

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 décembre 1964.

AVIS

PRÉSENTÉ

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

Par M. Roger HOUDET,
Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le rapport qui nous est soumis pose deux questions liminaires : un nouveau plan est-il utile et est-il possible dans une économie d'un niveau élevé ? Le Commissaire au Plan y répond affirmativement.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Yvon Coudé du Foresto, vice-présidents ; Martial Brousse, Roger Lachèvre, Jacques Richard, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, René Dubois, Max Fléchet, Pierre Garet, Roger Houdet, Michel Kistler, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Georges Marrane, Pierre Métayer, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raynaud, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1154, 1183, 1184, 1185 et in-8° 279.

Sénat : 52, 56 et 57 (1964-1965).

Votre Commission le croit aussi : il est *utile* parce qu'il prépare la France à l'entrée définitive dans le monde économique et répond ainsi à l'amendement ajouté par le Parlement à la loi d'approbation du Traité de Rome et parce qu'il nous permettra de persuader nos partenaires européens, au sein du Comité de politique économique à moyen terme, de nous suivre dans cette voie de planification au moins dans le sens d'une étude de marchés comme ils la conçoivent à ce jour.

Il est *possible*, même dans une économie plus abondante, plus diversifiée, mais aussi plus ouverte aux actions extérieures échappant à notre contrôle, si le Gouvernement suit strictement la proposition du Commissaire général : « acceptant les faits, mais non les fatalités, le Plan se définira par une volonté de réaction à l'événement ».

Sa possibilité dépend en grande partie de la volonté gouvernementale.

C'est dans cette hypothèse que votre Commission a examiné les possibilités de réussite ou d'échec des options sur la base desquelles le Gouvernement donnera ses directives pour l'élaboration du V^e Plan qui nous sera soumis ultérieurement.

PREMIERE PARTIE

LES CARACTERISTIQUES DU V^e PLAN

Comment se présente le V^e Plan par rapport aux précédents, dans quel contexte économique de départ se situe-t-il ? La réponse à ces deux questions nous permettra de donner rapidement les caractères originaux du nouvel effort de programmation entrepris pour la période 1966-1970.

I. — Les innovations contenues dans le V^e Plan.

Elles sont de trois ordres : juridique, technique et politique.

A. — LES INNOVATIONS D'ORDRE JURIDIQUE

Pour la première fois depuis que le Parlement est consulté sur la planification, il est appelé à intervenir au niveau des grandes options en application de l'article 2 de la loi du 4 août 1962 portant approbation du IV^e Plan. Il convient de rappeler que l'initiative de cette procédure revient à votre Commission des Finances. Elle avait, à l'époque, retenu une suggestion de notre collègue Armen-gaud (cf. avis n^o 247), suggestion reprise par la Commission saisie au fond et acceptée par le Gouvernement dans notre séance du 12 juillet 1962, et après la déclaration suivante de M. le Premier Ministre :

« Il va de soi qu'à partir du moment où il s'agit d'un projet de loi, la Constitution et les règlements des Assemblées s'appliquent en matière de vote d'un tel projet.

« Toutefois, je crois qu'il faut faire part à tous de nos intentions et préciser qu'il s'agit d'un projet de loi d'ordre général et non d'un projet de loi particulier qui, partant de cinq lignes, finirait par avoir deux volumes à force d'amendements qui, les uns après les autres, définiraient non pas les orientations générales, mais tous les points de ce que sera le futur plan. »

Le rapport reprenant cette déclaration précise que « le rapport sur les options ne saurait être le Plan lui-même ». Les directives que le Gouvernement se propose d'adresser au Commissariat Général pour la suite des travaux d'élaboration du V^e Plan

ne seront arrêtées qu'après les débats parlementaires et compte tenu de leurs enseignements.

Dans la procédure ainsi définie, le Sénat espère que le Gouvernement voudra bien, comme à l'Assemblée Nationale, retenir par une déclaration portant sur les directives nouvelles destinées au Commissaire général au Plan, les suggestions du Sénat qu'il aura faites siennes.

B. — LES INNOVATIONS D'ORDRE TECHNIQUE

Elles sont au nombre de quatre et nous ne ferons que les énumérer :

- 1° Des *indicateurs d'alerte* seront mis en place pour signaler :
- soit les seuils inflationnistes (hausse des prix, dégradation de la balance commerciale, accroissement de la masse monétaire) ;
 - soit les seuils récessionnistes (chômage).

A l'entrée dans ces zones critiques, un changement fondamental de politique interviendrait, dans des conditions d'information rendues meilleures par les « clignotants » aux agents économiques ainsi incités à plus de dynamisme ou plus de modération.

Le rapport ne prévoit pas si, lorsque fonctionneront ces clignotants, la politique devant être modifiée, le Parlement sera saisi *a priori* ou s'il aura à connaître ces changements seulement *a posteriori*, lors des examens budgétaires.

- 2° En sus de la programmation en volume, un essai de *programmation en valeur* a été tenté qui présente un double intérêt :
- *monétaire* : s'assurer que l'exécution du Plan ne s'effectue pas au détriment de la stabilité du franc, en d'autres termes, que ce Plan ne soit pas en parti financé par l'inflation ;
 - *social* : faire en sorte que les fruits de l'expansion soient équitablement répartis entre les groupes socio-professionnels.

3° Le Plan lui-même, objectif à moyen terme, a été situé dans une période plus longue puisqu'elle s'étend jusqu'à « l'horizon 85 », période pour laquelle on a tenté d'appréhender les lignes de force économique et au terme de laquelle le niveau de vie des citoyens devrait avoir doublé.

4° La *régionalisation du Plan* s'effectuera *a priori* et non plus *a posteriori* comme dans le passé. Il est prévu une consultation des

organismes régionaux en cours d'élaboration, notamment des commissions de développement économique régional. Le dessein du Gouvernement est de faire coïncider plus étroitement l'approche régionale avec l'approche sectorielle.

C. — LES INNOVATIONS D'ORDRE POLITIQUE

Pour la première fois, les dépenses de *défense nationale* et celles de *l'aide extérieure* ont été introduites dans les calculs, mais en forme de postulat : elles n'ont pas été évaluées compte tenu de la puissance économique et de sa croissance, mais posées comme une obligation autour de laquelle devront s'organiser les autres données économiques. Ainsi, dans les fruits de l'expansion, la part de la « Raison d'Etat » a été réservée :

— *L'aide au sous-développement* absorbera 1,5 % de la production intérieure brute, ainsi que l'avait souhaité la Commission Jeanneney (ce qui représente 1,78 % du produit national brut, contre 0,88 % pour l'Allemagne, 0,72 % pour les Etats-Unis et 0,66 % pour, le Royaume-Uni).

— La consommation des *administrations militaires* atteindra en 1970 l'indice 134-135 ; cette progression sera compensée par une déflation des effectifs qui ramènera les dépenses de personnel à l'indice 117, de telle sorte qu'au total, les dépenses militaires évolueront au même rythme que la P. I. B., soit 127/128.

