

N° 90

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1977.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1978, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME X

PLAN

Par M. Marcel LUCOTTE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Robert Laucournet, Bernard Legrand, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, Jacques Eberhard, André Barroux, secrétaires ; Octave Bajeux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Raymond Bouvier, Jacques Braconnier, Marcel Bregegère, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Fernand Chatelain, Auguste Chupin, Jean Colin, Jacques Coudert, Raymond Courrière, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, François Dubanchet, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Pierre Gaudin, Leon-Jean Grégory, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Léandre Létouquart, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Daniel Millaud, Paul Mistral, Jacques Mossion, Jean Natali, Pierre Noé, Henri Olivier, Louis Orvoen, Bernard Parmantier, Bernard Pellarin, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice Prevoteau, Jean Proriot, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Roger Rinchet, Jules Roujon, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vadepied, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 3120 et annexes, 3131 (tomes I à III et annexe 38), 3152 (tome XVIII) et in-8° 770.

Sénat : 87 et 88 (tomes I, II et III, annexe 29) (1977-1978).

Loi de finances. — Premier Ministre (Services) - Plan - Commerce extérieur - Emploi - Prix - Recens - Aménagement du territoire - Régions - Programmes d'action prioritaire (P. A. P.) - Education - Culture - Médecine préventive - Action sociale.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
I. — La réalisation des grands équilibres s'avère encore plus difficile que prévue :	
A. — L'équilibre extérieur	5
B. — L'équilibre de l'emploi.....	6
C. — L'équilibre des prix et des revenus.....	7
D. — Les équilibres financiers.....	8
II. — L'orientation de la croissance demeure timide :	
A. — La réduction des inégalités.....	11
B. — Le cadre de vie et l'aménagement du territoire.....	13
III. — Les programmes prioritaires :	
A. — Les programmes d'action prioritaires d'initiative régionale ou locale	15
B. — Les programmes d'action prioritaires nationaux.....	19
Examen en commission	23

Mesdames, Messieurs,

Le VII^e Plan a été mis en œuvre dans un contexte peu favorable, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur. Pour les deux premières années d'exécution du Plan, la réalité n'a pas été conforme aux hypothèses retenues comme schéma d'évolution de l'environnement international. Si la prévision d'une croissance du produit intérieur brut de 4,2 % par an chez nos partenaires commerciaux a été atteinte, voire dépassée en 1976, les résultats attendus pour l'année 1977 sont beaucoup plus médiocres : environ 3,1 %. De plus, chez certains de nos partenaires, une situation de déséquilibre profond persiste et le rythme d'inflation demeure soutenu, tel est le cas en Italie et au Royaume-Uni. Dans la plupart des pays, les perspectives de croissance sont modérées.

Cependant, les prévisions de développement du commerce international ont été à ce jour respectées, le taux moyen de croissance du commerce mondial pour les deux premières années d'exécution du Plan étant d'environ 8 % l'an. L'année 1976 a été marquée par une forte augmentation du volume des échanges mondiaux (11 %) consécutive notamment à une reconstitution des stocks, le mouvement s'étant ralenti en 1977. Néanmoins l'avenir est préoccupant en raison des déséquilibres importants qui affectent les balances des paiements de bon nombre de pays : déficit des pays de l'Est, excédent des pays membres de l'O. P. E. P. En raison du poids de leur dette extérieure, quelques pays, en particulier les pays de l'Est et certains pays en voie de développement, seront peut-être obligés de limiter leurs importations. Le rapport d'exécution du VII^e Plan annexé au projet de loi de finances pour 1978 insiste sur le fait que « les déséquilibres existant entre les grandes zones économiques mondiales ne semblent pas en voie de résorption ».

Cet environnement n'a pas permis d'atteindre le taux de croissance élevé de l'économie française considéré comme indispensable à la réalisation des objectifs du Plan. En effet, la production intérieure brute n'a progressé que de 4,7 % en 1976, au lieu de 5,5 à 6 %, la production industrielle ayant augmenté de 5,9 % pour la même année. On estime qu'en 1977 la production intérieure brute

devrait augmenter d'environ 3 %. En ce qui concerne les emplois de la P. I. B., on note que, pour l'instant, les résultats sont conformes aux prévisions pour la consommation des ménages : + 5 % en 1976, probablement + 3 % en 1977, et que la croissance a été soutenue principalement par les investissements des entreprises publiques de l'Etat — notamment dans les domaines des télécommunications et de l'énergie — et des collectivités locales et par les exportations, celles-ci ayant progressé de 9,4 % en 1976 et 7,8 % en 1977. En revanche, l'évolution de l'investissement productif est beaucoup plus défavorable ; pour l'année 1976, le taux d'investissement productif est d'environ 16,5 % de la P. I. B., soit moins qu'en 1975, alors que le VII^e Plan prévoit pour 1980 un taux de 18 à 19 %. De même, l'investissement en logements demeure médiocre.

