherche : 85,6 % ; le développement urbain : 84,9 % ; l'éducation et la formation : 82,8 % ; les affaires culturelles : 81,7 % ; l'action sociale : 79,6 % ; les activités sportives et socio-éducatives : 79,5 %.

Enfin, deux secteurs enregistrent des taux d'exécution nettement inférieurs aux autres : la formation professionnelle (55,7 %) et les équipements relevant du Ministère de la Justice (69,1 %). Ce dernier taux d'exécution, rapproché du taux de progression annuel, met en évidence le retard accumulé en ce domaine pendant de nombreuses années.

Le résultat enregistré pour la formation professionnelle doit attirer notre attention, l'insuffisance des investissements consacrés à la formation est peut-être pour partie responsable de la *rigidité du marché du travail*, sur lequel on observe la persistance d'offres d'emplois non satisfaites, alors que le chômage a considérablement augmenté en 1974 et 1975. *Il existe, en fait, des marchés du travail*, auxquels il faut adapter les interventions publiques.

Ces propos nous amènent à examiner *l'évolution générale de l'emploi au cours du Plan*. Pour l'ensemble des effectifs salariés, le taux moyen de progression annuel a été de 0,9 %, soit *moins de la moitié du taux prévu*. C'est le secteur tertiaire, principalement les transports, les commerces et les services qui ont enregistré l'évolution la plus favorable : + 2,5 % par an (objectif + 3,3 %).

Pour l'ensemble des secteurs, les effectifs totaux d'emplois ont évolué comme suit (en milliers) : 1970, 20 664 ; 1971, 20 833 ; 1972, 21 032 ; 1973, 21 316 ; 1974, 21 308 ; 1975, 20 967.

Constatation inquiétante : pour l'ensemble de la période, il n'y aura pas eu de créations d'emplois dans l'industrie, alors que le Plan avait arrêté un chiffre net de 300 000 créations ; ce résultat est particulièrement préoccupant pour l'avenir.

D'autre part, l'augmentation constante du nombre des chômeurs est allée de pair avec une modification de la structure de la population concernée, la proportion d'hommes et d'ouvriers qualifiés ayant nettement augmentée. Maintenant, *il est sûr que les demandeurs d'emplois seront plus d'un million à la fin de 1975 et du VI^e Plan*, alors que celui-ci avait prévu 340 000 demandeurs d'emplois en fin de période. Cette situation aura nécessairement des effets à moyen terme et il ne faut pas attendre, à bref délai, le rétablissement d'une situation de plein emploi.

L'un des buts primordiaux du plan de soutien de l'économie a été précisément de stimuler l'emploi par des investissements, destinés principalement à financer des équipements collectifs, des logements, des actions d'éducation, de formation ou à favoriser la reprise industrielle.

En ce qui concerne *l'équilibre extérieur*, la détérioration de la balance commerciale a été tempérée par le net ralentissement des importations en fin de période.

La croissance du commerce extérieur, en volume, a été *inférieure aux prévisions* : pour les exportations, + 8,4 % par an, au lieu de + 10,2 % ; pour les importations, + 6,7 %, au lieu de + 9,3 %. On note cependant un point favorable : au cours de la période, la *part des produits finis dans les exportations françaises*, en particulier celle des *biens d'équipement*, a nettement progressé ; le solde industriel s'est donc considérablement amélioré en 1975, atteignant 37,8 milliards de francs, au lieu des 16,6 milliards prévus. La période récente est marquée par un léger redressement structurel de la balance commerciale ; néanmoins, *entre 1971 et 1975*, le solde global de celle-ci est resté nettement inférieur aux objectifs du Plan : *le déficit commercial a toujours été supérieur aux 500 millions de francs des prévisions du Plan*. Il faut noter que le solde des échanges agricoles a été supérieur au Plan dès 1972, alors que les résultats des échanges d'énergie ont été beaucoup plus défavorables.

