

# SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1982

## AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur  
le projet de loi de finances pour 1983, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE  
NATIONALE

TOME XI

PLAN

Par M. Bernard BARBIER,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de MM. Michel Chauty, président ; Marcel Lucotte, Auguste Chupin, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, secrétaires ; Octave Bajeux, Bernard Barbier, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amédée Rouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Jean Chamant, William Chervy, Jean Colin, Henri Collard, Roland Courteau, Marcel Daunay, Bernard Desbrière, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Remi Herment, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), René Jager, Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kaus, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Léchenaault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Daniel Millaud, Louis Minetti, Jacques Mossion, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Marc Plantegenest, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Raymond Springard, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwicker.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7<sup>e</sup> légis.) 1063 et annexes 1163 (annexe 23), 1170 (tome IX), et In-8° 200.  
Sénat : 94 et 95 (annexe 20) (1982-1983).

Loi de Finances - Plan.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>I.- LES MOYENS DE LA NOUVELLE PLANIFICATION</b> .....	5
<b><i>A. Les moyens institutionnels</i></b> .....	5
1. La redistribution des tâches entre le Commissariat général du plan et la D.A.T.A.R. ....	5
2. Le renouvellement des instances dépendant du Commissariat général du plan .....	7
<b><i>B. Les moyens financiers</i></b> .....	11
1. Le Commissariat général du plan .....	11
2. Le Centre d'études des revenus et des coûts (C.E.R.C.) .....	12
3. Le Centre d'études prospectives et d'information internationales (C.E.P.I.I.) .....	13
4. Le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (C.R.E.D.O.C.) .....	14
5. Le Comité d'organisation des recherches appliquées pour le développement économique et social (C.O.R.D.E.S.) .....	14
6. Le Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquée à l'économie (CEPREMAP) .....	15

<b>II.- LE CONTEXTE DE LA PRÉPARATION DU IXe PLAN</b> .....	17
<b>A. Une situation économique dégradée</b> .....	17
1. Un environnement international déprimé .....	17
2. Une situation interne préoccupante .....	19
<b>B. La préparation du IXe Plan</b> .....	22
1. Le document d'orientation pour la préparation du IXe plan	22
2. La consultation des régions .....	24
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	27

MESDAMES, MESSIEURS,

La planification française est en pleine mutation. Avec la loi portant réforme de la planification, la loi du 2 mars 1982 et le projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les méthodes et le contenu du plan seront progressivement redéfinis. Pour marquer sa volonté de renforcer le rôle du plan, le gouvernement propose d'augmenter de 12,3% les moyens du commissariat général du plan, les crédits de paiement proposés pour cette institution en 1983 sont de 107,68 millions de francs. Il faut souligner le caractère théorique de cette comparaison, l'arrêté ministériel du 18 octobre 1982 ayant annulé 3,17 millions de francs d'autorisations de programme et 1,75 million de francs de crédits de paiement pour 1982. On doit d'autre part préciser que ces chiffres ne traduisent qu'imparfaitement l'effort consenti en faveur de la planification, compte tenu de la redistribution des compétences entre le commissariat général du plan et la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (D.A.T.A.R.).

Après avoir évoqué les moyens du commissariat général du plan, votre commission fera le point de la situation économique actuelle et des travaux préparatoires du futur IXe Plan.

## I.- LES MOYENS DE LA NOUVELLE PLANIFICATION

### A. LES MOYENS INSTITUTIONNELS

#### 1. La redistribution des tâches entre le commissariat général du plan et la D.A.T.A.R.

Dans le passé, le commissariat général du plan était la seule instance administrative habilitée à coordonner l'élaboration et la mise en oeuvre du plan. Le commissariat était chargé de veiller à l'harmonisation des programmations ministérielles à l'échelon national. Ses responsabilités avaient été renforcées par le VIIe Plan, en particulier dans le cadre des programmes prioritaires ; l'action du commissariat devait en effet favoriser un redéploiement des moyens au sein des budgets des différents ministères afin que les engagements pris dans les programmes d'action prioritaires soient tenus. Malgré les difficultés rencontrées dans cette entreprise, il faut saluer l'effort des services du commissariat pour accomplir cette tâche pendant la période 1976-1980.

Depuis 1962, année de la création du service régional et urbain, le commissariat général du plan a été le pilote de la régionalisation du plan selon des procédures qui ont évolué à chaque étape de la planification. On rappellera notamment que le commissariat a procédé à la consultation des établissements publics régionaux avant l'élaboration des textes soumis à l'approbation du Parlement, relatifs à l'orientation préliminaire du VIIe Plan, au VIIIe Plan et au plan intérimaire. En outre, une consultation de ce type avait été organisée pour la préparation du projet de VIIIe Plan, conformément à la loi portant approbation des principales options du VIIIe Plan. Ces consultations, restreintes ou élargies, ont fait l'objet de synthèses réalisées par le commissariat général du plan.

La loi portant réforme de la planification instaure une nouvelle procédure d'élaboration du plan qui formalise le rôle des régions : celles-ci sont représentées dans la commission nationale de planification et elles participent à la phase préliminaire par la présentation au gouvernement de leurs priorités de développement des activités productives et en émettant un avis sur le futur plan de la nation. La loi précise en effet que le document d'orientation soumis par le gouvernement à la commission nationale est établi après consultation des régions.

En ce qui concerne l'exécution du plan, le gouvernement a insisté sur l'importance qu'il attache aux futurs contrats de plan qui seront conclus entre l'Etat et les régions.