Dans un environnement international défavorable, avec un taux de croissance inférieur aux prévisions, la réalisation des objectifs définis par le Plan apparaît exceptionnellement difficile, tant au niveau des grands équilibres que de l'orientation de la croissance ou de l'exécution des programmes prioritaires.

I. — LA REALISATION DES GRANDS EQUILIBRES S'AVERE ENCORE PLUS DIFFICILE QUE PREVU

A. — L'équilibre extérieur.

Malgré certaines améliorations depuis 1976, le commerce extérieur n'a pas joué le rôle qui lui était imparti par le Plan pour atteindre l'équilibre de la balance des paiements.

L'agriculture qui devrait dégager en 1980 un excédent de 20 milliards de francs dans les échanges agro-alimentaires a connu une *défaillance conjoncturelle*, conséquence de la sécheresse exceptionnelle de l'été 1976. Pour cet exercice, c'est un déficit de 1 milliard de francs, au lieu des soldes excédentaires de 6 milliards de francs en 1974 et 2 milliards de francs en 1975.

La perte infligée ainsi à la balance commerciale est évaluée à 5 milliards de francs ; celle-là coïncidant avec un renchérissement du coût des importations de matières premières agricoles. Mais à cette situation accidentelle, s'ajoutent des problèmes structurels qui ne laissent guère augurer une évolution favorable. En effet, on constate que les mécanismes du Marché commun agricole et les progrès de l'agriculture dans les pays membres de la C. E. E. limitent les possibilités de manœuvre de l'agriculture française qui, par ailleurs, ne parvient pas à mettre en place des industries alimentaires correspondant à son potentiel de production.

La contrainte énergétique pèse toujours sur la balance extérieure française malgré les économies d'énergie, l'amélioration des termes de l'échange et l'augmentation des exportations des autres biens et services. On estime, que par rapport à la tendance enregistrée avant la crise, une économie d'environ 12 M. t. E. P. a été réalisée.

Malgré un allègement relatif du poids des importations de pétrole non couvertes par les échanges courants (2,7 % du produit intérieur brut en 1974, 1 % en moyenne en 1975 et 1976), le coût total des achats de pétrole est de 50 milliards de francs pour 1976 et atteindra probablement 53 milliards de francs pour 1977. La contrainte énergétique demeure donc très forte dans la balance des

échanges extérieurs, ceci d'autant plus qu'on a assisté à un certain ralentissement de la mise en œuvre du programme nucléaire et que, en 1976, la production hydro-électrique a été relativement faible en raison de la sécheresse.

Les efforts de recherche dans le domaine des énergies nouvelles n'ont pas encore provoqué de modifications notables au plan de la consommation énergétique nationale. En ce qui concerne les échanges des autres biens et services, la situation française est variable. Pour les produits industriels, on enregistrait en 1976 un excédent de 23 milliards de francs environ, résultant partiellement de l'amélioration des termes de l'échange. Cependant, les différents secteurs de production enregistrent des évolutions différentes. On doit noter la position favorable des échanges de biens d'équipement et d'automobiles liés partiellement aux contrats avec les pays de l'Est ou avec des pays en voie de développement. Cependant, certains secteurs traversent une crise particulièrement grave. C'est le cas pour la construction navale qui subit de plein fouet la concurrence japonaise, et pour la sidérurgie, en faveur de laquelle un plan de sauvetage a dû être mis en place.

Pour les *biens de consommation*, les produits français sont dans une situation moins favorable en raison de l'importation en provenance des pays du Tiers Monde de produits moins cher. Cette dernière évolution, parfois spectaculaire dans certains secteurs, suscite des réactions de protectionnisme, mais il ne faudrait pas céder à cette tentation. En effet, la place des produits importés sur le marché français ne doit pas être exagérée ; elle est la suite logique de l'effort de développement des capacités de production dans les pays neufs.

Enfin, *la fermeture des frontières risquerait d'avoir sur l'économie française des effets beaucoup plus néfastes que les importations « sauvages »*. Nos partenaires commerciaux réagiraient certainement vivement à des mesures entravant le commerce international.

Malgré certains points favorables, l'équilibre du commerce extérieur n'est pas encore réalisé : le taux de couverture s'établissait seulement à 93,6 % et 98,2 % en août et septembre 1977, après que pour l'année 1976 on eut enregistré un déficit de 20 milliards de francs environ.

Si l'on exclut « l'accident » agricole, il n'en demeure pas moins que des obstacles à la réalisation de l'équilibre extérieur demeurent.

B. — L'équilibre de l'emploi n'est pas atteint.

On constate la permanence d'un chômage important. Au cours de l'année 1976, on a enregistré la création nette de 160 000 emplois, soit une augmentation de 1,8 %, ce qui a permis de stabiliser les demandes d'emploi, sans pour autant réduire sensiblement le niveau du chômage.

L'emploi a diminué dans l'agriculture, alors que des augmentations ont affecté les secteurs des transports, des services et des commerces, de l'industrie, du bâtiment et des travaux publics ainsi que les emplois hors secteurs.