Le tableau suivant présente l'évolution du solde commercial par grandes catégories de produits (en milliards de francs courants) :

	1971	1972	1973	1974	1975 (estimation).	PREVISION du Plan pour 1975.
Agriculture	3,7	5,9	87,5	10,7	8,2	+ 4,5
I. A. A.	— 0,4	— 0,6	— 0,8	— 0,4	+ 1,5	— 1,4
Energie	— 13,6	— 15	— 17	— 51,5	— 49,6	— 19,5
Industrie	8,5	7,7	7,2	8	+ 37,8	+ 16,6
Total	— 1,5	— 1,5	— 2,2	— 30,2	— 1,8	— 0,5

L'évolution des prix a été fortement perturbée au cours du VI^e Plan, le prix de la production intérieure brute a augmenté de 8,4 % par an, en moyenne, soit plus de deux fois plus que l'augmentation prévue (3,2 %). Pendant cette période, les prix des principaux partenaires de la France ont augmenté de 9,1 % par an. L'objectif de maintenir une *hausse des prix au plus égale à celle de nos partenaires commerciaux* a donc été à peu près atteint.

Après avoir connu de fortes hausses des prix industriels, des prix du commerce extérieur et de la construction, la France, en 1975, se situe à un niveau proche de celui de ses voisins.

Les revenus ont augmenté moins que prévu : le taux annuel de croissance moyen des salaires a été de 5,1 %, au lieu de 6,2 % ; pour les entrepreneurs individuels, la progression a été de 2,1 % par an, contre 3,9 % prévus.

Cependant, ce mouvement a été partiellement compensé par la hausse des prestations sociales (+ 9,5 % en 1975) et par une progression de l'impôt direct acquitté par les ménages inférieure à celle prévue (+ 4,2 % au lieu de 8,1 %).

Pour *les salaires*, on constate que la hiérarchie s'est un peu resserrée : entre 1972 et 1974, les augmentations ont été de 39 % pour les gains des ouvriers, et de 32,5 % pour les gains des cadres et le S. M. I. C. a progressé plus rapidement que le taux de salaire horaire. D'autre part, *la mensualisation s'est sensiblement étendue* : la proportion des ouvriers mensualisés est passée de 10,6 % en 1969 à 81,1 % en 1974 ; elle est complétée par la garantie d'une rémunération mensuelle minimale, en cas de réduction d'horaires.

L'épargne des ménages, forte au cours de la période, a surtout préféré les placements liquides, au détriment des valeurs mobilières, de sorte que le marché financier a perdu une partie de son importance au profit du crédit bancaire.

L'épargne des entreprises a beaucoup progressé en 1974, mais elle a été utilisée trop souvent pour financer des stocks, ce qui a entraîné une forte dégradation de l'autofinancement et les entreprises ont donc dû rechercher des ressources extérieures. Malgré leurs réticences à l'égard de l'investissement en 1974-1975, le taux d'investissement a été élevé pour l'ensemble de la période, mais sa croissance a été plus réduite qu'au cours de la période précédente.

L'épargne des administrations a diminué, atteignant un niveau proche de l'objectif initial de 9,75 %.

Le taux de l'épargne intérieure est resté élevé, mais la structure de cette épargne et la fragilité financière des entreprises restent des problèmes majeurs à la fin du VI^e Plan.

Dans l'ensemble, on constate que le Plan a constitué un modèle dont on s'est approché quelquefois, mais qu'on a dû parfois oublier pour pallier les difficultés conjoncturelles. Ce demi-échec ne doit absolument pas conduire à remettre en cause le principe du Plan, qui, plus que jamais, apparaît aujourd'hui nécessaire.