Le Premier ministre a donné à l'Assemblée Nationale l'assurance qu'elles seraient maintenues dans « une enveloppe » *inextensible*. Nous enregistrons cette déclaration avec l'espoir que les faits ne la démentiront pas. Il est sûr, par contre, que cette enveloppe sera *incompressible* quand bien même des accidents de conjoncture devraient amener les Gouvernements futurs à ralentir la croissance de la dépense publique.

C'est la véritable « priorité des priorités » définie dans ce V^e Plan pour les propositions optionnelles gouvernementales.

A partir de cette donnée, comment évolueront les autres composantes de la vie économique ?

1° *Les ressources.*

A la vérité, le Parlement n'a pas à choisir entre plusieurs taux de croissance de la production intérieure brute, puisque la seule

variante plus 5 % a fait l'objet d'une étude approfondie : c'est, nous dit-on, la seule qui permette à la fois d'éviter les risques de surchauffe et les risques de sous-emploi.

Au-delà nous nous heurterions à la loi des rendements décroissants ; nous devrions prévoir des transferts d'hommes beaucoup plus importants et beaucoup plus coûteux puisqu'il faudrait de nouvelles structures d'accueil ; nous connaîtrions des surenchères provoquées par la plus grande rareté des facteurs de la production.

En deçà se produirait une marge de sous-emploi difficilement appréciable, peut-être même du chômage, et les équilibres relatifs à la répartition seraient plus serrés.

Le taux retenu, qui correspond à une progression de 4,7 % du P. N. B., peut d'ailleurs être considéré comme élevé puisqu'au cours de la même période, le rythme de l'expansion atteindra 4,2 % en Allemagne, 5,85 % en Italie, 4,6 % aux Pays-Bas, 4,4 % aux Etats-Unis et 3,3 % en Grande-Bretagne ; le Ministre des Finances a même déclaré que la Commission économique européenne l'avait un moment estimé trop fort.

2° *Les emplois.*

Une fois prélevée la part des dépenses militaires et de l'aide extérieure, la plus-value sera affectée :

- à la consommation des ménages qui croît moins vite que la P. I. B. puisqu'en fin de plan elle atteindra l'indice 124/125 ;
- à l'investissement productif qui progressera au même rythme que la P. I. B. : indice 127/128 ;
- aux emplois généraux dont le bond en avant sera important : indice 139/140.

Par ailleurs, le commerce extérieur sera équilibré, l'équilibre devant être un objectif et non une simple prévision et l'équilibre général s'effectuera dans la « vérité des prix », notamment en ce qui concerne le prix des loyers et les tarifs des services publics.

Telles sont les grandes lignes du Plan et les innovations apportées à la programmation définie en volume et en valeur.

II. — Le contexte économique de départ.

La possibilité d'une exécution conforme aux objectifs dépend de la solidité des bases de départ et de l'importance des incertitudes qui peuvent la compromettre.

A. — *La situation économique de départ n'est pas aussi favorable qu'elle était lors du lancement du IV^e Plan :*

— *La poussée inflationniste* qui a nécessité la mise en place d'un plan de stabilisation et perturbé l'exécution de la seconde moitié du IV^e Plan, est contenue, mais non éliminée ; de ce fait, le V^e Plan supporte déjà une lourde hypothèque ;

— *La balance commerciale* n'a cessé de se dégrader au fur et à mesure qu'était grignotée la marge de sécurité donnée par la dévaluation de décembre 1958. De positif, le solde de nos échanges avec l'étranger est devenu négatif en 1963 :

— 1961.....	+	694 millions de francs.		
— 1962.....	+	214	—	—
— 1963.....	—	3.241	—	—

— *La compétitivité des entreprises industrielles du secteur privé* s'est détériorée ; le taux de croissance de l'investissement productif est allé s'amenuisant jusqu'en 1963 pour se relever quelque peu cette année :

— 1961.....	+	14,7 %.
— 1962.....	+	9,7 %.
— 1963.....	+	2,8 %.
— 1964.....	+	3,4 %.

Cette évolution est d'ailleurs parallèle à celle de la part des investissements neufs couverts par l'autofinancement :

— 1959.....	83,3 %.
— 1960.....	76,4 %.
— 1961.....	65,9 %.
— 1962.....	64,5 %.
— 1963.....	61,9 %.

Du même coup, la productivité s'essouffle puisque son taux, qui avait été de 4,9 % par homme-année au cours de la décennie 1950-1960 a été ramené à 4,6 % pour la période 1960-1965 et qu'il ne sera plus que de 4,4 % au cours du V^e Plan.

La part faite à la recherche, par son insuffisance, explique aussi cette dégradation : elle n'absorbe chez nous que 1,5 % du P. N. B., contre 2,3 % en Angleterre et 3,03 % aux Etats-Unis. Le déficit de notre balance « brevets et licences » s'accroît chaque année.

— Le *revenu agricole* n'a cessé de se dégrader tout au long du IV^e Plan ; ce phénomène est d'ailleurs reconnu par les auteurs du V^e Plan, qui prévoient un « rattrapage » de 2 % par an, ce qui ne peut manquer d'influencer la programmation en valeur du futur plan.

— Une flambée de spéculation a compromis le *marché foncier*, renchérissant les investissements et plus particulièrement le logement, à telle enseigne que, jointe aux récentes restrictions financières en matière d'aide au logement, l'apport personnel dans une opération d'accession à la propriété est devenu d'une importance telle que nombre de candidats constructeurs se trouvent éliminés et que depuis six mois la valeur des loyers dans les immeubles neufs ne correspond plus aux possibilités financières des candidats locataires.

Or, il ne nous reste que treize mois pour sortir de cette situation.

B. — *Les incertitudes se sont accrues* par rapport au passé.

— La plus grave concerne *l'influence de l'extérieur* que l'on ne peut que subir. En 1970, les barrières douanières auront cessé de se dresser entre les Etats de l'Europe des Six, et peut-être même avant si l'adoption d'une politique agricole commune permet d'accélérer les opérations de désarmement douanier dans les autres domaines. De plus, une heureuse issue du « Kennedy Round » nous exposera davantage à la concurrence de toutes les nations industrielles de l'Occident sans qu'il soit possible aux planificateurs, dans les deux cas, de chiffrer l'impact de ces mesures. Le désarmement douanier et contingentaire peut amener un gonflement non contrôlable des importations.

— Une seconde incertitude est relative au *financement des investissements* et résulte de la volonté délibérée du Gouvernement de cesser de faire jouer au Trésor public le rôle d'un banquier chargé de convertir l'épargne liquide en placements à long terme. Nous reviendrons sur ce sujet.