Une analyse plus fine fait apparaître une augmentation des effectifs pour l'automobile, la construction électrique et électronique, la première transformation des métaux alors que, dans la chimie, les effectifs sont stables et qu'ils diminuent dans le secteur de la construction mécanique. Pour l'année 1976, on a recensé 27 000 emplois industriels nouveaux.

La situation de l'emploi cependant demeure très préoccupante. On comptait en effet, à la fin de 1976, 930 000 demandes d'emploi non satisfaites, alors que le chiffre n'était que de 913 000 à la fin de l'année 1975 — ces chiffres étant corrigés des variations saisonnières. En juillet 1977, on recensait 1 180 000 demandes d'emploi non satisfaites, en septembre 1977, à 1 159 000 (données corrigées), et le B. I. T. évaluait le nombre des chômeurs en mars 1977 à 1 185 000, c'est-à-dire 4,9 % de la population active.

On note une légère diminution du nombre des offres d'emploi non satisfaites en juillet 1977, par rapport au début de l'année et à l'exercice 1976. Cependant, les chiffres enregistrés aux mois d'août et de septembre mettaient en évidence une nouvelle augmentation : 108 400 et 123 000 (données corrigées). Il existe donc encore une inadéquation entre offres et demandes d'emploi, mais il est bien évident que, même si toutes les offres d'emploi étaient satisfaites, le nombre des demandeurs resterait important.

Les problèmes structurels du chômage se perpétuent, à savoir : un grand nombre de jeunes et une forte proportion de femmes.

On doit noter qu'en 1975, sur 670 000 jeunes ayant terminé leurs études scolaires, 440 000 ont été inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi pour rechercher un premier emploi.

A fin août 1977, 42 % des demandes d'emploi non satisfaites émanaient de jeunes de moins de vingt-cinq ans, 16 % d'entre eux recherchant un premier emploi : les femmes appartenant à cette classe d'âge représentaient plus du quart de l'effectif total des demandeurs et les deux tiers des jeunes à la recherche d'un emploi. Ces données doivent être comparées aux effectifs de la population active : moins de 20 % de jeunes de moins de vingt-cinq ans, moins de 40 % de femmes, c'est-à-dire qu'environ le quart des demandeurs d'emploi est « recruté » dans une catégorie représentant moins de 10 % de la population active (les femmes de moins de vingt-cinq ans).

Autre phénomène inquiétant, la durée d'attente des demandeurs s'allonge — plus du tiers d'entre eux étaient inscrits depuis plus de six mois, en juin 1977 — en particulier pour les jeunes femmes. Le recours de plus en plus fréquent des entreprises aux contrats à durée déterminée ou aux missions d'intérim contribue à augmenter le nombre des salariés instables et, partant, celui des demandeurs d'emploi.

Des textes récents ont été adoptés pour tenter de pallier cette situation, en particulier pour décharger les entreprises de certaines charges financières lorsqu'elles emploient des jeunes.

Il semble que ces mesures spécifiques aient eu quelque efficacité — on parlait de 153 600 offres en septembre dernier — mais elles ne transformeront pas radicalement le marché de l'emploi qui apparaît perturbé de façon durable.

C. — L'équilibre des prix et des revenus.

Bien que ralentie, la hausse des prix demeure forte. On pense qu'elle s'établira pour 1977 à 9,3 %. La baisse de la T. V. A., les mesures de contrôle des prix n'ont pas eu tous les effets attendus. Les comportements de certains agents économiques dans le sens d'une anticipation à la hausse ont un effet non négligeable sur l'évolution des prix.

Ceci est particulièrement sensible dans le secteur de la distribution, notamment des produits alimentaires.

En revanche, les prix des produits industriels, malgré leur libération, ont augmenté beaucoup plus modérément. C'est un point positif mais insuffisant.

Il est encore trop tôt pour apprécier les effets du nouveau texte voté pour contrôler les ententes et réprimer les infractions à la concurrence.

Il semble que le Gouvernement ait pris conscience de la gravité du problème des prix ; un récent Conseil des Ministres ayant déterminé les modalités de l'intervention étatique pour limiter l'augmentation des prix de détail.

En ce qui concerne les revenus, ce sont principalement les revenus salariaux qui ont vu leur augmentation restreinte, le « Plan Barre » ayant fixé des normes de variation pour les hauts salaires ; et l'on sait d'ores et déjà que des mesures du même ordre seront appliquées en 1978. Compte tenu des effets mécaniques de l'augmentation des salaires sur les prix, l'effort entrepris en ce domaine doit être poursuivi.

En revanche pour les revenus non salariaux, la situation n'a guère évolué dans un sens favorable : ils sont généralement peu connus et leur évolution est mal contrôlée.

D. — Les équilibres financiers.

En ce qui concerne les finances publiques, ainsi que l'avait prévu le Plan, en période de croissance modérée, le poids des dépenses publiques a tendance à s'aggraver : il augmente plus vite que la production nationale et les recettes fiscales et parafiscales. Ce sont surtout les dépenses de transfert à la charge de l'Etat et les prestations sociales qui sont responsables de l'augmentation des charges. La part des prélèvements obligatoires est passée, par rapport au P.I.B., de 38 % en 1975 à 36,6 % en 1976 et 40,6 % en 1977.

Le déficit du budget de l'Etat a tendance à diminuer ; le solde d'exécution des lois de finances qui atteignait — 17,1 milliards de francs en 1976 pourrait être moins important en 1977 et devrait être limité à — 8,9 milliards de francs en 1978.

On constate cependant que l'équilibre de la Sécurité sociale a été préservé et que le besoin d'endettement des collectivités

locales a diminué ; on estime en effet qu'il devrait rester stable en francs courants en 1977, par rapport à 1976, après avoir augmenté de 14,2 % de 1975 à 1976.

On a donc assisté pour les deux premières années du Plan à une évolution vers un rétablissement de l'équilibre des comptes publics. Ceci a provoqué une diminution des besoins monétaires du Trésor public et favorisé la mise en place d'une politique monétaire efficace.

Pour réagir contre les tendances inflationnistes de notre économie, le Gouvernement a mis en place un contrôle de la masse monétaire qui n'a progressé que de 12,8 % en 1976, au lieu de 18,1 en 1974 et 15,9 en 1975.

La norme de 12,5 % arrêtée pour 1977 concorde avec les recommandations du Plan concernant l'évolution de la P. I. B. Cette politique a été mise en œuvre grâce à l'application d'un encadrement du crédit. En effet, les crédits bancaires devraient être limités, pour l'année 1977, à 13,8 %, au lieu de 15,7 % en 1976. Simultanément, c'est une politique de taux d'intérêt élevés qui a été appliquée, un certain nombre d'entreprises nationales ayant recherché des financements nouveaux à l'étranger, ce qui a contribué à alléger le marché financier interne, et à respecter les normes d'augmentation des crédits bancaires.

En ce qui concerne l'épargne des ménages, on constate que le taux d'épargne est en diminution depuis 1975, mais le taux prévu pour 1977, de 16,5 %, ne semble pas inquiétant. Par contre, on doit toujours noter la préférence pour l'épargne liquide, alors que le Plan avait défini comme objectif une orientation privilégiée de l'épargne des ménages vers les placements longs et l'investissement productif.

∴

Il apparait nettement que la réalisation des grands équilibres sera beaucoup plus difficile que le Plan ne le prévoyait : les deux premières années étaient pourtant considérées comme particulièrement décisives : « Un essoufflement de la reprise ou une relance de l'inflation nous empêcherait d'atteindre nos objectifs ». Telle était l'appréciation des auteurs du Plan approuvé par le Parlement. Or, la maîtrise de l'inflation n'est pas complètement réalisée, et que la phase de consolidation des années 1976-1977 se prolongera au-delà du terme prévu par le Plan. Dans ces conditions, il est très difficile d'orienter la croissance.

II. — L'ORIENTATION DE LA CROISSANCE RESTE TIMIDE

Au cours des débats qui ont précédé l'adoption du VII^e Plan par le Parlement, « la nouvelle croissance » avait retenu l'attention de bon nombre de nos collègues et de nombreux Français. Aujourd'hui, la crise économique rend particulièrement difficile cette réorientation qui demeure pourtant un point fondamental pour le développement économique de notre pays et la vie de ses citoyens.

A. — La réduction des inégalités.

L'évolution des revenus retiendra particulièrement notre attention. Le Plan avait prévu des *analyses systématiques de la formation des revenus non salariaux*. Celles-ci doivent être menées en priorité par le C. E. R. C. (Centre d'études des revenus et des coûts). On est étonné que cet organisme reste doté de moyens aussi limités : certes, on constate une augmentation substantielle des moyens en personnel, mais on a estimé possible d'économiser 91 000 F sur les crédits affectés aux travaux et enquêtes et les dotations proposées pour le matériel et le fonctionnement des services augmentent très peu. Ceci est d'autant plus surprenant que l'on a prévu une publication systématique des rapports du C. E. R. C. : pour l'instant, seuls « les documents » font l'objet de publications épisodiques.

Cet organisme indépendant devrait être doté de moyens beaucoup plus importants si l'on veut qu'il puisse réellement exécuter la tâche qui lui a été dévolue.

Au terme de la deuxième année d'exécution du Plan, *aucun travail n'a été mené par les Ministères pour étudier l'évolution des revenus non salariaux*, recueillir l'avis des professions concernées et prendre ou proposer des mesures appropriées. Le Plan avait prévu que ces études et actions devaient être coordonnées par le Commissariat général du Plan qui aurait dû adresser périodiquement un compte rendu au Conseil central de planification. D'après les réponses qui nous ont été communiquées par le Commissariat, rien n'a été fait en ce domaine.