II. — LA NECESSITE DU VII^e PLAN

Le retour à une expansion rapide n'est pas prévisible dans un proche avenir et l'économie française est entrée dans une *période durable de croissance modérée*, toujours menacée par l'inflation. Ainsi, par exemple, on assiste actuellement à une *certaine relance*, grâce au plan de soutien de septembre 1975, mais celle-ci n'est pas exempte d'un *regain d'inflation* (0,8 à 0,9 % de hausse des prix en septembre). Simultanément, la *répartition plus équitable des richesses* entre les personnes et les régions devient une des préoccupations principales des citoyens.

Dès lors, il apparaît indispensable d'avoir un *schéma de développement* qui soit à la fois un instrument d'analyse et de prévision et la base d'une *politique volontariste*, ce qui doit être le rôle du Plan.

L'utilité d'une planification économique trouve aujourd'hui des défenseurs, même aux Etats-Unis, pays traditionnellement libéral. En effet, en mars 1975, peu avant le vote par le Congrès d'une résolution invitant le Conseil de la réserve fédérale à mener une politique monétaire stimulante, un Comité pour une planification nationale s'est constitué à l'initiative du président du syndicat des travailleurs de l'automobile et de l'économiste Wassily Leontief. Les idées de ce Comité ont été reprises par deux sénateurs, qui ont déposé une proposition de loi tendant à instituer une planification économique à long terme.

A l'échelle française, *la qualité du progrès de la nation* doit être l'objectif primordial de la période 1976-1980. Le VII^e Plan apparaît donc essentiel pour réaliser *une politique de transfert de la richesse entre les citoyens, et aménager harmonieusement le territoire*.

Jusqu'à maintenant, *on a distribué des surplus*, issus de la croissance ; or ceux-ci sont réduits, et désormais des richesses plus limitées devront être partagées entre des citoyens plus exigeants, et plus sensibles aux inégalités. Ceci implique deux types d'actions : d'abord la mise en place d'une véritable *politique*

des revenus, souvent évoquée, mais jamais appliquée ; ensuite, un *redéploiement industriel*, afin de valoriser les ressources de notre économie, et d'éviter les gaspillages.

La politique de distribution des surplus démographiques et des surplus d'emplois industriels ne sera plus possible à l'avenir ; il faudra donc effectuer des *transferts* de richesse.

Jusqu'à une période récente, les économies industrielles avaient pour objectif prioritaire l'augmentation constante du volume de la production, stimulée par la consommation ; l'exemple de l'industrie automobile est assez typique : après avoir encouragé le renouvellement rapide du parc automobile, on constate aujourd'hui que l'entretien occupe une place croissante. On perçoit donc l'amorce d'un mouvement qui doit conduire à *développer*, au cours du VII^e Plan, les *services et l'artisanat*. Il s'agit d'utiliser le potentiel économique français dans des conditions optimales : la *préoccupation de la qualité* doit primer celle de la quantité. La *reconversion* nécessaire *d'une partie de l'appareil productif français* ne peut résulter que d'une politique volontariste à définir dans le cadre du Plan.

Le deuxième objectif du Plan doit être l'*aménagement du territoire* ; on aborde ici la répartition des richesses dans l'espace. Les études les plus récentes et les résultats du dernier recensement, mettent en évidence les résultats de la politique de développement régional. Pour le moment, l'évolution très défavorable de l'emploi au niveau national ne semble pas remettre en cause les résultats structurels obtenus en ce domaine, bien que la crise affecte particulièrement les villes moyennes. Cependant, ces résultats demeurent fragiles et, pour l'avenir, l'un des principaux problèmes est précisément de maintenir le rythme de création d'emplois dans les régions prioritaires, et de conforter le mouvement de « rééquilibrage » géographique du développement français.

En l'absence de Plan, il est certain que l'évolution naturelle des choses aggraverait les déséquilibres régionaux et, par là même, les inégalités sociales. Sans un aménagement contrôlé de l'espace français, les grandes villes continueraient à se peupler et les zones rurales seraient de plus en plus vides.

Il nous paraît donc indispensable de préciser, dans le VII^e Plan, des choix clairs pour l'aménagement du territoire. Stabiliser le développement des grandes et des très grandes villes doit être un objectif prioritaire.

