

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 1983.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, définissant les choix stratégiques, les objectifs et les grandes actions du développement de la Nation pour le IX^e Plan (première loi de 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 Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, William Chervy, Jean Colin, Henri Collard, Roland Courteau, Marcel Daunay, Bernard Desbrière, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Philippe François, Alfred Gérin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), René Jager, Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, 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 Régnauld, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Raymond Spingard, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1523, 1583 (rectifié), 1560, 1559, 1569 et in-8° 382.
Sénat : 399 (1982-1983).

Plan. — Agriculture - Aides au développement régional - Aménagement du territoire - Armement - Assurance vieillesse - Bâtiment-travaux publics - Chômage : indemnisation - Circulation routière - Collectivités locales - Commerce extérieur - Communication - Consommation - Coopération, développement - Croissance - Culture - Décentralisation. - D.O.M.-T.O.M. - Droit du travail - Durée du travail - Eau - Emploi - Energie - Entreprises - Environnement - Epargne - Famille - Finances publiques - Formation professionnelle, promotion sociale - Impôts et taxes - Industrie - Inflation - Investissement - Jeunes - Justice - Logement - Matières premières - Montagne - Natalité - Nationalisation - Pays en voie de développement - Politique économique et sociale - Politique extérieure - Politique industrielle - Prix, concurrence - Qualité de la vie - Recherche scientifique et technique - Régions - Santé publique - Sécurité sociale - Solidarité nationale - Technologies nouvelles - Télécommunications - Temps libre - Tertiaire - Transports - Travail - Urbanisme - Villes nouvelles.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
PREMIÈRE PARTIE. — L'ÉCLAIRAGE MACROÉCONOMIQUE DU PROJET DE 9^e PLAN	5
I. — Les principaux résultats des scénarios 1983-1988	5
II. — Les évolutions sectorielles à l'horizon 1988	9
DEUXIÈME PARTIE. — LA LOGIQUE ÉCONOMIQUE DU PROJET DE 9^e PLAN	15
I. — Les ambitions déçues	15
II. — Des erreurs persistantes	21
III. — Les contradictions de la lettre rectificative	24
TROISIÈME PARTIE. — AGRICULTURE, ÉNERGIE, RECHERCHE — COMMENT VALORISER LES ATOUTS DE LA FRANCE	27
I. — Agriculture — Industries agricole et alimentaire	28
II. — Les données énergétiques	35
III. — La recherche	43
QUATRIÈME PARTIE. — L'IMPÉRATIF INDUSTRIEL	57
I. — La dégradation accentuée de la situation financière des entreprises	57
II. — La modernisation de l'industrie	61
CINQUIÈME PARTIE. — AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET CADRE DE VIE	73
I. — Aménagement du territoire	73
II. — Cadre de vie	80
CONCLUSION GÉNÉRALE	83
TABLEAU COMPARATIF	89
AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION	110

Mesdames, Messieurs,

Porter un jugement assuré et définitif sur le projet de première loi de IX^e plan est une tâche délicate et périlleuse. Les difficultés de l'exercice sont bien connues.

Si le planificateur assortit sa copie de données quantitatives, il s'expose à force déconvenues. L'épreuve des faits risque de démentir prévisions numériques et objectifs chiffrés. L'effet d'annonce est susceptible de décourager les efforts de certains tout en encourageant les récriminations des autres. La présentation d'un modèle de développement cohérent et quantifié se révélera, par construction, comme une reproduction à l'identique des structures existantes.

A l'inverse, si le planificateur se contente d'un message sur l'état prévisible et souhaitable de la société à un horizon déterminé, le document fourni sera un ouvrage littéraire. Reste à en déterminer le genre. Epique, il invitera à l'effort pour préparer les conditions de la victoire par « le sang, la sueur et les larmes ». Polémique, il expliquera ses échecs passés, présents et futurs par l'« héritage » ou le « mur d'argent » tout en démontrant que la politique suivie finira par porter ses fruits, mais à un horizon glissant, chaque année repoussé. Hermétique, il procédera par de grandes tirades technocratiques riches en balancements circonspects et de grands développements macroéconomiques aussi sérieux dans leur méthodologie que flous dans leurs conclusions. Le projet qui nous est transmis emprunte de toutes ces techniques.

Avec Paul Valéry nous serions tentés de croire que « Tout ce qui est simple est faux, ce qui ne l'est pas est inutilisable ». Ajoutons que les données chiffrées de la lettre rectificative réussissent la performance d'encourir les deux types de critiques.

Si le planificateur indique un choix en faveur de « priorités », il s'expose également à de vigoureuses critiques. Celles des secteurs jugés non prioritaires qui s'estimeront injustement traités. Celles des secteurs qui démontreront qu'ils sont insuffisamment prioritaires. Celles

des secteurs qui, tout en étant prioritaires, affirmeront que les objectifs retenus et les moyens envisagés contredisent la priorité affichée. Assurément, la tâche est ardue. Dans le cas du IX^e Plan, elle est d'autant plus ardue qu'aucun arbitrage véritable n'a été rendu et que la faiblesse de la croissance prévisible ne permettra désormais aucun ajustement dilatoire.

Reconnaissons pourtant quelques mérites au planificateur. De l'audace, car il ose écrire qu'il y aura des « non priorités ». Cette audace est toutefois retenue, puisque votre rapporteur n'a pas été en mesure de trouver cette liste des non priorités.

De l'ingéniosité. Seul un esprit malintentionné pourrait confondre une « priorité majeure » avec une « priorité importante », voire une « priorité absolue » (1). Notre collègue Jacques Mossion, dans son excellent rapport d'information sur l'élaboration de la première loi du IX^e Plan, nous invite par ailleurs à une réflexion sur les onze pages d'introduction du projet, où apparaissent successivement : « une tâche centrale », « une exigence primordiale », une « condition impérative », une « impérieuse nécessité », une « orientation prioritaire ».

La troisième difficulté rencontrée par le planificateur réside dans le choix d'une logique. « Tout et tout de suite » constitue le piège principal à éviter. Le planificateur doit aussi se souvenir en permanence qu'on ne peut vouloir simultanément une chose et son contraire. Tant bien que mal, le plan présenté à l'Assemblée nationale respectait ces deux conditions. Transformé par la lettre rectificative, le plan qui nous est transmis n'en respecte plus aucune.

Il prône les vertus de l'entrepreneur schumpéterien, tout en refusant de lui accorder la rémunération qu'il attend. Il stigmatise le protectionnisme tout en préconisant implicitement un repli sur l'hexagone. Il concilie, par des artifices littéraires, croissance et retour à l'équilibre extérieur. Il affirme tantôt que l'investissement repartira grâce à une rentabilité accrue, tantôt qu'il ne dépend que de la demande projetée. Il se targue des résultats obtenus dans la bataille de l'emploi tout en en taisant le coût financier considérable, ainsi que les techniques discutables mises en œuvre pour l'obtenir. La liste n'est pas exhaustive.

(1) Laurent Fabius - Le Monde 28.5.1983

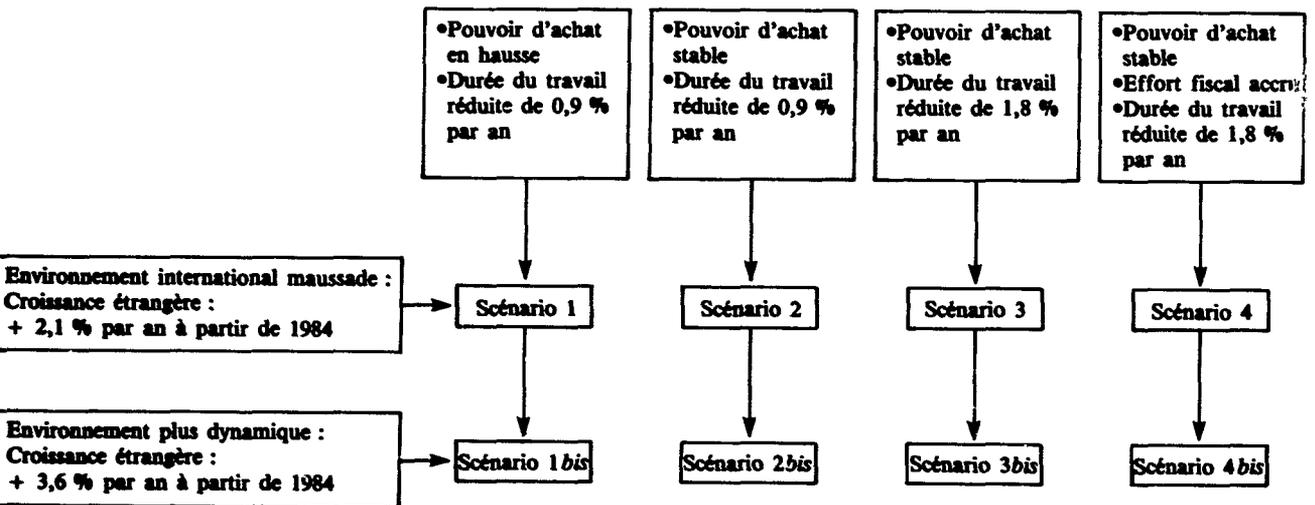
PREMIÈRE PARTIE

L'ÉCLAIRAGE MACROÉCONOMIQUE DU IX^e PLAN

Les rapports de l'Assemblée nationale, comme le projet présenté par le gouvernement, ne contiennent aucun développement sur l'éclairage macroéconomique du IX^e Plan. Une telle absence est curieuse, car les travaux de projection existent.

I. — LES PRINCIPAUX RÉSULTATS DES SCÉNARIOS 1983-1988.

L'excellent rapport de notre collègue Jacques Mossion (Sénat n° 351, 1^{er} juin 1983) contient une analyse rigoureuse et percutante des travaux économiques effectués par la cellule économique du service des Études législatives du Sénat. On s'y reportera avec profit. Nous nous contenterons de résumer les enseignements fondamentaux de ces remarquables travaux qui analysent quatre scénarios d'évolution prévisible de l'économie française :



A. — LE POIDS DE LA CONTRAINTE EXTÉRIURE

1. — *La croissance étrangère.*

L'augmentation de la croissance étrangère améliore tous les indices du tableau de bord de l'économie française, et l'on peut résumer rapidement ses effets en disant qu'un point et demi de plus de croissance à l'étranger par an a un effet de rééquilibrage de nos échanges extérieurs du même ordre que celui qui résulte d'une réduction de 1 % par an du pouvoir d'achat des salariés, mais qu'il a simultanément le même effet d'entraînement de l'activité économique et de l'emploi qu'une majoration de 1 % par an de ce même pouvoir d'achat des salariés.

La conclusion que l'on peut en tirer est qu'une hypothèse, d'un optimisme outrancier, sur la croissance étrangère permet de résoudre les difficultés de l'économie française sans qu'il soit nécessaire de recourir à des mesures trop douloureuses ; c'est même là le moyen de dissimuler les problèmes et d'éviter de faire apparaître en pleine lumière la rigueur des décisions pénibles qu'il faudra prendre.

En sens inverse, cet exercice fait percevoir qu'une dégradation de l'environnement international rend plus aiguës les tensions de l'économie française et plus difficile la restauration des équilibres fondamentaux.

2. — *L'équilibre extérieur.*

Tous les scénarios permettent de restaurer l'équilibre des échanges de biens et services en 1985 ou 1986. Toutefois, cet équilibre est en lui-même insuffisant car il n'empêche nullement le besoin de financement de la nation de perdurer. La balance des invisibles subit en effet le contrecoup de l'endettement extérieur de notre pays et connaît depuis 1982 une dégradation constante qui ne cesse de s'amplifier. La seule évolution du poste « intérêts, dividendes et autres revenus du capital » de la balance des invisibles depuis le quatrième trimestre 1981 est fort révélatrice à cet égard :

4 ^e trimestre 1981	1 ^{er} trimestre 1982	2 ^e trimestre 1982	3 ^e trimestre 1982	4 ^e trimestre 1982
+ 1910	+ 579	— 605	— 506	— 950

(En millions de francs.)

L'endettement croissant de notre pays amène à craindre que nous n'en arrivions à brève échéance à ce cercle vicieux où tout nouvel emprunt rend plus malaisé le rétablissement ultérieur de l'équilibre, du fait du poids sans cesse plus lourd des remboursements.

Dans trois des quatre scénarios, il apparaît en effet un besoin de financement de la nation sur l'ensemble de la période ; ce besoin de financement subsiste même en 1988, terme de la période couverte, où il ne devient négligeable que si l'environnement international est favorable. Ce n'est que dans le quatrième scénario — particulièrement sévère puisqu'il associe une stagnation du pouvoir d'achat du salaire net annuel moyen sur les cinq années du Plan à une croissance du prélèvement fiscal direct, ce qui implique une baisse du revenu disponible des salariés chaque année durant cinq ans — que l'on parvient à restaurer en fin de période l'équilibre de la balance des transactions courantes. Mais, en tout état de cause, il apparaît un endettement extérieur net global sur les six années couvertes par la projection qui oscille, selon les scénarios, entre 200 et 300 milliards de francs 1982.

L'enseignement le plus intéressant que l'on peut tirer de ces simulations est que le retour à l'équilibre extérieur nécessite un différentiel négatif de croissance pour la France par rapport à ses principaux partenaires et que ce retour à l'équilibre est d'autant plus rapide que le différentiel négatif est important. Dans le premier scénario — qui est irréaliste du fait que l'équilibre des échanges de biens et services ne s'y rétablit que trop tardivement et que le besoin de financement de la nation y est trop élevé — le différentiel de croissance est favorable à notre pays (+ 0,10 % par an de 1983 à 1988) ; dans le quatrième scénario — le plus rigoureux, mais aussi le plus favorable au rétablissement de l'équilibre extérieur — ce différentiel est défavorable à notre pays (— 0,15 % par an de 1983 à 1988).

Contrairement à ce que l'on a pu observer dans la période antérieure, la croissance de notre économie devra donc, sur l'ensemble des cinq années du Plan, être plus faible que celle de nos partenaires ; le rétablissement de l'équilibre extérieur est à ce prix. Mais notre pays ne pourra ainsi saisir toutes les opportunités d'une reprise mondiale.

B. — L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Dans les scénarios 1 et 2, la durée hebdomadaire légale du travail est supposée se réduire de 0,9 % par an de 1983 à 1988, de manière à atteindre 37 heures en 1988. Une baisse de cette nature n'entraîne pas immédiatement d'accroissement d'emplois dans la mesure où l'effet du

cycle de productivité intervient de la même façon que lorsqu'intervient un accroissement de l'activité. Rappelons que l'effet du cycle de productivité qui est décrit dans les modèles macro-économiques traduit une situation où, tout en réussissant à maintenir leur niveau de production, les entreprises n'augmentent que progressivement leurs effectifs pour compenser la réduction de la durée de travail. Pendant ce délai d'adaptation, il se produit donc une augmentation transitoire de la productivité horaire apparente du travail. Par ailleurs, la réduction lente de la durée hebdomadaire du travail permet aux entreprises d'adapter l'organisation du travail et en particulier de développer le travail en équipes.

Les scénarios 3 et 4 introduisent une réduction supplémentaire d'environ 0,9 % par an de la durée hebdomadaire du travail, ce qui porte la durée légale à 35 heures en 1988. Une telle réduction supplémentaire est, compte tenu de son ampleur, supposée se faire à productivité du travail inchangée. Cela signifie que, l'effet du cycle de productivité ne jouant plus, l'embauche des salariés nécessaire à la compensation de la baisse de la durée du travail a lieu immédiatement ; il est d'ailleurs encouragé par le développement du travail en équipes. En conséquence, la durée d'utilisation des équipements industriels ne se réduit, par rapport aux scénarios 1 et 2 que de 0,4 % par an. Il convient de souligner que ces hypothèses sont extrêmement optimistes (et même sans doute exagérément optimistes) ; elles n'ont été retenues qu'afin de mieux faire ressortir les effets maximaux que l'on pouvait attendre d'une telle mesure, mais il convient de garder à l'esprit qu'elles sont empreintes d'une grande fragilité.

L'observation des résultats montre que, en dépit de l'optimisme que nous venons de signaler, aucun des scénarios ne permet d'éviter une hausse considérable du chômage sur la durée du Plan. Dans le scénario le plus rose, c'est-à-dire celui qui retient à la fois un environnement dynamique et une diminution accentuée du temps de travail, le nombre des chômeurs passe de 1 900 000 en 1982 (et 1 950 000 en 1983 dans les simulations) à 2 400 000 en 1988 et dans le scénario le plus gris ce chiffre est porté à 2 800 000 chômeurs. Les comptes de la Nation publiés cette semaine indiquent même que ces estimations pèchent toutes deux par excès d'optimisme.

II. — LES ÉVOLUTIONS SECTORIELLES A L'HORIZON 1988

A. — L'utilisation du modèle D.M.S. (1) permet d'esquisser l'évolution suivante :

I. — Demande des ménages par produit.

(Taux de croissance annuels moyens
1988/1982 en volume — prix de 1970)

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Consommation des ménages en produits :			
— Agriculture	— 0,6	— 0,9	— 0,8
— Agro-alimentaire	1,2	0,9	1,0
— Energie	1,3	0,8	1,1
— Biens intermédiaires	0,5	0,2	0,3
— Biens d'équipement	2,4	1,3	1,8
— Biens de consommation	1,3	0,6	0,9
— Bâtiment	2,1	1,3	1,8
— Transports/Télécommunication	2,5	1,9	2,2
— Services du logement	2,6	1,9	2,2
— Autres services marchands	1,5	1,1	1,4
Consommation totale	1,3	0,75	1,05
Investissements des ménages	— 2,3	— 2,9	— 3

Trois conclusions se dégagent de la lecture de ce tableau :

- 1° la part des produits alimentaires dans la demande des ménages diminue,
- 2° celle des produits énergétiques reste stable,
- 3° la part des services augmente très sensiblement.

B. — L'activité des différentes branches de l'économie.

1. — L'emploi.

Afin de ne pas alourdir l'analyse, nous avons choisi d'étudier trois secteurs clefs pour l'aménagement du territoire : l'agro-alimentaire, les biens de consommation, le B.T.P.

Les enseignements du modèle, sous les réserves d'usage, s'avèrent particulièrement préoccupants.

(1) Modèle dynamique multisectoriel.

Branches	SCENARIO 1					SCENARIO 2				
	Valeur ajoutée (Francs 1970)	Productivité horaire	Durée du travail	Variation de l'emploi		Valeur ajoutée (Francs 1970)	Productivité horaire	Durée du travail	Variation de l'emploi	
				en %	en milliers par an				en %	en milliers par an
Agro-alimentaire.....	2,2	4,7	- 1,0	- 1,5	- 8	2,1	4,7	- 1,0	- 1,5	- 8,3
Biens de consommation.....	- 0,5	3,5	- 1,0	- 2,9	- 34,9	- 0,7	3,5	- 1,0	- 3,1	- 36,8
Bâtiment.....	- 0,5	2,5	- 1,0	- 1,9	- 32,1	- 0,8	2,4	- 1,0	- 2,2	- 36,7
Ensemble (hors agriculture, services financiers et non marchands).....	1,8	3,1	- 1,0	- 0,4	- 55,3	1,5	3,0	- 1,0	- 0,5	- 75,8

Branches	SCENARIO 2 bis					SCENARIO 3				
	Valeur ajoutée (Francs 1970)	Productivité horaire	Durée du travail	Variation de l'emploi		Valeur ajoutée (Francs 1970)	Productivité horaire	Durée du travail	Variation de l'emploi	
				en %	en milliers par an				en %	en milliers par an
Agro-alimentaire.....	2,6	5,1	- 1,0	- 1,4	- 7,4	2,1	4,7	- 1,7	- 0,8	- 4,4
Biens de consommation.....	- 0,2	3,6	- 1,0	- 2,8	- 33,5	- 0,6	3,4	- 1,7	- 2,2	- 27,4
Bâtiment.....	- 0,5	2,5	- 1,0	- 2,0	- 32,8	- 0,8	2,3	- 1,7	- 1,3	- 22,6
Ensemble (hors agriculture, services financiers et non marchands).....	1,9	3,2	- 1,0	- 0,3	- 46,3	1,6	3,1	- 1,7	- 0,3	- 50,7

2. — L'investissement.

TAUX DE CROISSANCE ANNUEL MOYEN EN VOLUME (FRANCS 1970) (1988/1982)

(en pourcentage)

Branches	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 2 bis	Scénario 3
Agriculture (1)	0,5	0,5	0,5	0,5
Agro-alimentaire	5,8	5,7	7,6	5,7
Energie (1).....	0,7	0,7	0,7	0,7
Biens intermédiaires.....	9,3	10,0	12,2	9,0
Biens d'équipement	6,9	7,2	8,4	6,9
Biens de consommation.....	- 7,0	- 7,0	- 3,5	- 7,9
Bâtiment	- 1,1	- 2,1	- 0,9	1,5
Transports/Télécom. (1).....	4,5	4,5	4,5	4,5
Services	4,5	6,2	6,0	4,1
Commerces	1,7	2,6	4,1	0,9
Ensemble des branches	3,5	3,9	4,6	4,5

(1) L'investissement de ces branches n'est pas modélisé. Il a donc fait l'objet d'hypothèses hors modèle qui sont identiques dans tous les scénarios.

Ce tableau montre que l'évolution des investissements des entreprises est très contrastée suivant les branches. On notera en particulier le fléchissement des investissements dans la branche bâtiment, la forte réduction des investissements dans la branche des biens de consommation et, à l'inverse, la forte progression des investissements dans la branche des biens d'équipement. Ces évolutions sont en fait parallèles à celles de l'activité des diverses branches.

Tant en ce qui concerne l'emploi que l'investissement, le secteur du B.T.P. ne semble pas promis à un avenir particulièrement réconfortant. L'analyse détaillée du projet de plan soumis à notre examen renforce malheureusement les craintes issues des travaux de prospective que nous venons de rappeler.

3. — *Bâtiment et travaux publics. (B.T.P.)*

Les orientations figurant dans le projet de IX^e Plan ont un caractère quelque peu irréal. On y parle tranquillement de modernisation, d'industrialisation des procédés de construction, d'amélioration de la formation du personnel, de développement de l'exportation, sans faire état de la grave crise qui atteint actuellement ce secteur de l'économie française. Le texte présenté reprend la plupart des propositions contenues dans le plan intérimaire sans définir des moyens propres à garantir leur réalisation.

a) *La situation alarmante du secteur du bâtiment et des travaux publics.*

Le plan intérimaire formulait des propositions ambitieuses pour le bâtiment et les travaux publics. Cinq actions prioritaires étaient prévues : développer la formation et revaloriser le travail, programmer les commandes publiques, développer l'industrie des composants, faire évoluer les petites et moyennes entreprises en facilitant leur modernisation indispensable, permettre le progrès de leur productivité et la revalorisation de l'emploi, renforcer les positions françaises sur le marché mondial et reconquérir le marché intérieur.

Le gouvernement prévoyait alors la construction de plus de 400 000 logements neufs en 1982 et 1983. La réalité est fort éloignée de cette prévision. Depuis 1980, le nombre des logements terminés a évo-

lué comme suit : 378 000 en 1980, 391 000 en 1981 et 363 000 en 1982. Les mises en chantiers ont été de 399 600 en 1980, 399 500 en 1981 et 343 400 en 1982. En dix ans — de 1972 à 1982 — le nombre des mises en chantiers a diminué de 38 %.

Au cours des douze derniers mois (référence février 1983), le nombre des logements commencés a diminué de 11,4 %.

Il faut rappeler l'importance du bâtiment et des travaux publics dans l'économie nationale. En 1982, le chiffre d'affaires réalisé par cette industrie, en France, a atteint 330 milliards de francs. Ce chiffre représente 70 % du chiffre d'affaires total de la branche, le solde représentant les travaux effectués à l'étranger. Le bâtiment et les travaux publics représentent donc près de trois fois la construction mécanique, plus de deux fois la construction automobile et près de 15 fois la production agricole. La construction neuve a représenté 55 % de l'activité du secteur (dont 35 % pour le logement), 45 % étant constitués par des travaux d'amélioration et d'entretien (dont 30 % pour le logement).

L'évolution négative enregistrée depuis dix-huit mois a été dénoncée récemment avec vigueur par le Président de la Fédération nationale du bâtiment ; il a souligné que 60 000 logements programmés en 1982 — sur le marché libre — n'ont pas été construits, alors que le ministre compétent annonçait la réalisation en 1982 d'un total de 440 000 logements.

Cette situation met en évidence l'échec du plan intérimaire et conduit à formuler des réserves sur la vraisemblance des choix exposés dans la première loi de plan.

b) Des propositions généreuses et des moyens incertains.

On se propose de mettre en œuvre des programmes de mutation et de modernisation du secteur du bâtiment, de mener un grand effort de formation et de qualification des personnels, de réduire les coûts, d'améliorer la qualité des constructions, de transformer l'organisation du travail dans la branche, de développer les exportations.

On note une inflexion par rapport au plan intérimaire : alors que précédemment on considérait qu'il convenait d'orienter les efforts vers une meilleure utilisation des équipements existants plutôt que vers la

réalisation de nouveaux équipements, le projet de IX^e plan propose de **poursuivre l'équipement de base du pays**. « Un flux suffisant et régulier de travaux » est présenté comme le moyen de soutenir les progrès technologiques et commerciaux du B.T.P.. Il est indiqué ailleurs que le développement de la coopération intercommunale devrait ralentir le rythme des créations d'équipements supplémentaires. N'y-a-t-il pas là quelque contradiction ?

L'intérêt d'un marché intérieur dynamique est connu, mais, en l'occurrence, on est conduit à se demander si les auteurs du plan ne s'engagent pas dans une impasse, en recommandant un effort d'équipement qui suppose nécessairement un alourdissement des dépenses de fonctionnement dont les conditions de financement ne sont évoquées à aucun moment.

L'accent est mis sur la **modernisation** qui doit conduire à utiliser plus largement des procédés et des produits industriels dans le bâtiment. Pour parvenir à ces résultats, il est proposé d'intensifier la recherche — notamment dans le cadre de programmes mobilisateurs concernant l'habitat et le génie civil — de recourir plus largement à l'informatique pour la conception des ouvrages et la gestion des chantiers. Le plan construction et les centres techniques devront contribuer à cette tâche.

Pour accélérer ce processus et encourager l'utilisation de produits industriels dans la construction, il est proposé de mettre en œuvre la procédure P.I.P. (programme d'utilisation des produits industrialisés) selon laquelle les maîtres d'ouvrages et les industriels seront incités à employer dans les chantiers des produits industrialisés figurant sur un « catalogue ». Les opérations réalisées dans ce cadre, principalement à l'initiative des H.L.M., pourraient bénéficier, indépendamment des crédits habituels, de financements spécifiques par redéploiement de crédits qui seraient affectés à des opérations exemplaires du point de vue des économies d'énergie, des méthodes de construction (réduction des coûts) ou de leur caractère social. Bien que la rédaction du projet de IX^e plan ne soit pas très claire sur ce point, il semble que ce programme pourrait concerner 50 000 logements. Aucune précision n'est donnée sur le montant des financements.