En ce qui concerne la connaissance des revenus salariaux, il semble qu'on ait entrepris une *analyse systématique des conventions collectives*, mais le débat reste entièrement ouvert quant à la méthode la plus appropriée pour faire évoluer les structures actuelles, certains étant partisans du maintien de la politique contractuelle pure et simple, d'autres souhaitant que des recommandations de caractère plus ou moins normatifs soient adressées aux partenaires sociaux pour la négociation des rémunérations.

Si l'on a institué un certain contrôle de l'évolution des salaires, on a, jusqu'à ce jour, négligé les importants travaux d'analyse de la formation et de la structure des revenus salariaux et non salariaux qui étaient inscrits dans le Plan et qui devraient contribuer à réduire les inégalités. Rappelons au passage que la connaissance des revenus conditionne notamment la mise en œuvre de « l'alignement social et fiscal » des commerçants et artisans en application de l'orientation du commerce et de l'artisanat.

Dans le domaine des transferts sociaux, on doit noter des points positifs. Déjà, en 1976, a été instituée l'allocation de parents isolés. Il y a quelques mois, nous avons adopté le texte créant le complément familial ; celui-ci constitue un progrès dans le sens de la définition d'une nouvelle politique familiale, mais il ne peut avoir qu'un effet limité sur le revenu des familles. Dans d'autres secteurs, on enregistre des retards, par exemple pour les textes d'application de la loi concernant les handicapés.

Un aspect des objectifs du Plan n'a pas encore été mis en œuvre : il s'agit de l'amélioration des conditions de vie des plus défavorisés ; on a encore peu d'informations sur ces problèmes et sur tout ce qui concerne le « quart monde ».

Nous n'avons pas voulu ici présenter un catalogue exhaustif, mais simplement noter quelques-uns des points qui nous semblent les plus importants.

Votre commission insiste sur la nécessité de mener simultanément une politique de réduction des inégalités et une politique de lutte contre la crise économique. Il faut être conscient du fait que les inégalités peuvent être indirectement un facteur d'inflation ; elles doivent donc être combattues au même titre que les autres manifestations de ce « fléau ».

B. — Le cadre de vie et l'aménagement du territoire.

Il est encore trop tôt pour apprécier les effets de la loi foncière, de la réforme du Code de l'urbanisme et de la loi relative à l'architecture sur la transformation du cadre de vie, notamment dans les zones urbaines. Il en est de même, dans le domaine du logement, à la suite de l'institution de l'aide personnalisée au logement. Cependant, la diminution de l'investissement dans ce secteur est inquiétante. D'autre part, il nous paraît urgent qu'interviennent les réformes de structure prévues dans le domaine de la construction et de la restauration de l'habitat ancien ; on constate en effet que cette branche industrielle est en difficulté et qu'elle s'adapte lentement à l'évolution économique, ce qui entrave la réalisation des objectifs fixés en matière de rénovation du parc immobilier ancien.

En ce qui concerne l'aménagement du territoire, le scénario qui avait été élaboré, il y a quelques années, par la D. A. T. A. R. ne s'est pas réalisé. Les régions pour lesquelles était prévue une évolution très défavorable sont dans une situation moins critique que prévu, mais d'autres régions connaissent des moments beaucoup plus difficiles. La répartition du développement économique n'a donc pas été exactement conforme aux prévisions ; elle n'est pas satisfaisante pour autant. Certaines zones connaissent une dépression prolongée ; d'autres régions d'anciennes industries sont aujourd'hui touchées par la crise. La politique d'aménagement du territoire demeure donc plus que jamais à l'ordre du jour, tant pour éviter l'aggravation de la situation dans les zones menacées, que pour diffuser le développement dans les régions traditionnellement les plus défavorisées.

L'année 1977 a été marquée par un important discours du Président de la République concernant la politique d'aménagement du territoire. A cette occasion, celui-ci a précisé que la réduction de la croissance nationale doit être compensée par un redéploiement dans les zones prioritaires du point de vue de l'aménagement du territoire. Pour les activités tertiaires, la province doit participer plus étroitement à l'élaboration des décisions. En ce sens, une première liste de services de l'Administration susceptibles de s'installer hors de la capitale a été définie. Pour établir un meilleur équilibre entre la ville et les zones rurales, une modification du

régime des subventions de l'Etat aux grandes villes a été opérée. Enfin les préoccupations d'aménagement du territoire doivent être intégrées plus profondément dans les préoccupations de divers départements ministériels.

Bien que défini comme un objectif essentiel dans le VII^e Plan, l'aménagement du territoire a peu progressé au cours des deux dernières années. En effet, *on a plus souvent assisté à des interventions d'urgence, coup par coup, qu'à des opérations raisonnées ou à des décisions cohérentes.*

A cette occasion, nous tenons à souligner que les établissements publics régionaux devraient être associés plus étroitement à cette politique et qu'ils devraient également jouer un rôle dynamique dans le développement des régions, notamment grâce à des possibilités d'interventions directes en faveur de l'aménagement des structures industrielles.

Les résultats enregistrés à ce jour dans le domaine de l'aménagement du territoire montrent qu'il n'y a pas vraiment de fatalité, mais qu'il est très difficile de maîtriser la répartition géographique du développement.

