

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

Annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 25 novembre 1969.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1970, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME X

Services du Premier Ministre.

IX. — COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN D'EQUIPEMENT ET DE LA PRODUCTIVITE

Par M. Raymond BRUN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Marc Pauzet, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, Octave Bajeux, André Barroux, Aimé Bergeal, Auguste Billiemaz, Georges Bonnet, Amédée Bouquerel, Robert Bouvard, Marcel Brégégère, Pierre Brousse, Raymond Brun, Fernand Chatelain, Michel Chauty, Albert Chavanac, Jean Colin, Francisque Collomb, Maurice Coutrot, Georges Dardel, Léon David, Roger Deblock, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Emile Durieux, François Duval, Jean Errecart, Jean Filippi, Marcel Gargar, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Paul Guillaumot, Roger du Halgouët, Yves Hamon, Alfred Isautier, René Jager, Eugène Jamain, Maxime Javelly, Lucien Junillon, Michel Kauffmann, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouvery, Marcel Legros, Jean Natali, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Paul Pelleray, Albert Pen, Lucien Perdereau, André Picard, Jules Pinsard, Henri Prêtre, Maurice Sambron, Guy Schmaus, Raoul Vadepiéd, Amédée Valeau, Jacques Verneuil, Joseph Voyant, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 822 et annexes, 835 (tomes I à III et annexe 25), 837 (tome XII) et in-8° 150.

Sénat : 55 et 56 (tomes I, II, III et IV, annexe 19) (1969-1970).

Loi de finances. — Premier Ministre (Services) - Plan.

SOMMAIRE

	Pages.
I. — L'analyse des crédits pour 1970	4
II. — L'exécution du V° Plan (1966-1970)	5
III. — La préparation du VI° Plan (1971-1975)	14
IV. — Les organismes rattachés au Commissariat ou subventionnés	18
1° Les Comités	18
2° Le Centre d'études des revenus et des coûts	19
3° Le Centre national d'information pour la productivité des entreprises	21
Conclusion	23

I. — L'ANALYSE DES CREDITS

En ce qui concerne le budget de 1969, il convient d'abord de rappeler l'incidence des mesures d'économies arrêtées par le Gouvernement en application de l'article 32 de la loi de finances de 1969.

La dotation globale du budget de 1969 du Commissariat général au Plan, voté par le Parlement, s'élevait à 25,7 millions de francs. Ces crédits ont été ramenés à 22,2 millions de francs. Les réductions de crédits portent essentiellement sur le Titre IV « Interventions publiques » et plus spécialement sur la subvention au Centre national d'information pour la productivité des entreprises, dont la dotation initiale de 9,6 millions a été ramenée à 6,6 millions.

Dans ce projet de budget de 1970, la dotation globale du Commissariat au Plan s'élève à 21,8 millions. Toutefois, ces crédits ne peuvent se comparer avec ceux de l'année précédente, étant donné les modifications intervenues dans la liste des organismes et services rattachés au Commissariat. D'une part, aucun crédit n'est alloué en 1970 au Comité de « Développement industriel » et au Comité « Administration » qui ont achevé les travaux pour lesquels ils avaient été constitués. D'autre part, la Délégation à l'Informatique, antérieurement rattachée au budget du Plan, se trouvant désormais placée sous l'autorité du Ministre du Développement industriel et scientifique, les crédits du Commissariat se trouvent, en conséquence, diminués de 1,8 million de francs.

Seuls les services du Commissariat au Plan proprement dits et le Centre d'étude des revenus et des coûts (C. E. R. C.) font l'objet d'une augmentation de crédits en raison notamment de l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations et des prestations sociales. Au titre des mesures nouvelles, une somme de 461.762 F est destinée à renforcer les moyens d'action du Commissariat général pour faire face aux travaux préparatoires du VI^e Plan. En outre, un crédit de 600.000 F correspond à l'ajustement aux besoins de la subvention au Centre national d'information pour la productivité des entreprises, ce qui porte son montant à 7,2 millions, et un crédit de 190.000 F à l'ajustement aux besoins de la dotation pour la recherche en socio-économie.

II. — L'EXECUTION DU V^e PLAN

Les résultats des trois premières années de l'exécution du Plan (1966 à 1968) sont connus. Pour 1969 et 1970, des évaluations peuvent être avancées sur la base des hypothèses retenues par les budgets économiques. Cette hétérogénéité rend délicate et fragile l'opération consistant à apprécier dès maintenant dans quelle mesure les objectifs du V^e Plan pourront être effectivement atteints en 1970. On peut, toutefois, avec les informations actuellement disponibles, formuler un diagnostic sur l'exécution probable du Plan. Il ne s'agit pas d'évaluer avec précision le niveau qu'atteindront en 1970 les principales grandeurs économiques, mais plus simplement de relever les domaines dans lesquels, sauf accident majeur, les objectifs du Plan pourront être atteints et de souligner, *a contrario*, les évolutions défavorables dont le maintien aboutirait, en fin de période, à des déséquilibres dont l'exécution du Plan aurait dû éviter l'apparition.