Dans la mise en oeuvre de ces nouvelles procédures, les fonctions décisives sont peu à peu transférées du commissariat général du plan à la DATAR. En effet, le compte rendu officiel du comité interministériel d'aménagement du territoire du 6 mai dernier précise que « le CIAT a approuvé un premier ensemble de programmes Etat-Régions » et indique la méthode retenue pour l'avenir : « L'Etat pourra conclure avec les régions ou d'autres collectivités des conventions sur le contenu et la mise en oeuvre de politiques déterminées. Elles seront signées par le président du conseil régional au nom de la région et par le préfet de région au nom de l'Etat.

« Toutefois, afin d'éviter qu'un foisonnement désordonné de relations directes entre les administrations centrales et les régions ne conduise à une pression excessive sur les budgets des collectivités locales, et à la recentralisation des décisions, le comité interministériel a adopté trois séries de mesures », parmi lesquelles on relève celle-ci : « Les ministères devront établir un recensement de tous les projets de convention qu'ils entendent entreprendre avec les régions en 1982 et 1983. Une synthèse en sera faite par le ministère du plan et de l'aménagement du territoire à l'attention du Premier Ministre ».

A l'évidence, cette tâche de coordination ainsi que la négociation des contrats de plan Etat-Régions incombera à la DATAR.

Par ailleurs, il est significatif de noter qu'un numéro spécial de « La lettre de la DATAR » d'août 1982 est consacré exclusivement à la nouvelle planification. La répartition des fonctions entre le commissariat général du plan et la DATAR est ainsi précisée.

Le commissariat général du plan est chargé de définir la méthodologie de la planification, d'effectuer des études à moyen terme sur l'impact spatial des politiques nationales ou communautaires. Le commissariat général au plan élabore aussi des documents de portée générale qui seront soumis au ministère du plan et de l'aménagement du territoire et au Parlement.

La DATAR a pour rôle de faciliter le dialogue Etat-Régions et l'intervention coordonnée des différents ministères. Elle assure l'information des régions sur les procédures et sur l'état d'avancement de la planification. La DATAR assure l'articulation des programmes régionaux avec les options nationales en coordonnant en particulier l'élaboration et l'exécution des contrats de plan Etat-Régions.

Enfin, première application concrète de ces nouvelles procédures, la synthèse de la consultation des régions a été assurée par la DATAR et présentée à la presse par le ministre d'Etat compétent accompagné du délégué à l'aménagement du territoire. Dans la mesure où la dimension régionale est présentée comme le fait majeur de la planification actuelle, une nouvelle répartition des compétences se profile, selon laquelle le commissariat général au plan serait investi d'une mission de réflexion théorique alors que la planification opérationnelle relèverait de la DATAR.

## **2. Le renouvellement des instances dépendant du commissariat général du plan**

En application du plan intérimaire approuvé par le Parlement en décembre 1981, des **groupes tripartites de stratégie industrielle comptant chacun 24 membres** ont été mis en place en juin dernier par le commissariat, le ministère de l'industrie et les autres ministères concernés. Ces groupes ont pour but de permettre une concertation des partenaires sociaux sur les orientations de la politique industrielle. Le gouvernement se propose ainsi de mettre en évidence des liens entre les difficultés actuelles du système productif et les problèmes du travail et des relations sociales au sein des entreprises. L'objectif est de recenser tous les facteurs d'ordre technique, financier, humain, organisationnel qui déterminent l'efficacité de notre appareil de production. Ces groupes doivent analyser les obstacles aux changements, les facteurs d'évolution, les expériences réussies et les échecs.

Les services du commissariat du plan et des différents ministères concernés sont à la disposition des groupes ; ceux-ci peuvent procéder à toutes les auditions qu'ils jugent utiles et se faire assister d'experts. Les centres de recherche et d'études en économie industrielle peuvent apporter leur concours aux travaux des groupes. Chaque groupe comporte un bureau tripartite ; il peut recourir au service d'une cellule d'animation pour l'organisation de ses travaux et l'exécution d'études ou de recherches.

Ces groupes travaillent par sessions d'une durée de deux mois au cours desquels un thème spécifique est traité afin d'aboutir à des conclusions et des recommandations précises.

Un groupe central a été mis en place pour veiller au bon fonctionnement des groupes ; il constitue une instance de recours en cas de difficulté ; il est composé des ministères du plan, de l'industrie et du travail ainsi que des représentants des grandes organisations patronales et syndicales.

Les résultats des travaux des groupes sont destinés à éclairer les conditions d'exécution du plan intérimaire et ils seront pris en compte par les différentes administrations participant à ces instances. Les conclusions et les recommandations des groupes seront également une contribution à la préparation du IXe Plan ; elles feront l'objet de synthèses dans des rapports intermédiaires ou un rapport final.

Actuellement, quatre groupes horizontaux ont été institués pour traiter les problèmes généraux qui conditionnent l'avenir de l'industrie française.

Le premier est compétent pour l'adaptation de l'industrie française aux nouvelles perspectives en matière d'énergie ; le second pour l'organisation du travail industriel (conditions de travail, productivité, qualité, durée, taux d'utilisation des équipements, etc.). Le troisième doit étudier les progrès de l'automatisation et de l'informatisation et les effets de celles-ci sur la compétitivité, l'emploi et les conditions de travail. Le quatrième se consacre à l'innovation, à la recherche industrielle et aux moyens de diffusion de ces dernières dans l'ensemble du tissu industriel (recherche, ingénierie, conseil, étude de marché).

Six groupes sectoriels ont été créés pour la chimie, les industries agro-alimentaires, la filière bois, la filière construction, les industries de biens de consommation (textile, habillement, électroménager, électronique grand public, cuir), et l'industrie des transports terrestres.



A la demande des partenaires sociaux, la création de deux groupes supplémentaires est prévue pour examiner le contexte international des stratégies industrielles et traiter des problèmes des industries mécaniques.

Comme dans le passé, des **groupes de réflexion à long terme ont été institués**. Le principe de mener des études prospectives dépassant largement le terme du prochain plan a été retenu lors de la préparation des plans précédents. Les études de ces groupes sont destinées à nourrir les travaux des commissions de préparation du plan.