— Autre aléa possible, il se pourrait que *la main-d'œuvre* n'atteigne pas le niveau souhaitable pour assurer une progression

du P. I. B. de 5 % l'an : si l'apport étranger est moins fort que prévu — et nous subissons déjà la concurrence de l'Allemagne et de la Suisse ; si l'apport de l'agriculture est inférieur aux 120.000 unités annuelles — et il est à souhaiter que ce chiffre ne soit pas atteint, puisque la preuve sera ainsi apportée que la loi d'orientation agricole aura eu pour effet la revalorisation du revenu agricole et que la réforme des structures aura atteint son but.

— Les besoins *d'énergie*, enfin, ne seront couverts qu'à concurrence de 50 % par la production nationale : c'est dire la dépendance dans laquelle nous sommes par rapport à l'étranger.

*
* *

Ainsi, du fait d'incertitudes plus grandes, de bases de départ moins solides et malgré des objectifs moins ambitieux, le V^e Plan se présente moins favorablement que le IV^e.

Sans doute, les objectifs physiques peuvent-ils toujours être atteints, au moins en ce qui concerne la production et les investissements publics. Mais la programmation en valeur introduit une donnée supplémentaire, la stabilité monétaire, ce qui signifie l'exclusion d'un des modes de financement possibles : l'inflation.

Se pose alors le problème des équilibres financiers et des conditions à remplir pour que ces équilibres se réalisent, votre Commission des Finances s'en est tout particulièrement préoccupée.

DEUXIEME PARTIE

LES EQUILIBRES FINANCIERS

Dans l'hypothèse d'une stabilité des prix, trois équilibres doivent nécessairement être réalisés :

- celui des recettes et des dépenses publiques,
- celui de l'épargne et de l'investissement,
- celui de nos comptes extérieurs.

I. — L'équilibre des finances publiques.

Dans les documents qui nous sont transmis, il est évoqué, mais non chiffré. Nous avons tenté le calcul, avec tous les risques d'erreurs que comporte une documentation personnelle moins riche que celle dont peuvent disposer les auteurs du Plan.

Cet équilibre concerne l'*Etat* — c'est-à-dire le budget général —, les *collectivités locales* — départements et communes — et il nous a paru légitime d'y inclure les différents régimes de *sécurité sociale* : nous avons donc pris le *compte Administrations de la comptabilité nationale* dont ces trois secteurs constituent l'essentiel et, afin de pouvoir établir une pondération des différentes recettes et dépenses, nous avons utilisé la dernière publication connue relative aux comptes définitifs de 1963.

A. — L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET DES RECETTES AU COURS DU V^e PLAN

Dans le tableau qui suit, nous avons retenu les grandes rubriques de dépenses (qui représentent 96 % du total du compte Administrations de 1963) et les grandes rubriques de recettes (90 %) en mettant en regard leur poids relatif et leur évolution prévue dans le V^e Plan.

D E P E N S E S			R E C E T T E S		
NATURE	PONDERATION en 1963 (sur 100).	POURCENTAGE d'accroissement de 1965 à 1970.	NATURE	PONDERATION en 1963 (sur 100).	POURCENTAGE d'accroissement de 1965 à 1970.
Salaires.....	18	+ 27/28	Cotisations sociales.....	30	+ 27/28
Prestations sociales.....	36	+ 38/40	Impôts.....	60	+ 27/28
Assistance.....	7	Non évalué.			
Subventions aux entreprises, ménages et administrations.....	16	Non évalué.			
Consommation.....	10	+ 36/37			
Équipement.....	7	+ 54/55			
Coopération internationale.....	2	+ 27/28			

— du côté des *dépenses*, deux postes ne sont pas l'objet de prévisions chiffrées (assistance et subventions) qui concernent pourtant près du quart des sorties. Deux postes suivront l'évolution de la P. I. B., l'aide extérieure et la masse des rémunérations.

Quant aux autres qui représentent largement la moitié de la dépense globale — et leur poids croîtra avec le temps —, leur progression sera beaucoup plus rapide que celle de la P. I. B.

D'où une première constatation : *il existe toute probabilité d'une croissance de la dépense publique plus rapide que celle de la production*. Elle est d'ailleurs confirmée par le choix d'un rythme moins rapide imposé à la consommation des ménages.

— du côté des *recettes*, les cotisations sociales évolueront parallèlement à la masse salariale puisque le Plan pose, comme condition, une stabilité des taux afin de ne pas surcharger les coûts de production. Or le rythme d'expansion de la masse salariale est très voisin de celui de la P. I. B. (4,9 % par an).

En ce qui concerne les rentrées fiscales, et à *fiscalité inchangée*, elles devraient progresser au même rythme que la production : un peu moins vite pour toutes les impositions liées à l'évolution de la production, la T. V. A. notamment, puisque on veut compenser les hausses des produits agricoles, des services publics et des loyers par des baisses sur le prix des produits industriels ; un peu plus vite pour l'impôt sur le revenu qui, lui, est progressif mais qui ne compte que pour 8 % dans l'ensemble des ressources.

L'évolution respective et probable des dépenses et des recettes nous conduit ainsi à poser deux questions.

B. — LES CRAINTES DE DÉSÉQUILIBRE

1. — *La croissance probable de la dépense publique n'est-elle pas excessive ?*

Elle sera, soyons-en persuadés, supérieure à la croissance de la production. Or, rappelons avec insistance que votre Commission des finances depuis des années, la Commission économique européenne par la voix de M. Marjolin en janvier 1963, ont placé à *la première place des causes de l'inflation, un excès de la demande publique*. Plus tardivement, à l'occasion de la loi de finances pour 1965, le Gouvernement s'est rallié à ce point de vue.

L'explication est d'ailleurs simple : le gain de production réalisé au cours d'une année par la production se partage entre trois « agents économiques », les administrations, les entreprises et les ménages. Si l'un de ces agents, l'Etat, par exemple, prélève plus que sa part, il diminue celle des deux autres. Si ceux-ci acceptent le contrat, il ne se passe rien. Dans le cas contraire, le contribuable — car le prélèvement de l'Etat se fait par l'impôt — tend à rejeter le prélèvement supplémentaire qui lui est imposé sur les autres en l'incorporant dans le prix de ce qu'il vend, soit du travail (d'où hausse des salaires), soit des marchandises (d'où hausse des prix) : ainsi s'explique l'érosion monétaire de ces dernières années.

En bref, le Plan, tel qu'il est conçu renferme des risques d'inflation certains.

2. — *Comment pourra se réaliser l'équilibre des recettes et des dépenses ?*

L'hypothèse de départ posée par les auteurs du Plan est la suivante : *en aucun cas, les budgets futurs ne doivent se présenter en déficit.*

Etant donné que les dépenses progresseront plus vite que les recettes, deux conditions sont dès lors posées :

a) *Il faut rogner dans la masse des dépenses :*

Il est interdit de toucher aux dépenses improductives que constituent la consommation des administrations militaires et l'aide extérieure.

On ne peut imaginer une amputation des dépenses d'assistance puisque le propre d'un Plan, c'est, en corrigeant l'effet automatique des mécanismes économiques, de faire bénéficier les déshérités de la prospérité générale.