Les objectifs définis par le VII^e Plan restent d'actualité, à défaut d'avoir une réalité.

En conclusion de ces observations, nous devons regretter que l'orientation qualitative de la croissance définie par le VII^e Plan ait été peu mise en pratique, malgré quelques actions.

III. — LES PROGRAMMES PRIORITAIRES

Les programmes d'action prioritaires ne sont pas l'essentiel du Plan ; ils ont pourtant une signification importante.

A. — Les programmes d'action prioritaires d'initiative régionale ou locale (P. A. P. I. R. L. ou P. A. P. I. L.).

Bien que l'enveloppe des P. A. P. I. R. ne représente que 10 % du montant global des crédits affectés aux programmes prioritaires par le VII^e Plan, c'est à ceux-ci que nous nous attacherons en priorité.

En effet, les P. A. P. I. R. avaient suscité de nombreux espoirs lors de la discussion du VII^e Plan ; malheureusement la mise en œuvre a été plutôt décevante. Les P. A. P. I. R. ont démarré difficilement. Actuellement, seuls 4,9 milliards de francs ont été affectés à des programmes d'initiative régionale sur un total prévu de 20 milliards de francs.

Certes, il y a des explications à cette lenteur : quelque deux cents projets avaient été élaborés par les organismes régionaux et locaux, et tous ne pouvaient recevoir l'approbation du Gouvernement, tant en raison de leur nature que de leur coût budgétaire ou de leur compatibilité avec les programmes nationaux.

La procédure de consultation, nouvelle, a été très longue. Néanmoins, il est regrettable qu'elle ait abouti à un résultat aussi limité, pour le moment du moins.

Au lieu d'une procédure unique que nous laissait espérer le Plan, ce sont des consultations successives qui ont été menées. En effet, après la phase de proposition des régions et celle d'approbation d'un certain nombre de programmes, de nouveau, les établissements publics régionaux (E. P. R.) délibèrent sur les propositions de contribution financière présentées par le Gouvernement, avant que soit arrêtée une deuxième liste de programmes d'initiative régionale ou locale. Dans ces conditions, on peut se demander

comment sera réalisée la cohérence entre ces P. A. P. I. R. ou P. A. P. I. L. non encore approuvés et les plans de développement et d'aménagement des régions, et quand sera décidée la « tranche » suivante.

Certes, les P. A. P. I. R. sont une nouveauté et ce procédé ne doit pas être condamné, mais il s'avère que sa mise en œuvre a été beaucoup plus longue et compliquée qu'on ne le pensait au départ.

De plus, on s'interroge parfois sur les critères de sélection appliqués aux propositions des régions : tel E. P. R. qui avait élaboré plusieurs propositions destinées à soutenir l'emploi a assisté à la transformation en P. A. P. I. R. d'un projet mineur.

Programmes d'action prioritaire d'initiative régionale.

Répartition des contributions financières de l'Etat par secteurs (chiffres provisoires).

MINISTERES	PREVISIONS 1976-1980.	CONTRIBU- TIONS en 1976.	CONTRIBU- TIONS en 1977.	TAUX d'exécution budgétaire fin 1977.
	(En millions de francs 1975.)			(En pour- centage.)
Education	744,600	104,117	127,106	31,1
Universités	6,200	0,0	1,000	16,1
Culture	11,420	1,100	3,300	38,5
Santé	142,870	1,372	18,116	13,6
Travail	24,700	0,0	6,662	27,0
Intérieur	625,790	84,076	79,329	26,1
Equipement - Transports	(2) 1 988,000	161,837	318,293	24,2
Agriculture	988,500	274,227	227,745	50,8
Environnement	85,280	5,420	14,750	23,7
Jeunesse et Sports	10,600	0,330	0,600	8,8
Industrie	5,270	0,0	0,0	0
Commerce et artisanat	2,130	0,0	0,750	35,2
Formation professionnelle	73,660	2,100	10,520	17,1
D. A. T. A. R.	(1) (2) 113,000	0,0	25,750	22,8
P. T. T.	1,000	0,154	0,172	32,6
Immigrés	80,000	2,800	9,100	14,9
Total général....	4 904,020	637,533	843,193	30,2

(1) Non compris : l'évaluation de la zone industrialo-portuaire du Verdon.

(2) Non compris : une partie de crédits de la Basse-Loire dont l'affectation est à préciser.

Source : Rapport d'exécution du VII^e Plan.

Programmes d'action prioritaire d'initiative régionale.

Répartition des contributions financières de l'Etat par régions (chiffres provisoires).