Cette comparaison entre objectifs et résultats probables se complique du fait qu'en 1968 a été publiée une nouvelle série de comptes nationaux pour la période 1962-1968.

Il convient donc de présenter successivement :

— la transcription du V^e Plan, en nouvelle base (1962) de comptabilité nationale ;

— la croissance de l'économie nationale et la répartition de ses fruits au cours de la période 1965-1970 ;

— l'évolution des équilibres qui apparaissaient menacés à la fin de 1968.

1. — Transcription du V^e Plan en nouvelle base de la Comptabilité nationale.

Au moment de l'élaboration du V^e Plan, les objectifs généraux concernant le volume des ressources et des emplois de biens et services pour l'année terminale du Plan, soit 1970, avaient été intégrés dans un ensemble complet de comptes nationaux. Ces projections, qui avaient pour but de rechercher une plus grande cohérence entre les diverses grandeurs économiques, les unes normatives qui correspondaient aux objectifs arrêtés par le Plan, les autres ayant seulement un caractère de prévisions, compatibles avec les premières.

La projection avait été construite à partir des séries de comptes nationaux disponibles à l'époque, *pour lesquels 1959 constituait l'année de référence*. Grâce aux renseignements statistiques qui ont pu être recueillis dans les années récentes, les comptes nationaux ont procédé, en 1968, à une mise à jour des comptes rétrospectifs en choisissant 1962 comme nouvelle année de base. La nouvelle série de comptes (base 1962) améliore la connaissance du passé, mais elle en donne sur certains points une image assez différente de celle que reflétaient les comptes (base 1959) à partir desquels avait été établie la projection du V^e Plan.

Le tableau ci-après présente les résultats de la transcription en ce qui concerne les objectifs relatifs, d'une part, au volume des ressources et des emplois de biens et services pour 1970, d'autre part, à l'évolution des principales catégories de revenus.

Tableau de conversion des prévisions du V^e Plan de la base 1959 à la base 1962.

(Taux annuel de progression en volume, en pourcentage.)

	PREVISIONS du V ^e Plan. (Base 1959.)	1970-1965 (Base 1962.)
<i>Ressources.</i>		
Production intérieure brute.....	5,0	5,7
Importations	8,8	8,4
Total ressources et emplois.....	5,5	6,0
<i>Emplois.</i>		
Consommation	4,6	5,3
Dont :		
Ménages	4,5	5,3
Administrations	6,9	6,3
Institutions financières.....	4,0	6,5
Formation brute de capital fixe.....	5,2	6,1
Dont :		
Entreprises	5,8	6,0
Logement	2,7	3,8
Administrations	8,2	10,4
Institutions financières.....	6,9	7,8
Exportations et solde des utilisations de service..	8,9	7,5

Les modifications concernent principalement le taux de progression de la *production intérieure brute* qui a été relevée de 0,7 % par an. Cette correction en hausse se traduit naturellement par une modification analogue des principaux *emplois* de la production, plus marquée toutefois en faveur des investissements productifs. En ce qui concerne les revenus, les nouvelles séries comportent un relèvement général qui affecte plutôt les entreprises.

Cette réévaluation constitue la contrepartie de l'augmentation de la part de la production consacrée aux investissements. Elle explique pourquoi la nouvelle série de comptes fait apparaître pour le taux d'autofinancement des entreprises un niveau en 1965 plus élevé que celui qui avait servi de base à l'élaboration du Plan.

La transcription de la base 1959 à la base 1962, si elle fait ressortir des ordres de grandeur différents, ne remet pas sensiblement en cause les analyses économiques sur lesquelles était fondé le V^e Plan.

2. — La croissance et la répartition de ses fruits.

De 1965 à 1970, la production intérieure brute devrait progresser en nouvelle base d'environ 5,4 % par an, alors que le taux retenu par le Plan après transcription était de 5,7 %. L'importance de l'écart qui sera constaté fin 1970 dépend évidemment des résultats qui seront enregistrés pour la dernière année du V^e Plan. Les importations auront progressé à un rythme sensiblement plus fort que celui qui était prévu pour le Plan.

Quant aux principaux emplois de la production, ils présenteront, à l'exception des *équipements collectifs*, une structure sensiblement conforme aux objectifs que prévoyait le Plan.

a) *Les investissements productifs.*

Dans l'ensemble, leur évolution entre 1965 et 1970 devrait être conforme aux normes du Plan. Ils ont progressé de 6 2 % par an en valeur annuelle de 1965 à 1968, ce qui correspond à un taux légèrement supérieur à celui que proposait le Plan, soit 6 %.