Il faudra donc rogner sur :

- *les subventions économiques* : les concours apportés aux entreprises et services publics seront réduits, ce qui se traduira par une hausse des tarifs ou l'institution de prestations nouvelles. L'opération « vérité des prix » risque de rallumer la psychose d'inflation ;
- *les subventions sociales* : les régimes de sécurité sociale devront s'équilibrer sans apport de l'Etat. Le Plan est muet sur les moyens d'y parvenir et sur ce point, comme sur beaucoup d'autres, notre rapport est contraint de prendre l'allure d'un

questionnaire : va-t-on réduire les prestations ? comprimer les marges des pharmaciens ? fixer les honoraires des médecins ? contrôler l'industrie pharmaceutique ?... etc.

— *les investissements* : de nouvelles débudgétisations sont-elles à prévoir concernant les entreprises nationales et surtout le financement des H. L. M. ? Le mouvement amorcé depuis plusieurs budgets doit-il aller s'amplifiant ?

b) *Il ne peut être question de pratiquer au cours du Plan une politique de détente fiscale* puisque, dans les recettes, du compte Administrations, on se refuse dès maintenant et pour des raisons valables à augmenter le taux des cotisations sociales : dans le contexte du Plan, aucune réduction n'est prévue du taux des taxes sur le chiffre d'affaires, les plus rentables, ni des taux de l'I. R. P. P. puisqu'il est un des moyens de réduire la consommation des ménages, ni du taux de l'impôt sur les sociétés bien qu'il ne représente que 5 % du total des ressources des administrations.

Comment, dès lors, sera-t-il possible d'apporter les allègements fiscaux qui seraient susceptibles (à condition de ne pas être introduits à doses homéopathiques car il est un seuil au-delà duquel ils sont inefficaces), de favoriser l'épargne investie, d'accroître la capacité d'autofinancement des entreprises portée à 70 %, de favoriser les concentrations des sociétés ?...

On ne peut donc que partager le pessimisme des auteurs du Plan lorsqu'ils écrivent : « *L'objectif de stabilité interdisant, plus fortement que par le passé, de fonder nos plans sur une perspective de déficit des finances publiques, l'équilibre du budget posera un des problèmes les plus importants et les plus difficiles de l'élaboration du V^e Plan* ».

Ce qui sera vrai pour le budget de l'Etat le sera aussi pour le budget de la Sécurité sociale et les *budgets des collectivités locales* sur lesquels il convient de s'arrêter un instant.

A l'heure actuelle, les collectivités locales ont le plus grand mal à se procurer les moyens de financer leurs investissements. Leur situation ne fera qu'empirer puisqu'elles supportent une large part du poids des équipements collectifs dont on a prévu qu'ils atteindraient, en 1970, l'indice 154/155.

Elles ne pourront y parvenir qu'à deux conditions :

— une réforme de la fiscalité locale qui tienne compte de deux nécessités : évoluer parallèlement à l'activité économique et assu-

rer l'indépendance totale des collectivités. A ce titre, la substitution de la T. V. A. à la taxe locale, si elle répond à la première condition, se trouve exclue par la seconde.

- un concours plus important de l'Etat puisque le Plan est l'affaire de la Nation : soit par un relèvement du taux des subventions ; soit par la prise en charge totale par l'Etat de dépenses d'intérêt national, comme le sont les dépenses d'enseignement ou de santé publique.

*
* *

II. — L'équilibre de l'investissement et de l'épargne.

Si l'équilibre des finances publiques pose un problème redoutable, celui de l'investissement et de l'épargne ne l'est pas moins.

Qui épargne ?

- les *Entreprises* par leurs marges d'autofinancement ;
- les *Administrations* par l'impôt (on constatera qu'autofinancement et impôt constituent deux types d'épargne forcée prélevée l'une sur le consommateur, l'autre sur le contribuable, le troisième type étant exclu puisqu'il s'agit de l'inflation) ;
- les *ménages* qui ne consomment pas l'intégralité de leurs revenus.

On sait déjà que l'épargne des administrations sera progressivement limitée à la couverture des investissements publics classés dans la rubrique budgétaire « Dépenses à caractère définitif », les autres étant, année après année, débudgétisés.

On ne doit donc plus compter que sur l'épargne des entreprises et l'épargne des ménages.

A. — L'AUTOFINANCEMENT

La capacité d'autofinancement est représentée par la somme dont peut disposer une entreprise une fois qu'elle a retiré de son prix de vente : son prix de revient, l'impôt sur les bénéfices et le dividende distribué.

Le taux de l'autofinancement doit être relevé de 60 à 70 %, prévoit le rapport sans nous indiquer les moyens à préconiser. Or :

- *il est exclu de majorer les prix de vente* : ceux-ci doivent même baisser de 1,1 % pour compenser les hausses inévitables des prix agricoles, des loyers et des tarifs des services publics ;
- *il n'est pas possible de laminer davantage les dividendes* si l'on veut redonner vie à la Bourse, assurer l'émission d'actions nouvelles et persuader le souscripteur qu'il doit tirer un revenu et non rechercher un gain de pure spéculation.

Le Gouvernement pourrait agir sur les charges fiscales en allégeant son taux de quelques points ; ou encore en donnant la possibilité d'exclure, en totalité ou en partie, du bénéfice imposable les sommes remployées dans des investissements prioritaires.

L'entreprise, de son côté, devra comprimer ses prix de revient et elle ne le pourra que par un accroissement de son taux de productivité plus rapide que l'accroissement de ses charges salariales : le premier devrait atteindre en moyenne annuelle 4,4 % et le second ne descendra pas, dans la meilleure des hypothèses, au-dessous de 3,5 %.

La marge est faible : aussi une grave incertitude subsiste-t-elle quant à la possibilité d'atteindre le taux de 70 %. Serait-il atteint que se poserait un autre problème que le rapport ne résoud pas : comment éviter que l'autofinancement ne s'applique à des investissements somptuaires et improductifs et soit ainsi gaspillé sans profit pour la Nation ?

D'où un contrôle à exercer ou une incitation fiscale à réserver aux investissements prioritaires.

B. — L'ÉPARGNE DES MÉNAGES

Sa constitution se heurte à de multiples obstacles dont le moindre n'est pas celui d'une publicité obsessionnelle qui, aiguissant les appétits, est un facteur méconnu mais certain d'inflation.

Elle est par ailleurs très sollicitée :

— par le logement personnel : compte tenu des hausses de prix, l'apport personnel devient de plus en plus élevé ;

— par des équipements non productifs et notamment ceux qui sont liés à la notion de loisirs : automobile, bateau, résidence secondaire...;

— par la tentation d'opérations spéculatives qui ne sont pas créatrices de richesse.

Il faut donc collecter ce qui reste et qui répugne à s'investir à long terme, préférant la liquidité des bons du Trésor, des comptes d'épargne ou des comptes bancaires puisque l'épargnant redoute par-dessus tout de subir une nouvelle et profonde érosion monétaire.

Le Plan n'a pas précisé les moyens les plus favorables.

1° *Qui sera chargé de convertir l'épargne liquide en placements à long terme ?*

L'Etat s'y refuse désormais, laissant ce soin à la Caisse des Dépôts et Consignations pour ce qui concerne les sommes collectées par les caisses d'épargne, où il serait souhaitable de relever le plafond des dépôts individuels pour bénéficier à plein du réseau extrêmement serré des caisses locales ou postales et de la confiance que leur témoigne la masse des petits et moyens épargnants.

En l'état actuel de la réglementation, cette pratique est interdite aux banques de dépôts. La levée de cette interdiction devrait être étudiée.

2° *Comment amènera-t-on l'épargnant à souscrire aux emprunts obligataires ?*

La stabilité monétaire devrait y contribuer, mais à terme et même à long terme puisqu'il faut d'abord provoquer un changement complet de comportement.

En attendant, nous ne voyons que deux catégories d'incitation :

— des allègements fiscaux qui s'ajouteraient à ceux que contient la dernière loi de finances mais qui seraient orientés vers des besoins prioritaires : notamment si l'on veut diriger l'épargne vers la construction de logements, secteur où, sans doute, l'ajustement entre l'investissement et l'épargne aura le plus de difficultés à s'effectuer ;

— revenir à l'indexation qui apporterait une sécurité au prêteur.

3° *Comment persuadera-t-on les entreprises qu'il est de l'intérêt national de procéder à des augmentations de capital ?*

La crainte de perdre le contrôle de leurs affaires les conduit à pratiquer une politique malthusienne ; leurs entreprises piétinent

dans un monde économique où qui n'avance pas recule, et sont obligés à faire appel aux capitaux étrangers.

Ce sera l'œuvre importante de la Commission financière du Plan de procéder à ces études, mais votre Commission des finances appelle l'attention du Gouvernement sur cet équilibre de l'investissement et de l'épargne, condition essentielle de la réussite du Plan.

C. — L'ÉQUILIBRE DE NOS COMPTES EXTÉRIEURS

A la vérité, l'objectif à atteindre est un léger suréquilibre permettant de financer l'aide au Tiers-Monde.

A la vérité également, *un léger déséquilibre* ne serait pas tragique pour deux raisons :

— nous possédons une confortable réserve de devises représentant l'équivalent de 5 milliards de dollars ;

— les tensions inflationnistes seront telles — nous l'avons vu à l'occasion de l'étude des deux précédents équilibres — qu'un déficit modéré et provisoire serait susceptible d'apporter un peu de déflation : car l'une des causes de la poussée d'inflation des années 1962-1963 réside dans de forts excédents de la balance des comptes qui se traduisent, après conversion des devises en francs par les détenteurs, par une émission de monnaie nationale venant grossir la masse monétaire.

Mais l'essentiel est évidemment de ne pas dépasser un certain seuil au-delà duquel le déficit devient intolérable pour l'indépendance nationale.

Une balance des paiements se compose essentiellement de deux rubriques : les biens et services, les mouvements de capitaux. Parce qu'un excédent durable de la seconde n'est ni possible ni souhaitable, c'est grâce à un excédent de la première que notre position sera confortée.

1° *Les mouvements de capitaux.*

Bien que le flux de *capitaux étrangers* ait persisté jusqu'à 1964, il ne faut pas perdre de vue qu'il peut un jour s'interrompre. Les économistes ont constaté que les apports extérieurs procèdent par vagues : c'est ainsi qu'un mouvement semblable s'est produit au cours de la période 1925-1929 et qu'à un flux a succédé un reflux générateur de crise.

Par ailleurs, ces capitaux étrangers, qui ont indéniablement poussé notre économie en amenant avec eux des techniques nouvelles prennent un caractère impérialiste lorsqu'ils s'investissent dans les secteurs de pointe, compromettant ainsi notre indépendance économique. Il n'est pas sûr que la recherche du profit qui est leur but coïncide toujours avec l'intérêt national tel qu'il est défini par le Plan et de plus les centres de décision sont situés hors de nos frontières (1).

Les *capitaux français*, libérés de toute entrave dans le cadre du Marché Commun, peuvent aussi s'investir hors du territoire national s'ils y trouvent leur compte : le retour à la situation connue avant 1914 peut-elle être envisagée ?

2° *Les échanges de biens et de services.*

C'est donc la rubrique « Biens et services » qui doit retenir notre attention comme elle a d'ailleurs retenu celle des auteurs du Plan et, plus que la croissance respective des importations et des exportations (soit + 58/59 et 57/58 %), la réalisation d'un équilibre qui doit constituer un « objectif fondamental ».

Tout retour au protectionnisme étant exclu, les Pouvoirs publics auront de moins en moins de prise sur *l'importation* et en 1970, peut-être même avant, les barrières douanières auront cessé d'exister entre les pays du Marché Commun et auront fortement baissé vis-à-vis des pays tiers. Tout ce qu'ils peuvent faire, c'est de veiller « au parallélisme entre la réalisation de politiques européennes communes et l'abaissement des barrières douanières vis-à-vis du reste du monde ».

Il semble qu'en ce qui concerne la promotion *des exportations*, la décision échappe moins complètement à l'Etat car l'accroissement des ventes à l'extérieur (10 % l'an) s'effectuera grâce :

— à *l'organisation de réseaux commerciaux* qui doivent trouver l'appui des conseillers commerciaux ;

— à *la stabilité de nos prix*, sinon à leur baisse et l'on a vu que l'intervention de l'Etat peut être déterminante en la matière par le volume de la dépense publique qui doit se moduler en fonction

(1) Il faut toutefois atténuer cette idée dans ce sens que le Plan constituant pour toutes les entreprises internationales aussi bien que nationales une excellente et gratuite étude de marché, les investissements s'effectuent là où se trouvent les promesses de débouchés.

de la conjoncture, par les incitations fiscales susceptibles de provoquer la concentration de nos entreprises et leur modernisation, toutes actions génératrices de gains de productivité ;

— et surtout à la *qualité et à la nouveauté de nos produits* : d'où pour la puissance publique le devoir d'aiguillonner la recherche.

Et la recherche pourrait bien être, si l'on veut que la réalisation du V^e Plan s'effectue sans déséquilibres graves, « la priorité des priorités » car il est anormal que dans les comptes extérieurs d'une nation qui se veut forte et indépendante, la balance du produit de l'intelligence de ses hommes et du développement de leurs inventions soit de plus en plus déficitaire.

TROISIEME PARTIE

LES EQUILIBRES GEOGRAPHIQUES

La politique régionale dans le cadre de l'aménagement du territoire sera analysée à trois points de vue :

- les grandes orientations du V^e Plan relatives à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ;
- l'industrialisation de l'Ouest de la France ;
- le financement de l'aménagement du territoire.

*
* *

I. — Les grandes orientations du V^e Plan relatives à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

En dehors de l'industrialisation de l'Ouest de la France que nous analyserons à part à cause de son importance particulière, les grandes orientations du V^e Plan relatives à l'aménagement du territoire peuvent être regroupées sous les rubriques suivantes :

1. — Développement de l'urbanisation ;
2. — Transformation du monde rural ;
3. — Accompagnement des régions déjà industrialisées ;
4. — Perfectionnement des équipements collectifs.

A. — LE DÉVELOPPEMENT DE L'URBANISATION

L'accroissement de l'urbanisation sera une des caractéristiques essentielles de l'évolution de la société. On prévoit que la population urbaine passera de 29,5 millions en 1962 à 44 millions en 1985, soit 73 % de la population totale au lieu de 63,9 %. C'est donc une action de très grande envergure qu'il faut dès maintenant entreprendre pour organiser et humaniser ce mouvement.

Le développement harmonieux de l'ensemble du territoire, qui est l'objectif fondamental de l'action régionale, suppose l'aménagement d'une armature urbaine hiérarchisée. La tâche est immense. Il faut moderniser la région parisienne en lui donnant les moyens de jouer son rôle de grande capitale internationale ; mais il faut également, à la fois pour éviter l'asphyxie de Paris et pour équilibrer géographiquement la structure urbaine, favoriser le développement de quelques grandes métropoles capables de faire contrepoids à l'attraction de Paris. A un niveau inférieur, l'aménagement des moyennes et petites villes et de villages-centres doit être réalisé pour offrir aux populations les services dont elles ont besoin sur place.

La constitution d'une armature urbaine aussi hiérarchisée et perfectionnée entraînera des dépenses d'équipement considérables pour la création d'équipements collectifs de toutes sortes ainsi que de logements. L'ampleur de ces dépenses nécessite la mise en œuvre de moyens de financement énormes dont il faudra absolument définir la nature dans le V^e Plan, car il est exclu que l'empirisme suffise dans ce domaine. Sinon le financement sera la pierre d'achoppement de cet ambitieux programme.

B. — LA TRANSFORMATION DU MONDE RURAL

L'évolution de l'agriculture française sera caractérisée par l'exode rural (120.000 personnes actives par an) et par la modernisation des structures et des méthodes. Votre Commission des Finances espère d'ailleurs que le chiffre de 120.000 départs ne sera pas atteint, car il est possible que les formes nouvelles d'exploitation demandent plus de main-d'œuvre que dans le passé, non seulement dans les régions d'agriculture intensive mais aussi dans celles que l'on veut remettre en valeur (reboisement de la Lozère, par exemple).

La modernisation des structures suppose une accentuation de l'effort de remembrement et d'aménagement foncier tandis que celle des méthodes exige le développement de l'enseignement et de la formation professionnelle des jeunes ruraux. Il s'agit de permettre à ceux-ci, non seulement d'être à même de connaître et d'appliquer les techniques agricoles modernes, mais aussi d'acquiescer, le cas échéant, une qualification qui leur permette de ne pas

être obligés de quitter la terre sans autre espoir que celui de trouver des emplois non qualifiés dans l'industrie ou le tertiaire.

Enfin, l'aménagement de l'espace rural demandera également un effort d'investissement pour assurer aux ruraux des services collectifs normaux dans le monde d'aujourd'hui, pour préserver l'espace et pour favoriser le développement du tourisme et l'impact des loisirs.

Le point le plus préoccupant dans la situation actuelle de l'agriculture est la dégradation du revenu agricole au cours du IV^e Plan. Le rapport sur les options prévoit un rattrapage dans ce domaine. Alors que de 1960 à 1965, le revenu annuel agricole ne s'est accru que de 2,6 %, on prévoit une progression moyenne de 5,3 à 5,5 % en valeur réelle au cours du V^e Plan. L'accroissement de ce revenu devant produire des effets tels que l'émigration de la population active agricole devra être reconsidérée, surtout dans les régions où cette population se montre déjà insuffisante.

C. — L'ACCOMPAGNEMENT DES RÉGIONS INDUSTRIALISÉES

L'accent mis sur la politique d'entraînement en faveur des régions insuffisamment industrialisées de l'Ouest de la France ne doit pas faire oublier la nécessité du développement des autres régions françaises par l'action d'une politique d'accompagnement. En effet, les régions déjà industrialisées constitueront encore, dans les prochaines années, notre meilleure chance dans un monde de plus en plus largement ouvert à la concurrence internationale. En outre, certaines de ces régions connaissent, globalement ou localement, des problèmes d'adaptation, de modernisation ou de conversion que les responsables de l'aménagement du territoire se doivent de résoudre. Il en est ainsi, notamment, de la région du Nord où l'emploi non agricole n'a progressé que de 2 % de 1954 à 1962, ce qui représente la plus faible augmentation pour toute la France.

La politique d'accompagnement sera dominée, au cours du V^e Plan, par l'aménagement de l'axe Mer du Nord—Méditerranée. Il faut insister pour que la réalisation de ce projet soit enfin accélérée. Le rapport sur les options du V^e Plan reste très vague sur ce point et des contradictions récentes de membres du Gouvernement ne sont pas sans inquiéter votre commission. Or, l'implantation et le développement des industries à l'intérieur du Marché commun risque de se faire surtout dans les régions offrant un

éventail complet de moyens de transport. A cet égard, même les parties les mieux industrialisées du territoire français sont handicapées par l'insuffisance de notre réseau fluvial. D'où la nécessité de développer l'axe Rhône—Rhin et de le compléter par des axes horizontaux, notamment l'axe séquanien.

D. — LE PERFECTIONNEMENT DES ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS

L'industrialisation et, plus généralement, le développement économique, ne sauraient constituer le seul objectif de l'aménagement du territoire. L'infrastructure pour l'économie, le progrès social et culturel pour la société, sont des impératifs qui donnent toute son importance à la question des équipements collectifs, y compris le logement. Tous les objectifs de l'action régionale, le développement des villes, la transformation du monde rural, l'accompagnement et l'entraînement des régions, supposent un effort considérable en faveur de ces équipements.

Le rapport du Gouvernement semble avoir pris conscience de cette nécessité puisqu'il prévoit un indice élevé de 154-155 pour les équipements collectifs et de 134-135 pour le logement. Les grandes orientations du V^e Plan seront, outre l'aménagement des villes, la création de réseaux modernes et complets pour les transports et les télécommunications ainsi que la définition d'une politique de l'eau. Tous ces équipements sont en effet indispensables pour favoriser ou structurer le développement régional dans la perspective des localisations nouvelles des activités et du peuplement.

*
* *

II. — L'industrialisation de l'Ouest de la France.

La partie Ouest du territoire, délimitée approximativement par une ligne allant de l'estuaire de la Seine au delta du Rhône, et comprenant les dix régions suivantes : Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Centre, Poitou-Charentes, Limousin, Auvergne, Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc, mérite, au premier chef, de bénéficier de la politique dite d'entraînement.