L'amélioration de la qualification des personnels du B.T.P. est un leitmotiv du plan. Le projet de IX^e plan indique que l'effort de revalorisation et de qualification de la main d'œuvre devra faire l'objet d'une négociation destinée à définir des modalités d'application cohérentes avec les choix industriels stratégiques et les aspirations des travailleurs.

avec les choix industriels stratégiques et les aspirations des travailleurs. Il paraît très difficile de satisfaire à cet objectif au sein de la seule branche B.T.P.; en effet, la modernisation risque d'entraîner des réductions d'effectifs qui pourront difficilement recueillir l'assentiment de la main d'œuvre conduite à se reconverter dans une autre activité. Ce problème ne peut donc être résolu au sein de la profession.

Le plan propose aussi un programme global de modernisation de la formation initiale et de la formation des adultes, y compris pour les architectes. Il est indiqué que ce programme sera financé par la profession, les ministères concernés, les régions et l'épargne-investissement. Comment sera répartie la charge de ce programme ? Le projet de 9^e plan est muet sur ce point.

On ne peut qu'approuver la recommandation tendant à **accroître la maîtrise de l'énergie dans la construction**, en particulier au niveau de la conception des constructions, des matériaux employés et des équipements tels que les pompes à chaleur.

Des objectifs ambitieux sont énoncés à propos de développement de l'activité du B.T.P. à l'étranger. La part rapatriable des contrats qui représentait 20 milliards de francs en 1981, devrait atteindre 35 à 40 milliards de francs à la fin de la période d'exécution du plan probablement, la date n'étant pas précisée. On cite à plusieurs reprises l'accord conclu avec l'Algérie pour l'habitat et on espère développer ce type de coopération avec d'autres pays. Des mesures appropriées sont prévues : renforcer l'ingénierie pour la porter au niveau des concurrents étrangers, développer la recherche pour s'adapter à la demande des pays en voie de développement, mettre en place des procédures appropriées (COFACE en particulier).

La nécessité de renforcer les positions du B.T.P. sur les marchés étrangers est certaine. Mais peut-on sérieusement attendre un doublement de la part rapatriable des contrats exécutés à l'étranger alors que la concurrence s'intensifie, que la solvabilité de bon nombre de pays en voie d'industrialisation est chancelante.

En définitive, les objectifs définis par le projet de IX^e plan ressemblent à un catalogue de bonnes intentions plutôt qu'à un programme réaliste ; les moyens d'exécution présentés pour atteindre ces objectifs sont incomplets et incertains. L'éclairage macroéconomique de l'horizon 1988 montre par ailleurs que le projet qui nous est soumis est encore plus inadapté qu'on ne pouvait le supposer eu égard aux difficultés actuellement recensées.

DEUXIÈME PARTIE

LA LOGIQUE ÉCONOMIQUE DU PROJET DE IX^e PLAN

La lecture des quelque 300 pages du rapport annexé au projet de première loi de plan requiert patience et minutie. N'indiquons que pour mémoire l'absence d'un sommaire précis, les passages imprimés deux fois, qui ont rendu nécessaire la publication d'un rectificatif. Si le planificateur tourne ses regards vers un horizon lointain, il pourrait néanmoins s'assurer qu'il conserve les pieds sur terre. Plus grave apparaît être le manque de logique et l'absence de clarté du document présenté. Certains principes sont posés d'une manière solennelle et convaincante (refus du protectionnisme, autonomie de gestion des entreprises) ; mais, au fil des pages, ils sont assortis de tant de réserves, de conditions préalables, de nuances et d'exceptions diverses qu'il est bien difficile d'y trouver un principe logique, ferme et cohérent.

Si le document initial contenait, par ailleurs, des inflexions bienvenues par rapport au plan intérimaire, la lettre rectificative en a largement gommé les aspects positifs.

I. — LES AMBITIONS DÉÇUES

Le plan intérimaire nous promettait l'embarquement vers la Cythère socialiste. Grâce aux nationalisations, à la décentralisation, aux nouveaux droits des travailleurs, à la réduction du temps de travail, à la reconquête du marché intérieur, une croissance au taux de 3 % l'an permettait de concilier tous les antagonismes. La tempête économique n'a pas permis d'escapade bien lointaine. Fort heureusement, le gouvernement a tiré certaines leçons de ses échecs, qui se traduisent dans le projet qui nous est soumis.

A. — Le refus apparent du protectionnisme.

Le projet tourne apparemment le dos au protectionnisme. Les affirmations à ce propos sont nombreuses au fil du rapport, depuis « le protectionnisme est contraire aux choix fondamentaux de la France » jusqu'à « le maintien de l'ouverture de ses frontières est pour

la France un principe fondamental de son action internationale ». Cette volonté d'ouverture repose à la fois sur un raisonnement économique rigoureux et argumenté qui met en valeur les conséquences dommageables du repliement sur l'hexagone (mesures de rétorsion touchant nos exportations, apparition de goulots d'étranglement et de tensions inflationnistes sur le marché intérieur, réduction de la capacité d'emprunt de la France sur le marché international) et sur une exigence morale de solidarité internationale (« le rejet du protectionnisme unilatéral et de l'isolement, l'ancrage européen, l'engagement à l'égard du Tiers-Monde, ne trouvent pas seulement leurs fondements dans un intérêt national bien compris. Ils expriment aussi la conscience de ce que sont les devoirs d'une nation développée dans le monde d'aujourd'hui »). Il semble même que l'expression « reconquête du marché intérieur » ne figure plus du tout dans le projet de plan.

B. — Le partage de la valeur ajoutée.

Le plan expose, à de multiples reprises, la nécessité évidente de modifier le partage entre consommation et investissement, en faveur de ce dernier. Remarquons qu'une variation du partage de la valeur ajoutée en faveur des entreprises et, donc, en défaveur des salariés sera d'autant plus difficile à réaliser que l'on se trouvera dans une période de croissance quasiment nulle ; l'existence d'un surplus rend fort évidemment plus faciles des variations dans le partage global. On peut craindre une résistance d'autant plus prononcée des salariés que par ailleurs on envisage une réduction du temps de travail qui n'entraîne pas un alourdissement des charges des entreprises.

Pour résumer, la logique du IX^e Plan rend nécessaire de dégager tout à la fois :

— une part de la valeur ajoutée afin de permettre la disparition du déficit extérieur ;

— une part de la valeur ajoutée afin de permettre un surcroît d'investissement ;

— une part de la valeur ajoutée afin de permettre la réduction de la durée du travail.

On en conclura sans peine que les tensions les plus dures de la période à venir porteront sur la fixation des revenus salariaux. Et, dans la perspective d'une croissance nulle, toute cette logique reposera fort évidemment sur la désindexation des salaires.

C. — Le drame de l'emploi.

Comme l'indique le rapport lui-même : « Dans l'hypothèse la plus favorable, la croissance économique ne pourra cependant à elle seule redresser la situation de l'emploi au cours du IX^e Plan. Bien plus, la modernisation rapide de l'appareil productif suscite, dans un premier temps, de fortes tensions sur le marché du travail, avant d'engendrer de nouveaux emplois ».

Enfin, élément non négligeable que ne mentionne pas le rapport, la réorientation de la demande globale nécessaire à la stratégie du IX^e Plan aura des effets défavorables sur l'emploi. La modification du partage de la demande globale en faveur des exportations et de l'investissement des entreprises et au détriment de la consommation des ménages entraînera en effet une croissance moins soutenue du secteur des services et plus soutenue du secteur industriel et notamment des biens d'équipement. Or, la productivité évoluant plus modérément dans les services que dans l'industrie, une **croissance à fort contenu industriel est moins favorable à l'emploi qu'une croissance à fort contenu en services.**

D. — La réduction du temps de travail.

Rappelons que dans le plan intérimaire figurait cette affirmation péremptoire : « **Le Gouvernement tient à rappeler avec force l'objectif à moyen terme qu'il retient : fin 1985, la durée de travail hebdomadaire, effective et moyenne, hors congés annuels et jours fériés, sera égale à 35 heures par salarié. Atteindre cet objectif implique que le rythme de réduction annuelle de cette durée hebdomadaire soit d'au moins une heure en moyenne par an** ».

Cette « force » semble s'être singulièrement affaiblie avec le temps. On ne trouve plus dans le projet soumis à notre examen, que la pétition de principe suivante : « le gouvernement affirme un objectif clair : aller vers les 35 heures de façon sélective, décentralisée et contractuelle ». Patience et longueur de temps font mieux que force ni que rage. Le gouvernement s'est ressouvenu du fabuliste. C'est heureux. On sait en effet que la réduction du temps de travail ne peut se faire dans des conditions économiquement satisfaisantes que si deux conditions sont réunies :

- l'absence de compensation salariale ;
- une réorganisation de l'entreprise permettant une utilisation plus longue des équipements.

La première de ces conditions paraît fort difficile à remplir. Or elle est indispensable car si l'absorption des 39 heures a pu se faire grâce à des gains de productivité importants, ceux-ci ne sont pas indéfiniment reproductibles et il y a tout lieu de penser que les réserves en ce domaine ont été largement épuisées. Une compensation financière rejaillirait donc sur la rentabilité des entreprises et provoquerait à terme une baisse des investissements. Mais en sens inverse peut-on croire que les salariés accepteront aisément une réduction du temps de travail non compensée alors que leurs revenus et leur consommation stagneront déjà ?

Enfin on ne peut que s'interroger sur la réalité des effets de la réduction du temps de travail sur l'emploi. Le rapport gouvernemental note que « la politique mise en œuvre par le gouvernement dans le sens de la réduction du temps de travail a contribué significativement à la stabilisation du chômage ». On ne peut que s'étonner d'une telle affirmation qui est démentie par la simple observation des faits. Un article récent de la revue *Economie et Statistiques* qui analyse les réactions des entreprises à la réduction de 40 heures à 39 heures fait ressortir nettement que les emplois créés ont été assez peu nombreux ; seulement environ un cinquième des entreprises industrielles et un sixième des entreprises commerciales ont en effet procédé à des embauches définitives à la suite de cette réduction de la durée du travail et l'article note que le nombre des emplois ainsi créés se situe dans « une fourchette de 10 000 à 20 000 emplois dans l'industrie et 4 000 à 8 000 emplois dans le commerce ». On est loin d'une contribution significative à la stabilisation du chômage.

E. — La valorisation du rôle des petites et moyennes entreprises (P.M.E.).

Autant le plan intérimaire ressemblait à un panégyrique interminable et redondant sur le « secteur public élargi », autant le IX^e Plan est peu prolix sur ce secteur.

Comment oublier, en effet, que les pertes de l'ensemble du secteur public se sont élevées à 36,5 milliards de francs pour 1982 et que onze groupes sur dix-sept sont déficitaires ; ce qui atténue la portée du projet de réindustrialisation que les nationalisations devaient réaliser. Les entreprises publiques du secteur concurrentiel sont loin de constituer l'avant-garde industrielle et le laboratoire social souhaités par le gouvernement. Cet échec s'explique d'autant mieux que les incertitudes qui pesaient sur ces entreprises lors de l'adoption du plan intérimaire,

et que votre commission avait soulignées, ne sont pas toutes levées. En effet, un an et demi après la nationalisation, les règles du jeu restent encore floues. Les contrats de plan, qui visent à fixer les grands objectifs du développement des entreprises et qui auraient dû être signés au cours de l'été 1982 ne l'ont été que partiellement en février 1983.

De plus, ces contrats de plan devront être complétés à la fin de l'année pour tenir compte des choix définitifs du IX^e Plan. C'est pourquoi, compte tenu du rôle important qui leur est assigné pour la bonne marche des entreprises nationalisées, il n'est pas étonnant qu'en leur absence, celles-ci éprouvent des difficultés à choisir entre les objectifs quelque peu contradictoires qui leur semblent assignés. **Une clarification des tâches, entre l'Etat actionnaire et les états majors d'entreprises s'impose.**

Enfin, un certain nombre d'opérations de restructuration des actifs de ces sociétés ont été engagées, dont le volet industriel continue de faire l'objet de négociations entre les groupes tandis que l'aspect financier de ces opérations doit encore être défini. C'est ainsi que la puissance publique a mis fin à l'expérience de diversification informatique de Saint-Gobain, qu'elle reclasse l'ensemble des activités chimiques de Pechiney Ugine Kuhlman entre Rhône Poulenc, Elf Atlantique, CDF Chimie et EMC ; qu'elle a achevé la négociation entre Elf Aquitaine et la Compagnie française des pétroles sur l'avenir de la chimie d'Ato-Chloé ; qu'elle a élargi le rôle de la Cogéma dans le domaine des métaux non ferreux ; qu'elle a posé le principe d'une compétition dans la bureautique entre Bull et la CGE ; qu'enfin, elle pose les jalons d'une stratégie pour l'avenir dans la sidérurgie, les télécommunications, l'aéronautique et les composants électroniques.

Mais, pour nombreuses qu'elles soient, ces initiatives ne constituent qu'une entrée en matière, et sont loin d'être achevées, ce qui contribue à renforcer l'incertitude pesant sur les entreprises concernées.

Enfin, l'organisation de ces entreprises dépend de l'adoption de deux projets de loi : le premier relatif aux transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé, le second relatif à la démocratisation du secteur public, qui sont actuellement en cours d'examen au Parlement.

Pour toutes ces raisons, il est permis de s'interroger sur la stratégie et l'organisation de ces groupes industriels. Pour 1983, le gouvernement a décidé de mobiliser 20 milliards de francs pour les douze grou-

pes nationalisés, avant que ceux-ci aient tous arrêté leur stratégie industrielle. Une fois encore, la logique financière semble prévaloir sur la logique industrielle. Votre commission craint que cette approche ne se traduise, comme en 1982, par une avalanche de déficits. Les pouvoirs publics semblent d'ailleurs avoir pris acte de l'incapacité du secteur public à assurer seul, la dynamisation de l'appareil industriel, puisque le projet du IX^e Plan prévoit que la **modernisation de l'industrie sera réalisée en premier lieu par les entreprises petites et moyennes du secteur privé.**

F. — De quelques variations sur des thèmes connus.

1. — *Syndicats et consommateurs.*

Dans le plan intérimaire, ces interlocuteurs institutionnels étaient mentionnés à tout propos, voire hors de propos.

Considérons les consommateurs. On pouvait lire dans ce plan intérimaire : « la volonté d'une meilleure prise en compte des besoins réels — et des besoins futurs — des consommateurs conduira à associer ceux-ci chaque fois que cela sera possible à la définition des politiques industrielles »... « le gouvernement s'attachera à favoriser la mise en place d'une véritable concertation entre les différents partenaires — producteurs, distributeurs, consommateurs — dans quelques filières, afin d'atténuer les déséquilibres et d'améliorer, sur des bases concurrentielles, la diffusion de produits français de meilleure qualité et mieux adaptés aux besoins ». Sur ce point, le projet de IX^e Plan est revenu à une conception plus réaliste des choses.

2. — *Technologie et emploi.*

Le plan intérimaire n'avouait que du bout des lèvres les risques sur l'emploi d'une mise en œuvre rapide des nouvelles technologies liées à la troisième révolution industrielle. Le projet de neuvième plan est plus honnête : il reconnaît le pari formidable que représente cette indispensable modernisation de l'outil de production. Honnête, mais décevant car l'analyse tourne court.

II. — DES ERREURS PERSISTANTES

Si le projet soumis à notre examen traduit un certain nombre d'inflexions bienvenues, il n'en recèle pas moins un certain nombre d'analyses peu convaincantes, mais habituellement présentées.

— La libération des prix industriels et des prix des entreprises exposées, est toujours affirmée et sans cesse repoussée. **Le report incessant des décisions tient lieu de politique** depuis l'adoption du plan intérimaire.

— La diminution des charges des entreprises subit un traitement identique. Les charges n'augmenteront plus dès que..., les charges n'augmenteront plus sauf si..., D'engagement de stabilisation en promesse de diminution, les charges continuent cependant de s'accroître.

— Le traitement de l'épargne n'apparaît guère satisfaisant.

Le surcroît d'épargne qui est censé financer les investissements nouveaux ne peut apparaître dans les conditions de gestion des marchés monétaire et financier imposés par le gouvernement. Par un recours massif à l'émission de nouveaux bons du Trésor — dont le volume aurait triplé en deux ans — et par les ponctions toujours plus importantes des entreprises publiques sur le marché financier, l'État assèche les sources de liquidités qui pourraient se porter vers l'industrie ou contraint les entreprises emprunteuses à proposer des intérêts élevés. Sauf retournement complet de la gestion du secteur public, on ne voit pas quelle épargne nouvelle bon marché pourrait être mise à la disposition de l'industrie. Certes, on peut envisager en théorie une ponction sur l'épargne-logement : mais ce serait condamner l'industrie du bâtiment dont on connaît la situation dramatique.

— La poursuite d'une politique égalitariste est de nature à décourager tous les entrepreneurs, tous les capitaines d'industrie, sur lesquels le plan, sans ironie apparente, fonde de grands espoirs.

Par ses décisions, depuis deux ans, le gouvernement a considérablement aggravé la fiscalité sur les revenus moyens et élevés : impôt sur le patrimoine, impôt de « solidarité » sur les revenus moyens et élevés : plafonnement du quotient familial, création d'une tranche à 65 %, prélèvements du plan de rigueur supportés principalement par les revenus moyens. Il a en même temps favorisé le rétrécissement de la hiérarchie des salaires en faisant croître le SMIC de 38 %.

On aurait pu imaginer que le gouvernement s'en tiendrait là. Or, le rapport du Plan réitère les intentions égalitaristes qui ont présidé à toutes les mesures déjà prises.

Les dangers d'une telle politique sont désormais bien connus : suppression progressive des écarts de rémunération entre les travailleurs qualifiés et les travailleurs non qualifiés, démotivation de l'encadrement, voire découragement de la natalité. L'orientation définie par le Plan doit, par conséquent, être vigoureusement combattue.

En réalité, tout se passe comme si le raisonnement qui prévalait au temps de la forte croissance avait été retourné. Il y a dix ans encore, on disait qu'il fallait utiliser les dividendes de la croissance pour mieux répartir les revenus. Aujourd'hui, on prend prétexte de l'absence de croissance pour imposer des sacrifices continus aux revenus moyens et élevés, au nom de la solidarité. Nous nous engageons ainsi subrepticement dans un processus dangereux qui pourrait d'ailleurs s'accélérer vivement lorsque la France aura épuisé sa capacité d'emprunt externe et devra procéder aux premiers remboursements.

— L'autonomie de gestion des entreprises.

Le projet de plan réaffirme la nécessité de l'autonomie de gestion des entreprises publiques, dans le cadre des contrats de plan. Il conviendrait de réaffirmer cette nécessité pour toutes les entreprises. Or, le projet prévoit des obligations nouvelles nombreuses : audit technologique, fonds salariaux investis sous le contrôle des syndicats, bureaucratisation du système d'aides aux entreprises privées, qui se superposent aux obligations prévisibles au titre des projets de loi sur la formation professionnelle, la sécurité des produits et l'égalité dans l'emploi.

Le gouvernement s'avance donc plus avant sur la voie d'une bureaucratisation du système d'aides aux entreprises privées, qui se superposent aux obligations prévisibles au titre des projets de loi sur la formation professionnelle et la sécurité des produits.

Le gouvernement s'avance donc plus avant sur la voie d'une bureaucratisation accrue et d'une étatisation rampante de tout le système productif. Ces contraintes nouvelles s'ajouteraient aux multiples contraintes instaurées depuis deux années :

• **La loi d'amnistie du 4 août 1981** : obligation de réintégration des salariés licenciés pour faits couverts par l'amnistie.

- **Circulaire du 27 octobre 1981** : création des comités locaux de l'emploi.

- **Ordonnances de février 1982** : sur le travail à temps partiel et le travail intérimaire ainsi que sur les contrats de travail à durée déterminée.

- **Loi de nationalisation du 14 février 1982** : nationalisation du crédit.

- **Loi du 5 mars 1982** : relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions fixant les modalités d'intervention économique des collectivités locales.

- **Loi du 29 juillet 1982 sur le blocage des prix** : puis retour au contrôle des prix.

- **Lois Auroux** : Loi du 4 août 1982 sur les libertés des travailleurs, loi du 28 octobre 1982 sur les institutions représentatives, loi du 13 novembre 1982 sur l'obligation de négocier, loi du 23 novembre 1982 sur les CHSCT (Comités d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail).

- renforcement de l'effet de seuil de 10 à 50 salariés.

- syndicalisation forcée et intrusion de la politique dans l'entreprise.

- mise en cause du rôle de l'encadrement.

- multiplication des points de conflits.

- contraintes bureaucratiques et administratives.

- **Projet sur l'égalité professionnelle des hommes et des femmes** : rapport spécial supplémentaire.

- **Projet sur la démocratisation du secteur public** :

- mise en place des conseils d'atelier...

- intervention du comité d'entreprise dans l'élaboration du plan de formation.

- **Projet sur la prévention des difficultés des entreprises** :

- obligations comptables supplémentaires...

- intervention du comité d'entreprise.

III. — LES CONTRADICTIONS DE LA LETTRE RECTIFICATIVE

La lecture de la lettre rectificative, présentée par le gouvernement à l'occasion du débat à l'Assemblée nationale, est susceptible de provoquer deux types de réactions. Une indignation motivée en réponse aux contradictions majeures qu'elle introduit, eu égard à la logique initiale du plan. Un humour grinçant face à l'attitude institutionnelle d'un gouvernement pour lequel l'hésitation n'a plus de mystères.

Pour un capitalisme...sans capitalistes

Le plan initial incitait les Français à entreprendre, à créer des entreprises. On peut, notamment, y lire :

« Il faut, en fait, que secteur public et secteur privé puissent chacun épanouir leur vocation... »

L'amendement n° 68 y apporte plus qu'une nuance : « Des mesures fiscales inciteront au réinvestissement des profits plutôt qu'aux distributions de dividendes ».

Le rapport de la commission de la production de l'Assemblée nationale, rédigé par le député communiste Gustave Ansart, en introduit une autre :

« Au sein même des entreprises. il convient d'une part de repenser toutes les dépenses inutiles ou excessives, véritable gaspillage de la valeur ajoutée par l'entreprise, tels que :

— salaires excessifs de dirigeants, attribution de « salaires » pour un travail fictif aux membres de leurs familles » ;

On attend avec intérêt les mesures que préconisera le gouvernement pour stimuler les entrepreneurs et inciter l'épargne à s'orienter vers l'industrie.

Pour un libre échange...à l'intérieur de l'Hexagone.

Les développements du plan sur l'ouverture nécessaire de la France aux échanges internationaux et sur le refus du protectionnisme étaient relativement convaincants. Las, ils ne passèrent point le cap de l'Assemblée nationale.

Ne citons que deux amendements, sans autre commentaire.

Le premier, retenu par la lettre rectificative, se lit :

« En élevant le niveau des exigences techniques du marché national, la politique de norme renforcera notre commerce extérieur. De hautes exigences nationales traduites dans ces normes, et un contrôle sévère de conformité des produits par des laboratoires. renforceront nos capacités d'exportation et éviteront l'importation de produits de qualité insuffisante tout en incitant la France à produire des biens de meilleure qualité ».

Le second, présenté par un député communiste, est tout aussi significatif.

« Les entreprises, et en particulier les services achats, seront sensibilisés à la nécessité de préférer, à qualité et prix égaux, des produits français. Les entreprises devront examiner leurs importations et s'assurer qu'il n'existe pas de produits équivalents, à prix égal ou inférieur, provenant d'entreprises françaises. Avec les entreprises publiques, les entreprises bénéficiant d'aides devront établir un bilan de leurs échanges extérieurs ».

Vers l'équilibre des échanges grâce au déficit de la balance commerciale.

Nous avons démontré précédemment que, sur la période considérée, l'équilibre des échanges impliquait un différentiel négatif de croissance pour la France. Logique étriquée, que l'Assemblée nationale a superbement ignorée.

Elle a inséré dans le plan trois amendements contradictoires :

— « C'est pourquoi, en fin de période, un taux de croissance d'un point supérieur à celui observé en moyenne pondérée chez nos partenaires de l'organisation de coopération et de développement économique sera recherché en même temps que le retour impératif, rapide et durable à l'équilibre des échanges extérieurs : pas plus qu'un ménage ou une entreprise, la France ne peut dépenser durablement plus que ses propres revenus ».

— « Le maintien d'un différentiel positif de croissance avec nos partenaires, une croissance plus riche en emplois seront les objectifs du IX^e plan ».

— « C'est pourquoi l'objectif du gouvernement est de rétablir dans les deux ans les équilibres extérieurs et d'obtenir en fin de période une relation structurelle entre la croissance du P.I.B et celle des importations comparable à celle de nos principaux partenaires ».

Ou bien c'est en fin de période que doit apparaître le différentiel positif de croissance, ou bien il doit être recherché tout au long du plan. Le moins qu'on puisse dire, c'est que la différence n'est pas négligeable.

Quelle que soit l'hypothèse retenue, elle est contradictoire avec l'objectif d'élasticité d'importation. Prenons un cas très simplifié. Si la croissance de nos principaux partenaires est de 3 % et leur élasticité de 2, leurs importations, donc nos exportations, croîtront de 6 %. Si notre croissance est de 4 % (différentiel de 1 point) et notre élasticité égale à 2, nos importations croîtront de 8 % . Comment obtenir un équilibre des échanges pour la France avec + 6 % d'exportations et + 8 % d'importations ? Le mystère reste entier.

TROISIÈME PARTIE

AGRICULTURE-ÉNERGIE-RECHERCHE

Comment valoriser les atouts de la France

Agriculture, énergie, recherche. Grâce à son « pétrole vert », à sa matière grise et à la réussite d'un programme électronucléaire ambitieux, la France dispose d'atouts non négligeables, qu'il convient de valoriser au mieux de nos possibilités. Le projet de plan qui nous est soumis n'apporte pas cependant de réponses réellement convaincantes et ne se fixe pas d'objectifs suffisamment ambitieux.

I. — AGRICULTURE ET INDUSTRIES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

A. — Un constat.

L'absence de programme prioritaire d'exécution (P.P.E.) spécifiquement consacré à l'agriculture et aux industries agricoles et alimentaires peut, certes, comme l'a fait observer le ministre de l'agriculture, être interprétée comme la volonté du gouvernement de manifester le souci de considérer ce secteur de la production comme une composante à part entière de l'économie dont le développement est recherché au travers de différents P.P.E. à vocation intersectorielle.

Cette omission peut, en revanche, être aussi interprétée comme la manifestation de la résignation au déclin relatif, en termes économiques et démographiques, de l'agriculture, dont le rôle dans le rétablissement des grands équilibres ne justifierait plus son inscription parmi les priorités du plan de la nation.

Votre commission constate effectivement que la volonté de moderniser l'industrie, l'objectif de poursuivre l'amélioration du

système d'éducation et de formation, l'expansion des échanges extérieurs, la promotion de la recherche et de l'innovation, l'action en faveur de l'emploi, la réduction de la dépendance énergétique constituent autant de priorités qui recouvrent partiellement les finalités de la politique agricole. Elle considère cependant que la **contribution du secteur agro-alimentaire au maintien ou au rétablissement des équilibres économiques et à l'aménagement de l'espace aurait justifié la présentation d'un programme prioritaire d'exécution qui permette de confirmer son importance stratégique et de tenir compte de ses spécificités.** Les amendements apportés par l'Assemblée nationale sont bien insuffisants à cet égard.

Un tel P.P.E. aurait en effet permis de doter la politique agricole qui sera mise en œuvre au cours des cinq prochaines années du cadre de cohérence autour duquel doivent être mobilisée l'action des partenaires de la filière et organisée la contribution de la puissance publique à la promotion de ces activités.

B. — Le treizième P.P.E.

Il a semblé utile à votre commission de combler cette lacune en esquissant l'architecture d'un tel programme.

1. — *Favoriser le renouvellement démographique de l'agriculture et poursuivre la modernisation des structures des exploitations.*

a) *Les perspectives.*

Dans les dix prochaines années, environ 50 % des chefs d'exploitation cesseront leur activité. Dès lors, une alternative s'ouvre pour la politique agricole. La puissance publique doit-elle se borner à accompagner la mutation démographique en laissant se poursuivre et s'intensifier la tendance à la concentration des exploitations ?

Doit-elle, au contraire, s'assigner pour objectif de favoriser le maintien du plus grand nombre d'exploitations pour des motifs relevant autant de l'aménagement du territoire et de la politique de l'emploi que de considérations à caractère strictement économique ?

Un groupe de travail consacré à une réflexion sur les conditions du développement à long terme de l'agriculture française a montré de manière pertinente les risques de la résignation et les limites du volontarisme en ce domaine.

Il semble, en effet, que l'on doive écarter l'acceptation d'une concentration des exploitations compte tenu de la nécessité d'éviter une désertification des régions à économie agricole dominante, voire exclusive, et de l'impossibilité, à moyen terme, d'offrir aux jeunes actifs issus de l'agriculture des emplois de substitution. A l'inverse, il serait illusoire de maintenir à l'identique des structures d'exploitation dont la mutation, qui n'est pas toujours achevée, dépend de changements extérieurs à l'agriculture elle-même et à l'économie française.

Entre une évolution spontanée vers l'agrandissement des exploitations qui conduirait à un effectif de 640 000 exploitations de 46 hectares, en moyenne, et un gel des structures, il semble qu'il y ait place pour un schéma médian d'évolution comportant la mise en œuvre d'une action vigoureuse en faveur de l'installation des jeunes. Dans une telle perspective, on dénombrerait 900 000 exploitations d'une superficie moyenne de 33 hectares à la fin du siècle. Cet effectif suppose 30 000 installations par an entre 1980 et 2000, dont 18 000 par an au cours de la décennie 1980-1990. Ce scénario, politiquement souhaitable et économiquement réalisable, suppose à l'évidence l'affirmation du caractère prioritaire de l'installation des jeunes et la conduite d'une politique énergétique d'incitation à l'établissement et de contrôle des structures.

b) Les moyens à mettre en œuvre.

Concernant les incitations à l'installation, il s'est avéré que la plus convaincante de toutes est la perspective, pour le jeune candidat à l'activité agricole, de trouver dans cette profession des revenus et des conditions de vie comparables à ceux des autres secteurs d'activités. Les mesures spécifiques présentent un intérêt qui peut être décisif. On observera, à cet égard, que le doublement de la dotation d'installation entre 1981 et 1983 a permis à cette subvention d'atteindre un montant significatif. Il conviendra que cette prime soit régulièrement revalorisée au cours des années qui viennent. L'installation des jeunes exploitants peut surtout être favorisée dès lors que se trouverait desserrée la contrainte foncière. Il s'agit, en effet, de donner au jeune exploitant un choix effectif entre l'acquisition des terres et leur location afin de per-

mettre d'orienter vers des investissements de productivité les sommes immobilisées pour l'achat du foncier. La loi d'orientation du 4 juillet 1980 a marqué en ce domaine des avancées décisives, en particulier s'agissant de l'organisation des successions. Le législateur avait de plus prévu de favoriser le développement des locations en encourageant les formes sociétaires de propriété foncière (les groupements fonciers agricoles), et en facilitant l'orientation de l'épargne vers des placements fonciers agricoles. Ce choix semble confirmé par l'intention des pouvoirs publics de susciter la création de sociétés d'épargne foncière agricole (S.E.F.A.). Pour contribuer effectivement à l'installation des jeunes sur des exploitations ou des parcelles louées, il conviendra, évidemment que ces sociétés disposent d'un capital foncier suffisant et, dès lors, qu'une fraction significative de l'épargne s'investisse dans des terres à usage agricole. Les pouvoirs publics sont-ils prêts à encourager l'orientation de l'épargne vers de tels placements ? Le IX^e Plan aurait dû servir de cadre à ce débat et donner lieu aux arbitrages concernant l'affectation de l'épargne à l'agriculture.

Préférer l'installation des jeunes à l'agrandissement des exploitations exige la définition et la gestion d'une politique volontaire d'orientation et de contrôle des structures des exploitations agricoles. En ce domaine aussi, la loi d'orientation de 1980 avait rénové le dispositif juridique en fondant la politique des structures sur la mise en place de schémas directeurs départementaux. Trois ans plus tard, cette stratégie décentralisée n'est toujours pas mise en application. Là encore, le IX^e Plan aurait pu définir pour la politique agricole un objectif prioritaire pour le moyen terme : achever la mise à l'étude et assurer l'exécution, au cours des premières années, couvertes par le plan, des schémas directeurs départementaux des structures.

2. — *L'amélioration de la productivité des exploitations.*

En longue période, la dépréciation relative des prix des produits agricoles a été, en partie au moins, compensée par un accroissement régulier de la productivité des facteurs de production. Cette évolution n'a pu s'accomplir qu'au prix d'un endettement croissant de l'agriculture et des exploitants. La poursuite de la dégradation des termes de l'échange entre l'agriculture et les autres secteurs d'activité aussi bien que la concurrence internationale imposent la poursuite de l'action en faveur de l'augmentation de la productivité.

Un des secteurs d'intervention prioritaire, en ce domaine, reste le remembrement et l'hydraulique agricole. Or, après avoir assisté au

cours des trois dernières années à une restriction des crédits consacrés par le budget de l'Etat à ces aménagements fonciers, on doit à présent redouter que l'attribution de compétences aux départements en matière de remembrement et d'hydraulique n'occasionne un très net ralentissement dans l'exécution de ces programmes. Il est en effet à craindre que le montant de la dotation globale d'équipement allouée aux départements et calculée, pour ces travaux, de manière uniforme, ne permette pas à ces collectivités territoriales de consacrer au remembrement, au drainage et à l'irrigation des crédits suffisants. On risque donc d'assister pour ces équipements ruraux à un transfert de charges de l'Etat opéré sous couvert de décentralisation. Là encore, un programme prioritaire d'exécution agricole aurait permis de manifester la volonté de la puissance publique de poursuivre l'action en faveur de la modernisation des structures de production. La présentation d'un P.P.E. aurait de surcroît servi de base à la conclusion de contrats Etat-Régions ou Etat-Départements consacrés à l'aménagement foncier agricole et destinés à pallier, en ce domaine, les effets pervers de la décentralisation et du transfert des compétences.

L'accroissement de la productivité des exploitations requiert un renforcement de la compétence technique et économique des exploitants. L'objectif à moyen terme devrait consister à ce que le plus grand nombre possible des candidats à l'installation soit muni d'un brevet d'études professionnelles agricoles (B.E.P.A.) sinon du brevet de technicien agricole (B.T.A.). Simultanément, il s'agit d'adapter les structures, les programmes et les méthodes, de la formation professionnelle continue. Les états généraux du développement agricole qui se sont déroulés en 1982-1983 ont permis de susciter une réflexion approfondie sur ces questions. Il est fâcheux que ce travail et cette concertation ne trouvent pas, dans le IX^e Plan, un prolongement opérationnel. Votre commission exprime le vœu que dans le cadre de la réalisation des programmes prioritaires d'exécution consacrés respectivement à la rénovation du système d'éducation et de formation, et au développement de la recherche et de l'innovation, un effort tout particulier soit engagé pour améliorer l'articulation entre la recherche agronomique, l'enseignement, la formation professionnelle et le développement agricoles.

Parmi les orientations de la recherche agronomique, il paraîtrait souhaitable de privilégier notamment les travaux portant sur des techniques permettant de diminuer les coûts de production par une meilleure maîtrise de l'énergie, de l'outillage et des produits phytosanitaires.

3. — *Le renforcement de l'organisation de la production.*

Dans une large mesure, la politique agricole nationale constitue l'expression des choix effectués à l'échelon communautaire, qu'il s'agisse des prix garantis ou de l'organisation des marchés. Votre commission a pu cependant observer, lors des travaux préparatoires de la loi relative aux offices d'intervention, qu'un espace de souveraineté important restait ouvert dans le domaine de l'organisation des marchés et de l'orientation des productions. Elle a, en outre, constaté d'importantes disparités, au regard de l'organisation de la production, entre les différents secteurs. Il y a donc lieu d'intensifier, au cours du IX^e Plan, les efforts d'incitation destinés à favoriser la constitution de groupements de producteurs, et de comités économiques. Dès lors qu'ils s'insèrent effectivement dans les filières de production, qu'ils échappent au risque de bureaucratisation et qu'ils respectent l'autonomie des organisations professionnelles et interprofessionnelles, les offices peuvent contribuer à une meilleure organisation des producteurs et à une orientation plus pertinente des productions. Mais là encore, il eut été souhaitable que le IX^e Plan définisse, pour les principaux secteurs de production, les voies du développement agricole. Les incertitudes qui affectent la politique agricole commune rendent encore plus impérieuse l'expression de choix clairs, de nature à orienter les décisions économiques des producteurs et de servir de cadre à l'action des institutions publiques, des offices en particulier.

Dans la perspective d'une éventuelle réforme de la politique agricole commune, le IX^e Plan aurait permis à la France d'explicitier ses choix : notre pays veut-il une agriculture productive et en expansion, comme l'affirme le ministre de tutelle ; la France est-elle favorable à une modulation des prix garantis en fonction du volume des livraisons comme le suggérait le précédent ministre de l'agriculture ? La préparation du Plan constituait à l'évidence la circonstance la plus appropriée pour l'organisation d'un véritable débat national sur cette interrogation décisive pour l'avenir de l'économie agricole.

4. — *Accroître la compétitivité des industries agricole et alimentaire et développer les exportations.*

Le solde de nos échanges agro-alimentaire a connu, au cours des années récentes, un spectaculaire redressement : — 1,8 milliard de francs en 1978, + 11,7 milliards de francs en 1980, + 21,1 milliards de francs en 1981, + 14,9 milliards de francs en 1982.

Ces fluctuations montrent à la fois la montée en puissance remarquable du secteur agro-alimentaire dans les échanges extérieurs et la fragilité de ces résultats. Ceux-ci sont, en fait, déterminés par quatre principaux postes : les céréales, le lait et les produits laitiers, le sucre, les denrées tropicales. Les échanges de céréales et de sucre s'effectuent dans le cadre d'un marché mondial sur lequel les productions européennes sont fortement concurrencées par d'autres pays. Cette concurrence n'est supportée, sans répercussion pour les agriculteurs, que grâce au mécanisme des restitutions de la politique agricole commune. Cependant, les pressions extérieures, des Etats-Unis en particulier, le coût du soutien des exportations et l'incapacité de l'Europe à se doter d'une véritable politique extérieure commune permettent d'entrevoir les prémisses d'une aggravation des conditions de nos échanges. Il est donc décisif de concevoir et de mettre en œuvre une politique vigoureuse d'expansion des industries agro-alimentaires françaises. L'amélioration de nos performances à l'exportation dépend, en premier lieu, de notre capacité à diminuer les importations de produits pour lesquels notre pays présente des aptitudes manifestes : le bois, la viande de porc, de cheval, les fleurs... Il s'agit en ces domaines de mener une politique vigoureuse d'orientation des productions et d'organisation des marchés. Il importe, en second lieu, de s'attacher à mieux valoriser les produits agricoles afin d'exporter les denrées comportant une plus grande valeur ajoutée. Le rôle fondamental des exportations de vins et spiritueux doit enfin être rappelé avec vigueur. Elles ont dégagé un excédent de 12,7 milliards de francs en 1982, soit le deuxième poste bénéficiaire après les céréales, malgré l'insuffisance des financements spécifiques. Un tel objectif suppose une adaptation de l'appareil industriel et économique du secteur de la transformation.

Il est enfin bien clair que les industries agricoles et alimentaires françaises supportent les conséquences des déséquilibres monétaires qui ont conduit à la constitution des montants compensatoires monétaires (M.C.M.), derrière lesquels s'est érigé un important appareil de transformation de produits agricoles dans les pays à monnaie forte, qui bénéficient d'une véritable rente de situation. La compétitivité de nos industries agricoles et alimentaires demeure donc subordonnée à la capacité de la France de réduire, de manière significative, le taux de son inflation, afin que les distorsions de concurrence engendrées par les M.C.M. puissent être abolies.

Accroître la productivité des entreprises en modernisant les technologies, susciter des regroupements afin de compenser les effets d'une trop grande dispersion des entreprises, renforcer les structures financières de l'industrie privée et des coopératives en accroissant leurs

fonds propres, accompagner l'effort d'implantation sur les marchés extérieurs, tels sont les principaux axes d'une action en vue du développement de l'économie agro-alimentaire. Votre commission retrouve dans ces objectifs la plupart des priorités exprimées dans le programme n° 1 du plan, consacré à la modernisation de l'industrie grâce aux nouvelles technologies et à un effort d'épargne. Il lui semble que les moyens, qui seront mobilisés dans le cadre du plan, devraient être orientés par priorité vers un secteur qui transforme et valorise l'une de nos seules productions nationales.

5. — *La contribution de l'économie agricole et alimentaire à l'aménagement du territoire.*

Parce qu'elles assurent la valorisation des productions de l'espace rural et parce que nombre d'entre elles sont déliées des contraintes de localisation, les industries agro-alimentaires participent au maintien de l'emploi et à la diversification des activités économiques dans les campagnes.

Cette observation s'applique également à la production agricole qui est, pour certaines zones rurales, l'activité économique dominante, voire exclusive. Il importe donc d'appréhender la politique agricole et l'action en faveur des industries agro-alimentaires au regard de l'objectif d'aménagement du territoire et de lutte contre la désertification de l'espace rural.

Dans cette perspective, il s'agit de poursuivre et d'intensifier l'adaptation et la différenciation des mesures de politique agricole engagée dans les zones de montagne et dans les zones défavorisées. Le gouvernement a engagé la préparation d'un projet de loi sur le développement et l'aménagement des régions de montagne. Il est en outre confronté à l'échéance de la renégociation de la directive des Communautés européennes du 28 avril 1975, relative à l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées. En ce domaine aussi, le IX^e Plan aurait pu procurer l'opportunité d'envisager l'évolution de la politique agricole commune et des actions nationales du point de vue des économies régionales et de l'aménagement du territoire. Votre commission déplore là encore que le IX^e Plan ne consacre pas un programme prioritaire d'exécution à la politique d'aménagement du territoire et singulièrement aux zones rurales. Elle redoute que cette omission ne recouvre la résignation à accepter les conséquences, concernant l'occupation de l'espace et l'implantation des hommes et des activités du redéploiement de la production.

6. -- Accroître les solidarités en faveur et au sein de l'agriculture.

La détérioration des prix des produits agricoles, par rapport à ceux des autres secteurs de production, manifeste en elle-même l'effort de solidarité assumé par la profession agricole en faveur de la modernisation de notre économie et de sa compétitivité. L'amélioration du revenu agricole s'est accomplie grâce à un accroissement de la productivité jusqu'à ce que le renchérissement des coûts de production, à partir de 1974, n'annule les effets des progrès des rendements. De plus, l'amélioration des performances économiques de l'agriculture s'est accomplie grâce à un effort continu d'investissement des exploitants, qui a engendré un fort endettement. Certes, l'agriculture a bénéficié d'un concours de la collectivité nationale, dans l'organisation de ses financements, au travers de l'effort budgétaire de l'Etat et des collectivités locales, dans la prise en charge de son régime de protection sociale. Cette contribution de la collectivité nationale tend toutefois depuis plusieurs années à stagner, voire à régresser comme le montre la diminution des dépenses publiques consacrées à l'agriculture, rapportées au chiffre d'affaires de la branche. L'agriculture ne doit certes pas demeurer un secteur assisté ; on observera cependant que cette contribution était indispensable dès lors que se poursuivait une dégradation relative des prix agricoles et qu'était sollicité un effort permanent d'accroissement de la productivité.

Votre commission souscrit donc à l'objectif de rationaliser le financement de l'agriculture, de moderniser son régime fiscal, de maîtriser le coût du système de protection sociale. Elle observe cependant que ces évolutions doivent être progressives et adaptées à la situation économique du secteur.

La contribution, qui est sollicitée de l'agriculture, au rétablissement des grands équilibres justifie amplement la poursuite de l'engagement financier de la collectivité nationale en faveur de sa modernisation, de la formation de ses hommes, de l'amélioration de leurs conditions de vie.

C'est parce qu'il semble que le Plan aurait pu définir les axes de cette contribution de l'agriculture au redressement national et de la contribution de la puissance publique à l'expansion de l'agriculture que votre commission déplore vivement l'absence de programme prioritaire d'exécution spécifiquement agricole dans le IX^e Plan.

II. — LES DONNÉES ÉNERGÉTIQUES

A. — Un constat.

Le tableau suivant rend compte de la situation enregistrée en 1982 et des perspectives à moyen terme en milliards de tonnes équivalent pétrole (tep), dont on notera qu'elles se situent à l'horizon 1990 à 4 milliards de Tep au-dessous du chiffre couramment retenu par tous les experts il y a trois ans.

1) Produits		1982	1990	
Pétrole		2,9	3,1	
Gaz		1,4	1,7	
Charbon		1,8	2,4	
Nucléaire		0,2	0,5	
Hydraulique et autres		0,5	0,7	
				6,8 8,4
2) Pays	1982	1990	% Croissance annuelle	
Pays industrialisés	3,8	4,4	+ 1,6 %	
P.V.D.	0,9	1,4	+ 5,5 %	
Pays communistes	2,1	2,6	+ 2,7 %	
Total	6,8	8,4	2,5 %	

La part des pays industrialisés, qui était de 64 % en 1970, a sensiblement décliné et ne représentera sans doute plus que 52 % à la fin de cette décennie tandis que celle des pays en voie de développement (P.V.D.) sera de 31 % en 1990.

A plus longue échéance, cette tendance est appelée à s'amplifier et l'on considère généralement que les P.V.D. utiliseront la moitié de l'énergie mondiale disponible à la fin de ce siècle.

Quant à la nature des matières utilisées, le fait le plus marquant est l'accroissement de la part du charbon qui devrait normalement dépasser celle du pétrole aux environs de l'an 2000, en retrouvant ainsi le rôle qu'il occupait il y a 23 ans.

B. — Un problème majeur : l'adaptation de l'offre à la demande d'énergie.

1. — *Rappels.*

En matière énergétique, si la demande est susceptible d'évoluer rapidement, dans un sens ou dans un autre, pour des raisons économi-

ques ou même simplement climatiques (un nuage noir sur Paris « absorbe » 1 000 mégawatts), il n'en est pas de même de l'offre. Celle-ci est, en effet, tributaire d'équipements lourds : mines, raffineries, centrales, barrages, canalisations, lignes et installations de transformation, pour lesquels les temps de réponse des investissements est de l'ordre de 5 à 7 ans, et parfois davantage. En outre, certains vecteurs énergétiques, tels que l'électricité, ne sont pas directement stockables et exigent donc d'être utilisés dans l'instant même où ils sont produits.

2. — *Les nouvelles données.*

Grâce à la politique vigoureuse et ambitieuse menée par la France depuis le premier choc pétrolier, si l'on rapproche les chiffres de 1973 de ceux de 1982, on constate que notre taux d'autonomie s'est notablement amélioré en passant de 24 % à 35 %, l'amélioration enregistrée incombant essentiellement à l'énergie nucléaire qui a couvert, l'an dernier, 12,2 % de nos besoins (contre 1,5 %), en nous faisant économiser 22 millions de tonnes de pétrole.

De même, les mesures d'économie ont permis, à production égale, de réduire la consommation de 20 millions de Tep.

Tels sont les aspects positifs des programmes énergétiques initiés en 1974 et confirmés en 1981 ; mais ils ont d'autres conséquences qui apparaissent moins bénéfiques dans la conjoncture dégradée que nous connaissons.

Dès 1980, une légère réduction du taux d'expansion de la consommation d'énergie primaire était apparue, alors que celle-ci avait poursuivi son ascension de 1973 à 1979, en culminant à ce moment à 194,4 millions de Tep, contre 177,7 en 1973.

Depuis lors, cette tendance à la baisse s'est affirmée avec des chiffres de 187,8 millions de Tep en 1981 et 184,9 en 1982, la consommation de 1983 paraissant devoir être encore en retrait de 2 à 3 points. Ainsi, ce n'est plus, provisoirement sans doute, l'offre qui fait problème, mais la demande.

Telle apparaît la situation au moment où la préparation du IX^e Plan conduit le Gouvernement à s'interroger sur l'adéquation de la production à la consommation, question confiée au « **Groupe long terme** » de l'Énergie, présidé par M. Joseph, dont les conclusions du rapport préliminaire nous invitent à une profonde révision de nos pers-

pectives à moyen et long terme. Les nouveaux chiffres de consommation retenus se situent, en effet, dans de larges fourchettes de 180 à 196 millions de Tep, pour 1990, et de 187 à 227 millions de Tep à la fin du siècle. En résumé, nous consommerions en 1990 au pire autant d'énergie qu'aujourd'hui et au mieux 10 % de plus.

Quoi qu'il en soit, le problème qui nous est posé est de savoir comment adapter la production à une consommation ainsi réduite de 10 à 15 % par rapport aux prévisions et quels produits ou techniques énergétiques « feront les frais » d'une telle amputation. Et ceci nous conduit à examiner le cas des différentes sources d'énergie.

3. — *Les éléments du choix.*

a) *Les hydrocarbures liquides.*

Sur le plan des **hydrocarbures liquides**, l'objectif premier restant d'accroître notre autonomie énergétique portée déjà de 25 % à 35 % depuis 1973, personne ne conteste la nécessité de réduire, autant que faire se peut, la part du pétrole importé à 97 %. Dans ce domaine, une partie importante du chemin a déjà été effectuée si l'on considère que nous en avons consommé 117 millions de tonnes en 1973 et, seulement 86 en 1982. Cependant, il n'est pas économiquement prouvé qu'on puisse réduire beaucoup plus encore l'utilisation du pétrole tant, du moins, que l'essence et le gasoil resteront indispensables au plan des transports et de l'agriculture — qui représentent aujourd'hui 38 % de la consommation —. **Toute utilisation rationnelle de notre capacité de raffinage suppose, en effet, la commercialisation des différents produits obtenus « fatalement » par distillation des « bruts » ; et le « craquage » des « coupes » lourdes ne peut que partiellement pallier cette difficulté (1).** On conçoit donc difficilement qu'on puisse assurer le fonctionnement de notre parc automobile (y compris les tracteurs et machines agricoles, qui consomment présentement 35 millions de tonnes de produits légers et mi-lourds, sans utiliser, de ce fait, au total de 65 à 70 millions de tonnes d'hydrocarbures liquides de toutes catégories). Encore cette consommation plancher suppose-t-elle une profonde transformation, qui nécessitera un certain délai, de notre appareil de raffinage et de nos équipements actuels dans le secteur industriel et résidentiel.

(1) Il paraît difficile de porter la part des « coupes légères » au-dessus de 32 à 35 % contre 30 % aujourd'hui.

b) *Le gaz.*

Concernant le **gaz**, la France, longtemps sous consommatrice, s'est donnée, nous l'avons vu, comme objectif de rattraper son retard en dépit de la baisse de ses ressources propres. Gaz de France a œuvré dans ce sens en signant, notamment avec l'Algérie, l'URSS et la Norvège des contrats de longue durée qui, compte tenu de nos autres engagements, nous garantissent, Lacq inclus, la disposition de 28 à 31 milliards de m³ à la fin de la prochaine décennie. A vrai dire, compte tenu des accords passés avec ces pays, **il apparaîtrait même difficilement concevable politiquement et commercialement de réduire ces fournitures étrangères au-dessous de 25 milliards de m³.**C'est donc au total, avec notre production aquitaine, 28 milliards de m³, qu'il nous faudra annuellement utiliser ou stocker avant la fin de la présente décennie sous peine de devoir acquitter d'importants dédits.

c) *Le charbon.*

Le fléchissement de la demande n'est pas un fait nouveau puisqu'il s'est manifesté principalement de 1960 à 1973. période au cours de laquelle la consommation est tombée de 46,8 à 30,5 millions de Tep ; le chiffre actuel de 33,5 millions de Tep marquant un léger relèvement. Toutefois, les perspectives sont peu brillantes lorsqu'on considère que plus de la moitié de cette houille est destinée aux centrales électriques dont les besoins sont appelés à décroître de moitié d'ici 1990 (1) sans qu'on voit clairement quel secteur utilisateur pourrait prendre le relais.

Cette carence du marché pose bien évidemment le problème de la **production nationale et des importations**, ces dernières représentant encore 25 millions de tonnes.

Le Gouvernement rompant avec les tendances précédentes s'est donné dans un premier temps, **en matière de production nationale**, l'objectif ambitieux d'accroître celle-ci et de la porter à 30 millions de tonnes en 1990 (contre 20 aujourd'hui). Pour ce faire, il entend subventionner notre charbon dont le coût de revient dépasse en moyenne de moitié le prix de la houille importée. **Une telle orientation paraît difficilement tenable financièrement et commercialement alors que l'aide budgétaire ainsi supportée par les contribuables, consommateurs ou**

(1) 27 millions de tonnes, en 1982, 10 millions de tonnes en 1990.

non de charbon, approche 4 milliards de francs et que les stocks considérables d'inventus traduisent les réticences de la clientèle.

Pour mieux adapter l'offre à la demande, on peut certes réduire sensiblement les importations, mais, outre que de nombreux établissements (1) sont équipés pour recevoir le charbon par voie maritime, il ne serait pas toujours possible, et commercialement souhaitable, de dénoncer les contrats passés de longue date avec nos principaux fournisseurs.

Tel paraît être, d'ailleurs, le point de vue de la commission Josèphe qui retient, à l'horizon 1990, un chiffre de consommation charbonnière en sensible retrait (— 15 millions de tonnes), sur les objectifs gouvernementaux de 1981, sans préciser pour autant le tonnage devant être extrait de nos mines.

En matière d'électricité, la situation, dominée par le développement du programme nucléaire, est sensiblement différente. En effet, si la demande ne croît plus au rythme élevé qu'elle a connu avant 1980 (+ 5 à + 7 % par an), les **possibilités du marché restent importantes** à condition, toutefois que soient levées les contraintes mises au développement de l'utilisation de ce vecteur énergétique, notamment dans le secteur de l'habitat.

Par ailleurs, le **potentiel électro-nucléaire** est, sur la base même des centrales existantes et en construction, appelé à atteindre en 1990 une puissance de **58 000 mégawatts**, soit plus du double du chiffre actuel de 23 500, ce qui correspondrait à ce seul titre, à une production de 280 à 300 milliards de kwh. En tenant compte des 65 milliards de kwh fournis, en outre, par nos installations hydro-électriques et des quelques 30 à 40 milliards de kwh provenant des centrales thermiques à charbon et au fuel, dont l'appoint est indispensable pour suivre les variations de la demande, on disposera donc à la fin de la présente décennie d'environ 390 à 420 milliards de kwh, contre 265 aujourd'hui, et précision utile à souligner, **cette production ne fera que marginalement appel aux fournitures étrangères.**

Faire face à un tel apport énergétique — équivalent de 86 à 92 millions de tonnes de Tep —, c'est-à-dire le consommer, c'est admettre que le **taux de pénétration électrique dépasserait, en 1990, 40 % contre 30 % aujourd'hui.** Certains estimeront sans doute cette part excessive. Sans doute ignorent-ils que dans plusieurs pays déjà un tel taux est

(1) Centrales thermiques côtières, notamment.

atteint et que dans la plupart des nations industrialisées, l'électricité est destinée à moyen terme à devenir la source d'énergie dominante.

De plus, cet accroissement de la part de l'électricité ne peut qu'être favorisé par l'abaissement relatif de ses tarifs, conséquence logique du recours à une technique qui conduit à un prix de revient du kwh inférieur de deux à trois fois à celui obtenu à partir du pétrole et du charbon.

e) Les autres sources d'énergie.

Restent enfin à évoquer deux éléments complémentaires, mais marginaux, ceux offerts par les énergies renouvelables, que les experts du IX^e Plan évaluent de 4,5 à 6,5 millions de Tep en 1990, et la capacité d'exporter une quantité équivalente d'énergie principalement sans doute sous forme d'électricité.

C. — Conclusions.

Sous réserve des observations précédentes, **l'objectif d'utilisation minimale de nos ressources en énergie primaire** devrait se présenter comme suit à **la fin de la présente décennie** (en millions de Tep) :

Pétrole : 55 à 60

Gaz : 29 à 31

Charbon : 20 à 25

Electricité primaire : 75 à 80

Energies renouvelables : 4,5 à 6,5

Consommation : 188 à 202

Exportations : 4,5 à 6,5.

Un certain nombre d'observations se dégagent donc de cette étude.

1. — *Les aléas de la planification.*

La nécessité de rectifier dans des proportions aussi importantes les objectifs définis il y a moins de deux ans, et jugés alors fiables, souligne les limites de la notion même de planification dans un domaine où l'incertitude, liée à l'évolution de la consommation énergétique, est conditionnée au premier chef par les perspectives économiques et l'évolution des prix à la production, eux-mêmes largement dépendants de données politiques. Qui peut donc affirmer que l'actuel excédent de l'offre ne deviendra pas demain pénurie ?

2. — *Les phénomènes d'inertie.*

La difficulté d'adapter l'offre à la demande résulte de l'inertie des investissements dont le temps de réponse est de l'ordre de 9 à 10 ans. **Il convient donc de considérer avec prudence toute révision en baisse de nos programmes susceptibles d'entraîner, à moyen terme, une pénurie plus difficile à pallier que l'offre excédentaire dont nous « souffrons » et dont nous préférons dire qu'il s'agit d'une disponibilité.**

3. — *La difficulté des choix.*

Face à cette relative et provisoire abondance potentielle d'énergies, deux attitudes sont possibles : réduire la production, en aggravant ainsi le chômage, ou développer la consommation énergétique en améliorant notre capacité productrice et notre compétitivité. **La France qui a souffert tout au long de son histoire de la faiblesse de ses ressources énergétiques choisira-t-elle la solution volontariste et optimiste ou le repli sur elle-même ?**

Si la fourniture énergétique globale doit être réduite encore, faut-il que cette révision en baisse ne frappe pas indistinctement toutes les techniques de production et préserve celle qui présente le triple intérêt d'être **nationale, commerciale et économique.**

Tel est précisément le cas de l'énergie électro-nucléaire qui, contrairement au charbon, conserve d'importantes possibilités de vente et contrairement à la houille, au gaz et au pétrole, ne nécessite pas de recours à des importations coûteuses.

Enfin réviser en baisse notre potentiel électrique par crainte de mévente, procède d'une **attitude malthusienne et de repli frileux sur soi-même qu'il convient de refuser a priori.**

Votre Commission estime, pour sa part, qu'il serait fâcheux de réduire brutalement dès 1984 le rythme de construction de nouvelles tranches nucléaires en le ramenant, par exemple, de six tranches pour 1982-1983 à un réacteur de 1 400 mégawatts par an pour une durée indéterminée.

En dehors des inconvénients déjà signalés, une telle décision ne manquerait pas, en effet, de **mettre en cause la survie de l'appareil industriel hautement qualifié et spécialisé, dont notre pays s'est doté depuis 10 ans**, en amenant son plan de charge à un niveau incompatible avec la rentabilité des installations. Elle entraînerait, de ce fait, au plan social des difficultés affectant non seulement les entreprises directement concernées (telles que Framatome, Alsthom...), mais toutes celles qui leur sont associées, notamment au plan de la Sidérurgie, du bâtiment et des travaux publics. Au total, ce sont sans doute entre **250 000 et 300 000 salariés, dont l'emploi serait ainsi mis en cause** parmi lesquels de nombreux chercheurs, techniciens et ingénieurs qui constituent pour notre pays une ressource inestimable.

Enfin, si l'on ne peut qu'approuver le souci d'utiliser au mieux l'énergie, chercher à tout prix à en réduire la consommation ne doit pas devenir un objectif systématique de nature à entraver tout développement d'industries consommatrices si leur rentabilité globale est assurée par ailleurs. De même, apparaît-il que les espoirs mis dans les énergies renouvelables sont quelque peu gonflés pour des motifs qui empruntent plus à l'idéologie qu'aux données techniques. Parier sur celles-ci pour faire face à nos problèmes ne répond donc à aucune appréciation réaliste de l'étendue de nos besoins.

III. — LA RECHERCHE

A. — Remarques préliminaires

1. — *L'articulation plan-loi de programmation.*

On doit regretter une tendance à l'éclatement du plan qui ne paraît pas motivée par des raisons de fond. Ainsi, en matière de recherche, était-il utile de soumettre il y a un an au Parlement une loi spécifique définissant des objectifs pour 1985, alors que les principales orienta-

tions figuraient dans le plan intérimaire et que la date de 1985 ne correspond pas à l'échéance du plan. Le projet de IX^e Plan réitère les mêmes engagements, sans qu'on soit plus assuré de la réalisation des objectifs définis, tant s'en faut. On serait tenté de dire : « Non bis in idem » mais peut-être le Gouvernement croit-il à la vertu incantatoire de la répétition, à défaut de pouvoir dégager les moyens de sa politique ?

2. — *Les leçons du plan intérimaire.*

En matière de recherche, le projet de IX^e Plan ne comporte pas de novations fondamentales par rapport au plan intérimaire et à la loi d'orientation et de programmation de la recherche. L'importance décisive de la recherche et la nécessité de la diffusion du progrès scientifique pour l'avenir de notre pays sont réaffirmées avec force. Cependant, l'analyse des conséquences sociales de cette évolution n'a pas été approfondie, bien que l'intérêt de cette analyse soit reconnu.

Quant aux objectifs globaux, on note que pour la période non couverte par la loi précitée (1986-1988) « l'effort engagé sera poursuivi jusqu'à la fin du IX^e Plan ». Le mécanisme de cette formule ne permet guère d'éclairer les intentions du Gouvernement quant à l'évolution de la dépense nationale de recherche-développement (D.N.R.D.) par rapport au produit intérieur brut (P.I.B.). Faut-il entendre que la dépense de recherche devra se maintenir à 2,5 % du P.I.B. (objectif 1985) ou qu'elle continuera à progresser par rapport au P.I.B. au même rythme que pendant la période 1982-1985 ? Il faut espérer que la deuxième loi de plan apportera une réponse claire à cette interrogation.

Quant aux composantes de la politique de la recherche, on retrouve, pour l'essentiel, les orientations inscrites dans la loi du 15 juillet 1982. Tout au plus peut-on relever un intérêt renforcé pour la coopération internationale et pour les applications industrielles de la recherche. Le projet de IX^e Plan insiste sur le nécessaire développement d'une stratégie de recherche et d'une stratégie industrielle plus dynamiques dans le cadre de la Communauté européenne. L'accent est mis sur l'importance des structures de réseaux qui devront être soutenues parallèlement aux grands équipements. Le Gouvernement se propose de relancer la recherche technique tant à partir des grands établissements qu'au niveau des entreprises. Il entend promouvoir la normalisation et la certification.

L'intérêt incontestable des objectifs inscrits dans le projet de IX^e Plan ne confère pas pour autant à ceux-ci un caractère réaliste.

Bien que les auteurs affirment que pour la recherche « les inflexions doivent se faire sans à-coups » et qu' « elles doivent être commandées par les évolutions souhaitées à long terme et faire abstraction des aléas conjoncturels », on constate qu'en 1982 et 1983 les moyens financiers ne suivent pas.

En ce qui concerne les effectifs, on doit rapprocher l'objectif d'augmentation du rythme moyen annuel des effectifs employés dans la recherche publique, de 4,5 %, de l'augmentation réelle des personnels de recherche rémunérés sur le budget civil voté pour 1983 qui atteint 3,2 %. Il faut enfin rappeler que le projet de budget pour 1984 ne devrait comporter globalement aucune création nette d'emplois. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur le réalisme des orientations inscrites dans le IX^e Plan pour la recherche. Le salut par la recherche scientifique et la technologie ? Oui, peut-être, mais comment ?

B. — Grande action « recherche »

Beaucoup de choses ayant été dites et écrites à propos de la recherche dans le plan intérimaire et dans la loi du 15 juillet 1982, le IX^e Plan aurait pu être l'occasion de renouveler la réflexion fondamentale sur les problèmes économiques et sociaux liés à l'évolution scientifique et technologique actuelle, de mettre à jour des objectifs dont le réalisme est de plus en plus contestable et de s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre. Sur ces trois points, le IX^e Plan est décevant : il ne comporte qu'une tentative avortée d'approche macro-économique, il énumère des objectifs multiples et ambitieux pour la réalisation desquels sont définis des moyens incertains.

1. — *Une tentative avortée d'approche macro-économique*

a) *Dépense de recherche-et P.I.B.*

En ce qui concerne la relation entre l'augmentation de la dépense de recherche et l'évolution du produit intérieur, force est de constater que la réflexion théorique n'a nullement progressé depuis le vote par le Parlement de la loi d'orientation et de programmation de la recherche. Lors de l'examen de ce texte, la Haute Assemblée avait relevé les lacunes de l'analyse économique en ce domaine.

L'analyse de la fonction de production met en évidence que la croissance ne résulte pas exclusivement du capital et du travail ; une part de celle-ci est attribuée au progrès technique sans qu'il soit possible de quantifier le rôle de ce dernier. L'étude de cas concrets révèle une corrélation entre les investissements intellectuels effectués par une entreprise et l'évolution de ses résultats, mais les enchaînements de ce phénomène n'ont pas été analysés avec précision.

Il faut rappeler que l'accroissement de la dépense de recherche ne se traduit pas nécessairement par des résultats positifs dans le domaine industriel et au niveau macro-économique. L'intensité de l'effort de recherche atteint des valeurs comparables au Royaume-Uni et au Japon, alors que les situations industrielles et économiques de ces deux pays sont très différentes.

Dépenser plus pour la recherche est certainement nécessaire ; encore faut-il définir le volume optimum global de la dépense à engager et selon quel rythme cette dépense doit progresser par rapport au P.I.B. Quel type d'investissement intellectuel faut-il privilégier ? Sur quels secteurs doit-on axer l'effort, notre capacité de financement n'étant pas illimitée ? Quelles sont les relations entre l'effort d'investissement en recherche des entreprises et l'évolution de l'ensemble des investissements ?

Les réponses à ces interrogations conditionnent l'efficacité de l'effort engagé en faveur de la recherche il y a un an et confirmé dans le projet de IX^e Plan. Malheureusement, le projet de loi en discussion n'apporte aucun élément nouveau pour cette réflexion fondamentale. **Votre commission ne méconnaît pas la difficulté de l'exercice dont elle regrette l'absence. Elle doit cependant noter que la préparation du plan devrait être l'occasion de mener les explorations théoriques qui devraient précéder les choix soumis au Parlement.**

b) Progrès technologique et emploi.

La controverse concernant les effets -positifs ou négatifs- du progrès technologique sur l'emploi est ancienne. L'accélération du processus dans la période récente et son accentuation prévisible dans les années à venir confèrent à ce débat un caractère fondamental.

Il y a quelques années, le « rapport Nora-Minc » annonçait que l'introduction de l'informatique dans les banques et les services financiers entraînerait la disparition de 30 % des emplois d'ici la fin des

années 80. Selon M. Servan-Schreiber, l'utilisation des technologies de pointe entraînera le chômage de 50 millions de personnes dans les pays industrialisés occidentaux en 1990. Selon le rapport commandé par Siemens, la moitié des emplois de bureau serait supprimée par le développement de la micro-électronique.

De nombreuses études sectorielles ont été menées dans la plupart des pays industrialisés pour tenter d'apprécier les effets de l'introduction de nouvelles techniques sur l'emploi.

Dans certaines branches, en particulier dans le secteur tertiaire, l'utilisation des nouvelles technologies laisse prévoir une réduction importante du nombre des emplois dans les 10 ans à venir. Cette évolution réduira les tâches répétitives ou fastidieuses mais elle implique une reconversion importante des salariés concernés dans leur secteur d'activité ou dans d'autres branches.

Ailleurs, l'introduction de nouvelles technologies a des effets bénéfiques sur les conditions de travail et sur l'emploi ; elle contribue à développer l'économie locale et à préserver les ressources. Selon une étude réalisée par le centre européen « travail et société », tels sont les résultats d'analyses menées dans l'imprimerie, la machine-outil, la brasserie, la briquetterie, les services de voirie et l'industrie automobile. Tout en contribuant à l'amélioration de la qualité du travail, les nouvelles technologies peuvent donc avoir un effet positif sur l'emploi dans certaines branches.

Une étude réalisée au Canada en 1979 par l'Institute for Research on public policy relève l'extrême contradiction des thèses concernant les effets macro-économiques du progrès technologique sur l'emploi. Ce rapport souligne la faiblesse des analyses quantitatives — préalables aux conclusions formulées à ce sujet — qui ne tiennent pas compte des industries entièrement nouvelles et des liaisons intersectorielles. Se fondant sur les documents qu'ils ont examinés, les auteurs de cette étude relèvent un accord sur la gravité des effets négatifs sur l'emploi dans certaines tranches et pour certaines catégories de personnes, mais un désaccord total sur le bilan net global de l'emploi.

Le chômage a doublé dans la plupart des pays de l'OCDE depuis une dizaine d'années, mais il n'est pas démontré que ce phénomène est imputable à l'évolution technique. Selon cette étude, nul ne sait quel sera l'effet net des nouvelles technologies sur l'emploi.

Cette étude conduit à la nécessité de développer la recherche macro-économique en ce domaine, selon les principes suivants :

« 1) avouer notre ignorance de ce phénomène si complexe et dynamique ;

» 2) admettre qu'il n'y a aucune raison intrinsèque qui empêche de remplacer l'homme par la technologie ;

» 3) dresser différents scénarios de l'impact de la micro-électronique sur l'emploi (de l'hypothèse la plus favorable à la plus défavorable) fondés chacun sur des hypothèses explicites quant au taux de diffusion de la micro-électronique, au transfert international des technologies, aux besoins de capital, aux taux d'adaptation sociale et à d'autres variables essentielles ;

» 4) ces scénarios devraient envisager l'économie canadienne dans le cadre d'un modèle qui rassemblerait tous les secteurs de l'économie. Ce modèle permettrait d'examiner certaines hypothèses cruciales sur lesquelles on a jusqu'à présent fermé les yeux ;

» 5) une équipe interministérielle d'experts en matière de technologie et de marché du travail étudierait la nature des technologies et leur taux de diffusion. Ce serait le seul moyen de savoir si nous nous trouvons vraiment face à la troisième révolution industrielle, ou s'il s'agit d'une simple évolution technologique qui n'empêche pas les affaires de continuer. »

Les prévisions concernant les effets des nouvelles technologies sur le niveau global de l'emploi sont donc très incertaines. Encore faut-il noter que les opinions faisant état d'un effet macro-économique négatif sur l'emploi sont les plus nombreuses.

Sur ce problème capital, on peut utilement rappeler les termes du rapport établi par le groupe de travail « Technologie, croissance, emploi », constitué par décision des chefs d'Etat et de Gouvernement réunis au **Sommet de Versailles en juin 1982** :

« Le chômage, avec son coût humain et social, est une préoccupation majeure pour nos pays. Aussi convient-il d'examiner soigneusement le rôle positif que la science et la technologie peuvent jouer pour améliorer la situation de l'emploi.

« La transformation de nouveaux savoirs technologiques en investissements innovateurs dépend fondamentalement de décisions micro-économiques relevant de chaque firme et de chaque chef d'entreprise. Dans leurs choix, les entrepreneurs s'inquiètent de la marge de profit escomptée et prennent en compte l'environnement socio-économique, y compris l'attitude probable des gouvernements.

« Selon les cas, les décisions individuelles créeront des emplois dans les entreprises qui innoveront, ou au contraire, aboutiront à des licenciements. Au total, il se peut même que, dans un premier temps, ces innovations suppriment plus d'emplois qu'elles n'en créent.

« Toutefois, si l'on considère la période d'industrialisation dans son ensemble, l'innovation technologique s'est révélée être l'un des principaux facteurs du progrès économique et social et a également eu une influence positive sur la situation globale de l'emploi.

« Pour que les éventuelles suppressions d'emplois entraînées par les innovations technologiques soient contrebalancées par des créations d'emplois équivalentes, il est capital que l'environnement économique et social soit propice à la croissance. L'existence d'un stock d'innovations non exploitées, mais riches de promesses, favorise la création ou le maintien d'une telle conjoncture, au même titre que la grande souplesse des prix, la mobilité et la capacité d'adaptation de la main-d'œuvre. Mais tout cela ne saurait suffire lorsque la demande publique et privée se rétrécit et lorsque les espoirs de croissance future et de stabilité restent faibles. »

Les conditions énoncées par la dernière phrase du texte précédent seront-elles réunies pendant la période du IX^e Plan ? La demande se maintiendra-t-elle ? Quels seront les espoirs de croissance et de stabilité ? Force est de constater que les incertitudes sont grandes.

En outre, l'accélération considérable du processus d'adaptation de la main-d'œuvre aux nouvelles techniques sera difficile à réaliser, il y a là un facteur certain d'aggravation du chômage, au moins à court terme.

A propos de ces problèmes fondamentaux, concernant les équilibres macro-économiques et l'avenir de notre pays, que trouve-t-on dans le projet de IX^e Plan ? Une prise de conscience timide et une analyse ultra-succincte, suivie de l'affirmation -positive- que « la mutation exigera des efforts très lourds ».

On lit notamment ceci :

« Beaucoup d'espoirs sont mis dans cette troisième révolution technologique, pour jeter les bases de l'accumulation d'un nouveau capital industriel, sur lequel pourrait s'édifier un nouveau développement à l'échelle mondiale. A court terme, cette évolution suscitera néanmoins des difficultés car, porteuse de productivité, l'innovation technologique risque dans certains cas d'entraîner des conversions irréversibles et des pertes d'emplois. Considéré à long terme, son développement contrôlé n'en est pas moins une impérieuse nécessité. »

« La modernisation peut apparaître, parfois à juste titre, comme une menace pour la qualification acquise : elle peut créer des condi-

tions de travail peu favorables (isolement des postes, tâches de contrôle abstrait...). Elle est surtout un défi pour l'emploi, car elle risque d'entraîner des réductions d'effectifs avant de créer des emplois d'une nature différente, surtout dans les zones d'industrialisation traditionnelle où les activités lourdes et anciennes forment la base de la vie économique et sociale. »

Les rédacteurs du plan ne peuvent évidemment méconnaître les effets de l'innovation sur l'emploi, mais ils ne veulent s'y attarder, faisant en quelque sorte confiance à la « science » pour résoudre les problèmes sociaux et économiques inhérents à l'introduction rapide de nouvelles technologies.

Au-delà de rappels théoriques, le projet de IX^e Plan ne semble étayé par aucune étude de fond sur les problèmes évoqués ici. Selon les informations recueillies par votre commission, le centre d'études sur l'emploi a engagé des études sur les effets macro-économiques des nouvelles technologies. L'absence de cette base théorique fait gravement défaut à toute la politique définie en matière de recherche.

2. — *Des objectifs multiples et ambitieux.*

Le IX^e Plan part du constat que la France souffre d'un retard technologique dans de nombreux secteurs. La prise de conscience des risques de cette évolution conduit à faire de « l'enjeu technologique une préoccupation capitale du IX^e Plan du point de vue de la transformation de l'appareil de production ainsi que des mutations des conditions de vie des Français. L'effort en faveur de la recherche est donc motivé par des impératifs économiques et par une volonté politique sous tendue par l'idée que la démarche scientifique est « au cœur du débat démocratique ».

a) Accroître la participation des acteurs sociaux à la définition et à la mise en œuvre de la politique de la recherche.

En associant un plus grand nombre de partenaires à la définition des choix, le Gouvernement se propose de faire progresser la démocratie et de renforcer l'efficacité des décisions. Cette orientation figure dans la loi du 15 juillet 1982. Elle doit se concrétiser au sein du Conseil supérieur de la recherche et de la technologie, placé auprès du ministre chargé de la recherche et de la technologie, dans les régions qui sont invitées à définir leurs propres programmes d'intérêt régional et à

développer des pôles technologiques régionaux, ainsi que dans les organismes publics de recherche, dans le cadre du nouveau statut d'établissement public à caractère scientifique et technologique.

Pour être généreux, cet objectif ne paraît guère réaliste. Votre commission ne méconnaît pas l'intérêt du dialogue entre les scientifiques et les autres acteurs de la vie sociale, elle formule cependant des réserves sur un objectif qui risque de conduire à une atomisation des efforts, à des contradictions et à des gaspillages.

Le plan met l'accent sur le rôle des régions en matière de recherche, il recommande le développement à cet échelon des relations entre les différents partenaires de la recherche : université, laboratoires, entreprises. Si le décloisonnement est nécessaire, faut-il aller jusqu'à l'autonomie ? Qu'advient-il si deux régions entendent s'orienter vers des recherches concurrentes ? Encourager les régions à développer leur propre politique de recherche risque de poser de réels problèmes de coordination, d'accroître les déséquilibres, voire d'accentuer des spécialisations excessives.

b) Développer la culture scientifique et technique.

Cet objectif comporte deux volets : la formation et l'information.

Le projet de IX^e Plan propose d'accomplir un effort important pour assurer aux jeunes générations une formation scientifique et une culture les rendant capables de s'adapter aux évolutions technologiques. Cet objectif de formation vise également l'ensemble de ceux qui concourent au processus de production et dont les qualifications doivent être mises à jour. Votre commission approuve cette orientation qui exige une transformation importante des mentalités et une reconversion du système éducatif. Actuellement le nombre des ingénieurs en électronique ou informatique, en optique, en biotechnologie, est très insuffisant. Il en est de même pour les techniciens en mesure physique. **Le rapport présenté par M. Nivat met l'accent sur les carences de la formation en matière d'informatique et de programmation.**

Le gouvernement se propose de développer l'information scientifique grâce aux nouvelles techniques de communication. On entend également soutenir l'édition scientifique et technique de langue française, alors qu'en ce domaine la puissance anglo-saxonne prédomine. Il est également proposé de mieux exploiter les fonds des bibliothèques en développant leur connexion en réseau et en les gérant avec des

moyens informatiques. En ce qui concerne les bases et banques de données, le projet de IX^e Plan met l'accent avec raison sur la nécessité d'harmoniser les procédures d'utilisation. La multiplication des méthodes en ce domaine constitue un obstacle à une généralisation de l'emploi de ces outils et à la diffusion des connaissances scientifiques et techniques

Le texte soumis au Sénat confirme la constitution d'un réseau de centres de culture scientifique et technique organisé autour du musée national de la Villette. Les intentions sont louables, mais on peut s'interroger sur l'opportunité du choix d'un établissement important et coûteux créé à Paris. L'effet pédagogique de centres d'information scientifique localisés en province n'aurait-il pas été équivalent pour un coût moindre ?

c) Promouvoir la valorisation industrielle de la recherche

La valorisation des résultats de la recherche figure parmi les nombreuses orientations inscrites dans la loi du 15 juillet 1982. Dans le projet de IX^e Plan cet objectif est confirmé avec vigueur. Déjà le changement de dénomination du ministère compétent était un indice de la hiérarchie des préoccupations gouvernementales.

Il est patent que les grands établissements et les universités disposent d'importants « gisements » de richesses scientifiques inexploitées. Les transferts de technologie entre les organismes de recherche et l'appareil productif sont insuffisants.

Des exemples de transferts réussis démontrent l'intérêt de telles opérations. On citera par exemple l'office des rayonnements ionisants d'Orsay (O.R.I.S.) dépendant du C.E.A. qui développe des technologies bio-médicales, la société Transgène qui regroupe des acteurs scientifiques privés et publics ainsi que des organismes bancaires pour opérer dans le secteur du génie génétique.

Mais *a contrario*, on constate que 60 % des applications des travaux du C.E.A. (Commissariat à l'énergie atomique) sont militaires, alors que de nombreux résultats des recherches pourraient être utilisés par l'industrie notamment pour le thermique et la robotique. A l'I.N.R.A. (Institut national de la recherche agronomique) seulement 4 % des chercheurs sont affectés à la valorisation.

Le projet de IX^e Plan propose de mettre en œuvre un programme de développement de la recherche technique destiné à susciter la crea-

tion de produits et de procédés nouveaux. Votre commission approuve cette orientation et souligne les efforts d'adaptation qu'elle implique.

La promotion de la qualité des produits par le développement des normes et des certifications est une inflexion intéressante des objectifs de la politique de la recherche appliquée à l'industrie. On entend ainsi faciliter l'innovation technique et garantir la sécurité des consommateurs. Mais cette inflexion a ses limites, tant en ce qui concerne nos engagements internationaux qu'en ce qui a trait à l'autonomie de gestion des entreprises.

d) *Développer les relations scientifiques et techniques internationales.*

Le renforcement des échanges et de la coopération scientifique qui figure dans la loi du 15 juillet 1982 est repris dans les thèmes du projet de IX^e Plan. En ce domaine, trois priorités sont énoncées : accroître le rôle de la France dans le monde, promouvoir la langue française et renforcer la coopération. Le rapport annexé met l'accent sur la relance de l'espace industriel et de recherche européen, la coopération dans le cadre communautaire étant considérée comme le seul moyen de faire pièce à l'hégémonie technologique des Etats-Unis et du Japon. Il est exact que la coopération européenne a permis d'entreprendre de grands projets irréalisables à un seul pays. Avec justesse, l'accent est mis sur la nécessité d'une stratégie commune dans les domaines de la recherche et de l'industrie. L'intérêt d'une telle orientation est évident mais sa concrétisation est subordonnée à la volonté politique de nos partenaires européens.

3. — *Des moyens incertains.*

Il ne suffit pas de vouloir faire abstraction des aléas conjoncturels pour y parvenir. Or, tel semble bien être le parti des auteurs du IX^e Plan qui font mine d'ignorer les « incidents de parcours » des années 1982 et 1983. On voit mal comment l'Etat et les entreprises privées pourront dégager les moyens permettant de se conformer aux objectifs de la loi d'orientation et de programmation et du plan.

Porter la part de la dépense nationale de recherche à 2,5 % du P.I.B. en 1985 paraît de plus en plus irréaliste.

En ce qui concerne les **financements publics**, les deux premiers exercices de la loi sur la recherche laissent mal augurer des résultats finaux en 1985. En 1982, les crédits de paiements du budget civil de la recherche n'avait augmenté que de 8,5 %. La régulation budgétaire a conduit à annuler en septembre dernier une partie des crédits votés du budget de 1982. L'ajustement effectué dans le budget de 1983 risque d'être théorique et, en définitive, le budget de la recherche risque d'être amputé de 10 % de ses dotations. Dans ces conditions, on voit mal comment l'augmentation moyenne annuelle des crédits du budget civil de la recherche pourra atteindre 17,8 % pendant la période 1982-1985. Quant aux effectifs, on doit noter le caractère erratique de la politique effectivement appliquée par le Gouvernement. Après d'importantes créations d'emplois — correspondant pour partie à des titularisations — résultant du collectif budgétaire de juillet 1981, globalement pour la période 1982-1983, les engagements d'évolution ne seront vraisemblablement pas tenus.

Quant au **financement de la recherche par les entreprises**, le projet de IX^e Plan reconnaît lui-même qu'« en 1982 et 1983, le financement de la recherche par les entreprises a très peu augmenté et se situe loin » de l'objectif de 8 % de croissance annuelle en volume arrêté il y a un an.

Certes l'Etat a mis en place divers instruments destinés à stimuler l'investissement en recherche des entreprises ainsi que l'embauche de chercheurs. La mesure la plus récente est le crédit d'impôt institué par la loi de finances pour 1983. Il faut également rappeler les différentes aides attribuées par l'A.N.V.A.R. (Agence nationale pour la valorisation de la recherche), Inodev, les sociétés financières d'innovation spécialisées dans telle ou telle branche, les instituts de participation. Le Gouvernement s'est efforcé d'adapter les procédures d'aide publique aux besoins spécifiques de l'innovation. Ainsi, depuis quelques mois, l'A.N.V.A.R. applique une nouvelle aide destinée au lancement industriel et commercial de l'innovation (L.I.C.I.). Des ressources du Fonds de la recherche sont affectées à des contrats industriels de formation par la recherche (C.I.F.R.E.) qui constituent une procédure particulièrement efficace de transfert de technologie vers les petites et moyennes industries. Le projet de IX^e Plan souligne l'importance des dispositions favorables au financement de l'innovation et à la création d'entreprises innovantes.

Les efforts accomplis pour faciliter l'innovation ne sont pas négligeables, il demeure cependant des interrogations sans réponse et des problèmes globaux sans solution. Ainsi, malgré les multiples procédu-

res d'aides aux entreprises, il n'existe aucune aide appropriée pour engager des projets à haut risque dont la faisabilité n'est pas démentie. D'autre part, le problème général de la disponibilité de financement des entreprises est posé avec une acuité particulière en ce qui concerne la recherche. Le projet de IX^e Plan affirme qu'il faut améliorer « les conditions de financement de l'innovation tant au niveau du crédit que des fonds propres des entreprises ». Oui, mais comment lorsqu'on sait qu'actuellement un dossier sur trois présentés à l'A.N.V.A.R. par une petite et moyenne entreprise pose un problème d'équilibre financier et reçoit un accord sous réserve d'une augmentation des fonds propres ? La politique financière et fiscale menée par le Gouvernement n'est certainement pas la meilleure méthode d'incitation à augmenter les fonds propres, à engager des investissements comportant des risques financiers plus ou moins importants. Où les entreprises trouveront-elles les moyens de renforcer leurs fonds propres pour financer leur effort de recherche ? Le projet de IX^e Plan ne répond pas clairement à cette question.

En définitive, on constate que le rapport soumis au Parlement n'apporte pas une réponse nouvelle en matière de recherche ; la confirmation des objectifs et des moyens inscrits dans la loi du 15 juillet 1982 ne tient pas compte des réalités alors qu'une révision s'imposait. **L'état actuel de notre économie doit conduire à définir des choix raisonnables et non utopistes.**

QUATRIÈME PARTIE

L'IMPÉRATIF INDUSTRIEL

On se souvient peut être des critiques multiples qui avaient accueilli, il y a quelques années, la parution de cet excellent ouvrage de Lionel Stoleru. Nombre de bons esprits, en dénonçaient l'inspiration productiviste, industrialisante, anti-environnementale, tayloriste et fordiste, anti-tiers mondiste. L'idéologie ambiante de la croissance zéro obscurcissait l'analyse sous les rideaux de fumée de l'écologisme triomphant. La dégradation de la situation économique mondiale nous a malheureusement conduits vers cette croissance zéro, subie et non plus désirée. Les bons esprits de l'époque antérieure ont jeté un voile pudique sur leurs prises de positions passées. Nous devons nous en féliciter. La modernisation de l'appareil industriel est la première priorité du 9^e plan. Mais on ne modernisera pas l'industrie française si l'on ne mesure pas au préalable la dégradation de la situation de nos entreprises.

1. — LA DÉGRADATION ACCENTUÉE DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES ENTREPRISES

A. — Les instruments de mesure.

1. — *La capacité d'autofinancement brut.*

L'excédent brut d'exploitation (E.B.E.) est souvent présenté comme l'indicateur de base. Il n'est pourtant pas un bon indicateur de la rentabilité des entreprises, puisqu'il ne désigne nullement ce qui reste à l'entreprise pour son développement : il inclut, en particulier, l'I.S. (impôt sur les sociétés), les frais financiers. D'où, la nécessité de se référer à la notion d'**épargne brute**, qui désigne la **capacité d'autofinancement brut des sociétés**. L'évolution en est retracée dans le tableau suivant :

	1972	1973	1980	1981	1982
Sociétés non financières	15,4 ‰	13,8 ‰	11,5 ‰	9,7 ‰	8,7 ‰
— dont secteur concurrentiel	14,4 ‰	12,7 ‰	10,0 ‰	8,4 ‰	8,0 ‰

2. — L'épargne nette.

Au-delà même de l'épargne brute, il faut mesurer l'**épargne nette** des entreprises, ce qui leur reste après les amortissements économiques. Or, on observe qu'en réalité, elles ne sont plus en mesure de renouveler leur équipement : les sociétés françaises sont en cours de **décapitalisation**.

	1972	1973	1980	1981	1982
Sociétés non financières	4,1 ‰	2,8 ‰	1,5 ‰	4,5 ‰	n.d.
— dont secteur concurrentiel	7,23 ‰	3,87 ‰	0,49 ‰	3,24 ‰	n.d.

L'évolution des deux séries souligne la dégradation encore plus marquée des capacités d'autofinancement **net** des sociétés privées entre 1972 et 1981.

En définitive, c'est bien le seul indicateur qui reflète fidèlement la situation des entreprises : il indique ce que l'entreprise dégage de la valeur ajoutée pour elle, après avoir payé ses charges sociales, fiscales, financières, après avoir rémunéré son capital (dividendes) et renouvelé son matériel. Maintenant, **les entreprises françaises perdent de l'argent**.

Une épargne négative de — 3,24 ‰ de la valeur ajoutée en 1981 signifie qu'il manquait aux seules sociétés privées 52,3 milliards pour assurer seulement leurs amortissements. Alors que dire des possibilités d'investissements supplémentaires ?...

3. — Conclusion.

La dégradation de la situation financière des entreprises françaises n'est pas un phénomène récent. Mais c'est un phénomène qui s'accélère. Ainsi en 1981 et 1982 le taux de pression fiscale directe (impôts sur le revenu et le patrimoine/épargne brute avant impôt) est passé de 24,3 ‰ à 32 ‰.

B. — Le lancinant problème des charges.

1. — *Données générales.*

La politique menée a creusé l'écart entre la France et les autres pays industriels, à partir d'un niveau déjà exorbitant : en effet, avec 17 % du P.I.B. (1), **les entreprises françaises ont supporté en 1981 presque deux fois plus d'impôts et de charges sociales que leurs concurrentes américaines et britanniques, et 80 % de plus que leurs concurrentes allemandes, japonaises ou italiennes. Et l'année 1982 a vu creuser encore cet écart.**

Ceci ne signifie pas que les coûts salariaux horaires en France soient les plus élevés. Mais ils ne sont pas particulièrement bas, comme on le laisse penser trop souvent. Inférieurs aux cours salariaux allemands, belges ou néerlandais, les coûts français sont beaucoup plus lourds qu'en Grande-Bretagne, au Japon ou en Italie.

En tout état de cause, les comparaisons en la matière ne sont pas très rigoureuses, en raison de la spécificité des situations nationales. On sait, par exemple, qu'en Allemagne, la qualification des ouvriers est meilleure qu'en France, et que la proportion des ouvriers dans la population active y est plus importante. Ce qui explique une partie de l'écart constaté entre les deux pays. Il est incontestable, en revanche, que **cet écart s'est considérablement réduit au cours des trois dernières années.**

2. — *Une tentative d'estimation.*

Le tableau suivant ne retient que des chiffres nets, après déduction des allègements.

Les chiffres indiqués dans chacune des colonnes 1981, 1982 et 1983, représentent les charges supplémentaires apportées, pour chacun de ces exercices, par rapport à l'année de la décision gouvernementale. Ainsi les chiffres de la colonne 1981 ne représentent **pas** l'augmentation des charges par rapport à 1982, mais très largement par rapport à 1981.

(1) Source O.C.D.E. « Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'O.C.D.E. » - 1965-1981.

(en millions de francs courants)

	1981	1982	1983
Total	5 731	57 224	75 948
Fiscalité	4 283	11 625	13 882
Sécurité sociale (dont U.N.E.D.I.C.)	900	8 000	10 700
Autres charges sociales dont réduction du temps de travail et S.M.I.C.	548	31 572	49 860
Charges diverses (dont blocage des prix)		6 027	1 506

(Source : C.N.P.F. — Estimation minimale).

Les diverses mesures prises depuis mai 1981 représentent en 1983 une augmentation des charges des entreprises de plus de 75 milliards de francs.

3. — *La France défavorisée par rapport à ses partenaires.*

Il est indéniable que la conjoncture explique une partie de la détérioration des marges des entreprises françaises. Mais elle ne saurait en être la cause essentielle, encore moins la cause unique. En effet, comme le rappellent souvent les responsables gouvernementaux, **la croissance française a été plus soutenue que celle de ses partenaires en 1982.** En outre logique, cette croissance plus forte aurait dû permettre aux entreprises de dégager davantage de profits qu'en 1981 en termes réels, et davantage que leurs concurrentes. Or, l'année dernière, l'épargne brute des sociétés a continué de reculer alors que les profits se redressaient sensiblement en Allemagne et en Grande-Bretagne.

		1981	1982
France	PIB	+ 0,3	+ 1,7
	Profits (1)	- 18,0	- 3,8
Allemagne	PIB	+ 0,1	+ 1,0
	Profits (2)	- 4,1	- 6,5
Royaume-Uni	PIB	2,1	+ 1,4
	Profits (3)	- 4,0	+ 5,4

(1) Source : Comptes nationaux.

(2) Source : Statistisches Bundesamt.

(3) Source : Economic trends.

Ce qui impose de remarquer, au-delà du niveau absolu des chiffres, c'est la tendance incontestable qui résulte de ce tableau : **malgré une croissance certaine, les entreprises françaises continuent de perdre de l'argent, alors que les entreprises allemandes et britanniques arrivent à reconstituer leurs marges, en dépit d'une activité plus déprimée.**

Sans aller jusqu'à privilégier un facteur explicatif, il n'est pas possible de considérer que les entreprises françaises n'ont pas supporté un lourd handicap fiscal, social et financier, dans une période où les contraintes internationales pèsent également sur tous les pays.

Ceci apparaît d'ailleurs dans les comptes trimestriels relatifs au quatrième trimestre, qui font état d'une forte chute de la marge brute des entreprises au second semestre 1982 (— 3,7 %) « malgré une légère reprise au quatrième trimestre de 1 % » (1). La progression du coût salarial et les impôts sur la production apparaissent comme les causes majeures de cette dégradation.

A titre de comparaison, il est intéressant de noter que lors de la récession américaine, entre la mi-1981 et la mi-1982, la marge brute des entreprises n'avait baissé que d'un point, alors que le recul de l'activité a été d'une autre ampleur que le ralentissement que l'on a connu au deuxième semestre 1982 en France.

Il est évident qu'il existe une **liaison étroite entre les charges et les marges des entreprises** et que les entreprises françaises se sont vu pénalisées par l'alourdissement qu'elles ont supporté depuis deux ans, alors que leurs concurrentes bénéficiaient d'allègement dans le même temps.

II. — LA MODERNISATION DE L'INDUSTRIE

Le projet de IX^e Plan fait de la modernisation industrielle de la France une priorité absolue, car elle conditionne notre avenir tant au plan économique que culturel. Au plan économique, car c'est par « l'amélioration de la compétitivité industrielle que nous retrouverons les marges de manœuvre nécessaires pour surmonter la crise, développer l'emploi et restaurer l'équilibre de nos échanges ». Au plan culturel, et il s'agit là d'une approche nouvelle, parce que l'industrie « imagine et produit les objets de demain et influe de la sorte sur notre mode de vie et sur bien des aspects de notre civilisation ». Les experts du plan

(1) Source : I.N.S.E.E. - Comptes nationaux, quatrième trimestre 1982.

estiment, en effet, que l'un des plus importants freins à la modernisation de l'industrie est d'ordre culturel, parce que les Français n'aiment pas leur industrie et souvent la connaissent mal. Aussi, **l'objectif du IXème Plan est-il de réaliser cette mutation culturelle, de réconcilier les Français avec leur industrie** en faisant bénéficier l'entreprise du soutien de toute la Nation ; la pleine reconnaissance des droits de ceux qui y travaillent devrait contribuer à ce soutien.

La stratégie proposée est la poursuite des efforts pour la diffusion des nouvelles technologies, la recherche d'une maîtrise économique dans la conception et la fabrication des produits de pointe.

En contrepartie de cet effort, les entreprises, et notamment les PME et les entreprises artisanales, devront garantir l'assurance d'un environnement favorable à l'investissement et leur financement sera privilégié.

Le Plan prévoit enfin que, dans le cadre de « règles du jeu » stable, la modernisation de notre appareil de production devra concerner l'ensemble des entreprises, qu'elles soient moyennes, petites ou grandes qu'elles relèvent du secteur privé, du secteur public, de la coopération ou de la mutualité. Cette véritable mobilisation industrielle devrait permettre de consolider la place de notre pays parmi les cinq premières puissances industrielles et d'adapter nos entreprises aux mutations technologiques de la fin du siècle.

A. — Un environnement favorable aux entreprises et notamment aux efforts des PME et de l'artisanat.

1. — Une action sur les entreprises.

Le Plan prévoit un programme permettant aux entreprises, et spécialement aux PME et aux entreprises artisanales, d'adapter leur mode de production à la révolution technologique en cours. Pour **favoriser des investissements efficaces**, il est proposé :

— de favoriser une approche plus intégrée des différentes actions liées à la modernisation des entreprises (marché, technologie, financement, emploi et qualification) et d'en faire un critère des soutiens

accordés par l'Etat ou les régions à ces entreprises. Des groupes de stratégie industrielle tripartites seraient chargés de déterminer les programmes d'action et d'en assurer le suivi ;

— de confier à des organismes compétents l'observation régulière des paramètres qui déterminent l'effort des entreprises à travers les charges qu'elles supportent ;

— d'associer les salariés à l'élaboration du plan de modernisation de l'entreprise, traitant aussi bien du financement des transformations liées à l'introduction des techniques nouvelles, que des perspectives d'emploi et d'amélioration de la compétitivité ;

— de poursuivre la déconcentration des administrations pour faciliter le traitement des problèmes au niveau régional et local ;

— de renforcer le réseau des agents des chambres consulaires, des organisations professionnelles ou des organismes d'intérêt général pour le conseil et l'assistance collective.

Votre commission, sans méconnaître l'intérêt des mesures proposées pour favoriser des investissements efficaces, s'interroge sur la portée de ces programmes d'action. Certes, l'appel à la compétence, le recours à des lieux d'échanges et de concertation adaptés, le déroulement des négociations directes et la non dilution des responsabilités sont nécessaires, **mais il ne suffit pas de définir les règles du jeu pour le gagner**. Or, les difficultés de l'industrie française tiennent non pas à l'inefficacité des investissements, mais à leur stagnation. Or, **il semble peu probable que la multiplication des instances de réflexion ou d'information suffise à faire redémarrer l'investissement**. La cause principale comme nous croyons l'avoir démontré précédemment est plutôt l'insuffisance des marges d'autofinancement et le manque de confiance des industriels.

Aussi, votre commission est, elle, très réservée sur les mesures proposées.

En second lieu, le IX^e Plan devra favoriser la **convergence entre l'effort de formation et l'évolution des emplois**, des qualifications et de l'organisation du travail, en particulier par le développement des relations contractuelles. L'objectif est de favoriser l'élévation du niveau de l'ensemble des qualifications pour contribuer à la rénovation de l'appareil de production, aux restrictions et à la consolidation du tissu des PME. Votre commission ne peut qu'approuver cette orientation, car elle considère que l'inadaptation de l'offre à la demande de travail, liée à l'insuffisance de formation en matière de techniques avancées, constitue un frein considérable au redressement industriel.

2. — *Une action sur l'environnement des entreprises.*

Il est proposé d'améliorer les activités de service aux entreprises. En effet, qu'il s'agisse des transports ou des autres services, les activités tertiaires jouent un rôle essentiel dans l'efficacité des différents secteurs productifs. Elles devront donc s'adapter aux nouvelles conditions de la production au cours des prochaines années et contribuer à la réduction des coûts de la production finale et à sa qualité.

S'agissant du système de transport, la mutation doit conduire chaque mode de transport à mettre au service de l'économie un système cohérent, intégrant des opérations à haute valeur ajoutée, élevant la compétitivité internationale et accomplissant une nécessaire avancée sociale. Votre commission approuve les actions proposées, qui sont celles définies par la loi d'orientation des transports intérieurs. Concernant les services aux entreprises, il s'agit de développer une offre compétitive de services de haute qualité professionnelle, dans les domaines de la gestion des ressources humaines, financières, technologiques, matérielles et de l'information. Pour combler le retard des entreprises françaises par rapport à leurs concurrentes étrangères, le Plan prévoit la mise en œuvre d'investissements immatériels, adaptés aux besoins de chacune d'elles, pour lui permettre d'améliorer la compétitivité et son efficacité en utilisant toutes les ressources qui sont à la disposition, tant sur le plan des méthodes que des techniques (informatiques, bureautique, production).

Votre commission, tout en souscrivant à l'ensemble de ces mesures d'environnement, considère qu'elles ne peuvent jouer qu'un rôle d'accompagnement dans le redressement industriel de la France. La politique industrielle et l'environnement financier des entreprises sont prépondérantes en ce domaine et sont un élément fondamental de leur compétitivité.

B. — *Une approche renouvelée de la politique industrielle visant à assurer la modernisation du tissu industriel*

1. — *Les mesures proposées.*

Se fixant pour objectif le renforcement du dynamisme du secteur industriel, le Plan conclut à la nécessité d'une approche renouvelée de la politique industrielle permettant :

— d'assurer l'effort de recherche indispensable et sa valorisation dans le tissu industriel ;

— de favoriser le développement de la production des biens d'équipement intégrant les nouvelles techniques et l'intensification d'une coopération entre les producteurs d'équipements de pointe et une demande provenant d'un ensemble très diversifié d'entreprises et de métiers ;

— d'assurer la formation de la main-d'œuvre en place pour lui permettre de s'adapter aux techniques nouvelles ;

— de gérer les conséquences en termes d'emploi immédiat de l'effort de modernisation.

Cette politique concernera l'ensemble des branches de l'industrie et tiendra compte de la variété des situations et tendances des marchés et de la diversité des acteurs.

C'est ainsi qu'elle s'attachera à :

— utiliser les équipements de pointe dans les activités manufacturières. Dans ces secteurs, les actions envisagées auront pour but de permettre aux entreprises concernées de franchir une étape technologique importante grâce à un plan de modernisation global, intégrant une programmation coordonnée de l'effort de mutation des qualifications des salariés en place ;

— renforcer la production de biens d'équipement avancés. Ces équipements (notamment la bureautique, l'informatique, les composants électroniques, la robotique, l'électronique grand public...) devront voir leur production développée au cours du Plan et leur diffusion assurée dans tous les secteurs d'activité. Le programme d'action « filière-électronique » sera poursuivi et la mise en œuvre d'une politique de développement de la productique fera des industries de transformation des industries de pointe.

— adapter les industries de biens intermédiaires à des productions à plus forte valeur ajoutée.

Il s'agit des industries de base qui, à des degrés divers, traversent une crise profonde, liée à la chute de la croissance économique et à l'apparition de nouveaux compétiteurs (sidérurgie, chimie lourde). Les actions déjà engagées par les pouvoirs publics seront poursuivies et d'autres seront définies. L'objectif fixé par le plan est d'orienter ces produits vers les produits à plus forte valeur ajoutée (car ils bénéficient des meilleures perspectives de croissance et sont le moins menacés par le développement des industries du tiers-monde) et de fermer les plateformes qui ne sont plus compétitives. Ainsi, les industries de base devraient être en mesure de couvrir une part essentielle des besoins du

pays dans des conditions de compétitivité et de coût satisfaisantes par rapport à la concurrence internationale. Le retour à la compétitivité permettrait en outre le retour à l'équilibre d'exploitation et la réduction des charges financières des entreprises concernées.

— conforter les industries de pointe ayant atteint leur maturité. Enfin, en ce qui concerne les secteurs où l'industrie française se trouve dans le peloton de tête (automobile, matériels de transport terrestre, aéronautique, construction électromécanique lourde, électronucléaire), l'objectif assigné à la politique industrielle est le renforcement des positions acquises. Ces opérations consisteront donc essentiellement à poursuivre l'effort de recherche développement, à développer les technologies de productique, à préparer de nouvelles gammes de produits, à rechercher des coopérations étrangères et à améliorer les liaisons entre grands groupes et sous-traitants.

2. — *Observations.*

Cette approche de la politique industrielle diffère sensiblement de celle proposée dans le plan intérimaire, qui raisonnait plutôt en termes de filières. En effet, la politique de filière n'est retenue que pour l'électronique. Les pouvoirs publics considèrent en effet dans la mesure où la France doit exercer des choix financiers, une politique exclusive des filières serait irréaliste car elle empêcherait la réalisation de sauts technologiques importants pour l'industrie d'aujourd'hui. De même, la politique des créneaux est écartée car elle conduit à une dépendance extérieure excessive. C'est pourquoi le IX^e Plan retient une nouvelle approche, de nature transversale, qui tend à l'introduction des techniques nouvelles dans l'ensemble des secteurs et branches concernés.

Votre commission considère que cette nouvelle approche est intéressante car elle devrait permettre d'éviter le « saupoudrage » qui a prévalu jusqu'à présent.

Une autre évolution concerne le rôle du secteur privé dans la mise en œuvre de cette politique de modernisation industrielle. En effet, le plan indique que « c'est principalement aux entreprises privées de taille petite et moyenne qu'il s'agit de donner les moyens de s'adapter aux nouvelles techniques car c'est par elles que passe la diversification du tissu industriel. Contrairement aux orientations définies par le plan intérimaire, ce rôle n'est donc plus dévolu prioritairement au secteur public. C'est ainsi qu'il est affirmé : « ... le secteur public conserve désormais un effet d'entraînement massif sur l'ensemble de l'industrie

et il a un rôle capital à jouer dans la modernisation du système productif. Mais, parallèlement, l'essentiel du tissu industriel français reste privé et doit trouver les conditions de son dynamisme et de son développement. Il faut, en fait, que le secteur public et le secteur privé puissent chacun épanouir leur vocation et faire jouer leur complémentarité ».

Votre commission prend acte de cette évolution qui ne l'étonne guère, compte tenu de l'incapacité du secteur public à assurer seul la rénovation industrielle de la France.

III. — Le financement de la modernisation

A. — Le secteur public.

Le IX^e Plan propose que soit poursuivi et amplifié l'effort financier de l'Etat en faveur du secteur public, pour permettre de rattraper le retard accumulé pour l'électronique, l'automatisme, la production de matériaux composites et de chimie que l'Etat entend jouer pleinement son rôle d'actionnaire en donnant aux entreprises nationalisées les moyens de réaliser des investissements importants.

Votre commission, compte tenu de la faible rentabilité du secteur public en 1982, ne peut que s'inquiéter de cette orientation. En effet, le projet de loi de finances pour 1983 ne prévoyait que 7,5 milliards de francs pour les entreprises nationalisées ; le conseil des ministres du 9 février dernier leur a accordé 20 milliards de fonds propres. Lorsqu'on sait que les présidents des onze groupes nouvellement nationalisés placés désormais sous la surveillance de « L'observatoire des entreprises nationales » estiment avoir encore besoin de 50 milliards de fonds propre supplémentaires d'ici 1986, on peut s'interroger sur la façon dont l'Etat pourra assurer ses engagements financiers ! Votre commission craint que le Gouvernement n'ait mis le doigt dans un engrenage dangereux. Ce débat sur les comptes du secteur public n'est pas nouveau, mais il est singulièrement actualisé par l'extension du secteur public et la vitesse à laquelle ses comptes se sont dégradés.

Dans le contexte économique de crise qui marque les années à venir cette situation paraît très inquiétante. Votre Commission, tout en souscrivant à la nécessité pour l'Etat de jouer son rôle d'actionnaire, émet le vœu que cette effort financier soit réalisé en fonction d'une stratégie industrielle clairement définie et qu'il ne se traduise pas par une réduction du financement du secteur privé.

B. — Le secteur privé

1. — *Une approche nouvelle.*

Le plan reconnaît cette nécessité puisqu'il affirme que c'est pour les entreprises petites et moyennes du secteur privé que l'effort financier le plus considérable est à faire. Constatant qu'au cours des dernières années, les ressources propres de ces entreprises ont fortement diminué, que l'endettement s'est considérablement aggravé et que le taux d'investissement a fortement fléchi, les experts du Plan estiment nécessaire de rechercher des inflexions d'ensemble pour redresser le bilan des entreprises. « La nécessité incontournable de la modernisation de notre appareil productif, que le Plan met au centre de ses priorités, impose que le partage de la valeur ajoutée soit rééquilibré au profit des entreprises. L'effort contributif devra être réparti de façon à ce que le secteur productif ne supporte pas le poids du financement des autres secteurs. Ainsi, le financement de la protection sociale, interférant moins avec le partage primaire de la valeur ajoutée, retrouverait le caractère d'une redistribution s'opérant entre les ménages. Toutefois, le développement d'un tel prélèvement direct ne peut que s'effectuer que lentement et sa mise en œuvre demandera plusieurs années. Aussi, le recours à d'autres procédures de financement, ne pesant pas non plus sur les entreprises, n'est pas à écarter.

2. — *Des solutions esquissées.*

En premier lieu, des solutions seront recherchées pour ne pas accroître le poids des charges sociales, qui ne devraient pas augmenter plus vite que celles pesant sur les entreprises des autres pays industriels ; un observatoire sera mis en œuvre pour exercer cette surveillance, en collaboration avec les organisations professionnelles et syndicales. Le Plan prévoit qu'un allègement pourra être obtenu en ne transférant pas intégralement aux ménages le montant des cotisations acquittées par les employeurs.

Des actions seront également engagées pour augmenter les fonds propres des entreprises : un réexamen des conditions juridiques d'appel aux fonds propres sera entrepris afin de faciliter les procédures et de permettre la « prise ferme » et d'encourager la participation dans les capitaux à risques. Par ailleurs, des titres permettant de participer au risque en capital en renonçant au droit de vote, mais en bénéficiant

d'une garantie de rémunération minimale seront développés. Le développement des sociétés de capital-risque devra être encouragé et s'accompagner d'une information des chefs d'entreprise afin qu'ils puissent mieux arbitrer entre les différentes formes d'appel aux ressources externes.

Enfin, des actions rigoureuses seront entreprises pour restaurer l'autofinancement qui seul constitue une somme durable de capitaux propres et représente la voie normale de l'accroissement des moyens des entreprises.

Pour les entreprises exposées à la concurrence internationale, la liberté des prix devra être retrouvée très rapidement. Une réduction progressive des taux des concours financiers et bancaires sera mise en œuvre à mesure que l'inflation diminuera. L'application de nouvelles méthodes d'amortissement accéléré sera étudiée pour les équipements de productique, vecteurs de la modernisation.

L'investissement étranger en France sera favorisé s'il satisfait aux critères d'emploi et de localisation retenus par les pouvoirs publics ; les investissements de production destinés à ouvrir la voie aux exportations et aux nouvelles technologies et devront, si possible, être financés par un appel à des ressources non nationales.

Mais le rapport précise que « ces mesures, nécessaires pour redresser la situation d'un bon nombre d'entreprises, resteront pour beaucoup insuffisantes pour permettre les investissements nécessaires à la modernisation. Un effort supplémentaire sera donc indispensable...

3. — *Des mécanismes nouveaux.*

A cet effet, le IX^e Plan propose l'étude de nouveaux mécanismes pour assurer que l'épargne supplémentaire dégagée sera effectivement utilisée pour la modernisation des entreprises.

Plusieurs actions seront à cet égard privilégiées :

— favoriser la constitution de fonds propres internes et externes des entreprises ;

— développer la gestion collective de l'épargne grâce aux sociétés d'investissement à capital variable (SICAV) et fonds communs de placement ou aux compagnies d'assurance, pour permettre de proposer des procédures d'épargne simple, de mutualiser les risques et d'orienter les flux vers les activités productives.

— la procédure des fonds salariaux, proposée par les pouvoirs publics dès mars 1983, sera soumise à la discussion des partenaires sociaux ; elle est destinée à orienter davantage l'épargne vers la création d'emploi et le développement de l'investissement productif ; elle bénéficiera d'avantages fiscaux appropriés, en fonction des modalités de constitution et de fonctionnement des fonds qui auront été choisies par les partenaires sociaux.

— enfin, c'est également le sens de la création du fonds de modernisation industrielle (FMI) qui permettra de mettre à la disposition des entreprises une épargne à bon marché. Le fonds, qui vient d'être créé, sera doté de trois milliards en 1983 et bénéficiera, en outre, des ressources nouvelles provenant de la création du compte de développement industriel (Codevi). Placé auprès de l'ANVAR, le FMI accordera en particulier des prêts participatifs simplifiés à bas taux d'intérêt et des concours sous forme de crédit bail incitant à l'acquisition d'équipement.

4. — *Observations.*

Votre commission **approuve la philosophie des mesures qui visent à trouver des fonds propres et à attirer l'épargne populaire pour le financement de l'industrie.** Il est certain que des financements adaptés au même titre que la modération des coûts, constitue une nécessité absolue pour faire redémarrer l'investissement. Or, **si les mesures proposées sont intéressantes, leur efficacité reste à démontrer.** Ainsi, le Codevi sera certes un bon produit d'épargne, mais l'épargne qu'il générera est modeste, compte tenu des enjeux pour l'industrie française : le produit qui en est escompté est de cinq milliards par an, ce qui paraît insignifiant par rapport aux 370 milliards de francs du livret A et aux 40 milliards de francs du livret B de la caisse d'épargne : en outre, ce produit ne sera pas affecté en participation au capital des entreprises ; enfin, une partie ira au soutien d'affaires en difficulté, sous forme de prêts, mais pas de fonds propres. Or, et les experts du plan l'affirment, c'est de fonds propres dont manque l'industrie française. C'est pourquoi votre commission, tout en se félicitant de l'effort d'imagination manifesté par les pouvoirs publics pour mettre au point de nouvelles formules, **craint que celles-ci n'aient qu'un impact limité, compte tenu du contexte particulier dans lequel se trouve l'économie française, caractérisé par la difficulté de trouver des capitaux à risque.** En effet, les banques ont dû dégager des provisions très importantes pour couvrir leurs engagements à l'étranger et **le marché obligataire est quant à lui, trop ponctionné par l'Etat et le secteur public pour jouer pleinement son rôle auprès du secteur privé.** Ainsi, sur 59,6 milliards de

francs d'obligations émises à Paris pour les quatre premiers mois de 1983, 53,8 milliards de francs l'ont été par l'Etat, les collectivités locales, les services publics et les banques ; et sur les 5,8 milliards qui restent, on trouve les émissions du CEPME et celles des entreprises nationalisées du secteur concurrentiel. Aussi les entreprises ont-elles difficilement accès au crédit. On construit des piscines avec des crédits à un taux de 10 %, et les entreprises qui créent des emplois industriels doivent emprunter à 15 ou 16 % (lorsqu'elles ont accès au marché obligataire). Les concours et prêts bonifiés représentent actuellement un peu plus de 1 000 milliards de francs, or la moitié est utilisée pour le logement, 250 milliards concernent les collectivités locales, 100 milliards l'agriculture, et le reste à l'industrie, ce qui est dérisoire. De plus, les taux pratiqués par les banques rendent les prêts peu attractifs, compte tenu de leur endettement déjà important. C'est pourquoi votre commission insiste sur la nécessité d'une politique des taux d'intérêts mieux adaptés aux besoins des entreprises françaises.

De même le rôle de l'épargne privée apparaît comme primordial pour les années à venir. Votre commission considère qu'au-delà des stimulations ponctuelles proposées, il faudra d'une part inciter l'épargnant par l'allègement de l'impôt sur les placements à risque et sur leur rendement ; et d'autre part, réaménager la fiscalité des entreprises pour leur permettre de distribuer des profits à leurs actionnaires. Pour investir, il faut en effet que les entreprises gagnent de l'argent, qu'elles créent les moyens d'investir et qu'elles disposent de fonds propres suffisants. Il convient donc de trouver des formules leur permettant de garder à leur disposition les moyens qu'elles secrètent et qui leur assurent des financements bon marché.

Enfin, s'agissant des aides de l'Etat et des avantages fiscaux, le plan affirme qu'un examen complet devra être entrepris car le système actuel privilégie les aides dites « de soutien par abonnement » (aides qui ne sont pas spécifiquement associées à un projet et qui sont renouvelées automatiquement) au détriment des aides « structurantes par contrat » (aides qui ont un objet défini et qui sont renégociées pour chaque projet). Une réforme, tendant à améliorer l'efficacité du système, sera mise en œuvre au cours du IX^e Plan, afin de restaurer les marges d'action en organisant un réexamen périodique du caractère plus ou moins prioritaire des différentes aides et en simplifiant les modalités de distribution. En outre, un redéploiement des aides actuellement accordées sous forme de bonifications devra être opéré afin de favoriser prioritairement les secteurs sur lesquels la stratégie du IX^e Plan fait porter l'effort.

Certaines situations seront remises en cause : c'est ainsi que l'effort en faveur de l'industrie devra se traduire par un ralentissement des facilités jusqu'alors accordées aux collectivités locales. L'attribution de concours à ces dernières devra tenir compte de la nature des emplois qu'elles souhaitent financer. L'objectif de cette réforme est de mettre en œuvre une meilleure sélectivité, plus simple et plus efficace, et non davantage de sélectivité. S'agissant des masses à financer, la définition des normes d'encadrement et du montant des crédits devra tenir compte des orientations du plan, ce qui ne traduit pas une compensation sensible des crédits destinés à l'industrie. Votre commission approuve le principe d'un réexamen périodique des différentes aides et **émet le vœu que la volonté exprimée de refonte du système actuel ne soit pas une simple déclaration d'intentions.** Elle regrette d'ailleurs que le Plan ne formule pas de propositions précises sur ce point. Cette réforme devait déjà être engagée au cours du plan intérimaire ; or, elle a été à peine esquissée et il semble qu'au lieu de la simplification du système d'aides annoncées, le Gouvernement ait persévéré dans la voie de la multiplication des instances et des procédures (Codevi, Fonds Salariaux, FMI, etc.),

C'est pourquoi votre commission insiste sur la nécessité d'une réforme du système d'aides tendant à modifier et à simplifier les règles et les délais d'attribution et à limiter le nombre des interlocuteurs des entreprises concernées.

CONCLUSIONS

Face aux propositions du IX^e Plan concernant l'industrie, votre commission considère que **les bonnes intentions sont évidentes**, mais qu'il faudra qu'elles se traduisent par des mesures concrètes pour redonner le grand élan nécessaire à un pays frappé de sous-investissement industriel.

CINQUIÈME PARTIE

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET CADRE DE VIE

I. — AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le projet de IX^e Plan confirme les orientations actuelles de la politique d'aménagement du territoire sans apporter des réponses nouvelles aux interrogations suscitées par la décentralisation dont la mise en œuvre conduit à transformer fondamentalement les interventions de l'Etat.

A. — La confirmation des orientations de la politique d'aménagement du territoire :

Le projet de IX^e Plan réaffirme l'évidence qu'il n'y a plus actuellement de « surplus » de croissance distribuable. Le Gouvernement entend cependant mener une « politique déterminée et continue » d'équilibrage du territoire pour lutter contre les disparités et les déséquilibres régionaux et faire appel à la solidarité.

Cinq axes d'action sont définis : localiser de nouvelles activités dans les zones de conversion industrielle, développer les départements et territoires d'outre-mer, conforter le développement industriel et agricole de l'ouest et du sud-ouest et soutenir l'activité dans les zones fragiles, encourager la décentralisation des activités tertiaires, protéger et aménager le patrimoine naturel.

La validité de ces objectifs ne peut être contestée, mais il faut souligner l'extrême difficulté de l'entreprise.

En ce qui concerne les zones touchées par la crise des industries anciennes, le projet de IX^e Plan propose des restructurations de l'ensemble du tissu industriel des régions concernées. Il est envisagé de mettre en œuvre des programmes de développement spéciaux concernant la recherche, l'éducation, les centres techniques et les instituts de

formation. La localisation de nouvelles activités devrait s'effectuer avec le concours des grands groupes industriels publics dont le présent rapport évoque les problèmes actuels dans les observations consacrées à l'industrie. Est-il réaliste de confier une telle responsabilité à des groupes en pleine mutation qui ont quelque difficulté à assumer leur propre restructuration ?

D'autre part, à l'occasion de la mise en œuvre de la décentralisation, le Gouvernement propose d'assurer une meilleure répartition territoriale des moyens éducatifs et des fonctionnaires pour favoriser le renouveau des régions du nord et de l'est.

Le développement des départements et territoires d'outre mer est une orientation réitérée depuis longtemps, sans qu'on ait constaté une amélioration sensible de la situation économique de ces régions qui connaissent un taux de chômage supérieur à celui de la métropole et souffrent d'une dépendance économique très forte. Le déficit de leurs échanges avec la métropole et avec l'étranger a tendance à s'aggraver.

Quant à rééquilibrage vers l'ouest et le sud-ouest, il faut noter qu'à l'impératif d'industrialisation, le projet de IX^e Plan ajoute celui d'éviter un étranglement éventuel du « modèle agricole breton ». Le problème est réel, mais on doit souligner que sa solution n'est pas exclusivement française, mais également européenne, dans le cadre de la C.E.E. La réalisation des infrastructures de transport, engagée depuis plusieurs plans sera poursuivie, cela est indispensable.

Quant aux zones rurales fragiles, on rappellera que le VII^e Plan avait mis l'accent sur les risques de désertification des zones rurales. La politique des contrats de pays, des actions financées grâce aux crédits de Fonds spécifiques ont été engagées dans la fin des années 70 pour tenter d'enrayer cette évolution. La création du F.I.D.A.R. (Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural) et la déconcentration de la procédure d'attribution d'aides ont renouvelé fondamentalement les conditions d'intervention de l'Etat à l'égard des zones fragiles et en particulier des zones de montagne. Le projet de IX^e Plan ne propose pas une remise en cause de cette politique, mais souligne cependant que l'Etat devra engager les actions relevant de sa compétence, en particulier pour rechercher les méthodes de développement les plus adaptées et pour réaliser des infrastructures.

Depuis longtemps, la centralisation des activités tertiaires en région parisienne a été dénoncée. La décentralisation administrative devrait favoriser le développement d'activités tertiaires en province. La

modification du régime de la redevance acquittée par les entreprises qui s'installent en Ile-de-France — votée par le Parlement fin 1982 — devrait faciliter des localisations provinciales d'activités de service, les implantations d'activités tertiaires étant désormais les seules taxées en Ile-de-France et plus lourdement que dans le passé. Mais évidemment le développement de ces activités ne peut s'effectuer sans un climat de confiance et des perspectives de croissance dont on ne perçoit aucun signe avant-coureur.

Le projet de IX^e Plan propose de mieux intégrer la protection et l'aménagement du patrimoine naturel dans les politiques de développement. Cette orientation recueille l'approbation de votre commission. L'expérience démontre que la prise en compte des effets négatifs sur l'environnement favorise la mise au point de nouvelles technologies propres, plus économes en énergie et en matières premières.

Le projet de IX^e Plan met l'accent sur la protection de la montagne — pour laquelle il recommande la mise en jeu de la solidarité nationale — et de l'espace littoral. Ces orientations ne sont pas nouvelles, seule l'importance des moyens qui y seront affectés permettra d'apprécier la valeur de l'engagement du Gouvernement. En ce qui concerne l'eau, les priorités sont l'assainissement, la régulation des débits hydrauliques, l'approvisionnement en eau potable, la protection des ressources en eau, tant pour préserver la qualité des eaux souterraines et favoriser le développement de technologies moins consommatrices d'eau.

Pour l'assainissement, il faut rappeler qu'un programme est déjà engagé pour rattraper le retard de notre pays en ce domaine : il en est de même pour l'édification de divers ouvrages destinés à réguler les cours d'eau. Pour la poursuite de la mise en place de réseaux de surveillance et d'alerte, les propositions du IX^e Plan précisant le rôle de l'Etat paraissent timides. Les auteurs estiment que les financements des collectivités locales ne suffisent pas pour réaliser ces travaux et « un concours contractualisé de l'Etat sera sans doute nécessaire ». Doit-on s'attendre à un désengagement de l'Etat en ce domaine ?

Votre commission ne formule pas d'objections à propos des orientations proposées pour la politique d'aménagement du territoire, mais elle souligne que la portée réelle de ces choix dépend des modalités de mise en œuvre de la décentralisation au sujet desquelles de nombreuses incertitudes demeurent.

B. — Les inconnues de la décentralisation.

Depuis la loi du 2 mars 1982 les collectivités locales et les régions sont explicitement dotées de compétences propres en matière économique. La loi du 7 janvier 1983 a opéré des transferts de compétences importants, en particulier l'urbanisme. Le processus de transfert atteindra bientôt d'autres compétences.

Dans ces équations, une inconnue demeure : les moyens ; elle conditionne tant les possibilités de développement des régions que la répartition harmonieuse des activités sur le territoire national.

Quant aux ressources des collectivités locales et des régions, le projet de IX^e Plan présente une esquisse qui ne répond qu'imparfaitement aux difficultés éprouvées actuellement par les élus pour mener à bien des projets retenus ou engagés. La régulation conjoncturelle du budget de l'Etat et les nouveaux mécanismes de financement mis en place en raison de la décentralisation se conjuguent pour renchérir indirectement le coût des opérations d'équipement en cours exécutées par les collectivités locales et les régions qui doivent recourir à des emprunts beaucoup plus coûteux que ceux initialement prévus.

Le Gouvernement propose d'opérer une « rénovation profonde de la **fiscalité locale** » pour réussir la décentralisation : quantitativement l'objectif est que ces ressources des collectivités locales proviennent au moins pour moitié de leur fiscalité propre ou de la tarification des services locaux.

Pour la taxe d'habitation, on tiendra compte plus largement des revenus des ménages et on supprimera les « facteurs pénalisant le confort des logements de taille modeste ».

Les bases d'établissement de la taxe foncière devront être plus proches des valeurs réelles, en particulier en milieu urbain et péri-urbain.

L'assiette de la taxe professionnelle sera modifiée pour favoriser l'investissement et l'emploi.

C'est donc une réforme profonde de la fiscalité que le Gouvernement propose d'entreprendre pendant le IX^e Plan.

Pour les tarifs publics on fera appel aux ressources que peuvent procurer les usagers des services publics locaux — même au-delà de la « vérité des prix » — sauf contre-indication sociale.

Le principe de la globalisation des concours de l'Etat est confirmé. Il devrait s'appliquer à divers fonds globalisés — qui seraient regroupés à cette occasion — et à des subventions spécifiques de fonctionnement ou d'investissement. En définitive, la globalisation devrait concerner 40 % des concours de l'Etat.

Un sort particulier est réservé aux régions qui, « dès les premières années du IX^e Plan » disposeront de ressources accrues sous forme de transfert d'impôts d'Etat ou de dotation, avant qu'un impôt régional soit institué. Il est précisé que ce nouvel impôt serait compensé par une réduction compensatrice des impôts d'Etat.

Parallèlement, le projet de IX^e Plan prévoit la mise en place de réseaux financiers régionaux ainsi que l'institution d'une conférence financière régionale regroupant les représentants de l'Etat, les exécutifs régionaux ou locaux et les responsables financiers privés.

Le projet de IX^e Plan propose donc un bouleversement considérable des structures financières dans des conditions qui ne garantissent pas clairement la réduction des écarts entre les situations économiques des différentes régions françaises.

Certes, le projet de plan recommande la mise en place d'outils statistiques et prévisionnels permettant de suivre l'évolution des régions et donc d'adapter éventuellement les moyens d'action. Ces instruments devront être exploités conjointement par l'Etat et les collectivités locales afin d'assurer leur cohérence. Ceci ne suffit pas à rassurer votre commission qui craint un renforcement des positions des régions les plus dynamiques et un affaiblissement des régions déshéritées.

Dans l'attente des projets qui seront élaborés par le Gouvernement, votre commission affirme son souci de voir l'Etat confirmer le niveau de ses engagements financiers à l'égard des régions les plus sensibles si l'on ne veut pas transformer la France en une série de quelques oasis de prospérité entourées d'un territoire en voie d'appauvrissement. Certes le projet précise que les risques de disparités qui pourraient résulter de la décentralisation doivent être maîtrisés par « une meilleure péréquation des concours de l'Etat aux collectivités locales et par la fixation d'une règle du jeu simple en matière économique (notamment en ce qui concerne la carte des aides et l'articulation des concours des différentes collectivités) ». Cette pétition de principe qui se veut rassurante ne suffit pas à apaiser les inquiétudes de votre commission, d'autant que la carte des aides au développement régional ne peut être présentée comme un modèle de simplicité.

B. — Le logement

Deux priorités sont définies en matière de logement : diversifier l'offre et réhabiliter le patrimoine existant, indépendamment des recommandations formulées à propos de l'industrie du bâtiment et des travaux publics.

Le Gouvernement propose de concevoir des programmes permettant d'éviter la ségrégation actuelle selon l'âge, le revenu et le statut social, qui conduit à un type de clientèle unique par type d'habitat : collectif ou individuel, neuf ou ancien ; location ou accession. Le projet fait notamment allusion à des formules intermédiaires entre la location et l'accession à la propriété qui fait l'objet d'un projet de loi soumis actuellement au Parlement. Il propose de créer des logements suffisamment variés quant à leur taille, leur conception et leur localisation. Lors de la délivrance des permis de construire, il appartiendra aux autorités de veiller au respect de cette orientation que votre commission considère opportune, mais cette diversité est-elle compatible avec la réduction des coûts de construction des logements, recommandée par ailleurs ?

Le projet de IX^e Plan permet l'accent à plusieurs reprises sur la réhabilitation du patrimoine existant. Pour le parc HLM, le programme de réhabilitation sera intensifié, il fera l'objet de contrats entre l'Etat, les collectivités locales et les organismes d'HLM, en concertation avec les usagers. Pour le parc privé, les aides seront destinées en priorité aux programmes d'initiative communale, destinés aux ménages disposant de revenus modestes. Dans l'ensemble des travaux de réhabilitation des travaux d'isolation thermique et phonique bénéficieront d'une priorité.

La réhabilitation visera tant que les logements anciens situés en centre ville que les logements localisés en périphérie des villes (en particulier des HLM). Dans ce dernier cas, la réhabilitation dépassera le cadre strict du logement et concernera également les équipements et les modalités de fonctionnement des services publics, ainsi qu'on l'a vu à propos de l'urbanisme opérationnel.

La réhabilitation des logements anciens est souhaitable tant du point de vue de l'urbanisme que du point de vue social, mais il faut souligner l'importance de l'effort financier à engager. Les opérations les plus rentables ont été réalisées ; restent donc aujourd'hui les immeubles les plus difficiles à remettre en état. Des aides publiques seront affectées à certaines de ces opérations, mais selon quelles modalités précises ? Le projet de plan est muet sur ce point.

D'autre part, pour réhabiliter 200 000 logements par an, l'Union des organismes d'HLM considère qu'il lui faut un environnement stable, une totale responsabilité de gestion et des subventions représentant au moins 25 % des travaux.

La nécessité de la réhabilitation ne peut raisonnablement absorber tout l'effort de la nation en faveur du logement. Quels sont les objectifs du Gouvernement pour les logements neufs ? Ainsi qu'on l'a vu à propos du bâtiment, les chiffres annoncés précédemment par le Gouvernement doivent être revus et actualisés.

Quant au choix entre habitat collectif et individuel, le Gouvernement est prudent, sa recommandation ne va pas au-delà d'un principe de diversité, certes nécessaire, mais qui mériterait d'être quelque peu explicité.

Restent deux questions fondamentales non traitées dans le plan : la répartition de l'aide de l'Etat au logement (aides personnelles — aide à la pierre ; locatif — accession) et la place du financement du logement dans l'économie nationale.

Le plan intérimaire indiquait que les aides à la personne seraient progressivement fusionnées, sans préciser la méthode employée. Lors de l'examen de ce plan, votre commission avait souligné que la généralisation de l'APL (aide personnalisée au logement) serait très coûteuse et ne pourrait être financée par le budget de l'Etat sans une réduction de l'aide à la pierre ; inversement, votre commission avait estimé qu'un alignement sur l'allocation-logement serait très mal vécu par de nombreux ménages.

Dix-huit mois plus tard, le nœud gordien n'est pas encore tranché. Le rapport établi par le groupe de travail présidé par M. Badet — analysé par votre commission lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1983 — propose une nouvelle aide à la personne, dont le coût a été évalué pour le parc social à 9,5 milliards de francs (soit un surcroît de 4,5 milliards de francs par rapport à la situation de départ) sans compter 17,5 milliards de francs d'aide à la pierre pour réaliser les programmes de travaux correspondants.

L'intérêt social de la réforme proposée est aussi évident que l'impossibilité de sa réalisation. Depuis le changement de majorité, intervenu il y a deux ans, on mène simultanément deux politiques d'aide, dont le coût va devenir rapidement intolérable pour les finances publiques. Le Gouvernement sera nécessairement acculé à un choix

dont il ne présente même pas clairement les termes ; dans le projet de plan, on évoque seulement un « réaménagement du dispositif des aides individuelles ». Il faut rappeler que globalement l'aide de l'Etat au logement représente 80 milliards de francs.

Le même silence est observé par les auteurs du plan quant à la répartition des crédits publics entre PLA (prêts locatifs aidés) et PAP (prêts aidés à l'accession à la propriété). Le choix n'est guère plus aisé. Le renchérissement des prix des logements neufs et la stabilisation des ressources de nombreux ménages entraînent une demande accrue de logements locatifs, alors que le coût budgétaire d'un PLA est triple de celui d'un PAP. Comment surmonter cette contradiction, alors que le Gouvernement entend simultanément répondre à la demande sociale et mener une politique de rigueur budgétaire ?

Enfin, plus généralement, quelle sera la place de l'investissement global en logement, alors qu'on prône une orientation privilégiée de l'épargne vers l'industrie et que le taux d'épargne des ménages a tendance à diminuer ?

Votre commission regrette vivement l'attentisme du Gouvernement sur ces problèmes fondamentaux.

En définitive, pour le cadre de vie, le projet de IX^e Plan comporte plus de zones d'ombres que de propositions concrètes et suscite de nombreuses interrogations.

II. — LE CADRE DE VIE

Dans la logique de la décentralisation de l'urbanisme et de l'orientation sociale du Gouvernement, le projet de IX^e Plan attache une importance particulière au cadre de vie. Les propositions formulées pour l'urbanisme sont à la fois ambitieuses et imprécises ; celles concernant le logement ne répondent pas au problème fondamental déjà posé par votre commission au moment de l'examen du plan intérimaire.

A. — L'urbanisme.

Pour l'urbanisme, la grande affaire du IX^e Plan sera la mise en place de la décentralisation. Le projet de plan prévoit l'adaptation des institutions et des acteurs traditionnels de l'urbanisme à leurs nouvelles missions. Pour atteindre cet objectif, l'Etat mettra en œuvre une poli-

tique nationale d'aide au développement rural et apportera son concours aux initiatives locales dans le cadre des contrats de plan. Votre commission réitère les observations qu'elle avait formulé lors de l'examen du projet de loi relatif aux transferts de compétences : les collectivités locales doivent pouvoir bénéficier de l'appui logistique des services de l'Etat si elles le souhaitent.

Le projet de IX^e Plan propose de mieux maîtriser l'urbanisation ; cet objectif n'est pas nouveau. Constatant que les nouvelles compétences dévolues aux collectivités locales ne garantissent pas à celles-ci une maîtrise complète de l'urbanisme, les auteurs précisent que l'Etat devra contribuer à créer les conditions leur permettant de contrôler et d'organiser leur développement urbain.

L'accent est mis sur la maîtrise du marché foncier axé sur le logement : on veut produire des terrains à bâtir en quantité suffisante pour répondre aux besoins du logement dans des conditions satisfaisantes de prix et de localisation.

Les moyens présentés pour atteindre cet objectif sont les chartes intercommunales (loi du 7 janvier 1983), la réforme de certaines procédures d'aménagement urbain et l'adaptation de la fiscalité locale.

Les chartes intercommunales sont peu ou prou présentées comme une panacée. Certes, elles peuvent l'être, sous réserve de la liberté de chacune des collectivités en fonction des perspectives de développement économique, mais elles ne sauraient constituer un instrument autoritaire de planification locale. Indépendamment des outils réglementaires, la maîtrise du foncier suppose des moyens financiers importants qui ne peuvent être à la portée de toutes les collectivités, même dans le cadre d'une charte intercommunale. Sans le dire, le gouvernement espère trouver ceux-ci en réformant la fiscalité locale ; mais l'esquisse très sommaire — évoquée dans le présent rapport à propos de l'aménagement du territoire — ne permet guère d'apprécier la portée réelle de la réforme envisagée pour le marché foncier.

Quant aux procédures d'aménagement urbain, on indique que le droit de préemption sera simplifié (comment ?) et que le mode de financement des équipements urbains sera révisé (mais encore ?). Ces formules laconiques ne permettent guère d'éclairer le Parlement sur les choix qui lui sont proposés.

Par ailleurs, le projet de IX^e Plan propose de poursuivre la réalisation des villes nouvelles.

Les propositions les plus novatrices concernent le développement social des quartiers. Cette action s'inscrit dans la suite des travaux de la commission nationale pour le développement social des quartiers, créée dans le cadre du plan intérimaire. Cette commission présidée par M. Dubedout a proposé de mettre en œuvre des programmes globaux de revalorisation des quartiers marginalisés, alors qu'actuellement le « traitement » de ces zones est parcellisé. De tels programmes ne concernent pas exclusivement les actions relevant de l'urbanisme, mais celles-ci constituent un volet essentiel.

Pendant le IX^e Plan, le gouvernement suggère que les politiques urbaines soient reconverties pour intégrer les aspects sociaux, selon les orientations retenues par la commission précitée, à savoir : démocratiser la gestion des villes, équilibrer la composition sociale des quartiers, insérer les jeunes dans la ville et la société, relier le développement social au développement économique local.

Il est en outre proposé que la démarche suivie par la commission Dubedout soit transformée en procédure administrative de droit commun pour les zones urbaines dégradées : cela suppose une réforme des règles d'urbanisme et des financements qui devraient faire l'objet d'un projet de loi, annoncé par le gouvernement depuis plusieurs mois. Quant aux moyens de réalisation, la participation de l'Etat est prévue au niveau des moyens d'études et d'incitation ainsi que des financements.

L'utilité de procédures particulières pour régénérer les zones urbaines dégradées n'est pas contestable ; cependant votre commission ne peut se prononcer valablement sur ce problème aujourd'hui, le dispositif envisagé n'étant pas encore connu. En toute hypothèse, elle insiste sur l'importance des moyens à mettre en œuvre pour réaliser des actions significatives dans le domaine de l'urbanisme opérationnel.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'analyse du projet de loi soumis à notre examen permet de dégager un certain nombre de conclusions d'ordre général.

1. — L'absence de scénarios macroéconomiques.

La commission du bilan, peu suspecte d'arrière-pensées partisans, indiquait clairement que la planification « doit fournir aux décideurs décentralisés les informations les plus nécessaires à leur action : parmi ces informations figurent certainement des **scénarios macroéconomiques** prenant la forme de prévisions à moyen terme, dans lesquels les grandes orientations de la politique économique qu'entend suivre le gouvernement (concernant en particulier les grandes fonctions collectives et l'énoncé des choix en matière fiscale et parafiscale) sont définis par référence à des hypothèses relatives aux différents « états du monde » possibles. La réalisation de cette condition n'implique pas nécessairement que les prévisions soient poussées dans le degré de détail vers lequel tendait, au début des années 70 la planification dite indicative. » Nous ne pouvons donc que regretter l'absence de scénarios macroéconomiques.

2. — L'absence de justification des choix opérés.

Il ne saurait être question de discuter la nécessité de choisir. Encore faudrait-il expliquer les justifications de ces choix. Pourquoi telle priorité plutôt qu'une autre ? Il manque donc une étape dans la procédure.

a) *Le tourisme.*

Le tourisme a fait l'objet d'importants rapports préparatoires. Or on constate sa disparition presque totale dans le projet de plan, si ce n'est une vague mention dans le cadre de l'exportation : « exporter sur

place ». Etant donné l'importance de ce secteur dans la vie économique du pays, nous nous serions attendus à des développements plus étoffés. Sous le bénéfice d'un comptage plus précis, le tourisme était davantage traité dans le plan intérimaire que dans le IX^e plan.

b) *Le secteur maritime.*

Mêmes observations pour le secteur maritime. Le projet de IX^e Plan ne fait que confirmer les appréhensions de votre commission, émises lors de l'examen du plan intérimaire, puisque, après la suppression du ministère de la mer en mars 1983, le secteur maritime est quasiment absent du texte qui nous est soumis. Seul le transport maritime fait l'objet d'un court développement dans un paragraphe consacré à l'amélioration de l'efficacité de la chaîne de transports dans le cadre de notre équilibre extérieur. Ainsi la solidarité entre les chargeurs et les armateurs français devra-t-elle être développée, les ventes à l'exportation sous forme CAF (c'est-à-dire incluant les prestations d'assurance et de transport) ainsi que les achats à l'importation sous forme FOB (marchandise seule) favorisés. Enfin, concernant les ports, l'accent sera mis sur la fonction commerciale et sur l'amélioration des infrastructures de liaison (en particulier les dessertes terrestres) et ils devront lutter plus efficacement contre les détournements de trafic par les ports étrangers.

Mais, hormis ce paragraphe consacré au transport maritime, le projet de IX^e Plan ignore le secteur maritime. Votre commission déplore cet abandon peu conforme à la volonté souvent exprimée par le gouvernement de faire de la France une grande puissance maritime mondiale. Elle estime paradoxal d'affirmer la volonté de rétablir l'équilibre extérieur de la France et, dans le même temps, d'ignorer le secteur des pêches maritimes, qui a représenté à lui seul un déficit de 3,9 milliards de francs en 1982, soit 4 % du chiffre total de notre balance commerciale.

Tourisme, secteur maritime. Deux « oublis » qui auraient dû être justifiés.

3. — Le rôle ambigu de la Commission nationale de planification.

Le rapport de la Commission nationale de planification n'a aucunement dégagé des choix stratégiques ni des objectifs ni proposé de grandes actions.

Ce rapport se borne en effet, sur chacun des problèmes soulevés par le document d'orientation ou par les rapports des commissions de travail, à relater successivement les positions des différents partenaires sociaux. Outre le fait que l'on n'apprend guère au rappel de positions qui ont généralement été maintes fois exprimées auparavant, aucune ligne générale ni aucun consensus n'en résulte.

Au surplus, les échos que l'on a pu entendre sur les travaux de la Commission nationale de planification donnent à penser que ses membres ont volontairement adopté une attitude de retrait lors de cette première phase des travaux du Plan. Pourquoi s'engager dans un exercice de caractère théorique où le gouvernement est spectateur alors que se déroulent au même moment des négociations sur des sujets précis, avec des enjeux concrets et immédiats ? Aussi la Commission nationale et les commissions de travail ont-elles souffert d'un absentéisme important et chacun est-il resté sur son quant à soi. Certains représentants d'organisations syndicales ont même explicitement marqué leur réserve devant la présence d'élus (les présidents de région) au sein de la Commission et ont insisté sur le fait que le IX^e Plan était celui du gouvernement et non celui de la société tout entière, chaque organisation restant indépendante et ne pouvant se considérer comme coresponsable.

4. — La liaison incertaine entre le plan national et les plans de régions.

Le calendrier retenu n'a laissé qu'une période de réflexion trop brève aux régions, dont certaines sont au demeurant peu rompues à ce type d'exercice de planification.

Comme l'indique notre collègue Mossion, les régions ont souvent été gênées de ne pas connaître initialement les priorités ni les intentions de l'Etat. Le jeu entre l'Etat et les régions ressemble un peu à celui de deux joueurs qui refuseraient l'un et l'autre d'abattre le premier ses cartes. L'Etat déclare qu'il attend les priorités régionales pour arrêter les siennes et les régions ressentant une gêne à désigner celles-ci sans rien connaître des intentions de l'Etat.

On aboutit ainsi au paradoxe suivant. Alors que 18 régions métropolitaines sur 22 ont placé l'agro-alimentaire au premier rang de leurs préoccupations, le plan ne retient pas l'agro-alimentaire comme programme prioritaire d'exécution.

5. — Une analyse insuffisante des défis majeurs.

Le projet de IX^e Plan, comme un certain nombre de ses prédécesseurs, ne pose pas les problèmes d'une manière claire. On n'ose penser que cela résulte d'une confusion dans l'esprit du planificateur ni d'une insuffisance dans l'analyse. Or la Commission du bilan affirmait clairement que la planification, pour être crédible « doit réaliser une exploration sérieuse des « aléas vraisemblables » qui peuvent affecter de manière profonde le développement à moyen et long terme de l'économie et de la société françaises. »

Votre commission estime qu'une réflexion plus efficace aurait résulté des interrogations suivantes :

— la France risque de disposer d'excédents d'énergie relativement considérables. Est-ce un atout ou un désavantage ? Comment valoriser au mieux ce potentiel ?

— dans les dix années à venir, 50 % des exploitants agricoles en activité actuellement prendront leur retraite. Les risques de cette mutation ont-ils été perçus ? Quel type de politique est envisagé face à un changement aussi massif ?

— d'ici 1986, les entreprises publiques de production auront besoin de plus de 50 milliards de francs de fonds propres ? Les conséquences économiques, budgétaires et financières ont-elles été réellement examinées ?

— la troisième révolution industrielle est en marche. Les nouvelles technologies vont bouleverser le marché du travail et induire des importations massives. De quels instruments d'analyse disposons-nous pour affronter ce défi fondamental ? Le projet de plan avoue honnêtement l'ampleur du problème, mais ne va guère au-delà.

— l'effort d'épargne des Français s'est réduit massivement de plus de 2 points en 3 ans. La perspective d'une stabilisation des revenus pendant plusieurs années accentuera ce phénomène. Dans le même temps cette épargne devra financer plus que par le passé et l'industrie et les équipements des collectivités locales, tout en soutenant l'industrie du B.T.P. par l'épargne logement. Des tensions très vives se feront nécessairement jour. Les informations fournies au Parlement sont totalement muettes sur ce point : pas de tableau de financement prévisionnel de l'économie, absence totale de bouclage financier. C'est un constat d'impéritie du plan.

— les perspectives démographiques inquiétantes de notre pays sont diluées dans des réflexions ternes, banales et imprécises sur la politique familiale « qui ne doit pas être une politique nataliste ». Or les données démographiques les plus récentes font apparaître une chute constante de l'indice synthétique de fécondité. Pour la huitième année consécutive, il est sensiblement en-dessous du seuil de remplacement des générations qui est de 2,1. Le recensement de 1981 indique qu'il est même tombé à 1,6 dans certaines régions de programme. Si le plan ne sert pas de base à une réflexion sur ces facteurs « lourds » d'évolution, il perd un peu plus de ses raisons d'être.

Cette liste n'est pas exhaustive mais elle indique, à notre sens, certaines des lacunes les plus graves du projet soumis à notre examen.

6. — Une réflexion économique sans cohérence interne.

Le gouvernement se targue, apparemment à bon droit, des résultats de sa politique de l'emploi. Mais il pose des comparaisons si imprécises avec les pays étrangers « continuer à obtenir, en termes d'emplois, les meilleurs résultats de la C.E.E. » que de telles affirmations ne semblent pas découler d'une stricte rigueur économique. Pour comparer nos résultats à ceux de la R.F.A., il conviendrait de rappeler à la fois le coût d'une telle politique (plus de 100 milliards de francs en 1982), et les modalités d'obtention des chiffres (200 000 emplois créés dans la fonction publique, 200 000 personnes retirées du marché du travail par l'abaissement de l'âge de la retraite, 100 000 jeunes en formation, sans omettre diverses « modifications méthodologiques »).

Par ailleurs, comme nous l'avons démontré dans le présent rapport, le plan hésite entre libre échange et protectionnisme, refuse de reconnaître le coût des nationalisations, prétend développer le secteur concurrentiel, tout en refusant de lui donner les armes de la compétitivité, affirme être en mesure de pousser les feux de la croissance tout en rétablissant rapidement les équilibres extérieurs. La liste n'est malheureusement pas exhaustive.

*
* * *

Votre commission tient à manifester sa déception face au projet qui lui est soumis. Elle ne s'attendait certes pas à ce que le gouvernement abandonnât tous les versets de son credo économique. Elle n'escomptait pas que le projet de plan proposât une analyse convaincante de tous les problèmes majeurs de notre société. Elle ne fondait qu'une confiance limitée, mais réelle en certains domaines, sur les vertus de l'approche planificatrice « à la française ». Mais elle ne soupçonnait pas que le projet réussirait la gageure de décevoir toutes les parties prenantes, par ses contradictions, ses insuffisances et ses silences.

*
* * *

Votre commission des Affaires économiques et du Plan vous propose donc de rejeter le projet de loi définissant les choix stratégiques, les objectifs et les grandes actions du développement de la Nation pour le IX^e Plan (première loi de plan).

TABLEAU COMPARATIF

L'Assemblée Nationale a adopté le texte présenté initialement par le Gouvernement, sous réserve des modifications figurant dans la 2^e colonne du tableau comparatif et résultant de la lettre rectificative (AN n° 1583 rectifié) déposée par le Gouvernement.

Texte présenté
par
le Gouvernement

Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture

Article unique.

Article unique.

Le rapport sur le 9^e Plan de développement économique, social et culturel, annexé à la présente loi, est approuvé en tant qu'il définit pour la période 1984-1988 les choix stratégiques, les objectifs et les grandes actions.

Le rapport...

actions. (1)

En dernier ressort, l'indépendance repose sur une économie forte et autonome. C'est pourquoi le retour rapide à l'équilibre des échanges extérieurs est une condition impérative. Pas plus qu'un ménage ou une entreprise, la France ne peut dépenser durablement plus que ses propres revenus.

page 4 (1), rédiger les deux dernières phrases du sixième alinéa comme suit :

« C'est pourquoi, en fin de période, un taux de croissance d'un point supérieur à celui observé en moyenne pondérée chez nos partenaires de l'organisation de coopération et de développement économique sera recherché en même temps que le retour impératif, rapide et durable à l'équilibre des échanges extérieurs : pas plus qu'un ménage ou une entreprise, la France en peut dépenser durablement plus que ses propres revenus. »

3. — L'équilibre des échanges extérieurs.

Intitulé sans modification.

La persistance d'un déficit extérieur important compromettrait, à terme, l'indépendance de notre pays et l'empêcherait d'atteindre ses objectifs intérieurs et extérieurs.

Alinéa sans modification.

C'est pourquoi la politique du Gouvernement vise au rétablissement dans les deux ans des équilibres extérieurs.

page 4 (1), rédiger l'avant-dernier alinéa comme suit :

« C'est pourquoi l'objectif du Gouvernement est de rétablir dans les deux ans les équilibres extérieurs et d'obtenir en fin de période une relation structurelle entre la croissance du produit intérieur brut (P.I.B.) et celle des importations comparable à celle de nos principaux partenaires. »

Quels sont les moyens d'y parvenir ?

Alinéa sans modification.

(1) Sous réserve de modifier le rapport annexé au projet de loi comme indique dans la seconde colonne

**Texte présenté
par
le Gouvernement**

Mais il n'y aurait pas de rétablissement durable de nos échanges extérieurs si la lutte contre l'inflation engagée en juin 1982, réaffirmée en mars 1983, se relâchait. Durant le 9^e Plan, le rythme d'inflation devra se rapprocher de celui de nos concurrents et se stabiliser à ce niveau. L'action engagée pour améliorer la formation des prix et des revenus sera poursuivie : éliminer les rigidités propres de l'économie française, supprimer les rentes de situation, aménager les mécanismes d'indexation qui ne sont pas justifiés par la productivité ou le niveau de revenu.

L'imperieuse nécessité d'accroître l'effort d'investissement implique une modération relative des dépenses publiques et de la consommation des ménages.

En première ligne... démocratique

La réalisation de ces objectifs... entreprises

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

page 5 (1), insérer après la deuxième phrase de l'avant-dernier alinéa la phrase suivante :

« L'écart entre la progression des prix en France et la moyenne de celle constatée chez nos principaux partenaires devra s'annuler le plus rapidement possible. »

page 5 (1), rédiger le début de l'avant-dernière phrase de l'avant-dernier alinéa comme suit :

« Dans ce but, l'action engagée... (Le reste sans changement).

page 5 (1), rédiger le dernier alinéa comme suit :

« Accroître l'effort d'investissement est une imperieuse nécessité : l'objectif est de retrouver en fin de période le taux d'investissement productif constaté en 1973 par rapport au P.I.B., en particulier par une reprise de l'investissement industriel. Cet effort implique une modération relative des dépenses publiques de fonctionnement, ainsi que celle de la consommation des ménages.

Alinéa sans changement

page 6 (1), insérer l'alinéa suivant après le cinquième alinéa

« Une meilleure utilisation des normes sera facteur de progrès techniques, de qualité des produits, et de plus grande sécurité des travailleurs et des consommateurs. »

page 7 (1), compléter le septième alinéa par la phrase suivante :

« Le taux de l'investissement productif mesuré par rapport au P.I.B. devra, en fin de période, retrouver le niveau constaté en 1973, en particulier par une reprise de l'investissement industriel »

**Texte présenté
par
le Gouvernement**

La stratégie du 9^e Plan vise à reconstituer le *potentiel de croissance le plus élevé possible* compatible avec l'équilibre extérieur. L'emploi sera d'autant plus sûrement développé que l'économie française produira une part plus importante des biens et des services qu'elle consomme et investit.

Dans l'hypothèse la plus favorable, la croissance économique ne pourra cependant à elle seule redresser la situation de l'emploi au cours du 9^e Plan. Bien plus, la modernisation rapide de l'appareil productif suscite, dans un premier temps, de fortes tensions sur le marché du travail, avant d'engendrer de nouveaux emplois.

La réduction du temps de travail est une composante de la politique de l'emploi. Pour exercer un effet bénéfique sur l'emploi, il convient que la réduction et l'aménagement du temps de travail n'entament ni la compétitivité des entreprises, ni leurs capacités de production, mais entraînent une plus efficace utilisation des équipements et une meilleure valorisation du travail. La réorganisation du temps de travail doit être prise en compte dans les négociations salariales. Ainsi s'exprimera la solidarité à l'égard des chômeurs. Ainsi pourra être progressivement satisfaite l'aspiration des salariés à davantage de temps libre.

Le Gouvernement affirme un objectif clair : aller vers les 35 heures de façon sélective, décentralisée et contractuelle.

Les formules de travail à temps partiel et de temps choisi s'inscrivent dans la même perspective. Au cours du 9^e Plan, ces formes de travail fondées sur le volontariat seront développées en faveur des salariés qui le souhaitent, leurs droits sociaux étant sauvegardés.

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

page 9 (1), insérer la phrase suivante après la première phrase du troisième alinéa :

« L'objectif est de parvenir, en fin de période, à un taux de croissance supérieur d'un point à celui observé en moyenne pondérée chez nos partenaires de l'organisation de coopération et de développement économique. »

page 9 (1), compléter le quatrième alinéa par la phrase suivante :

« C'est pourquoi, devant l'importance croissante de la montée du chômage dans le monde industrialisé, l'ensemble de la politique du Gouvernement aura pour but de permettre à la France de continuer à obtenir, en termes d'emplois, les meilleurs résultats de la Communauté économique européenne (C.E.E.). »

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

**Texte présenté
par
le Gouvernement**

Cette politique du temps de travail sera menée par priorité là où s'exercent des métiers pénibles et là où l'arrivée de nouvelles technologies modifie l'organisation du travail.

La stratégie du 9^e Plan consiste d'abord à reconstituer un potentiel de croissance le plus élevé possible, compatible avec l'équilibre extérieur. La croissance sera d'autant plus rapide et l'emploi d'autant mieux développé que l'économie française produira une part plus importante des biens et des services qu'elle consomme et investit.

Un redressement a été engagé à l'extérieur.

Exigence majeure, le redressement ne peut être opéré ni par un repli économiquement dangereux et contraire aux choix fondamentaux de la France, ni par la voie de manipulations unilatérales de change ; le redressement passe avant tout par une meilleure compétitivité, et donc par la modernisation de l'appareil productif, la poursuite

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

Alinéa sans modification.

page 9 (1), insérer les dispositions suivantes après le dernier alinéa :

« Associée à un effort exceptionnel de formation entrepris pour préparer les jeunes à leur avenir, une politique spécifique de l'emploi tiendra à assurer sur l'ensemble de la période, l'absorption complète des nouvelles générations sur le marché du travail. »

« Des actions vigoureuses en faveur des chômeurs de longue durée viseront à abaisser durant le IX^e Plan la durée moyenne du chômage. »

page 16 (1), insérer la phrase suivante après la première phrase du deuxième alinéa :

« L'objectif est de parvenir en fin de période à un taux de croissance supérieur d'un point à celui observé en moyenne pondérée chez nos partenaires de l'organisation de coopération de développement économique. »

page 25 (1), compléter le deuxième alinéa par les dispositions suivantes :

« L'objectif est d'obtenir en fin de période une relation structurelle entre la croissance du P.I.B. et celle des importations comparable à celle de nos principaux partenaires. »

page 25 (1), insérer les dispositions suivantes (après les mots « la modernisation de l'appareil productif »), dans la deuxième phrase du troisième alinéa :

« ce qui implique une progression de l'investissement productif telle qu'il retrouve, en fin de période, son niveau de 1973 par rapport au P.I.B. »

**Texte présenté
par
le Gouvernement**

de la lutte vigoureuse contre l'inflation, la réduction de notre dépendance énergétique et l'extension de nos parts de marché à l'extérieur et à l'intérieur grâce à des productions compétitives et de qualité :

— une vigoureuse action... français.

Pour redresser... consommation.

**2. — La rigueur dans l'emploi des
ressources.**

Une condition préalable est la lutte contre l'inflation. Celle-ci ne peut reposer uniquement sur le contrôle monétaire comme cela a été le cas dans de nombreux pays. D'autres mesures, plus structurelles, devront être mises en œuvre. Elles concernent notamment les mécanismes de formation des revenus salariaux et non salariaux,

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

page 25 (1), après les mots : « la poursuite de la lutte vigoureuse contre l'inflation », insérer les mots suivants dans la deuxième phrase du troisième alinéa :

« nous permettant de supprimer le différentiel d'inflation existant avec la moyenne de nos principaux partenaires le plus rapidement possible. »

page 25 (1), dans la deuxième phrase du troisième alinéa, substituer au mot : « énergétique » les mots suivants : « à l'égard de certaines importations, notamment énergétiques. »

Alinéa sans modification.

page 26 (1), après le deuxième alinéa, introduire le paragraphe suivant :

« En élevant le niveau des exigences techniques du marché national, la politique de norme renforcera notre commerce extérieur. De hautes exigences nationales traduites dans des normes, et un contrôle sévère de conformité des produits par des laboratoires renforceront nos capacités d'exportation et éviteront l'importation de produits de qualité insuffisante tout en incitant la France à produire des biens de meilleure qualité. »

Alinéa sans modification.

Intitulé sans modification.

page 26 (1), après la première phrase du quatrième alinéa, insérer la phrase suivante :

« L'objectif est de supprimer le plus rapidement possible l'écart entre la progression des prix en France et la moyenne de celle constatée chez nos principaux partenaires. »

**Texte présenté
par
le Gouvernement**

les modalités de financement des prestations sociales, les circuits de distribution. Les inégalités sont au cœur du processus inflationniste ; leur réduction contribuera au ralentissement de la hausse des prix.

Les moyens budgétaires... par le plan.

C'est l'objet... dans le monde.

Quatre orientations :

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

En conséquence, rédiger ainsi le début de la deuxième phrase de cet alinéa : « *La lutte contre l'inflation ne peut...* » (*Le reste sans changement*).

page 27 (I), compléter le dernier alinéa par la phrase suivante :

« *Dans ce but, les programmes prioritaires d'exécution devront déterminer avec précision les moyens qui constitueront le cadre de la programmation budgétaire à moyen terme. Les mesures nécessaires devront être éclairées par des projections budgétaires triennales présentées à l'occasion de chaque loi de finances.* »

Alinéa sans modification.

page 17 (II), après le deuxième alinéa, insérer l'alinéa suivant :

« *La France ne se résigne pas à la hausse du chômage et à l'austérité qui sont le lot des économies de l'O.C.D.E. Les solutions originales qu'elle propose et met en œuvre grâce aux réformes de structure engagées depuis deux ans, doivent permettre le retour à la croissance nécessaire pour créer des emplois et satisfaire les besoins des Français. Le maintien d'un différentiel positif de croissance avec nos partenaires, une croissance plus riche en emplois seront les objectifs du IX^e Plan.* »

page 19 (II), avant le dernier alinéa, substituer à l'intitulé « Quatre orientations », l'intitulé « Cinq orientations. »

**Texte présenté
par
le Gouvernement**

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

page 22 (II), après le cinquième alinéa, introduire un nouveau paragraphe 2-5 intitulé : « *La prise en compte de l'environnement* » :

« *Le Plan est un moyen essentiel d'assurer une meilleure intégration de l'environnement dans les politiques du développement.*

« *La protection de l'environnement exige en effet une réflexion globale prenant en considération l'ensemble des besoins et assurant la cohérence entre les politiques qui concourent au développement. Cette préoccupation doit être particulièrement prise en compte dans un contexte économique qui ne permettra plus de cumuler les coûts de dégradation de l'environnement et ceux de sa restauration.*

« *Ceci appelle deux grands objectifs :*

« *Améliorer la gestion des éléments physiques et naturels (eau, sol, paysage) et mieux assurer leur protection.* »

page 27 (II) insérer les phrases suivantes après la première phrase du dernier alinéa :

« *L'ensemble de la politique du Gouvernement a pour but de permettre à la France de continuer à obtenir, en termes d'emplois les meilleurs résultats de la C.E.E. Associée à un effort exceptionnel de formation entrepris pour préparer les jeunes à leur avenir, une politique spécifique de l'emploi tiendra à assurer sur l'ensemble de la période l'insertion complète des nouvelles générations sur le marché du travail. Des actions vigoureuses en faveur des chômeurs de longue durée viseront à abaisser durant le IX^e Plan la durée moyenne du chômage.* »

Parmi les objectifs stratégiques, sur le plan intérieur, le plus impérieux réside donc dans une *politique globale de l'emploi*. Un effort exceptionnel de formation sera entrepris pour *préparer les jeunes à leur avenir*. La *lutte contre les inégalités* qui démoralisent ou marginalisent les Français les moins favorisés sera un autre objectif fondamental. Une meilleure organisation de la vie collective devra permettre à chacun de *vivre mieux*. L'*équilibre du territoire*, secoué par la *crise* et les restructurations d'activités, constitue enfin un domaine d'intervention supplémentaire.

**Texte présenté
par
le Gouvernement**

...formation et de qualification...
...nettement privilégiées.

Les forces et les moyens qui permettront à notre pays d'atteindre les objectifs qu'il se fixe dans le 9^e Plan sont d'abord à rechercher dans la mobilisation de toutes ses énergies là où elles se trouvent et dans la responsabilité de ses citoyens : c'est la décentralisation qui sera l'instrument de cette responsabilité accrue. Le second moyen décisif réside dans le soutien à la mutation de notre appareil productif dont la réussite conditionne la construction d'un nouveau développement. Le troisième moyen, la troisième arme, c'est l'encouragement à la recherche, aux formations scientifiques et techniques plus poussées et le quatrième, le développement de la vie culturelle et de la création qui feront des Français un peuple plus novateur.

Enfin, sur une période plus longue et par ajustements, la décentralisation nécessite que l'on complète le dispositif financier mis en place par la loi portant transfert de compétences. Le montant insuffisant de la part des collectivités territoriales dans le produit fiscal, le caractère souvent archaïque des impôts locaux pesant sur les entreprises et les ménages, l'absence fortement ressentie d'une véritable fiscalité régionale évolutive, la dispersion encore excessive des concours de l'Etat aux collectivités locales sont des handicaps qu'il convient de réduire ; l'exercice de la solidarité nationale par péréquation des ressources est un élément de réussite de la décentralisation.

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

page 61 (II), compléter le premier alinéa par la phrase suivante :

« C'est pourquoi, il convient d'accélérer les actions nécessaires à l'amélioration de la connaissance et de la transparence de l'ensemble des revenus, et notamment non salariaux. »

page 79 (II), rédiger ainsi la deuxième phrase du premier alinéa :

« La décentralisation sera l'un des instruments de cette responsabilité accrue. »

page 80 (II), rédiger ainsi le début de la deuxième phrase du quatrième alinéa

« La part insuffisante revenant aux collectivités locales dans l'ensemble du produit fiscal » (Le reste sans changement.)

**Texte présenté
par
le Gouvernement**

Une telle politique exige de nouveaux moyens institutionnels aussi légers que possible à l'échelon national, très décentralisés, permettant les liaisons nécessaires entre producteurs et utilisateurs des nouveaux équipements, assurant l'association de tous les partenaires intéressés (patronat, syndicats, pouvoirs publics) à la mise en place de plans de modernisation de l'entreprise. Elle exige aussi des moyens de financement particuliers. *Il est toutefois difficile de chiffrer les besoins de financement correspondant à cette modernisation.*

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

page 89 (II), supprimer la dernière phrase du deuxième alinéa.

page 106 (II), après le dernier alinéa, insérer l'alinéa suivant :

« Les contrats de Plan, conclus avec les entreprises nationales du secteur industriel, devront contenir une clause les incitant à l'information et au dialogue avec les régions où elles sont implantées. Dans la mesure du possible, elles devraient agir comme prestataires de services (service de recherche, d'exportation...) à l'égard du tissu des P.M.E. régionales ou environnantes. »

page 115 (II), substituer aux mots « (cf. l'exemple actuel des électroniciens et thermiciens) », les phrases suivantes

« Des goulots d'étranglement sont déjà patents dans les professions de l'électronique, de la thermique et de l'informatique. Leur suppression nécessite une action vigoureuse pour en éviter les conséquences économiques dommageables. »

Enfin, il sera nécessaire de mieux prévoir les demandes nouvelles de qualification et les risques de goulots d'étranglement (Cf. l'exemple actuel des électroniciens et thermiciens). Cela exige une observation détaillée de l'évolution des différents secteurs d'activité et des transformations de qualifications qui l'accompagnent, analysant les composantes de cette qualification : formation initiale ou continue et expérience professionnelle. Cela exige également une réflexion prospective décentralisée au niveau des régions, bassins d'emploi et entreprises, associant les employeurs, les salariés et les formateurs.

**Texte présenté
par
le Gouvernement**

La politique familiale constitue donc un axe important de la politique des Pouvoirs Publics pendant la durée du 9^e Plan. Ses orientations seront précisées durant la deuxième phase des travaux de préparation du Plan.

de favoriser le développement des activités de design pour les biens de consommation et leur prise en compte des technologies compétitives de fabrication .

indirectement par un surcoût macro-économique trop important résultant d'un choix de maintien de capacités de production amont inefficaces.

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

page 146 (II), rédiger ainsi la deuxième phrase du quatrième alinéa :

« Ses orientations reconnaissant à la famille un rôle essentiel et privilégié dans la société, seront précisées durant la deuxième phase du Plan. »

page 159 (II), insérer les alinéas suivants, après le troisième alinéa :

« Le secteur public industriel, les sociétés de premier rang et leurs quelque 3 500 filiales, qui assurent 30 % de la valeur ajoutée et 50 % de l'investissement industriel constituent un élément moteur de la réalisation de cet effort de modernisation.

« Le secteur public a montré dans le passé, par un taux d'investissement supérieur à la moyenne nationale notamment, qu'il pouvait constituer un facteur de stabilité dans la crise économique ainsi qu'un pôle essentiel de dynamisme technologique et de croissance dans l'industrie française. »

page 168 (II), dans le quatrième alinéa, substituer le mot « stylique » au mot « design ».

page 174 (II), compléter le troisième alinéa par les mots : « ou d'un accroissement du déficit extérieur ou du chômage ».

**Texte présenté
par
le Gouvernement**

- développer les technologies de production où les entreprises concernées bénéficieraient parfois d'une expérience simultanée de producteur et d'utilisateur.

.....

4.2. — *Permettre à l'agriculture, à la forêt et aux industries agricoles et alimentaires de participer de façon importante et régulière au redressement de la balance commerciale.*

Les résultats... action n° 2.

Cet objectif... ceux-ci.

En ce qui concerne... distribution.

Pour les produits agricoles de masse ou faiblement transformés, l'amélioration de la productivité des exploitations et de la régularité de la production devra être complétée au niveau communautaire par une gestion des marchés cohérente avec les nouvelles orientations de notre politique agricole.

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

page 175 (II), compléter le dernier alinéa par la phrase suivante :

« mettre en œuvre dans ce but, en accord avec les organisations syndicales, les actions de formation nécessaires pour qualifier les ouvriers spécialisés et leur ouvrir une carrière, et pour adapter aux technologies nouvelles les ouvriers professionnels. »

.....

page 181 (II), insérer l'alinéa suivant, après le premier alinéa :

« La poursuite de la politique d'installation engagée depuis 1981 est indispensable compte tenu du nombre considérable des chefs d'exploitation âgés de plus de cinquante-cinq ans. Elle s'insérera dans une politique diversifiée de modernisation et de formation des hommes. »

.....

page 182 (II), dans l'intitulé du 4.2., aux mots : « et aux industries agricoles et alimentaires », substituer les mots « aux industries agricoles et alimentaires et aux industries du bois ».

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

page 182 (II), dans l'avant-dernier alinéa, aux mots : « des marchés », substituer les mots :

« prévisionnelle des marchés et la mise en place d'une véritable politique commerciale. »

**Texte présenté
par
le Gouvernement**

Enfin, en ce qui concerne la filière bois, l'Etat encouragera l'amélioration de la protection et la gestion de la forêt ainsi que de la valorisation de ses produits ; l'instauration d'une véritable organisation de marché sera favorisée, ainsi qu'une diversification des débouchés.

Trois orientations se dégagent pour la période de 9^e Plan :

De façon analogue... en particulier :
les grandes actions... mieux programmée ;
dans sa politique... déficit extérieur.

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

page 183 (II), dans le troisième alinéa, substituer aux mots : « sera favorise », les mots :

« et l'adaptation de l'appareil industriel seront favorisées. »

page 189 (II) :

— au début du quatrième alinéa, substituer le mot : « quatre » au mot « trois » ;

— après le septième alinéa, insérer l'alinéa suivant :

« — poursuivre l'inventaire des ressources minérales de la France et mettre en production les gisements découverts dont les coûts d'exploitation prévisibles font apparaître qu'ils seraient compétitifs et économiquement rentables. »

page 194 (II), après le deuxième alinéa, insérer l'alinéa suivant :

« Dans les filières agro-alimentaires les offices par produits seront dotés des moyens nécessaires pour mettre en œuvre, en liaison avec les interprofessions, une gestion prévisionnelle des marchés. Celle-ci contribuera à définir les actions susceptibles de réduire certains de nos déficits sectoriels et de renforcer durablement nos résultats à l'exportation. »

Alinéa sans modification.
Alinéa sans modification.
Alinéa sans modification.

**Texte présenté
par
le Gouvernement**

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

page 194 (II), insérer les dispositions suivantes après le cinquième alinéa :

« La normalisation est devenue un instrument du progrès économique, qui contribue à "faire la différence" entre les pays industrialisés et à emporter les marchés tant à l'intérieur qu'à l'étranger, dans la mesure où elle améliore la compétitivité des entreprises. La normalisation participe ainsi directement tant à la reconquête du marché intérieur qu'au développement des exportations et de ce fait, elle favorise indirectement l'emploi.

« Elle est également un facteur de progrès pour l'individu et la collectivité. C'est un instrument qui contribue à protéger les travailleurs en servant les politiques de sécurité et de qualité dont les enjeux sont humains, sociaux et économiques. Bien conçue et bien comprise, elle éclaire, en outre, le consommateur au moment de l'acte d'achat et du choix qu'il implique.

« Ainsi la normalisation est-elle l'un des outils importants du progrès économique et social qu'il est impératif non seulement de ne pas négliger mais au contraire de maîtriser et d'utiliser. »

page 203 (II), insérer l'alinéa suivant avant le premier alinéa

« La France ne se résigne pas à la hausse du chômage et à l'austerité qui sont le lot des économies de l'O.C.D.E. Les solutions originales qu'elle propose et met en œuvre, grâce aux réformes de structures engagées depuis deux ans, doivent permettre le retour à la croissance nécessaire pour créer des emplois et satisfaire les besoins des Français. Le maintien d'un différentiel positif de croissance avec nos partenaires, une croissance plus riche en emplois seront les objectifs du IX^e Plan. »

43° page 203 (II), insérer l'alinéa suivant avant le premier alinéa :

« Objectif prioritaire du IX^e Plan : agir pour l'emploi. Ainsi une politique ambitieuse et spécifique de l'emploi est indispensable. En devenant un phénomène massif, le

**Texte présenté
par
le Gouvernement**

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

La modernisation de notre appareil...
actuellement.

Alinéa sans modification.

Les problèmes de fonctionnement...
stratégies.

Alinéa sans modification.

*page 203 (II), insérer l'alinéa suivant
après le deuxième alinéa :*

*« Une attention particulière sera portée
au renforcement de la lutte contre toutes les
formes de travail clandestin. La lutte contre
les réseaux de la main-d'œuvre étrangère
clandestine s'appuiera notamment sur la
mission interministérielle créée à cet effet. »*

Plus globalement...travail.

Alinéa sans modification.

La politique de réduction... perspective.

Alinéa sans modification.

Les différents éléments... contribuer.

Alinéa sans modification.

*page 203 (II), insérer l'alinéa suivant,
après le dernier alinéa :*

*« Enfin, l'un des enjeux de la décentrali-
sation sera de donner une impulsion impor-
tante aux initiatives locales qui peuvent con-
tribuer à la solution des problèmes
d'emploi. »*

*page 211 (II), insérer l'alinéa suivant,
après le troisième alinéa :*

*« Les organismes de formation profession-
nelle doivent être mobilisés dans leur ense-
mble au profit des travailleurs touchés par les
reconversions industrielles de manière à
assurer à ces derniers une qualification cor-
respondant aux nouvelles technologies. »*

**Texte présenté
par
le Gouvernement**

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

page 212 (II), après le paragraphe 2.3.,
insérer les nouvelles dispositions suivantes :

« 3 Satisfaire de nouveaux besoins
sociaux.

« Satisfaire de nouveaux besoins sociaux
dans différents domaines comme le temps
libre, la santé, la culture, doit être généra-
teur de nouvelles activités en utilisant des
potentialités inexploitées. Cette action asso-
ciera l'ensemble des entreprises, notamment
les entreprises de dimension petite ou
moyenne, les entreprises artisanales ou
appartenant au secteur de l'économie
sociale, les services publics locaux, les asso-
ciations. L'objectif est d'inciter les collecti-
vités locales à intervenir en matière d'emploi
ou de formation en relation avec le réseau
associatif, les missions locales pour les jeu-
nes, les comités locaux de l'emploi. »

Cette rénovation implique des transfor-
mations dont les effets seront nécessai-
rement très progressifs et dont le 9^e Plan ne
marquera pas le terme. Aussi, l'urgence née
de l'ampleur du chômage des jeunes et de la
sous-qualification d'une partie d'entre eux
nécessitera encore, au cours du 9^e Plan, le
recours à des mesures spécifiques visant à
favoriser leur insertion professionnelle.

page 243 (II), à la fin de la deuxième
phrase du second alinéa, après les mots :
« leur insertion », insérer les mots :
« sociale et ».

page 243 (II), après le dernier alinéa, insé-
rer les dispositions suivantes :

« Cette priorité requiert en faveur du ser-
vice public de l'éducation nationale un
effort particulier ainsi que la mobilisation
de tous les personnels.

« A cet effet, le Plan déterminera les indica-
teurs des objectifs à atteindre au cours de la
période 1984-1988 en ce qui concerne

« - la rénovation et le développement
des enseignements techniques et
professionnels ;

**Texte présenté
par
le Gouvernement**

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

« — la rénovation du collège décidée et entreprise selon une progression méthodique ;

« — la conception et la mise en œuvre d'un programme important de formation des différents types de formateurs, tant pour la formation initiale que continue ;

« — la rénovation du premier cycle de l'enseignement supérieur. »

49° page 244 (II), compléter ainsi la première phrase du deuxième alinéa :

• L'action dans le *préiémentaire* doit concerner les capacités et la qualité de l'accueil. En particulier, une adaptation des pratiques pédagogiques dans le cadre d'équipes éducatives élargies, doit pouvoir associer aux enseignants d'autres intervenants tels que éducateurs, médecins, acteurs de la vie sociale

« et doit également reposer sur une meilleure connaissance de l'environnement social des enfants. »

page 245 (III), rédiger ainsi la dernière phrase du troisième alinéa :

Pour fournir aux jeunes une qualification réelle et reconnue par tous, il faut viser tout d'abord à intégrer la culture technique dans la formation de base. L'objectif est de donner à chacun et à chacune un minimum d'autonomie vis-à-vis des techniques et d'atténuer la hiérarchie actuelle des savoirs et des enseignements réduisant les filières technologiques à un statut mineur. Il faut dans les enseignements de base assurer la présence des filles dans toutes les filières.

« Il faut, dès les enseignements de base, permettre à toutes les jeunes filles qui le souhaitent de s'insérer dans toutes les filières. »

page 246 (II), insérer l'alinéa suivant après le neuvième alinéa :

« — la coopération internationale sera développée afin de conforter les rôles cultu-

**Texte présenté
par
le Gouvernement**

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

1.4 — information des personnels.
Le retard à rattraper... techniques.
La situation actuelle... enseignants.

rel et économique de la France dans le monde. »

Intitulé sans modification.
Alinéa sans modification.
Alinéa sans modification.

page 246 (II), après le dernier alinéa, insérer l'alinéa suivant :

« Il faut développer la formation continue des personnels sur le temps de travail, avec pour objectif de mettre à jour les connaissances et de faire bénéficier les personnels des derniers développements de la recherche en éducation. »

Le 9^e Plan devra organiser une programmation pluriannuelle portant sur la définition et l'ampleur de ces actions, dans le cadre de la rénovation d'ensemble du système d'éducation et de formation déjà engagée.

page 248 (II), modifier le début du cinquième alinéa comme suit :

« La seconde loi de Plan contiendra les indicateurs d'objectifs portant... » (le reste sans changement.)

page 250 (II), après le septième alinéa, insérer l'alinéa suivant :

« — définition de modalités de contrôle pédagogique portant sur l'ensemble du processus d'alternance. »

C'est ensuite l'occasion de vivre une situation sociale particulière : profondément égalitaire, le service national réalise un large brassage social, en même temps qu'il provoque une rupture — souvent la première — avec l'environnement familial.

page 251 (II), remplacer les mots : « profondément égalitaire » par les mots : « largement égalitaire ».

page 251 (II), dans le sixième alinéa, supprimer le mot : « large ».

**Texte présenté
par
le Gouvernement**

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

2.3. — Gérer le patrimoine naturel.

La sécurité publique.

L'amélioration de la sécurité des personnes et des biens figure au premier rang des objectifs gouvernementaux.

Cet objectif sera poursuivi en priorité par une action de prévention associant l'Etat, les collectivités locales et leurs différents partenaires, en particulier dans les secteurs de l'éducation et de la formation professionnelle des jeunes, de l'action sociale, de l'urbanisme et du logement, de la culture et de la communication. En complément, une profonde action de rénovation et d'amélioration des services publics chargés de la sécurité sera menée. Elle visera notamment à rapprocher la police de la population, à lutter contre certaines formes de délinquance et de terrorisme, à l'utilisation maximale des fonctionnaires actifs de police aux tâches de terrain et à l'amélioration sensible de la formation des policiers.

page 275 (II), avant le dernier alinéa, insérer l'alinéa suivant :

« Plus précisément, pour financer les contrats de plan entre l'Etat et les régions, il convient de régionaliser les P.P.E. et d'assurer le financement spécifique des priorités régionales compatibles avec les objectifs nationaux. »

page 276 (II), substituer à l'intitulé du paragraphe 2.3. « Gérer le patrimoine naturel » l'intitulé : « Gérer l'environnement »

page 282 (II)

Intitulé sans modification

Alinéa sans modification.

page 282 (II), compléter la première phrase du dernier alinéa par

« ainsi que la sensibilisation de la population à la nécessité de la prévention. »

page 283 (II), compléter le paragraphe intitulé : « la sécurité publique », par l'alinéa suivant :

« La force publique doit être au service de la nation, de tous les citoyens, assurer la sécurité des personnes, protéger les biens en respectant et en faisant respecter les libertés individuelles et collectives. »

page 283 (II), après le paragraphe intitulé : « la sécurité routière », insérer le paragraphe suivant : « la sécurité industrielle »

**Texte présenté
par
le Gouvernement**

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

« Le niveau de sécurité dans les activités industrielles doit être amélioré par une veille permanente et renforcé à l'égard des risques d'accidents et par la recherche d'une plus grande fiabilité de l'outil industriel.

« Sera plus particulièrement visée la prévention du risque technologique majeur lié à la production, au stockage, au transport, à la mise en œuvre et à l'élimination de matières ou produits dangereux. Certaines activités appellent une attention constante, par exemple, la chimie, la pétrochimie, l'industrie nucléaire, le transport de produits inflammables ou dangereux, le stockage de déchets.

« Il conviendra également de lutter contre les émissions accidentelles dans l'air ou dans l'eau et les productions accidentelles de déchets toxiques. »

• La politique de prévention sanitaire sera poursuivie, en particulier en matière de prévention scolaire ; elle devra également mobiliser des ressources nouvelles pour lutter contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, contre les accidents de la route, et contre les méfaits de l'alcoolisme et du tabagisme. Les besoins plus particuliers d'action préventive seront repérés au niveau local et les moyens nécessaires seront dégagés à ce niveau avec l'aide des pouvoirs publics nationaux. Une politique de prévention efficace, instrument essentiel dans la lutte contre les inégalités en matière de santé, ne doit pas reposer sur des examens techniques systématiques et répétés : bien au contraire, la participation de la population à la conception et à la mise en place des actions sera activement recherchée.

page 288 (II), dans la deuxième phrase du cinquième alinéa, aux mots : « et contre les méfaits de l'alcoolisme et du tabagisme » substituer la phrase suivante : « Elle devra s'attaquer résolument aux problèmes de l'alcoolisme et du tabagisme et engager une politique nouvelle à cet effet ».

— Mais le développement de cet ensemble de services nouveaux, mieux adaptés aux besoins, doit également trouver sa contrepartie dans une politique rigoureuse de gestion médicale et financière des équipements

page 289 (II), dans le troisième alinéa, après les mots : « ensemble de services nouveaux », insérer les mots : « notamment le développement, à titre expérimental, des centres de santé ».

**Texte présenté
par
le Gouvernement**

Cette ségrégation par l'âge, qui se double souvent d'une ségrégation sociale, engendre un appauvrissement de la vie collective et des difficultés de fonctionnement des équipements. Elle ne permet pas d'y substituer des formes collectives de prise en charge par exemple pour les enfants ou les personnes dépendantes. Elle ne permet pas non plus aux différentes générations de rester à proximité les unes des autres, tout en gardant leur autonomie.

Dans la mise en œuvre de cette action, il conviendra d'accorder une priorité nationale aux zones qui connaissent une dégradation accélérée des conditions de vie de leurs habitants ou qui accueillent, particulièrement dans les quartiers les plus anciens des villes, les populations les plus pauvres. C'est dans ce cadre que sera poursuivie la politique de lutte contre l'insalubrité pour aboutir en fin de Plan à la suppression des nouveaux bidonvilles et de l'habitat précaire.

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

page 296 (II), dans la première phrase du quatrième alinéa, après les mots : « ségrégation sociale », insérer les mots : « et ethnique ».

page 300 (II), compléter la dernière phrase du dernier alinéa, par les mots : « ainsi qu'à la résorption des cités de transit ».

page 300 (II), après le dernier alinéa, insérer les dispositions suivantes :

« Le cadre et les conditions de vie en milieu rural doivent être améliorés pour soutenir les efforts de modernisation et d'installation en agriculture ainsi que ceux menés pour le maintien et la diversification des emplois non agricoles. Des dispositions seront prises pour favoriser dans certaines conditions la pluriactivité, notamment dans les zones de montagne.

« Les services de remplacement devront être développés pour alléger les contraintes de travail, et en premier lieu dans les zones d'élevage.

« Les conditions de confort des logements restent encore trop pénalisantes dans le milieu rural et leur amélioration facilitera le rajeunissement nécessaire de la population active.

« Enfin les ruraux doivent pouvoir bénéficier des services publics indispensables dans des conditions adaptées, ce qui implique une prise en compte des contraintes du milieu rural aux différents niveaux de décision : communal, départemental, régional et national dans le cadre de la politique de décentralisation. »

**Texte présenté
par
le Gouvernement**

1.3 — Mais l'appel aux fonds propres externes ne peut suppléer l'autofinancement qui constitue seul une source durable et importante de capitaux propres et représente la voie normale de l'accroissement des moyens permanents des entreprises. Ceci nécessite des actions vigoureuses sur les comptes d'exploitation des entreprises pour restaurer des marges d'autofinancement.

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en deuxième lecture**

page 302 (II), dans la deuxième phrase du cinquième alinéa, supprimer les mots « d'exploitation ».

page 303 (II), insérer l'alinéa suivant après le premier alinéa :

« La lutte contre la fraude comptable et la vente sans facture sera renforcée ; des mesures fiscales inciteront au réinvestissement des profits plutôt qu'aux distributions des dividendes. »

page 307 (II), compléter le premier alinéa par la phrase suivante :

« Les objectifs de ces développements viseront à concilier l'amélioration de la capacité financière des banques avec les objectifs de la politique nationale et en particulier à la bonne tenue du franc et à une régulation des relations monétaires internationales »

Ainsi l'action du système bancaire et du secteur des assurances doit apporter un soutien efficace aux exportations françaises et permettre de dégager un excédent de la « balance des invisibles. »

**AMENDEMENT
PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉCONOMIQUES ET DU PLAN**

Article unique

Supprimer cet article.