Après avoir augmenté en 1966 et 1967, leur part dans la P. I. B. a diminué en 1968, par suite des événements, mais l'objectif qui était d'obtenir une élévation de 0,6 % de cette part en moyenne annuelle de 1965 à 1970 pourra être atteint. Le Plan visait à atteindre en 1970 un taux d'investissement productif de 16 % de la P. I. B. en nouvelle base (14,5 % en ancienne base). On doit observer que le rythme de croissance des investissements des entreprises publiques est fortement affecté par la politique de rigueur budgétaire de 1969 et 1970. Mais, dans l'ensemble, la reprise économique a eu un effet favorable aux investissements qui devraient progresser de 11,5 % en volume en 1969 et de 5,7 % en 1970.

b) *La consommation des ménages.*

De 1965 à 1968, elle a progressé de 4,6 % par an, soit à un taux inférieur à celui de la production (4,9 %), conformément à l'orientation fixée par le Plan.

La masse des revenus bruts des entrepreneurs individuels non agricoles a augmenté plus rapidement que prévu de 1965 à 1968 (5,4 % au lieu de 3,8 %).

Par contre, le revenu agricole par exploitation, après avoir dépassé le taux de 4,8 % par an de progression en valeur réelle en 1966 et 1967, marque une stagnation en 1968 par suite de l'évolution défavorable des prix relatifs des produits agricoles. Sans doute, ce taux moyen n'a-t-il pas une grande signification dans la mesure où il dissimule d'importants écarts entre productions, exploitations et régions. Il n'en demeure pas moins que le rattrapage des revenus agricoles, voulu par le V^e Plan, ne sera pas réalisé.

Au total, l'évolution de la consommation d'ici à la fin de 1970 devrait, compte tenu des effets prévisibles du plan de stabilisation en cours, conserver un rythme de progression moindre que celui de la production, conformément aux recommandations du Plan.

c) *Les emplois généraux.*

Sur l'ensemble de la période, les dépenses des administrations consacrées aux achats de biens et services et à l'investissement devraient croître moins rapidement que ne le prévoyait le Plan.

Quant aux moyens de financement consacrés au logement, s'ils dépasseront le niveau qui avait été retenu, ils n'assureront pas cependant l'obtention du nombre de logements souhaités.

Les équipements collectifs.

Ils recouvrent dans le V^e Plan les investissements effectués par les administrations, la R. A. T. P., les P. et T. et les hôpitaux publics. Pour assurer le respect des objectifs du Plan, la formation brute de capital fixe des administrations aurait dû croître de 10,4 % par an en volume. Pendant les deux premières années du Plan, cet objectif a été, dans l'ensemble, respecté. Il n'en va plus de même à partir de 1968 par suite du blocage des dépenses publiques, de l'arrêt des travaux pendant les grèves, des mesures de redressement décidées en 1969. Au total, il est exclu que les objectifs du Plan puissent être respectés dans ce domaine, comme le montre le tableau ci-dessous.

Exécution du V^e Plan (1965-1970). — Equipements collectifs.

ÉQUIPEMENTS	POURCENTAGE de réalisation du Plan en francs courants (sans crédits optionnels de 1970).	POURCENTAGE de réalisation du Plan en francs constants (sans crédits optionnels de 1970).
Scolaire et universitaire.....	90,0	77,2
Sportif	88,4	79,6
F.P.A.	100,5	89,8
Culturel	96,9	86,8
Recherche	79,6	71,3
Sanitaire et social.....	100,9	90,4
Education surveillée.....	60,1	55,5
Rural	100,4	89,5
Urbain	95,3	85,0
Routier	84,4	75,3
Autres transports.....	88,9	79,6
Postes et Télécommunications (1).....	115,7	102,5
F.I.D.O.M.	105,8	93,7
F.I.D.E.S.	96,8	85,5
	87,5	78,3
Total	96,3	84,7

(1) L'enveloppe initiale du Plan (1^{re} ligne) a été augmentée pour l'engagement d'une tranche optionnelle résultant de décisions gouvernementales (2^e ligne).

Il ressort de ce tableau que la plupart des équipements collectifs programmés par le V^e Plan sont loin d'avoir été assurés. Les retards les plus importants portent sur l'équipement scolaire et universitaire, la recherche, l'équipement urbain et routier. En moyenne, on peut estimer que ces retards correspondent à une année. Il va sans dire que le VI^e Plan devra, pour rattraper les retards les plus importants, prévoir un effort particulier dans ce domaine.

Le logement.

Le nombre de logements, dits économiques, constituait le seul objectif du V^e Plan dans ce secteur — 250.000 logements de cette catégorie devaient être construits en 1970. Ce chiffre constituait le noyau d'une prévision qui évaluait à 480.000 le nombre d'« équivalents logements » qui devaient pouvoir être produits pendant la dernière année d'exécution du Plan.

En ce qui concerne les H. L. M., les décisions de financement ont évolué au cours des dernières années selon un rythme compatible avec la réalisation des objectifs. Compte tenu des perspectives budgétaires pour 1970, le chiffre de 180.000 « équivalents logements », indiqué par le Plan, pourra être atteint à condition toutefois que le retard des mises-en chantier sur les financements, constaté au cours des années récentes, ait été rattrapé.

Quant au nombre total de logements, la réalisation du Plan n'est pas assurée alors que les prévisions seront dépassées en ce qui a trait au montant de la formation brute de capital fixe affecté à la construction. Cet écart entre l'évolution des ressources consacrées à la construction immobilière et celle du nombre de logements est, pour l'essentiel, la conséquence d'une augmentation sensible des prix, notamment des charges annexes (prix des terrains et charges foncières). Ce décalage important aura contribué pour une part non négligeable à rendre plus difficile l'équilibre entre l'épargne et l'investissement.

3. — L'évolution des grands équilibres.

La projection en volume et en valeur des principales grandeurs économiques de l'année 1970 traduisait le souci des auteurs du V^e Plan de s'assurer de la compatibilité des divers objectifs assignés à la nation pour les cinq années à venir.

Cette cohérence est, en effet, indispensable pour que la croissance ne mette pas en cause les équilibres fondamentaux et facilite leur maintien ou leur rétablissement.

Pour prévenir les évolutions défectueuses et les contre-coups des aléas, le Plan avait même prévu la mise en œuvre progressive d'une politique indicative des revenus et la définition « d'indicateurs d'alerte ». Ces progrès méthodologiques n'ont pas suffi, et de loin, à empêcher l'apparition des déséquilibres en matière de financement des investissements, de relations économiques et financières avec l'extérieur, de finances publiques et d'emploi.

Sur l'ensemble de la période, et notamment depuis la reprise de 1968, les investissements privés devraient atteindre un niveau conforme à celui prévu par le Plan. De même, cette reprise a entraîné une amélioration du marché de l'emploi qui se trouvait alors caractérisée par la montée du chômage et qui devra faire l'objet d'une attention soutenue.

Mais l'incidence la plus grave de la crise de 1968 a résidé dans le déséquilibre de la balance des paiements qui a conduit le Gouvernement à prendre des mesures énergiques de redressement.

Enfin, la situation financière des administrations s'est fortement détériorée et a exigé des mesures de redressement qui se sont développées à partir de la fin de 1968.

L'épargne et l'investissement.

L'examen des emplois de la production montre que l'investissement a progressé plus rapidement que prévu. Si, en contrepartie, l'épargne des entreprises et, à un moindre degré, celle des ménages ont évolué de façon relativement satisfaisante, celle des Administrations n'a pas été suffisante.

De 1965 à 1968, le taux d'autofinancement des entreprises privées non agricoles s'est situé à un niveau comparable à celui que le Plan mentionnait comme objectif pour 1970.

Si l'épargne des ménages et des entreprises doit permettre à ces deux catégories d'agents de financer un montant d'investissements conforme aux objectifs du Plan, il n'en va pas de même pour les administrations.

Les finances publiques.

Les Pouvoirs publics n'ayant pu respecter les objectifs qu'ils s'étaient assignés dans le Plan, l'évolution de la situation financière des Administrations a été très différente de celle préconisée. L'endettement et la fiscalité des collectivités locales ont continué à augmenter très rapidement et un déficit croissant du budget de l'Etat a succédé, à partir de 1967, aux excédents de 1965 et 1966. Les événements de 1968 ont contribué à accentuer cette évolution et le Gouvernement a dû mettre en œuvre une politique sévère pour rétablir l'équilibre.

L'écart croissant entre les recettes et les dépenses du régime général de *Sécurité sociale* en 1966 et 1967 a contraint l'Etat à lui verser d'importantes subventions.

En 1968, grâce aux mesures intervenues (relèvement des cotisations et du ticket modérateur), les résultats ont été à peu près équilibrés.

En 1969, il semble que les dépenses d'assurance maladie du régime général croissent de nouveau à un rythme comparable à celui des années 1966 et 1967.

Le problème de l'équilibre de la *Sécurité sociale* reste donc posé.

Au total, la *pression fiscale* par rapport à la production intérieure brute est passée de 39,3 % en 1965 à 38,8 % en 1966, 38,7 % en 1967, 39,3 % en 1968 et les prévisions pour 1970 envisagent un taux de 39,9 % légèrement inférieur à celui qu'indiquait le Plan (40,4 %).

L'emploi.

La population disponible à la recherche d'un emploi, après avoir crû de façon quasi continue de mai 1966 à septembre 1968 est revenue depuis lors à un niveau plus faible quoique supérieur à celui des années 1966 et 1967.

Le chômage a dépassé, pour la première fois depuis la guerre, le taux de 2 % de la population employée, se situant ainsi au-delà des prévisions qui avaient été effectuées lors de la préparation du V^e Plan.

L'indicateur relatif à l'emploi a d'abord traduit la détérioration régulière de la situation à partir de mai 1966. Il a atteint ses valeurs maximales au milieu de 1968, le clignotant s'allumant en août 1968 pour s'éteindre dès octobre 1968. Au cours des huit premiers mois de 1969, le nombre de demandes d'emploi est resté de l'ordre de 220.000 à 230.000. Par ailleurs, par suite des résultats du recensement de la population de 1968, le seuil d'allumage du clignotant a été révisé en hausse : il s'établit désormais à 320.000 au lieu de 260.000 auparavant.

Les échanges extérieurs.

L'équilibre de la balance des paiements avait été considéré comme une condition essentielle non seulement de la réalisation du Plan, mais aussi du développement même de notre pays. Il supposait notamment un solde commercial positif impliquant une forte croissance des exportations. A cet égard, si l'évolution d'ensemble de nos paiements extérieurs ne s'est pas écartée nettement jusqu'en 1967 des objectifs fixés par le Plan, elle a été profondément affectée par les conséquences des événements survenus en 1968. Les échanges commerciaux et les opérations de services ont évolué d'une manière peu conforme aux objectifs prévus. La modération de la croissance économique attendue, pour 1970, des mesures de redressement devraient permettre de ramener le taux de croissance moyen des importations pour l'ensemble de la période quinquennale à un niveau (10,2 %) plus proche de celui qui était prévu (8,4 %), bien qu'il lui reste encore supérieur.

III. — LA PRÉPARATION DU VI^e PLAN

Les travaux préparatoires du VI^e Plan sont engagés depuis le début de l'automne et la plupart des Commissions de modernisation en préparent les grandes options. L'élaboration du Plan proprement dit sera, en effet, précédée, comme pour le V^e Plan, par la présentation au Parlement, au printemps de 1970, d'un rapport sur les grandes options du Plan.

Un rapport du Commissariat général du Plan, destiné aux Commissions de modernisation, présente, d'une part, les modifications apportées au dispositif en place pour le V^e Plan, d'autre part, les méthodes et le programme de travail que les nouveaux organes de concertation devront observer pendant la phase de préparation des options du VI^e Plan.

Ces directives résultent des mesures adoptées par le Comité interministériel du 28 septembre 1967 relatives aux orientations générales pour la préparation du VI^e Plan.

A. — Les innovations du VI^e Plan.

Ces orientations précisent la nouvelle conception du Plan et portent sur les procédures de consultation mises en place.

1^o NOUVELLE CONCEPTION DU PLAN

« A l'origine instrument d'une reconstruction accélérée de l'appareil de production fondé sur la recherche de résultats quantitatifs dans quelques secteurs jugés prioritaires », le Plan s'est transformé progressivement en élargissant ses objectifs et sa portée. Cet élargissement rend plus complexe la tâche des planificateurs. En outre, la complexité et l'affinement trop poussé du contenu du Plan le rendent plus vulnérable : la réalisation de changements économiques ou sociaux importants le rendent vite caduc, comme l'ont montré les événements récents. Par ailleurs,

les conditions actuelles de la vie économique et, notamment, le développement progressif des forces du marché conduisent à infléchir parallèlement le contenu et les formes de la planification.

Toutefois, la nécessité de pallier les lacunes et les imperfections du marché justifie l'intérêt de la planification.

Le nouveau Plan est donc défini comme un cadre de référence à la politique conjoncturelle des pouvoirs publics comme à l'action des agents économiques.

Cet assouplissement du rôle du Plan qui laisse une plus grande place à l'économie de marché se traduit en particulier par une simplification de son contenu qui renforcera son caractère opératoire :

— le Plan sera donc moins exhaustif pour mieux faire apparaître les orientations prioritaires auxquelles correspondent des programmes d'action ayant valeur d'engagement et pour faciliter, par là même, l'adaptation face aux aléas de ce qui peut être assoupli ;

— les objectifs seront très sélectifs et distincts des prévisions qui, présentées à part, constitueront de simples repères quantitatifs ;

— des programmes pluriannuels et revisables permettront d'atteindre les objectifs ;

— la mise au point d'un modèle physico-financier fournira une représentation plus complète de l'économie faisant apparaître à la fois les liaisons entre la production, ses facteurs, les revenus et l'épargne des agents économiques ;

— cette formulation ouvre, en particulier, des perspectives nouvelles aux premiers essais du V^e Plan en matière de programmation en valeur.

Enfin, la nouvelle conception du Plan se traduira au niveau des activités productives et des fonctions collectives :

— les *activités productives* seront envisagées non plus branche par branche, mais d'une façon plus synthétique ;

— les *fonctions collectives* feront également l'objet d'une approche globale. La programmation des équipements publics devra s'insérer dans une politique plus vaste de développement des fonctions collectives.

2° LA NOUVELLE PROCÉDURE DE CONSULTATION

Le nouveau dispositif, est-il indiqué, sera plus léger quant au nombre et à la composition des Commissions.

La coordination et la synthèse des travaux seront améliorés par un renforcement des instances horizontales et le rôle prépondérant reconnu à la Commission de l'économie générale et du financement.

Différents niveaux de consultation sont prévus.

Les Commissions de modernisation.

Au nombre de 25, elles se situent au niveau des problèmes majeurs de développement. Elles comporteront trois catégories distinctes :

Les Commissions horizontales, qui devront définir une stratégie globale de développement et prévoir les conséquences de politiques alternatives portant sur les types de croissance et les modalités de développement.

Les Commissions de production, qui étudieront les conditions de développement du secteur concerné.

Les Commissions de fonctions collectives examineront les objectifs à atteindre et la politique qu'elles suggèrent, compte tenu des problèmes de financement.

Les Comités sectoriels.

Ils se situent au niveau d'une ou plusieurs branches d'activité, relèvent en général d'une ou deux commissions et doivent répondre, en priorité, aux questions posées par ces commissions.

Les Comités horizontaux.

Ils étudient les problèmes intéressant plusieurs commissions et remplissent une fonction de synthèse.

B. — Les observations de la commission.

Les observations présentées par votre Commission des Affaires économiques et du Plan ont essentiellement trait à la procédure d'examen des options par le Parlement. Compte tenu de l'expérience acquise lors de l'examen du V^e Plan et des remarques qui avaient alors été formulées par son rapporteur, M. Filippi, votre commission considère que c'est le débat sur les options qui est déterminant dans la mesure où il engage les choix politiques essentiels liés à la planification. L'examen du Plan proprement dit, que le Parlement ne peut que ratifier ou repousser globalement, n'est ensuite qu'une formalité qui ne permet pas, en fait, d'infléchir le projet qui lui est soumis. Pour que le débat sur les options ait toute sa portée, encore faudrait-il que le projet du Gouvernement en la matière puisse donner lieu à de véritables choix. Tel ne fut pas le cas pour le V^e Plan, une seule des hypothèses étant alors explicitée, celle qui avait la faveur du Gouvernement. Il était dès lors impossible d'envisager sérieusement les autres variantes et de mesurer leurs incidences.

Votre commission souhaite donc qu'à l'occasion de cette discussion budgétaire et alors qu'il en est encore temps, le Ministre chargé du Plan veuille bien exposer au Sénat comment il conçoit la présentation du projet gouvernemental sur les options et quelle procédure il envisage pour permettre au Parlement, après avoir pris connaissance de l'avis du Conseil économique et social, d'exercer une véritable option dont il devra être tenu compte pour l'établissement du Plan proprement dit. Si les errements antérieurs devaient se renouveler, la ratification du Plan par le Parlement risquerait de perdre pour une large part sa signification.

IV. — LES ORGANISMES RATTACHES AU COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN

On doit distinguer, d'une part les organismes dépendant directement du Commissariat général, d'autre part les organismes qu'il subventionne.

A. — Les organismes dépendant du Commissariat.

1° LES COMITÉS

Conformément aux recommandations du V^e Plan, trois comités avaient été constitués en mars 1966, l'un concernant le « Développement industriel », le deuxième « les Entreprises publiques » et le troisième « l'Administration ».

Les comités « Développement industriel » et « Administration » ayant achevé les études demandées par le Gouvernement, leur dissolution a été décidée. Il convient de souligner l'importance du rapport présenté par le Comité de développement industriel, publié récemment, qui trouvera son prolongement dans le VI^e Plan. Seul reste en activité le Comité des Entreprises publiques.

Le Comité des Entreprises publiques.

Il est chargé de suivre l'exécution du Plan dans le secteur public industriel et commercial et a notamment reçu pour mission d'élaborer toute mesure susceptible de favoriser l'amélioration des structures et des conditions de gestion des entreprises dont l'Etat est propriétaire ou actionnaire.

Un rapport a été publié en juillet 1968 (rapport Nora).

Le Gouvernement a marqué depuis, à plusieurs reprises, sa volonté d'accélérer l'examen des mesures qui lui ont été proposées, et a mis à l'étude de nouvelles dispositions en vue, notamment, de réformer les structures administratives et d'améliorer la gestion des entreprises publiques.

Certains de ces travaux ont déjà abouti : ils concernaient en particulier la S. N. C. F. D'autres vont aboutir dans les mois qui viennent au sujet de l'Electricité et du Gaz de France et de la Régie autonome des transports parisiens.

Dans sa déclaration devant le Parlement, le 16 septembre 1969, le Premier Ministre a annoncé en outre que « la contractualisation des rapports entre l'Etat et les entreprises publiques sera progressivement généralisée » ; c'est donc principalement à cette tâche que collaboreront, durant la préparation du VI^e Plan, les rapporteurs mis à la disposition du rapporteur général du Comité des Entreprises publiques.

Votre Commission des Affaires économiques veut espérer que ces travaux aboutiront à la profonde remise en ordre de la gestion des entreprises publiques qui s'impose de toute évidence.

2° LE CENTRE D'ÉTUDES DES REVENUS ET DES COUTS (C. E. R. C.)

Créé par décret du 18 avril 1966 et doté pour 1970 de 2.028.070 F, le Centre a pour rôle spécifique d'étudier le niveau et l'évolution des revenus, des coûts et des prix en vue d'une amélioration de l'information des instances politiques et des partenaires économiques et sociaux, ainsi que la mise en place d'une politique des revenus.

Dans ce cadre général, les études achevées ou en cours de réalisation au C. E. R. C. portent sur les questions suivantes :

— Analyse d'ensemble de l'évolution des prix, revenus et coûts de 1949 à 1968. Ces travaux ont été publiés par la revue du C. E. R. C. en 1969 ;

— Hiérarchie des salaires en France et à l'étranger ;

— Comparaison internationale des charges salariales des entreprises ;

— Liaison entre revenu et signes extérieurs de richesse ;

— Etude concrète du processus de contagion des hausses de salaires ;

- Relation entre dimension du marché et coûts de production ;
- Diagnostic de l'hôtellerie française ;
- Etudes méthodologiques sur la productivité ;
- Rapport sur la productivité de la S. N. C. F. ;
- Etudes de la productivité de l'Electricité et du Gaz de France ;
- Etude du coût de l'hospitalisation ;
- Enquête sur la perception des réalités économiques par le public.

Les Accords de participation.

Il convient également de noter que le C.E.R.C. est chargé de donner un avis préalable à l'homologation par arrêté interministériel des accords de participation dérogatoires au droit commun défini par l'Ordonnance du 17 août 1967, relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises. Les premiers dossiers ont été transmis au Centre par le Service de la participation placé sous l'autorité du Secrétaire d'Etat aux Affaires sociales. Dès le début de 1969, le Conseil du C.E.R.C., élargi pour l'examen des accords de participation par l'adjonction de deux représentants des employeurs et deux représentants des salariés a formulé ses premiers avis.

A la date du 1^{er} octobre 1969, 97 dossiers avaient été transmis au Centre. Parmi ces dossiers, 33 avaient fait l'objet d'un avis définitif du C.E.R.C., 3 avaient été retirés en cours d'examen, 16 étaient en cours d'instruction, 45 étaient en attente.

Le rythme des arrivées de dossiers tend à s'accélérer : en septembre, il n'était encore que de 25 par mois ; on attend quelque 500 dossiers d'ici à la fin du mois de décembre.

B. — Les organismes subventionnés par le Commissariat.

La Délégation à l'Informatique se trouvant désormais placée sous l'autorité du Ministre du Développement industriel et scientifique, seul le Centre national d'information pour la productivité des entreprises apparaît au titre des organismes subventionnés par le budget du Commissariat général.

3° LE CENTRE NATIONAL D'INFORMATION POUR LA PRODUCTIVITÉ DES ENTREPRISES

Placé sous la tutelle du Ministre chargé du Plan qui exerce celle-ci conjointement avec le Ministre de l'Economie et des Finances et le Ministre du Développement industriel, le Centre national d'information pour la productivité des entreprises (C.N.I.P.E.), association de la loi de 1901, est juridiquement autonome par rapport au Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité et ne figure donc pas dans les dotations budgétaires du Commissariat.

Néanmoins, ses liaisons avec cette administration demeurent étroites puisque la Direction du Centre est assurée par le Conseiller chargé de l'information pour la productivité des entreprises auprès du Commissaire général du Plan et qu'une subvention est allouée au Centre sur le budget du Commissariat. A ce titre, il nous a paru utile de faire le point de la mise en œuvre de cet organisme et de son programme d'action.