Pour l'élaboration du IXe Plan, six groupes long terme ont été constitués en juillet dernier, le terme de leur réflexion est fixé à la fin de notre siècle. Les premiers résultats de leurs travaux ont été remis à la commission nationale de planification. Les compétences respectives de ces groupes sont les suivantes.

Le groupe « Stratégie internationale de la France » a pour mission d'explorer les perspectives d'évolution à long terme des grandes aires géopolitiques (OCDE, Est, Tiers- Monde) et de la Communauté économique européenne. Il doit étudier les problèmes et les tensions majeurs susceptibles de compromettre le développement et la sécurité du monde, et indiquer les enseignements qu'il convient d'en tirer pour la définition d'une stratégie internationale globale de la France au cours des prochaines années.

Le groupe « Modes de vie des Français » doit faire le point des connaissances et des lacunes existant en ce domaine, (comportements démographiques, consommations marchandes et non marchandes, budget-temps, perceptions et valeurs), et identifier les facteurs d'inertie ou de changement qui influenceront sur la structure des modes de vie pendant les vingt prochaines années. Il devra dégager les incidences que cette dynamique à long terme peut avoir sur certaines orientations majeures du IXe Plan, telles que la maîtrise de la demande d'Etat, le développement du « temps choisi » ou la réduction de la dépendance extérieure.

Le groupe « Développement culturel » est chargé de dresser un bilan de l'action culturelle des vingt dernières années et d'analyser les facteurs de changement (évolution des perceptions, aspirations et modes de vie, réduction du temps de travail, évolution technologique), de pro-

poser des moyens permettant d'élargir le champ culturel à de nouvelles dimensions et de maîtriser les impacts culturels des techniques nouvelles de traitement de l'information et de communication audiovisuelle.

Le groupe « Agriculture » doit mettre en évidence les tendances à long terme de l'évolution de l'agriculture française, en particulier l'offre et la demande futures de produits agricoles et alimentaires sur les marchés mondiaux, les transformations de la population active agricole et de la structure des exploitations, les incidences des technologies nouvelles et les problèmes de financement des exploitations ainsi que le rôle de l'agriculture dans les zones rurales.

Le groupe « Energie » est chargé d'étudier les facteurs déterminant la demande d'énergie, en prenant en compte les mutations de structure des activités productives, l'évolution à long terme des modes de vie des ménages (en particulier l'utilisation du temps et le type d'habitat) et les nouveaux modes de transport de personnes et de marchandises.

Le groupe « Protection sociale » examine les liens entre la protection sociale et le système productif et étudie l'évolution des rapports entre protection sociale et modes de vie des ménages en menant une réflexion sur les finalités de l'Etat-providence et sur l'apparition de besoins issus de nouvelles formes d'insécurité ou du changement des moeurs.

Le troisième type d'instance dépendant du commissariat général au plan est la **commission nationale de planification** créée par la loi du 29 juillet 1982. Le décret du 26 août 1982 a précisé la composition de cette commission : outre le ministre chargé du plan et les présidents de région, membres de droit, elle comprend 25 représentants des organisations syndicales ou professionnelles les plus représentatives au niveau national dont 8 représentants de la direction des établissements et entreprises du secteur public industriel et bancaire, 7 représentants des mouvements associatifs et culturels représentatifs au niveau national dont un représentant des associations familiales, 4 représentants du secteur coopératif et mutualiste, 8 personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences particulières dans le domaine de la planification, le président de la commission spéciale du plan du Conseil économique et social et un membre de cette commission.

Les représentants des organisations syndicales et professionnelles sont nommés par arrêté du ministre sur proposition de ces organisations. La durée du mandat des membres nommés est de cinq ans.

Cette commission se réunit au moins deux fois par an. Elle est maîtresse de son ordre du jour ainsi que l'a souligné en septembre dernier le ministre d'Etat lors de l'installation de la commission chargée de préparer le IXe Plan.

Bien que cette commission nationale soit l'institution la plus importante parmi les trois catégories d'instances constituées auprès du commissariat général au plan, votre commission ne rappellera pas son rôle dans la préparation de la première et de la deuxième loi de plan, ce sujet ayant fait l'objet d'un long débat au Parlement en juillet dernier.

## **B. LES MOYENS FINANCIERS**

Globalement, les dépenses ordinaires passent de 82,84 millions de francs en 1982 à 94,18 millions de francs en 1983, soit + 13,7%. Les autorisations de programme affectées aux subventions d'investissement passent de 15,7 millions de francs à 20 millions de francs. Au regard des ambitions affichées, les moyens sont relativement modestes et les progressions proposées sont nettement inférieures à celles enregistrées en 1982 par rapport à l'exercice précédent.

### **1°) Le Commissariat général du Plan**

En ce qui concerne cette institution, on relève une mesure nouvelle de 1,6 millions de francs destinée au renforcement des crédits de fonctionnement pour la préparation du IXe Plan. Ces dotations sont principalement destinées à financer les indemnités des membres des groupes et des commissions du plan et les frais de déplacement résultant de la nouvelle procédure de planification décentralisée.

Pour les personnels, on note la titularisation de 39 agents conformément au plan de titularisation engagé au cours des exercices précédents. Ces titularisations s'effectuent par transformation d'emplois pour 30 contractuels – dont les emplois sont supprimés – et par déblocage de 9 emplois au chapitre des rémunérations principales et transfert de crédits inscrits dans d'autres chapitres destinés aux rémunérations.

Votre commission s'étonne de la diminution des crédits affectés à la réalisation et à la diffusion des travaux du commissariat ; certes, la dotation du chapitre correspondant avait augmenté en 1982 et les suppressions de crédits proposées affectent des crédits non reconductibles ouverts en 1982. Votre commission s'interroge cependant sur l'opportunité d'une telle diminution, les mesures nouvelles proposées (+ 508 000 F.) ne compensant pas la réduction des mesures acquises (- 1 million de francs).

Enfin, il convient de noter la majoration importante des crédits affectés à des subventions pour l'information économique (+ 1 million de francs) : il s'agit ainsi de financer pour chaque centrale syndicale la rémunération d'une personne chargée de suivre la préparation et l'exécution du plan.

Globalement, 53,8 millions de francs sont demandés pour le Commissariat général du Plan pour 1983, au lieu de 47,3 millions de francs en 1982.

## **2. Le Centre d'études des revenus et des coûts (C.E.R.C.)**

Organisme d'études de grande fragilité, le C.E.R.C. apporte un concours précieux aux travaux du plan.

En ce qui concerne les personnels, on note la titularisation de neuf agents de catégories C et D, par transformation d'emplois suivant le plan de titularisation déjà mis en oeuvre. Globalement, le budget du C.E.R.C. passe de 12,9 millions de francs en 1982 à 14,3 millions de francs en 1983, soit une augmentation de + 10,3%.

Au cours du premier semestre de 1982, les activités du C.E.R.C. ont été les suivantes.

Il a mis en chantier deux études nouvelles demandées par le gouvernement au cours du quatrième trimestre de 1981 : une analyse comparée des divers régimes de sécurité sociale et un examen de l'évolution des diverses catégories de revenus au cours de la période récente.

Il a d'autre part poursuivi l'élaboration de deux études commencées en 1981 sur les conséquences du décès du chef de famille sur les ressources des membres survivants du ménage ainsi que sur la concurrence et le coût de la distribution en France en prenant l'exemple du secteur des appareils électro-domestiques.

D'autres études en cours nécessitent une exploitation informatique des données, elles concernent le revenu, le niveau de vie et l'épargne des ménages d'agriculteurs, les conséquences financières pour le ménage du travail professionnel de la mère de famille et le salaire et les revenus des dirigeants de sociétés de capitaux.

Une étude sur les bas salaires ainsi qu'un rapport sur le coût de l'hospitalisation dans le secteur privé (les établissements de soins privés, les investissements et le financement) ont été publiés.

Deux rapports d'étape sont également parus, ils concernent une analyse comparée des divers régimes de sécurité sociale et une étude de l'indemnisation des chômeurs et du financement de cette indemnisation dans cinq pays : France, Allemagne, Royaume-Uni, Suède et Canada.

Pendant le second semestre 1982, le C.E.R.C. publiera une étude sur le rendement du patrimoine de rapport, le troisième volet du triptyque consacré à l'examen du système hospitalier privé, centré sur l'analyse des facteurs qui agissent sur les coûts de l'hospitalisation privée, le rapport final de l'analyse comparée des divers régimes de sécurité sociale et le rapport final sur le coût de l'indemnisation du chômage.

En outre, le C.E.R.C. terminera le rapport sur l'évolution des diverses catégories de revenus pendant de la période récente et poursuivra les études en cours.

### **3°) Le Centre d'études prospectives et d'information internationales (CEPII)**

La contribution du budget du plan à ce centre doit augmenter de 13% : 12,5 millions de francs sont prévus pour 1983 au lieu de 11,04 millions de francs en 1982.

Le C.E.P.I.I. bénéficie de deux créations d'emplois, dont un chargé de recherche, au titre du budget civil de la recherche. La mise en oeuvre du plan de titularisation se poursuit avec la transformation d'emplois de catégories C et D.

Votre commission insiste sur l'importance des travaux de ce centre dans l'élaboration du plan, une amélioration de la connaissance des mécanismes de l'économie internationale est indispensable au planificateur de notre époque.

En 1982, le C.E.P.I.I. a publié plusieurs études ; il a préparé un séminaire de réflexion sur l'économie mondiale, organisé en mai dernier par le centre d'études des systèmes et technologies avancées (CESTA) ; il participe à plusieurs groupes mis en place pour la préparation du IXe Plan.

#### **4°) Le centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC)**

En 1983, le budget du CREDOC passera de 9,4 millions de francs à 11,66 millions de francs.

Au cours de l'exercice 1982, le CREDOC a mené diverses études sur les revenus et leur redistribution, l'économie sociologique, l'économie médicale, les conditions de vie et les aspirations des Français, l'analyse sociale, l'analyse pluridisciplinaire de groupes, la méthodologie des pratiques économiques et sociales, l'habitat et la vie quotidienne, le nom de famille et sa transmission.

#### **5°) Le comité d'organisation des recherches appliquées pour le développement économique et social (CORDES)**

En 1983, le budget de fonctionnement de ce comité sera de 2,2 millions de francs au lieu de 1,9 million de francs en 1982 ; les autorisations de programme seront de 15,7 millions de francs en 1983 au lieu de 12,53 millions de francs en 1982 si l'on tient compte de l'arrêté d'annulation du 18 octobre dernier. Ces dotations sont destinées à des organismes divers qui exécutent des recherches pour le Commissariat général du plan ; sont concernés par ces opérations le Centre national de la recherche scientifique, des universités et des associations. On relève notamment, en 1982, une subvention de 500 000 F. au Centre d'études des systèmes et des technologies avancées (C.E.S.T.A.). Il est prévu de renouveler cette subvention en 1983.

**6. Le Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquée à l'économie (CEPREMAP)**

Ce centre est une association dont les ressources proviennent principalement du budget du Commissariat général du plan (dotation affectée à la recherche en socio-économie). Il a reçu, en 1982, 7,5 millions de francs ; pour 1983, il est prévu de lui attribuer 8 millions de francs de crédits de paiement.

## II. LE CONTEXTE DE LA PREPARATION DU IX<sup>e</sup> PLAN

L'expérience a malheureusement démontré l'irréalisme du plan intérimaire présenté par le gouvernement il y a moins d'un an. Après deux dévaluations, l'économie française est affaiblie, le déficit des échanges extérieurs s'est aggravé et la situation de l'emploi demeure préoccupante. Après avoir rapidement évoqué la situation économique présente, votre commission rappellera le diagnostic formulé par l'exécutif dans le cadre de la préparation du IX<sup>e</sup> Plan.

### A. UNE SITUATION ECONOMIQUE DEGRADEE

#### 1. Un environnement international déprimé

Depuis un an et demi, les organismes de prévision annoncent périodiquement la reprise des économies occidentales qui retrouveraient leur capacité de croissance après avoir supporté les conséquences du deuxième choc pétrolier. En effet, cette reprise attendue est toujours repoussée à une date ultérieure. En juillet 1982, les experts de l'O.C.D.E. ont constaté une baisse de l'activité moyenne pendant le premier semestre de la présente année ; selon les projections effectuées par cette organisation, le rythme de la reprise aux Etats-Unis ne dépasserait pas + 2% en moyenne annuelle pour le deuxième semestre de 1982.

Le rapport annuel du fonds monétaire international fait état des multiples difficultés rencontrées par les gouvernements et la communauté internationale lors de l'exercice 1981 et pendant les six premiers mois de la présente année. Ce rapport enregistre le taux d'inflation relativement élevé observé dans la plupart des pays et la généralisation des taux de croissance faibles voire négatifs. Le ralentissement prolongé de l'activité économique des pays industrialisés depuis trois ans a des effets dépressifs sur les pays en voie de développement. On observe une baisse du taux de croissance des échanges internationaux et une variation importante des taux d'intérêt et des taux de change des pays développés qui perturbent les relations économiques entre ces pays ainsi qu'avec les économies n'appartenant pas à la zone O.C.D.E.



La comparaison du taux de chômage observé depuis 1979 dans les principaux pays membres de la Communauté économique européenne et aux Etats-Unis met en évidence une aggravation des problèmes de l'emploi particulièrement accentuée en Belgique, au Royaume-Uni, aux Etats-Unis et aux Pays-Bas ainsi qu'en France. Seul le Japon, parmi les pays développés, semble échapper à cette évolution négative ; en effet, dans ce pays, le taux de chômage est passé de 2,1% en 1979 à 2% en 1980 et 2,2% en 1981.

Les principaux pays développés n'étant pas parvenus à soutenir une relance concertée, les perspectives d'évolution de l'environnement international pour 1983 ne sont guère favorables. Aux Etats-Unis, bien qu'une hypothèse de croissance modérée de l'ordre de 3% en rythme annuel demeure envisageable, les informations conjoncturelles récentes contradictoires conduisent à s'interroger sur la vraisemblance de cette hypothèse. Il convient d'ailleurs de souligner qu'une reprise de l'économie américaine serait insuffisante pour arrêter l'aggravation du chômage.

En Europe, la situation de l'Allemagne fédérale est exemplaire : la politique de rééquilibrage de la balance courante a entraîné, en 1981, une forte progression des exportations, mais celle-ci est aujourd'hui arrêtée et cette politique n'a pas permis d'assurer le redémarrage de la demande interne. La reprise de la production industrielle des principaux partenaires de la France s'est légèrement améliorée au début de 1982 mais, depuis lors, ce mouvement ne s'est pas confirmé. La baisse des taux d'intérêt aux Etats-Unis puis en Europe n'a pas encore eu d'effets stimulants.

Les pays extérieurs à l'O.C.D.E. n'ont pas assuré un relais à la baisse de la demande des pays développés. En particulier, les pays producteurs de pétrole ont vu leurs recettes diminuer en raison de la stabilisation des cours des matières premières, leur demande n'a donc pas augmenté. En outre, certains pays, en particulier le Brésil, ont été contraints de mettre en oeuvre des plans d'austérité, d'autres ont vu leur situation fragilisée par l'accroissement excessif de leurs dettes, tel est le cas notamment de la Pologne et du Mexique qui ont dû solliciter un moratoire de la part de leurs créanciers.

Les observations précédentes excluent une amélioration sensible de la situation interne française qui résulterait d'une reprise à l'échelon international.

## 2. Une situation très préoccupante

Il apparaît aujourd'hui clairement que le taux de croissance du produit intérieur brut (P.I.B.) prévu par le plan intérimaire est hors de portée ; en effet, en 1982, la progression du P.I.B. en volume devrait atteindre 1,8%, pour 1983 la prévision s'établit à + 2%. Certes, on peut constater que cette évolution marque un certain progrès par rapport à l'exercice 1981 pour lequel la progression du P.I.B. s'est établie à 0,2% ; cependant on ne peut aujourd'hui espérer que la France retrouve « un taux de croissance de l'ordre de 3% ».

Une analyse rapide des résultats de l'économie française en 1982 conduit votre commission à exprimer des inquiétudes pour l'avenir de notre pays. En effet, en ce qui concerne les échanges extérieurs, on relève l'aggravation très prononcée du déficit qui atteint un niveau qui n'avait pas été observé depuis de nombreuses années. Ce résultat est la conséquence du plafonnement des exportations combiné avec la progression fulgurante des importations. Les exportations françaises ont augmenté moins rapidement que celles de nos partenaires, elles ont plafonné en francs et baissé en volume et on a constaté un recul très sensible des parts de marché des producteurs français. Cette évolution est due à la baisse de la compétitivité, les variations des taux de change n'ayant pas compensé le différentiel des hausses des coûts. On constate que l'appareil de production français n'a pas fait un effort suffisant en termes de recherche de produits et de marchés pour maintenir les positions acquises dans les pays étrangers.

Les importations ont connu une croissance en volume supérieure à celle de la production nationale en sorte que la relance par la consommation a profité plus largement aux producteurs étrangers qu'à la France. L'industrie française n'a pas été en mesure de satisfaire la demande. Le déficit des échanges de biens de consommation s'est singulièrement aggravé ; la dégradation est particulièrement sensible pour l'automobile et pour le secteur de l'électro-ménager. Une reprise des exportations françaises ne pourrait résulter que d'une reprise conjoncturelle d'ensemble ; le seul moyen de maîtriser l'évolution des importations dans l'immediat réside dans le freinage de l'accroissement de la demande interne.

La détérioration de la balance des services et des transferts est particulièrement préoccupante. On constate simultanément une diminution de l'excédent des services qui est passé de 9 milliards de francs par trimestre à 4 milliards de francs au deuxième trimestre de 1982 et une aggravation du déficit des transferts. Globalement, au cours du deuxième

trimestre 1982, le déficit des invisibles a atteint 2 milliards de francs, il s'ajoute au solde déficitaire de 30 milliards de francs résultant des échanges commerciaux. Il faut enfin rappeler que, cette année, la France a dû financer 4 milliards de dollars par trimestre au moyen d'emprunts ou de prélèvements sur ses réserves et ce à un moment où les taux d'intérêt sont élevés. Selon une statistique établie par la banque Morgan, la France a emprunté sur le marché international, au cours des huit premiers mois de 1982, 6,8 milliards de dollars et, au mois de septembre, le gouvernement a éprouvé quelques difficultés à trouver un crédit supplémentaire de 4 milliards de dollars compte tenu de la situation du marché international des capitaux. Il est évident qu'un tel mouvement ne peut être poursuivi sans porter gravement atteinte à la crédibilité financière de la France et sans que le financement du déficit extérieur devienne insupportable.

La production industrielle a été bien évidemment sensible à la conjoncture défavorable. Au cours du premier semestre 1982, l'évolution a été très largement positive, mais les mauvais résultats attendus pour le deuxième semestre (-1,6%) conduisent à estimer que la progression sera quasi nulle en moyenne annuelle. En ce qui concerne les biens intermédiaires, après une période de stabilité de la production au cours du premier semestre, on constate l'amorce d'un ralentissement prononcé pour le second semestre. Le secteur des biens d'équipement professionnel pourrait connaître une certaine progression de la production sur l'ensemble du second semestre, mais selon les producteurs, il faut attendre pour 1983 une évolution défavorable. Ceci met en évidence les difficultés d'adaptation de l'industrie française aux besoins du marché. Certains secteurs ont des capacités excédentaires inemployées en matériel et en hommes alors qu'ailleurs, l'appareil de production n'est pas en mesure de répondre à la demande. De plus, beaucoup d'entreprises sont dans une situation financière telle qu'elles ne peuvent engager les investissements nécessaires pour développer leur production.

Le blocage des prix et des salaires mis en oeuvre en juin dernier n'a pas permis aux entreprises de répercuter certaines hausses de prix dues au renchérissement des produits importés et à l'obligation de supporter 1% de T.V.A. supplémentaire. En dépit du blocage des salaires, de nombreuses entreprises ont enregistré des résultats inférieurs à ceux observés avant le blocage, ce qui ne leur permet pas de dégager des ressources suffisantes pour décider de nouveaux investissements. L'amélioration de l'excédent brut d'exploitation constaté pendant le premier semestre de 1982 a donc été de courte durée : dans ces conditions, le recours aux crédits bancaires paraît de plus en plus difficile, d'autant plus que de

nombreuses entreprises sont déjà très endettées. Il faut souligner que la dernière enquête de l'I.N.S.E.E. sur l'investissement industriel met en évidence une orientation à la baisse : celle-ci pourrait être de 5 à 6% en volume en 1982 par rapport à l'exercice précédent. Malgré les artifices de présentation du projet de loi de finances pour 1983, le financement du budget de l'Etat pèsera lourdement sur les entreprises. Il faut d'ailleurs souligner que le taux des prélèvements obligatoires, dont le plan intérimaire prévoyait la stabilisation, a augmenté en 1982 par rapport à 1981. Ce taux atteint globalement 43,9% contre 42,9% en 1981, l'augmentation étant imputable pour moitié à l'impôt et pour moitié aux cotisations sociales.

L'expérience de l'année 1982 a démontré que le gouvernement a échoué dans sa tentative de relance de l'économie par un déficit public qui risque d'obérer l'avenir de notre pays et les deux dévaluations mises en oeuvre en catastrophe n'ont pas apporté un remède significatif. En ce qui concerne l'évolution des dépenses publiques, le gouvernement semble avoir renoncé à utiliser le déficit comme moteur de l'expansion, puisqu'il propose une évolution parallèle pour les dépenses et pour le produit intérieur brut, ce qui ne règle pas le problème du financement de la dette publique.

En ce qui concerne le travail et l'emploi, on doit souligner l'effet d'amélioration de la productivité horaire résultant de la diminution de la durée du travail, celle-ci ayant incité à des réorganisations du processus de production qui ont engendré des gains de productivité. Dans certaines branches, la diminution de la durée du travail a conduit à accroître les effectifs employés mais, ailleurs, l'inadaptation qualitative de la main d'oeuvre disponible a conduit à réduire les capacités de production. Globalement, l'emploi industriel reste à peu près stable pour l'année 1982, alors que les effectifs du bâtiment et des travaux publics diminuent de 4% et ceux du tertiaire marchand d'environ 2%.

L'augmentation du nombre des demandeurs d'emploi a continué au cours du premier semestre de 1982 à un rythme légèrement supérieur à celui observé pour la période correspondante de 1981. Au 1er juillet de cette année, les demandes d'emploi non satisfaites ont atteint 2 millions. Finalement, on constate que le chômage demeure préoccupant et que la principale solution retenue pour favoriser l'emploi des jeunes – le système des pré-retraites – est particulièrement coûteuse et rigide : elle contribue à alourdir les charges des entreprises, conduit à écarter du circuit de production des salariés qualifiés qu'il n'est pas toujours aisé de remplacer, enfin elle engendre des évolutions institutionnelles qu'il sera très difficile de modifier à terme.

## **B. LA PREPARATION DU IXE PLAN**

### **1. Le document d'orientation pour la préparation du IXe Plan**

Même si elle ne partage pas toutes les analyses formulées par le ministre d'Etat, ministre du plan et de l'aménagement du territoire, votre commission doit saluer la qualité du discours prononcé par ce dernier lors de l'installation de la commission nationale de la planification en septembre dernier. Votre commission a été frappée par la gravité du propos et par la justesse de certains diagnostics. On connaît les remous provoqués par ce discours et les avatars du document d'orientation dont une première version a été refusée en conseil interministériel le 13 septembre dernier ; le document a en effet paru trop pessimiste aux responsables de l'exécutif.

Dans son discours d'installation de la commission nationale, le ministre d'Etat affirmait que nous ne vivons pas une crise mais une gigantesque mutation et que celle-ci a des fondements structurels beaucoup plus que conjoncturels et traduit une mise en cause des structures sociales, des normes culturelles et des valeurs sur lesquelles repose notre société. Votre commission notera au passage que le ministre d'Etat a déclaré :

« Toute dévaluation renchérit les coûts intérieurs beaucoup plus qu'elle ne contribue à rééquilibrer des balances, dont le déficit doit peu à la conjoncture et beaucoup à des effets de structure. »

Il affirme plus loin que « la crise est bien mondiale et va s'aggravant » et il met en doute le pronostic d'une reprise durable et forte en 1983. Il a également souligné les difficultés financières internationales et le caractère prioritaire de l'évolution technologique dans l'émergence d'un nouveau développement économique et culturel. Il a estimé que l'un des signes de l'affaiblissement de notre appareil productif réside dans la dégradation de la situation financière des entreprises.

Le document d'orientation présenté ultérieurement à la commission nationale de planification, en application de la loi du 29 juillet 1982, comporte une analyse de la crise internationale dans laquelle trois scénarios sont envisagés : une lente reprise de la croissance, une persistance de la stagnation, une désinflation accompagnée d'une nouvelle orientation

de la croissance mondiale. Selon ce document, une remise en ordre du système monétaire international est indispensable et doit résulter d'une concertation multilatérale qui constitue le préalable à une reprise de la croissance et à un rétablissement des équilibres. La France ne peut, seule, parvenir à un tel résultat, mais quelles que soient les conditions extérieures, elle doit s'efforcer de développer sa compétitivité afin de renforcer son indépendance. Pour réussir dans une telle entreprise, notre pays doit rénover son appareil productif, s'assurer la maîtrise industrielle des technologies d'avenir, développer sa capacité d'exportation de produits nouveaux et de technologies, en premier lieu dans les pays industrialisés, réduire sa dépendance énergétique et conforter sa stratégie de défense. L'emploi est réaffirmé comme objectif prioritaire.

La deuxième partie du document traite des impératifs clefs de la réussite et énonce les conditions et les moyens de celle-ci. On se propose de donner à la France une capacité d'action plus autonome dans le monde, notamment en améliorant nos relations économiques avec nos partenaires industriels et en confortant notre rôle au sein de la Communauté économique européenne. Les relations avec les pays en voie de développement doivent également permettre à notre pays d'étendre son champ d'activité.

La rénovation de l'appareil productif constitue un élément essentiel pour notre autonomie ; elle passe par l'accentuation de l'effort en matière de recherche et de technologie, afin d'adapter les industries françaises aux impératifs du marché. Il est prévu de mettre en oeuvre des actions énergiques de relance et d'adaptation de la formation des hommes et d'assurer une pleine utilisation des ressources humaines en favorisant l'amélioration des relations sociales dans l'entreprise et l'intensification de la vie contractuelle. Le document précise notamment que les choix économiques et financiers devront traduire la priorité accordée à l'industrie.

Le Gouvernement se propose de combattre les causes structurelles de l'inflation ; à cet égard, le document indique que la progression des revenus et leur mode financement devront être compatibles avec les choix exprimés dans le IXe Plan. On se propose de mettre l'épargne au service de l'investissement et de mieux utiliser le système bancaire pour valoriser les potentialités de l'économie nationale ; le Gouvernement a l'intention de concilier la nécessaire diversité des établissements bancaires avec une amélioration de la concurrence entre les différents réseaux

de collecte. Il est d'autre part proposé que les finances publiques contribuent substantiellement à la mise en oeuvre des objectifs définis dans le plan. On entend donner aux entreprises un environnement stable, favorisant les décisions à long terme, en particulier en ce qui concerne les charges et les tarifs. « Indispensables aux entreprises, la durée et la continuité sont nécessaires à tous les agents de l'activité nationale ».

Enfin la troisième partie est consacrée aux voies d'un nouveau développement, elle traite du développement social et culturel et de la décentralisation, et de l'équilibre régional. Il est notamment proposé de favoriser une répartition des revenus et du patrimoine, prenant en compte la solidarité et de réexaminer les modalités de la négociation contractuelle des revenus salariaux qui pourraient porter sur les salaires réels et non seulement les minima. La révision de la formation des revenus est également au programme, elle concerne principalement les distorsions hiérarchiques, les obstacles à l'entrée dans certaines professions et les rentes conférées à quelques catégories. Enfin, le système de protection doit faire l'objet d'un réexamen afin notamment d'éliminer les déséquilibres entre les droits et les contributions des assurés.