REGIONS	PREVISIONS 1976-1980.	CONTRIBUTION en 1976.	CONTRIBUTION en 1977.	TAUX d'exécution financière fin 1977.
	('En millions de francs 1975.)			('En pour- centage.)
1. Alsace	559,000	70,440	106,960	31,7
2. Aquitaine	312,320	75,229	59,970	42,6
3. Auvergne	60,680	13,730	8,840	37,2
4. Bourgogne	27,760	5,822	5,421	40,5
5. Bretagne	195,250	35,489	51,910	44,8
6. Centre	70,450	11,268	10,779	31,3
7. Champagne	150,700	8,849	8,707	10,3
8. Corse	17,180	3,279	5,924	53,6
9. Franche-Comté	44,000	6,370	9,820	36,8
10. Ile-de-France	723,600	77,807	105,102	25,3
11. Languedoc-Roussillon	241,450	49,275	43,432	38,4
12. Limousin	15,100	0	0,592	4,5
13. Lorraine	236,200	27,400	142,518	71,9
14. Midi-Pyrénées	41,300	2,360	3,775	14,9
15. Nord	429,900	47,100	43,953	21,2
16. Basse-Normandie	134,730	27,530	21,170	36,1
17. Haute-Normandie	84,210	3,345	7,967	13,4
18. Pays de la Loire	450,000	50,220	65,250	25,7
19. Picardie	217,900	4,110	12,840	7,8
20. Poitou-Charente	84,570	20,430	15,930	43,1
21. Provence-Côte d'Azur	462,020	60,251	61,761	27,1
22. Rhône-Alpes	571,700	41,225	47,529	23,0

Source : Rapport d'exécution du VII^e Plan.

B. — Les programmes d'action prioritaires nationaux (P. A. P.).

La totalisation des dotations affectées aux programmes prioritaires pour les trois premières années met en évidence un taux moyen d'exécution budgétaire de 54,2 % et de 52,6 % si l'on exclut le budget annexe des P. T. T. Les chiffres afférents à chacun des vingt-cinq programmes font apparaître dans la plupart des cas un retard, même si l'on prend comme référence une exécution exponentielle. Mais peut-on considérer que ces résultats fondés sur la sommation de crédits de paiement et d'autorisations de programme traduisent fidèlement la réalité ?

Trois programmes se détachent nettement au niveau de l'exécution : le désenclavement de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif central ; l'égalisation des chances par l'éducation et la culture ; la prévention et l'action sociale volontaire.

En revanche, on constate des taux d'exécution faible des programmes intéressant la liaison Mer du Nord—Méditerranée, les petites et moyennes entreprises et l'artisanat, la politique de la famille, la préservation du patrimoine national.

Même si les taux d'exécution ne sont en général pas très satisfaisants, les programmes prioritaires ont été plutôt bien dotés en 1976 et 1977 compte tenu de la conjoncture : ils ont eu un effet bénéfique certain puisqu'ils ont contribué au redéploiement des dépenses publiques et à un effort de remise en cause des procédures habituelles au sein des administrations.

Si l'exécution budgétaire peut être appréciée avec une précision certaine, il n'en va pas de même si l'on veut mesurer les effets des programmes prioritaires. En effet, un effort important a été fait pour définir les nouveaux indicateurs associés à l'exécution du Plan. Les indicateurs généraux permettront d'apprécier les variations de données mal prises en compte dans le système précédent. En revanche, les indicateurs concernant les programmes d'actions prioritaires sont plus incertains.

On peut s'interroger sur la fiabilité de certains d'entre eux. De plus, même lorsqu'ils sont définis précisément, le rapport d'exécution ne présente pas toujours d'estimations complètes permettant d'évaluer l'impact réel des actions entreprises.

Il faut rendre hommage au Commissariat général du Plan qui a effectué un travail considérable en ce domaine, mais la tâche est énorme et l'appareil statistique n'est pas encore bien adapté à des mesures qualitatives.

**Contribution de l'Etat à la réalisation
des programmes d'actions prioritaires en 1976, 1977 et 1978.**

PROGRAMMES D'ACTION prioritaires.	1976	1977	1978	DOTA- TIONS 1976 - 1977 : 1978 en francs 1975.	RAPPEL total VII ^e Plan en francs 1975.	TAUX d'exécution budgétaire.
	en francs 1976.	en francs 1977.	en francs 1978.			
	(En millions de francs.)					(En pour- centage.)
1. Production agricole.....	739	699	782	1 869	3 378	55,3
2. Construction.....	(1) 21	(1) 27	(1) 32	67	130	51,5
3. P. M. E., artisanat.....	71	129	172	306	816	37,5
4. Téléphone (P. T. T.).....	(18 700)	(24 800)	(25 749)	(57 884)	(104 400)	55,4
5. Désenclavement.....	898	1 665	1 731	3 561	5 790	61,5
6. Mer du Nord-Méditerranée.	157	179	165	421	1 550	27,2
7. D. O. M.....	174	225	296	578	1 339	43,1
8. Energie. Matières premières.	163	361	418	777	1 530	50,7
9. Exportation.....	596	814	990	1 927	3 780	50,9
10. Emploi. A. N. P. E.....	469	608	724	1 500	3 052	49,1
11. Formation des jeunes.....	164	480	541	973	1 153	84,3
12. Conditions de travail.....	406	483	564	1 213	2 861	42,4
Plus tri postal (P. T. T.).....	(627)	(850)	(873)	(1 964)	(3 330)	(58,9)
13. Inégalités.....	4 409	4 987	5 612	12 570	20 551	61,2
14. Famille.....	130	142	195	389	1 005	38,7
15. Personnes âgées.....	67	78	101	205	480	42,7
16. Prévention.....	805	956	1 167	2 444	4 000	61,1
17. Justice.....	159	186	212	467	837	55,7
18. Consommation.....	360	413	472	1 042	1 900	54,8
19. Hôpitaux.....	523	601	613	1 458	3 729	39,1
20. Sécurité routière.....	166	194	197	467	(2) 899	51,9
21. Ville.....	1 632	2 247	2 948	5 666	12 849	44,1
22. Patrimoine architectural.....	173	175	255	503	959	52,5
23. Zones rurales.....	554	724	821	1 751	2 925	59,8
24. Patrimoine naturel.....	294	332	399	857	2 208	38,8
25. Recherche.....	1 819	2 168	2 512	5 431	10 489	51,7
Total (hors P. T. T.).....	14 949	18 873	21 829	46 442	(2) 88 210	52,6
P. T. T.....	19 327	25 650	26 622	59 848	107 730	55,5
Total général.....	34 276	43 523	48 451	106 290	195 940	54,2