Ses statuts ayant été approuvés, après bien des retards rappelés ces dernières années par le rapporteur de votre commission, par décret du 21 décembre 1968, le Conseil d'administration a été installé en février 1969. Depuis lors, le Centre s'est employé :

1° A mettre au point avec les partenaires intéressés son « programme d'opération » 1969-1970 ;

2° A aménager ses rapports avec les anciens organismes de productivité pour tenir compte des orientations nouvelles assignées au C.N.I.P.E. et des moyens mis à sa disposition : toutes les subventions de fonctionnement antérieurement accordées à des organismes extérieurs (centres professionnels et régionaux de productivité, et organisations syndicales notamment) ont été progressivement arrêtées, en vue d'y substituer, à compter du 1^{er} juillet, avec un certain nombre de ces anciens partenaires et quelques nouveaux, des contrats de coopération portant sur des actions rigoureusement définies dans leur objet, leurs délais et leurs possibilités d'évaluation ;

3° A achever un certain nombre d'actions engagées par l'ancien Service de la Productivité du Plan ;

4° A préparer, amorcer ou engager plusieurs des actions prévues dans son nouveau programme, en procédant, pour les éclairer, à divers travaux préalables.

A ce jour, l'activité du Centre est engagée ou en voie de l'être dans trois directions. Elle vise dans tous les cas, à partir d'expériences menées au plan national ou régional avec des groupes d'entreprises volontaires et l'appoint de consultants extérieurs, à mettre au point des méthodes simples et susceptibles de généralisation en vue d'accroître l'efficacité de la gestion des entreprises par une meilleure adéquation et diffusion de l'information économique :

1. — Un premier groupe d'actions tend à stimuler le développement des entreprises en modifiant leur comportement vis-à-vis de leurs agents internes et de leur environnement ;

2. — Un second a pour objet de mieux adapter l'information économique et statistique aux besoins pratiques de la gestion, ainsi que les instruments techniques de traitement de l'information en vue de favoriser son assimilation par les dirigeants et le personnel des entreprises ;

3. — Le troisième vise enfin à améliorer les rapports entre l'entreprise et son milieu institutionnel en s'efforçant notamment à rendre plus efficaces les réseaux, les supports et les langages pour la diffusion de l'information économique.

CONCLUSION

C'est, en définitive, sur l'exécution du V^e Plan et la préparation du VI^e que portent les principales observations de la Commission des Affaires économiques et du Plan à l'occasion de l'examen du budget du Commissariat général.

En ce qui concerne l'exécution du V^e Plan, affectée par la rupture des grands équilibres à partir de 1968, le fait majeur qui doit retenir l'attention réside dans les retards importants enregistrés dans l'exécution des équipements collectifs programmés par le Plan. Ces programmes, s'ils traduisaient la nécessité d'un effort accru de la collectivité pour ses équipements publics, demeuraient cependant modestes eu égard à l'ampleur et à l'urgence des besoins. Cependant, malgré la participation croissante des collectivités locales, le budget de l'Etat s'est révélé incapable d'assumer les charges qui lui incombaient. Il paraît essentiel d'éviter le retour d'une telle situation au cours des années qui viennent et de permettre à la collectivité nationale de faire face à ses obligations les plus impérieuses. Des choix difficiles s'imposeront qui exigeront, sans doute, de profondes modifications dans la structure des dépenses publiques et l'élimination de certaines dépenses, en forte croissance au cours des dernières années, qui sont trop souvent liées à la prolifération des activités de l'Etat, au soutien d'activités devenues non rentables et à des opérations de prestige dépassant les capacités de la nation. Il s'agit là d'un problème majeur auquel sont confrontées toutes les nations industrielles modernes et qui devra être placé au premier rang des grandes options du prochain Plan. Encore conviendrait-il à cet effet que l'on renonce à considérer certaines dépenses comme « exogènes », c'est-à-dire en dehors des choix à effectuer, comme ce fut le cas lors de l'établissement du V^e Plan.

Notre seconde observation a trait à la procédure d'examen des options du VI^e Plan par le Parlement. Cette discussion, qui devrait intervenir lors de la prochaine session, nous paraît déter-

minante dans la mesure où elle engage les choix politiques essentiels liés à la planification. Ceci implique que le projet de loi sur les options soit établi de telle sorte qu'il donne lieu à des choix effectifs quant aux orientations à moyen terme de notre politique économique et sociale. Il importe, à cet égard, que le rapport sur les options ne se borne pas à expliciter la seule hypothèse de développement qui a la faveur du Gouvernement, comme ce fut le cas lors des options du V^e Plan. Votre commission souhaite donc que le Ministre chargé du Plan veuille bien, à l'occasion de ce débat budgétaire, préciser la position du Gouvernement.

*
* *

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 1970, adoptées par l'Assemblée Nationale, concernant le Commissariat général du Plan d'Équipement et de la Productivité.