Cet avant-projet comporte des analyses justes et des objectifs ambitieux mais partiellement contradictoires. Comment concilier la priorité à l'industrie avec une volonté d'égalisation farouche ; ne découragera-t-on pas ainsi l'esprit d'initiative des chefs d'entreprise ? La solidarité est nécessaire, mais elle ne doit pas conduire à faire peser sur certaines catégories des charges insupportables et à ruiner le dynamisme de notre économie. Ce document comporte parfois des propos qu'on retrouverait facilement dans des plans précédents, il n'est donc pas aussi nouveau que le prétend le Gouvernement ; mais par ailleurs, il a plus le caractère d'un recueil d'incantations que d'un projet cohérent.

## **2. La consultation des régions**

Conformément à la loi du 29 juillet 1982, les régions ont été invitées à présenter des observations sur le plan national ainsi qu'un avant-projet de développement des activités productives concernant leur territoire.

La majorité des régions a adopté deux avis distincts, l'un présente la conception que chaque région se fait du plan national, l'autre énonce les grandes lignes d'un programme de développement strictement régional comportant dans quelques cas des actions nationales. Neuf régions ont élaboré un document unique, axé sur leur propre projet régional ; la

région Rhône-Alpes a limité ses réflexions au plan national et renvoyé à plus tard l'étude du projet de région. Avant de se prononcer, les conseils régionaux ont procédé à une consultation des instances départementales professionnelles, syndicales et des comités économiques et sociaux. Seules seront évoquées ici les observations relatives au plan de la nation.

Il ressort des avis des régions un intérêt évident pour la planification qui leur paraît indispensable, en dépit des difficultés qu'elle présente. Elle mettent en relief le caractère volontaire du plan, soit pour s'interroger sur les chances d'application de celui-ci, soit pour réaffirmer leur propre volonté planificatrice.

La plupart des régions ne se sont pas situées dans une perspective macro-économique à l'échelon national, mais certaines d'entre elles ont évoqué le cadre de la situation économique actuelle qui détermine en partie leurs propres évolutions.

La lutte contre le chômage et la maîtrise de l'inflation sont les autres centres de préoccupation des régions qui sont également attentives à l'évolution du solde extérieur et du déficit des finances publiques. Quelques régions mettent l'accent sur les obstacles à la compétitivité des entreprises et recommandent une diminution des charges supportées par celles-ci. Pour plusieurs régions, la stratégie économique doit être axée sur le renouveau de l'appareil productif et tout spécialement de l'industrie. Les industries classiques ne sont pas oubliées, mais un intérêt très marqué est exprimé pour les industries stratégiques d'avenir. Quelques régions suggèrent des programmes sectoriels propres complétant les programmes nationaux.

La plupart des régions souhaitent que les entreprises, en particulier les nationalisées, soient intégrées dans le tissu de l'économie régionale, et que des mesures spécifiques soient prises pour favoriser le développement des petites et moyennes entreprises ; les régions insistent sur une nécessaire décentralisation des circuits de financement des activités productives.



L'agriculture est considérée comme un élément déterminant de la plupart des régions ; des propositions sont formulées pour l'orientation des productions. L'installation des jeunes est une préoccupation de bon nombre de régions.

La réduction de la dépendance énergétique est considérée comme un élément déterminant de l'avenir de notre économie. En ce qui concerne le développement social et culturel, la réduction des inégalités et la politique de la famille ainsi que la poursuite de l'effort en matière d'équipements collectifs figurent parmi les préoccupations des régions qui par ailleurs estiment indispensable de maîtriser les dépenses sociales.

Dans le domaine culturel, les régions entendent affirmer leur identité propre.

L'aménagement du territoire est présenté comme une nécessité sociale et économique, la politique nationale en ce domaine devant manifester la solidarité à l'égard des régions les moins développées.

Les établissements publics régionaux estiment que les crédits destinés à l'aménagement du territoire doivent être globalisés et décentralisés, chaque région entendant exercer les responsabilités qui lui ont été conférées par la loi pour aménager son propre territoire. Il ressort des avis émis que les travaux de réalisation de grandes infrastructures de communication doivent être poursuivis.

En dépit de la crise économique, quelques régions n'entendent pas négliger la protection de la nature et de l'environnement. Par ailleurs, les zones maritimes souhaitent valoriser leur génie propre.

Les observations formulées sur la stratégie internationale à mener sont marquées par le refus du protectionnisme et la volonté de développer la coopération dans le cadre européen, ainsi qu'au sein d'une zone méditerranéenne.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Gérard Ehlers** a estimé que le système des préretraites n'est pas coûteux pour les entreprises, le demandeur d'emploi embauché à la place d'un « pré-retraité » percevant généralement un salaire inférieur de 20% à celui de son prédécesseur. Après une observation de **M. Fernand Tardy**, **M. Raymond Dumont** a considéré qu'il est inexact d'affirmer que les difficultés des entreprises françaises résultent principalement des charges qu'elles supportent et que le manque d'agressivité commerciale explique très largement la diminution des parts de marchés à l'exportation et l'augmentation du volume des importations en France ; il a estimé qu'en Allemagne fédérale les charges supportées par les entreprises sont plus importantes qu'en France. Le rapporteur pour avis a notamment répondu que le Ministre d'Etat lui-même a déclaré que la France a fait le maximum possible en matière d'abaissement de l'âge de la retraite, il a considéré que les entreprises françaises supportent des frais financiers élevés et que si l'on corrige les distorsions résultant de l'évaluation en devises et des différences de structure de l'emploi, la situation des entreprises allemandes et françaises est comparable.

Après un propos de **M. Pierre Jeambrun**, sous réserve des observations précédentes que **M. Raymond Dumont** a désapprouvées, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des dispositions concernant le commissariat général du plan dans le projet de loi de finances pour 1983.