De cette politique, amorcée au cours du IV^e Plan, le rapport gouvernemental lui-même reconnaît qu'elle n'a pas encore donné de résultats suffisants. C'est assez dire, même en tenant compte qu'une action de cette envergure ne porte pas ses fruits en deux ou trois années, combien le problème demeure grave et que les solutions efficaces restent à trouver.

Le problème de l'Ouest peut se résumer en quelques chiffres. Représentant 56 % du territoire, il n'a que 37 % de la population d'ailleurs inégalement répartis : la Bretagne ayant une densité démographique assez élevée alors que le Massif Central et le Languedoc ont une densité nettement inférieure à la moyenne nationale, de moins de 50 habitants par kilomètre carré.

Néanmoins, l'Ouest possède les deux tiers de la population active agricole de la France, soit 2.500.000 personnes, ce qui représente 35 % de sa population active totale. Une telle proportion caractérise une économie insuffisamment développée, comme le montre l'exemple de l'Est du territoire où les agriculteurs ne représentent plus que 15 % de la population active, sans parler de la Grande-Bretagne ou des Etats-Unis, où les taux sont respectivement de 5 % et de 15 %.

Le déséquilibre géographique actuel de l'emploi en France tient essentiellement dans le fait que c'est précisément dans les régions où les offres d'emploi dans les autres activités sont les moins nombreuses que le nombre des personnes actives quittant l'agriculture est le plus élevé. Dans les quatre régions de Basse-Normandie, Bretagne, pays de la Loire et Poitou-Charentes, la diminution de la population active agricole entre 1954 et 1962 a représenté plus du quart des départs de l'agriculture pour l'ensemble de la France, tandis que les emplois non agricoles qui y ont été créés ne représentent que le dixième du total national. Les proportions sont à peu près les mêmes pour les quatre régions d'Aquitaine, Auvergne, Limousin et Midi-Pyrénées.

La Commission nationale de l'aménagement du territoire estime à un million de personnes actives la diminution de la population agricole de l'Ouest d'ici à 1985. Comme cette partie de la France ne possède que 25 % des emplois industriels existants, il faudrait prévoir, si cette proportion se maintenait, que 250.000 personnes actives quitteraient l'Ouest entre 1962 et 1970. Le maintien, jusqu'ici, de ce taux de 25 % montre d'ailleurs à quel point la politique d'entraînement a été peu efficace au cours du IV^e Plan.

Le rapport sur les options du V^e Plan envisage, en conséquence, de porter la part de l'Ouest dans la création d'emplois industriels nouveaux en France à 35 ou 40 % au cours de la période 1966-1970; ce qui correspondrait à 145.000 emplois supplémentaires au lieu de 105.000 dans l'hypothèse d'un maintien du taux de 25 %. Compte tenu des 35.000 emplois artisanaux ou indépendants dont la disparition est prévue entre 1966 et 1970, c'est donc à 110.000 emplois que s'élèverait l'accroissement net. Ce chiffre est à rapprocher de celui de 250.000 personnes actives qui risquent de quitter l'Ouest de la France entre 1962 et 1970. Il montre que, même au prix de l'effort certainement considérable qui sera nécessaire pour porter à 35 ou 40 % des emplois industriels créés la part de l'Ouest, même compte tenu des effets induits sur les secteurs agricole (accélération de la modernisation) et tertiaire (création d'emplois supplémentaires), cette partie du territoire devrait continuer à se dépeupler au cours du V^e Plan dans une mesure appréciable, les émigrations en provenance de l'Ouest étant seulement réduites aux deux tiers du rythme actuel si l'on parvient à y créer 35 à 40 % des emplois industriels nouveaux. Certes, l'aménagement du territoire ne doit pas être conçu comme destiné à empêcher toute mobilité de la main-d'œuvre. Cependant, en se rappelant que l'Ouest ne compte que 37 % de la population de la France pour 56 % de son territoire, on doit s'interroger sur la portée d'un accroissement de cette disparité.

La définition de la nature des moyens de cette industrialisation devant nous être donnée seulement l'an prochain, à l'intérieur du V^e Plan, il n'est évidemment pas possible de les juger dès maintenant. Le rapport actuel indique seulement que l'importance de la façade maritime occidentale de notre pays et le développement des importations de matières premières permettront de créer de nombreuses activités industrielles autour des centres portuaires réactifs.

Le rapport envisage également d'implanter dans l'Ouest des industries pour lesquelles le coût du transport n'est pas un élément important du prix de revient, à cause de la situation excentrée de ces régions. Déjà, entre 1958 et 1962, le secteur de la construction électrique y a offert 31 % de ses emplois nouveaux.

Toutefois, le coût du transport n'est pas le seul élément déterminant pour les investissements. L'attrait d'un environnement, constitué par des industries complémentaires les unes des autres,

permettant les économies externes, et d'une main-d'œuvre non seulement abondante mais aussi qualifiée, suppose un effort en vue de diversifier les activités et de former les hommes. Le développement de la formation professionnelle permettra en outre aux nombreux agriculteurs de l'Ouest obligés de quitter la terre de ne pas être condamnés à devenir des manœuvres sans qualification.

Enfin, il ne faut pas oublier que les régions industrialisées ont besoin, sur place, d'établissements d'enseignement et de recherche scientifique. A cet égard, la création à Toulouse d'un complexe aérospatial où seront installés des écoles d'ingénieurs et des laboratoires, constituera un stimulant à l'industrialisation du Sud-Ouest.

*

* *

III. — Le financement de l'aménagement du territoire.

Les options relatives à l'aménagement du territoire constituent une des caractéristiques principales de la préparation du V^e Plan. Devant leur caractère ambitieux, on peut se demander si les moyens de financement nécessaires à leur réalisation pourront être trouvés.

La réforme du système d'aides et d'incitations financières et fiscales au développement régional intervenue en 1964 semble très insuffisante. Le champ d'application de ce système est limité, puisqu'il s'applique essentiellement à l'objectif d'industrialisation de l'Ouest insuffisamment développé et de certaines zones où se posent des problèmes de modernisation ou de conversion. Il ne concerne pas le financement de la recherche des entreprises, dont l'insuffisance est pourtant criante dans notre économie. Cette réforme ne répond donc pas à l'attente de toutes les régions.

En outre, bien que par souci d'efficacité, on ait concentré les aides les plus importantes dans les régions où le développement est le plus nécessaire, on peut se demander si cela suffira à y accroître sensiblement le nombre des implantations industrielles. Ainsi la patente et les droits de mutation, dont l'exonération est prévue en cas de décentralisation, ne constituent pas les charges les plus lourdes pour les entreprises.

Il faut d'ailleurs souligner que l'aménagement du territoire ne peut être conçu comme la seule décentralisation industrielle. Celle-ci, essentiellement quantitative, favorise les initiatives privées

sans apporter aux régions déprimées la garantie d'être dotées d'industries motrices pour leur développement. La définition de telles industries pour chaque région reste encore à établir.

L'aménagement du territoire suppose aussi un effort considérable en faveur des équipements collectifs, notamment des infrastructures de transports et de télécommunications et des logements, qui conditionnent fondamentalement la vie des régions. Sans ces équipements, la mobilité des industries et de la main-d'œuvre restera insuffisante.

Or le *financement des équipements collectifs* incombe pour 48 % à l'Etat et pour 52 % aux collectivités locales. Les recettes correspondantes de celles-ci sont constituées pour 22 % par des subventions budgétaires et pour 55 % par des emprunts.

La politique de débudgétisation des investissements dans laquelle l'Etat s'engage de plus en plus pose de graves problèmes pour le financement des équipements collectifs au cours du V^e Plan.

Si la débudgétisation amène l'Etat à réduire sa part à moins de 48 %, celle des collectivités locales sera accrue d'autant, à moins que la Caisse des dépôts puisse en prendre une partie à sa charge, ce qui reste incertain.

Si la débudgétisation entraîne une diminution des subventions de l'Etat aux collectivités locales, celles-ci devront augmenter soit leurs ressources propres, soit leurs emprunts.

Le problème des finances locales va donc se poser avec acuité pour augmenter les ressources permettant aux collectivités locales soit d'investir directement soit de rembourser les emprunts qu'elles auront contractés. Le choix devra alors être fait entre l'augmentation de la fiscalité ou le renchérissement du prix des services collectifs. Cette alternative ressemble fort à un dilemme si l'on considère que le V^e Plan limite strictement l'accroissement du revenu réel des particuliers qui devront néanmoins supporter la charge de l'option choisie, quelle qu'elle soit. Certes le rapport du Gouvernement insiste sur la nécessité d'éclairer l'opinion sur l'utilité des équipements collectifs pour chacun, ce qui justifie une limitation de la consommation des ménages. Encore faut-il que cette limitation ne devienne pas excessive par le jeu d'un trop grand nombre de pressions sur les revenus.

Le financement de l'industrialisation dans les régions en cours de transformation pose, plus généralement, des problèmes dont la

solution reste à trouver. En effet, les mutations se produisent précisément à cause d'une insuffisance du développement qui implique des difficultés de financement. On voit mal, dans ces conditions, comment les entreprises des régions déprimées pourraient atteindre l'objectif d'un autofinancement à 70 % ; les mutations nécessaires exigent donc l'intervention d'autres ressources dans une proportion considérable, surtout dans le cas d'adaptation, de reconversion ou d'extension d'entreprises existantes. Comment par exemple, l'industrie de la construction navale pourrait-elle autofinancer à 70 % sa transformation ?

Le financement de l'aménagement du territoire pose donc des problèmes qui, s'ils ne sont pas résolus, empêcheront la réalisation des objectifs ambitieux de l'action régionale. Or, celle-ci constituera une caractéristique essentielle du V^e Plan.

Actuellement l'aménagement du territoire se trouve entravé par la difficulté de trouver des crédits à long et à moyen terme. La réalisation des objectifs de l'action régionale au cours du V^e Plan suppose donc la mise en place de mécanismes de financement plus satisfaisants que dans le passé. Il faudrait, notamment, faciliter l'action des sociétés de développement régional en permettant aux institutions publiques ou para-publiques de souscrire à leurs augmentations de capital. La redistribution des fonds de la Caisse des dépôts pourrait être faite en tenant compte des programmes de développement des régions financièrement défavorisées. Il serait également souhaitable que l'on étudie la création d'une caisse nationale d'investissements, assurée du concours de l'Etat et dotée d'un statut public. Enfin, il serait justifié de recourir largement, pour le financement des grands équipements collectifs, à l'emprunt dont la charge, en pesant sur les générations futures, ne ferait que correspondre à l'avantage qu'elles retireront de l'existence de ces équipements.

Le V^e Plan devra donc être préparé en attachant une particulière importance aux problèmes des moyens de financement qui, pour le moment, demeurent insuffisants. Si une solution satisfaisante n'est pas proposée, les séduisants objectifs de l'aménagement du territoire resteront des vœux stériles.

CONCLUSION

En vertu des dispositions de l'article 2 de la loi du 4 août 1962, le Parlement n'a pas à choisir tel ou tel taux mais à approuver ou à rejeter un tableau « Ressources et emplois » qu'on lui propose. On lui présente un menu et non une carte.

Les options sont claires, sinon toujours opportunes, mais les moyens de parvenir aux objectifs fixés sont laissés en blanc : ces blancs nous veillerons à ce qu'ils soient remplis lorsqu'on nous présentera le Plan lui-même.

D'ores et déjà, nous pouvons dire que, pour les tenir, le Gouvernement ne disposera que d'une marge de manœuvre très étroite et que les risques d'une rechute inflationniste demeurent sérieux parce que de nombreuses décisions échappent au planificateur. Pour que le programme se réalise dans la stabilité des prix, il faudra :

1° Que tous les groupes socio-professionnels adhèrent à la politique des revenus, qui devient, dès lors, dans le cadre d'une programmation en valeur, la clé de voûte de l'édifice ;

2° Que le Gouvernement ait la volonté très ferme de faire exécuter le Plan.

*
* *

Votre Commission des Finances a procédé à l'audition de M. Dumas, Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, de M. Massé, Commissaire général du Plan, et de M. Philippe Lamour, Président de la Commission nationale d'aménagement du territoire.

Elle tient à rendre hommage aux auteurs des documents qui lui ont été soumis pour leur travail si clair et si complet.

Elle demande toutefois au Gouvernement d'inclure dans les directives qu'il adressera au Commissaire général du Plan, les actions ci-après qu'elle estime susceptibles de faciliter l'exécution du Plan :

1. *Au sujet de l'équilibre des finances locales* : faire coïncider l'accroissement massif des équipements collectifs avec la progression des recettes des collectivités locales et l'aménagement des possibilités d'emprunts ; procéder à un allègement des charges de ces collectivités par transfert au budget de l'Etat des dépenses d'intérêt national, telles que les dépenses d'enseignement et de santé publique ;

2. *Au sujet des rémunérations des fonctionnaires et des agents des entreprises nationales* : procéder à un rattrapage lié à un accroissement de la productivité des services à provenir d'une simplification de la réglementation et des formalités administratives ;

3. *Au sujet de l'autofinancement des industries et entreprises travaillant pour l'Etat et les collectivités locales* : le favoriser en accélérant le paiement des participations directes ou indirectes de l'Etat ;

4. *Au sujet des investissements collectifs financés par l'épargne privée* : faciliter par des allègements fiscaux les capitaux privés qui s'investissent exclusivement dans des secteurs essentiellement prioritaires et notamment le logement ;

5. *Au sujet du problème foncier* : présenter au Parlement un projet de loi relatif au régime foncier et au sort des plus-values pour faciliter l'implantation d'immeubles à usage d'habitation, d'industries et d'équipements collectifs.

En conclusion, votre Commission des Finances donne un avis favorable à l'adoption du texte qui est soumis à notre Assemblée.