(1) Y compris les crédits correspondants dans l'enveloppe recherche, qui s'élèvent à 8 millions de francs en 1976, 9 millions de francs en 1977 et 11 millions de francs en 1978.

(2) Compte non tenu des crédits provenant du budget « Gendarmerie » (140 millions de francs) pour le programme « Sécurité routière » au cours du VII^e Plan.

Source : rapport d'exécution du VII^e Plan.

Contribution de l'Etat à la réalisation de l'ensemble des programmes prioritaires.

	EN FRANCS courants.			EN FRANCS constants 1975.			TOTAL VII Plan en francs 1975.	TAUX d'exé- cution budgé- taire
	1976	1977	1978	1976	1977	1978		
	«En millions de francs»							En pour- centage.
Dépenses ordinaires de per- sonnel	5 303	6 213	7 191	4 847	5 205	5 589		
Dépenses ordinaires hors personnel	3 112	4 378	4 993	2 845	3 668	3 881		
Au orisations de pro- gramme d'équipement....	6 564	8 282	9 645	5 973	6 939	7 496		
Total	14 949	18 873	21 829	13 665	15 812	16 966	88 210	52,6

Source : rapport d'exécution du VII^e Plan.

L'exécution du VII^e Plan se révèle donc particulièrement difficile, tant au niveau des objectifs généraux que pour réaliser les programmes prioritaires en raison notamment d'un taux de croissance faible et d'un environnement international peu favorable.

Dans ces conditions, le réexamen à mi-parcours prévu par le Plan sera plutôt vraisemblablement une révision du Plan qui pourrait même affecter, dit-on, les programmes d'action prioritaires.

Votre commission souhaiterait connaître plus précisément les intentions du Gouvernement et, au cas où une véritable révision serait envisagée, elle s'étonne que les crédits affectés au Commissariat général du Plan ne soient pas plus importants pour l'année 1978.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur, **M. Javelly** s'est inquiété de la diminution des dotations budgétaires affectées à l'électrification rurale, **M. Debesson** a estimé que les hypothèses du VII^e Plan étaient irréalistes, voire absurdes, et craint qu'il en soit de même lors de la révision du Plan. **M. Durieux** a évoqué les causes de la diminution de l'emploi dans l'agriculture : les prix des productions de base sont tels que les entreprises moyennes sont contraintes de diminuer leurs effectifs en personnel et leurs achats de machines agricoles ; la hausse des prix alimentaires n'est pas imputable aux agriculteurs auxquels, par contre, devraient être consenties quelques augmentations de prix à la production. **M. Pouille** a insisté sur les effets inflationnistes du coût très élevé du crédit qui conduit les industriels à décider des investissements indépendamment d'une programmation cohérente, en pariant sur une dépréciation du franc.

Répondant aux orateurs, **M. Lucotte** a estimé que la planification était indispensable, même s'il faut reviser les objectifs ; il a souhaité un développement des industries agro-alimentaires pour trouver de nouveaux débouchés aux produits agricoles français et contrebalancer la diminution de l'emploi agricole ; il s'est inquiété des effets du loyer de l'argent très élevé sur la situation financière des petites et moyennes entreprises.

Enfin, **M. Grimaldi** a rendu hommage à la qualité de l'exposé du rapporteur et a remercié celui-ci pour son effort de clarification. Regrettant l'absence d'un grand dessein politique dans le VII^e Plan, **M. Grimaldi** a indiqué que le groupe socialiste s'abstiendrait lors du vote des crédits concernant le Commissariat général du Plan.

..

Sous réserve des observations qui précèdent, votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'émettre un avis favorable aux dispositions concernant le Commissariat général du Plan dans le projet de loi de finances pour 1978.