Le coût des concentrations urbaines, bien que difficile à évaluer avec exactitude, est très élevé, et les effets négatifs d'une urbanisation intensive ne sont plus à démontrer. Cet objectif paraît d'autant plus important que la croissance des villes est le parallèle d'un processus de désertification des campagnes.

Entre ces deux extrêmes, il faut s'attacher à favoriser le *développement raisonnable et coordonné des villes petites et moyennes* — moins inflationnistes que les grandes villes — notamment par la diversification de l'emploi, et la création d'unités de production de dimension réduite. Les villes moyennes sont, en effet, la connexion indispensable entre les grandes agglomérations et le monde rural. Une telle politique pourrait être mise en œuvre grâce à des contrats réellement négociés avec les responsables locaux.

Cette politique doit être soutenue et complétée par le *maintien de services publics suffisants sur l'ensemble du territoire* ; en effet, une comptabilité trop étroite conduit, par exemple, à fermer des lignes de chemins de fer jugées non rentables, ou à supprimer des écoles, des bureaux de poste ou des perceptions dans des zones peu peuplées. De telles décisions, justifiées en apparence, aggravent **l'appauvrissement et le dépeuplement de certaines régions** ; on peut donc s'interroger sur la valeur des critères de rentabilité retenus dans les cas précités.

Enfin, la réalisation du *plein emploi* doit devenir le troisième impératif fondamental du VII^e Plan. Le niveau de l'emploi ne doit pas apparaître comme la résultante de divers objectifs matériels. L'emploi est une richesse nationale qu'il faut utiliser complètement ; il est aussi un moyen de satisfaire de nombreux besoins trop souvent négligés.

Une controverse récente à propos du nombre des créations d'emplois attendues au cours du VII^e Plan met en évidence l'acuité du problème ; certes, les prévisions, en la matière, sont très difficiles — l'exécution du VI^e Plan le montre bien — mais n'est-ce pas une raison supplémentaire d'entreprendre un effort exceptionnel pour résoudre ce problème, qui conditionne la vie quotidienne de nombreux Français ?

*

* *

La réalisation des objectifs esquissés précédemment ne sera pas une chose aisée, car l'environnement international restera vraisemblablement menaçant pour l'équilibre de l'économie française.

La seconde phase de préparation du Plan, qui commence, doit être l'occasion d'une réflexion approfondie, tant sur les tendances d'évolution de notre économie, que sur les moyens d'infléchir celles-ci.

Au cours de cette phase, *il nous paraît essentiel d'instaurer un large débat entre les partenaires sociaux* afin de dégager des choix réellement démocratiques. Ce débat doit amener à choisir des objectifs volontaristes de changement des structures économiques et sociales de la France. Enfin, le VII^e Plan doit définir des moyens d'exécution adaptés à la conjoncture internationale instable, et aux fluctuations intérieures. A ce propos, il nous semble indispensable de redire que la politique conjoncturelle doit, le plus possible, tenir compte des objectifs du Plan.

Nous formulerons, enfin, deux observations ponctuelles. Nous avons été étonnés de voir créer concurremment un « Comité Habitat » et un « Comité Bâtiment-Travaux publics » : cette dispersion des efforts est contestable.

D'autre part, nous avons noté l'absence du tourisme dans le répertoire des comités et commissions. On aurait pu penser que ce problème serait traité par la Commission Aménagement du territoire et cadre de vie, mais il n'en est rien. Le tourisme n'a jamais été abordé au cours des débats sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan et, des nouveaux membres récemment adjoints à cette commission, aucun n'a de responsabilités dans ce domaine.

*
* *

Sous réserve de ces observations, votre commission des Affaires économiques et du Plan donne un avis favorable aux dispositions du projet de loi de finances pour 1976, voté par l'Assemblée Nationale, concernant le budget du Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité.