

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe du procès-verbal de la séance du 15 juin 1979.

## PROJET DE LOI

ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

*portant approbation*  
*du rapport sur les principales options du VIII<sup>e</sup> Plan,*

TRANSMIS PAR

M. LE PREMIER MINISTRE

A

M. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

(Renvoyé à la Commission des Affaires économiques et du Plan sous réserve de la constitution éventuelle d'une Commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

*L'Assemblée Nationale a adopté, en première lecture, le projet de loi dont la teneur suit :*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6<sup>e</sup> législ.) : 1055, 1117, 1108, 1112 et 1132 et in-8° 190.

**Plan.** — Agriculture - Commerce extérieur - Emploi - Energie - Environnement - Finances publiques - Industrie - Industries agro-alimentaires - Inflation - Investissements - Logement - Matières premières - Monnaie - Politique économique - Politique extérieure - Population - Protection sociale - Travail (durée du) - Urbanisme.

**PROJET DE LOI**

Article unique.

Le rapport annexé à la présente loi et concernant les principales options qui commandent la préparation du VIII<sup>e</sup> Plan est approuvé.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 14 juin 1979.

*Le Président,*

*Signé : Jacques CHABAN-DELMAS.*

**RAPPORT**  
**sur les principales options**  
**du VIII<sup>e</sup> Plan**

SOMMAIRE

	<b>Pages.</b>
<b>Première partie. — Le monde a changé .....</b>	<b>9</b>
I. — La géographie économique du monde se transforme .....	9
II. — La France devant ce changement du monde.	14
21. Nos atouts dans la nouvelle donne ...	18
22. Adaptation ou décadence .....	22
23. La France présente au monde .....	26
III. — La nouvelle étape de la planification française .....	28
<b>Deuxième partie. — La stratégie à moyen terme : une croissance équilibrée pour l'emploi .....</b>	<b>34</b>
I. — Le troisième défi pour l'économie française.	34
11. Le désordre de l'économie mondiale des années 1970 .....	35
12. La situation de l'emploi .....	35
13. La remise en ordre de l'économie française .....	40
II. — Une croissance aussi élevée et régulière que possible .....	45
III. — Les conditions globales d'une croissance non inflationniste .....	48
31. L'équilibre des échanges extérieurs ..	48
32. Une monnaie solide pour une économie forte .....	49
33. La maîtrise des finances de la Nation ..	50
34. Le partage des revenus .....	55
IV. — Les conditions structurelles du développement .....	57
41. La compétitivité de l'appareil productif.	57
42. La recherche d'une plus grande justice.	58
43. Une nouvelle gestion de l'économie ..	59
<b>Troisième partie. — Les six options du VIII<sup>e</sup> Plan ..</b>	<b>64</b>
I. — Réduire notre dépendance en énergie et en matières premières .....	64
II. — Le développement d'une industrie concurrentielle .....	73
III. — Renforcer les activités agricoles et l'industrie alimentaire .....	83
IV. — Des actions spécifiques pour l'emploi ....	89
V. — Assurer la priorité à la politique de promotion de la famille et consolider la protection sociale des Français tout en maîtrisant le coût global des transferts sociaux et des dépenses de santé .....	98
VI. — Améliorer l'habitat et le cadre de vie .....	105
<b>Procédures d'élaboration et d'exécution du VIII<sup>e</sup> Plan .</b>	<b>112</b>

### Introduction.

Le VII<sup>e</sup> Plan s'achèvera en 1980. Le VIII<sup>e</sup> Plan couvrira la période 1981-1985. Conformément à la loi du 4 août 1962, sa préparation se déroulera en deux phases :

— la première conduit aujourd'hui le Gouvernement à « présenter au Parlement un projet de loi portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du Plan » ;

— la seconde s'achèvera en temps voulu par la présentation, pour avis, au Conseil économique et social et, pour approbation, au Parlement, du VIII<sup>e</sup> Plan proprement dit, avant la fin de 1980.



Etabli quelques mois seulement après le vote de la loi portant adaptation du VII<sup>e</sup> Plan (1), le rapport sur les options du VIII<sup>e</sup> Plan ne modifie ni la teneur, ni la portée de ce texte. Ses analyses et ses orientations doivent, au contraire, être considérées comme confirmées pour contribuer à la préparation du VIII<sup>e</sup> Plan.

Le rapport sur les options du VIII<sup>e</sup> Plan a été établi au vu d'un premier examen des perspectives à long terme et à moyen terme qui caractérisent le nouvel âge économique où nous entrons. Cet examen a montré avec force que notre planification doit être resserrée et renforcée pour traduire et mettre en œuvre les lignes essentielles de la volonté nationale qui marquera le développement du pays dans les prochaines années.

Œuvre de volonté, le VIII<sup>e</sup> Plan doit l'être en raison de la gravité des enjeux qui s'imposent au pays. C'est pourquoi il se concentrera sur un petit nombre d'options essentielles : le présent rapport se résume en six grandes priorités qui engagent le Gouvernement.

Expression de la volonté nationale, le VIII<sup>e</sup> Plan doit l'être davantage que les précédents parce qu'il n'existe plus de chemin pré-établi pour le progrès des pays développés. La France doit inventer le sien, qui ne vaudra que dans la mesure où il aura été cherché et si possible défini en commun par l'ensemble des partenaires sociaux et des représentants du peuple. C'est pourquoi les options du VIII<sup>e</sup> Plan constituent des choix ouverts comportant de nombreuses interrogations que le Gouvernement soumet au pays par l'intermédiaire du Conseil économique et social et du Parlement.

Le rapport sur les options du VIII<sup>e</sup> Plan s'ordonne en trois parties :

La première esquisse les principaux enjeux issus des transformations prévisibles du monde d'ici à la fin du siècle, qui s'imposent dès maintenant à la société française et appellent une nouvelle étape pour la planification ;

La seconde précise la stratégie de croissance équilibrée pour l'emploi, qui, à partir de la remise en ordre de notre économie prévue dès le début du VII<sup>e</sup> Plan, conduit au redressement qui devra caractériser la période 1981-1985 ;

(1) Loi n° 79-61 du 19 janvier 1979.

La troisième partie précise les six grandes options du VIII<sup>e</sup> Plan :

- réduire notre dépendance en énergie et en matières premières ;
- le développement d'une industrie concurrentielle ;
- renforcer les activités agricoles et l'industrie alimentaire ;
- des actions spécifiques pour l'emploi ;
- assurer la priorité à la politique de promotion de la famille et consolider la protection sociale des Français, tout en maîtrisant le coût global des transferts sociaux et des dépenses de santé ;
- améliorer l'habitat et le cadre de vie.

## PREMIERE PARTIE

### LE MONDE A CHANGE

Où allons-nous ? Que deviendrons-nous ?

Il y a, dans l'histoire, des époques où le changement des choses rend la réflexion sur l'avenir aussi pressante que la solution des problèmes du présent. Or, ce que nous vivons est plus qu'un changement : un retournement des données de la géographie économique du monde qui, pendant longtemps, avaient avantagé la France (1). L'enjeu de ce retournement n'est autre que l'avenir de notre Pays d'ici à la fin du siècle.

#### I. — La géographie économique du monde se transforme.

Pendant les années soixante, notre capacité à prévoir l'avenir a souvent été surestimée. Aujourd'hui, on exagère dans l'autre sens. L'examen des études les plus solides de prospective internationale à l'horizon de la fin de ce siècle conduit à deux certitudes de première importance : d'une part, il n'existe pas de risque d'épuisement des ressources naturelles d'énergie ou de matières premières dans les vingt ans qui viennent mais des ruptures d'approvisionnement sont tout à fait possibles. D'autre part, une modification fondamentale de la géographie économique du monde commence à se manifester, qui concerne tout spécialement la France et l'Europe, et les place en présence d'un dilemme majeur pour leur politique économique et sociale : adaptation ou décadence.

#### 11. LES RISQUES LIÉS A L'ÉNERGIE ET AUX MATIÈRES PREMIÈRES

##### 111. Les réserves.

Beaucoup redoutent que le fonctionnement de l'économie internationale ne se heurte à l'épuisement des ressources naturelles. Ces craintes sont dépourvues de fondement en ce qui concerne les *matières premières*, même à l'échéance du prochain demi-siècle. C'est ce qui ressort des études approfondies de l'O. C. D. E. : quel que soit le rythme de la croissance économique mondiale, les risques de pénurie physique n'existent que pour quelques minerais (argent, mercure, bismuth, amiante) pour lesquels des substitutions peuvent être envisagées d'ici à 2000. Toutefois, il faut préciser que le niveau des réserves exploitables dépend du prix que l'on est prêt à payer pour les mettre en valeur.

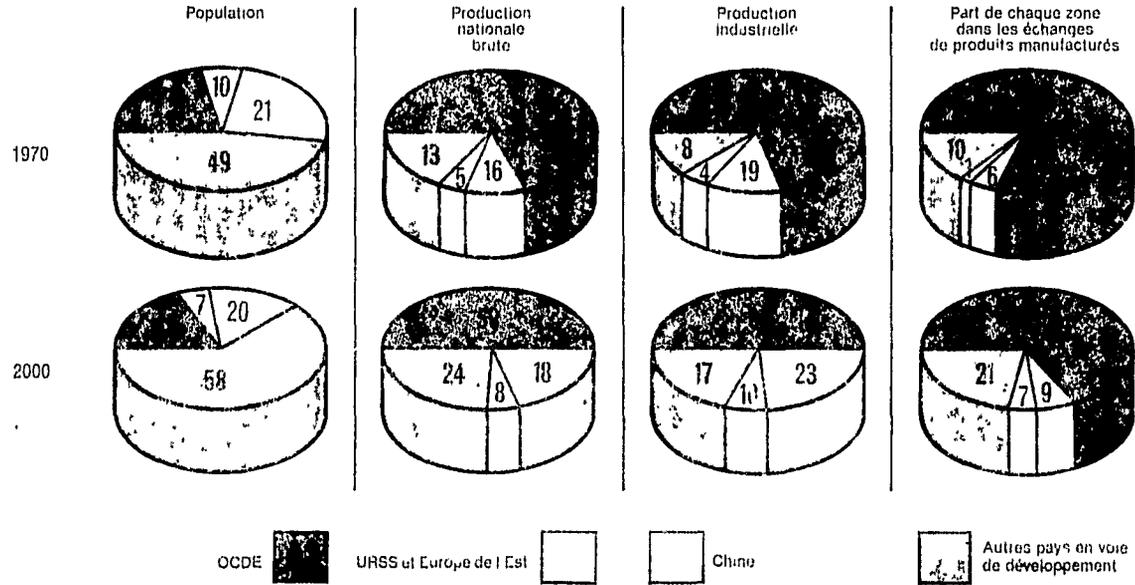
Mais cette constatation ne doit pas conduire à un optimisme prématuré. Il ne suffit pas que le monde dispose de réserves suffisantes. Encore faut-il que celles-ci soient rendues disponibles et que cette disponibilité ne se heurte pas à des obstacles économiques ou politiques.

---

(1) Le graphique n° 1 indique des perspectives mondiales à l'horizon 2000 concernant quelques grandes données : la population, la production nationale brute, la production industrielle, les échanges de produits manufacturés

graphique n°1

# Perspectives mondiales 1970-2000 en %.



Source : études de l'ONU (CDDL).

112. *Les investissements nécessaires.*

A long terme, l'offre d'énergie et de matières premières dépend principalement des investissements. Or l'on observe depuis 1970 un *ralentissement des investissements miniers* dans le monde, particulièrement dans les pays en développement. Ce retard d'investissement est d'une ampleur préoccupante en ce qui concerne la C. E. E. En effet, la consommation des neuf pays, qui représente 30 p. 100 de la consommation mondiale, a progressé de 25 p. 100 depuis 1972, alors que les investissements miniers des entreprises européennes stagnent à un niveau qui ne représente que le quart des besoins estimés pour assurer le seul renouvellement des ressources (4 milliards de dollars par an entre 1976 et 1980).

Le risque d'insuffisance des investissements est encore plus inquiétant pour l'énergie.

Sans doute, à très longue échéance, de nouveaux systèmes énergétiques (énergie solaire, fusion thermo-nucléaire, hydrogène) viendront assurer le relais des sources actuelles. Mais toutes les techniques utilisables à grande échelle d'ici à l'an 2000 peuvent être considérées comme d'ores et déjà connues et, à cette date, les combustibles fossiles constitueront encore, avec la fission nucléaire, l'essentiel des ressources.

Or, pour aboutir à des bilans énergétiques tels que celui établi pour le monde occidental en l'an 2000 par la Commission de l'énergie du VII<sup>e</sup> Plan (tableau n° 1), il faut notamment multiplier par six le transport maritime du charbon, par plus de vingt celui du gaz naturel et par vingt-cinq la production d'énergie nucléaire dans le monde occidental. Cela suppose donc une accélération des programmes nucléaires, comme d'ailleurs des programmes d'économies d'énergie, alors que, dans ces deux domaines, des retards sont enregistrés par la plupart des pays.

TABLEAU N° 1. — *Bilan énergétique du monde occidental.*

	1975	1985	1990	2000
	(En pourcentage.)			
Pétrole .....	50,5	49	46	33
Gaz naturel .....	19,5	17	15	15,5
Charbon .....	21	20,5	22	23
Nucléaire .....	2	7	10	19
Hydraulique .....	7	6,5	7	7,5
Energies nouvelles ....	>	>	>	2
Total .....	100	100	100	100

(Source : Commission de l'énergie du VII<sup>e</sup> Plan.)

De plus, la demande devra subir, elle aussi, des changements profonds, qu'il s'agisse du retour en force du charbon ou de l'accroissement de la part de l'électricité dans les énergies de consommation finale.

### 113. *Les risques économiques.*

Le risque le plus grave est que, par imprévision ou manque de ressources financières, les investissements nécessaires ne soient pas réalisés en temps utile. Les capacités de production, de transport et de mise à disposition des pays consommateurs ne suffiraient alors pas à satisfaire les besoins. Une telle situation équivaldrait en fait à une pénurie physique. Ses conséquences sur l'économie mondiale seraient graves : augmentation brutale des coûts d'approvisionnement, sans commune mesure avec les hausses passées, et restrictions drastiques des consommations.

Un risque particulier existe pour le pétrole : même s'il est partiellement relayé, comme c'est souhaitable, par d'autres ressources, d'ici à l'an 2000, un déficit de l'offre est possible dès 1985. D'ores et déjà, les événements iraniens ont provoqué une tension du marché mondial, conduisant à une diminution de l'offre et à l'augmentation des prix, dont on peut craindre qu'elles ne deviennent durables.

Dans ces conditions, il y a toute raison de penser que, le pétrole conservant son rôle directeur en matière de prix de l'énergie, la hausse des prix réels de l'énergie devrait se poursuivre au cours des deux prochaines décennies.

Si l'on suit de nombreux experts, le prix du pétrole brut pourrait se régler d'ici à la fin du siècle sur les coûts de production des énergies substituables et atteindre des niveaux de l'ordre de 30 dollars le baril, soit un doublement en valeur constante par rapport aux prix actuels.

### 114. *Les risques politiques.*

Ce qui, en revanche, demeure tout à fait imprévisible, ce sont les conséquences éventuelles des risques politiques liés à la géopolitique de l'énergie et des matières premières.

Ces risques sont considérables. Ils résultent d'un phénomène fondamental que la carte du monde annexée au présent rapport s'efforce de rendre sensible : les grands gisements exploités sont, dans une large mesure, localisés dans des pays éloignés des grandes zones de consommation, de sorte que l'approvisionnement est soumis à l'aléa des courants d'échanges. En effet, beaucoup de grands pays producteurs appartiennent à des zones d'instabilité politique.

## 12. LA RARETÉ CHANGE DE CAMP

### 121. *La rupture de la guerre du Kippour.*

Du début des années cinquante à la guerre du Kippour (1973), les relations économiques internationales ont été dominées par deux grandes tendances interdépendantes et de sens contraire. La première est l'orientation à la baisse des prix, en dollars constants, de l'énergie et de la plupart des matières de base (cf. graphique n° 2). La seconde est la hausse relative des produits manufacturés. De 1950 à 1970, le prix du pétrole a diminué d'environ 15 p. 100 par rapport à ceux des produits manufacturés ; calculée en monnaie constante, la baisse a été de moitié.

Sur la base du salaire horaire moyen en France, il fallait, en 1950, huit heures de travail pour payer 100 litres de pétrole brut et, en 1970, deux heures vingt-cinq (1).

C'est cette tendance de longue durée qui est brisée depuis la guerre du Kippour. Désormais, une évolution inverse rend vraisemblable, on l'a vu, le doublement en termes réels des prix du pétrole dans les vingt prochaines années.

Sans doute une étude approfondie de ce phénomène appellerait-elle de nombreuses nuances. Mais quiconque cherche à débrouiller le principal de l'accessoire en vient à ce double constat :

— jusqu'à une époque toute récente, nous vivions dans un monde où les ressources naturelles (énergie et matières premières notamment) étaient abondantes et bon marché tandis que le savoir-faire industriel était une chose rare, appartenant quasi exclusivement à quelques pays (Amérique du Nord, Europe, pays de l'Est et Japon) ;

— désormais, les ressources naturelles ont tendance à se raréfier et par conséquent à renchérir progressivement ; à l'inverse, le savoir-faire industriel se diffuse à une vitesse croissante.

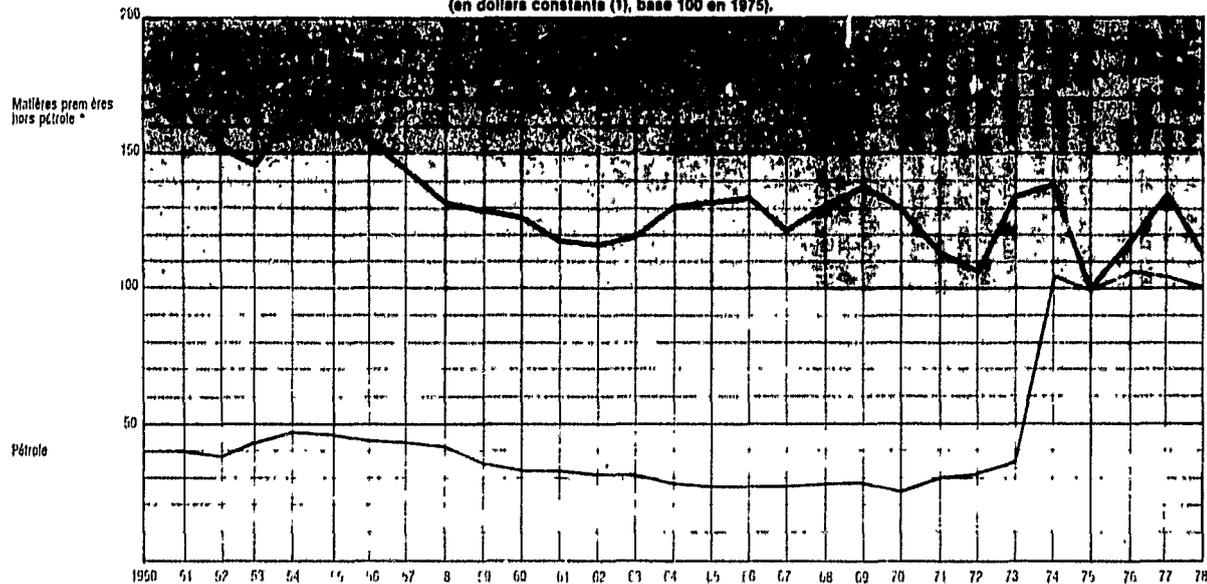
---

(1) Il veut de noter aujourd'hui que, pendant cette période, la dépendance énergétique de la France constituait pour elle un avantage économique par rapport aux Etats-Unis par exemple, qui produisaient un pétrole plus coûteux que celui offert sur le marché international.

graphique n° 2

## Indices des prix du pétrole et des matières premières.

(en dollars constants (1), base 100 en 1975).



(1) On utilise les prix en dollars constants de l'évolution du prix du pétrole.

\* Cet indice comprend les 34 principales matières premières : café, cacao, thé, maïs, riz, blé, sorgho, huile de palme, huile de coco, huile d'arachide, soja, coprah, arachide, tourteau de soja, sucre, bœuf, banane, orange, citron, coton, jute, caoutchouc, bois, cuivre, minéral de fer, étain, nickel, bauxite, aluminium, minéral de manganèse, plomb, zinc, minéral de phosphate.

Source : Banque Internationale pour la reconstruction et le développement.

Ainsi surgissent de nouveaux pays producteurs de biens manufacturés — voire de services industriels — dont les performances n'ont pas fini d'étonner. Par exemple, le nombre des pays producteurs d'automobiles, qui n'étaient guère qu'une dizaine en 1950, a doublé depuis lors et pourrait encore doubler dans les dix à quinze ans qui viennent. Plusieurs pays d'Afrique et d'Asie développent des productions industrielles compétitives sur les marchés internationaux. Le Pakistan dispose d'un excédent de pilotes d'avions bien formés et capables de concurrencer ceux des pays industriels. L'Inde est capable de s'imposer dans des appels d'offres internationaux, pour des usines clés en main, et cela face à l'ingénierie européenne ou américaine. Au total, la part du Tiers Monde dans la production industrielle mondiale, qui était demeurée à environ 7 à 8 p. 100 entre 1950 et 1970, s'accroît depuis et devrait atteindre 17 à 18 p. 100 à la fin du siècle.

Ce retournement des données de la géographie économique du monde est loin d'être achevé. Il aura tendance à s'accroître dans les décennies qui viennent. Le processus paraît cumulatif.

C'est presque une évidence en ce qui concerne le coût croissant de l'énergie et de certaines matières premières : les meilleurs gisements sont exploités les premiers et il faudrait de très rapides progrès dans la productivité et les investissements pour compenser à la fois l'appauvrissement des ressources et l'augmentation de la demande. L'économie est extensible mais non la planète. Nos droits de tirage sur la nature vont devenir de plus en plus chers.

D'autre part, tout événement politique imprévu, qu'il soit d'ordre national ou international, n'a guère de chance de réduire la tension virtuelle des prix à long terme mais tend, au contraire, à l'accroître. Toutes les inconnues sont du même côté.

Même si le Quart Monde demeure enfoncé dans la misère, le mouvement de diffusion du savoir-faire industriel est, lui aussi, assuré de se poursuivre et de s'amplifier, au moins dans une nouvelle classe moyenne de pays en développement.

Les progrès de la scolarisation aussi souhaitables qu'irréversibles, font qu'il existe une main-d'œuvre encore peu exigeante et déjà disponible pour l'industrie dans un nombre croissant de pays pauvres.

Enfin, un nombre croissant de pays ont la volonté et la capacité d'accéder à l'industrie. L'industrialisation n'est pas seulement pour ceux-ci la condition de l'emploi et le chemin du progrès, mais aussi le moyen d'une nouvelle dignité, comparable à ce que fut la volonté d'indépendance des anciennes colonies. Ce progrès a des conséquences d'autant plus importantes pour les vieux pays industriels que les nouveaux venus revendiquent d'équilibrer leurs achats en exportant vers les marchés les plus riches.

Au demeurant, il faut être conscient que les nouvelles concurrences ne se substitueront pas aux anciennes ; elles s'y ajouteront. La concurrence entre pays anciennement industriels restera essentielle, avivée par d'incessantes innovations. Les États-Unis prévoient de doubler leurs exportations dès 1985. Dans un certain nombre de technologies nouvelles (espace, informatique, etc.), le droit d'entrée à payer pour se tailler une place sur le marché mondial s'élève constamment. Les capacités de recherche et d'innovation tendent à se concentrer dans quelques oligopoles mondiaux ou quelques pays. L'Allemagne et le Japon ont augmenté de 30 p. 100 leur budget de recherche depuis trois ans.

## 122. Vers une nouvelle géopolitique.

L'effet cumulé de l'ensemble de ces facteurs n'est pas seulement, comme on le voit depuis 1973, d'intensifier la concurrence internationale au point d'en fausser souvent les règles. Il a commencé de transformer la carte mondiale des différentes catégories de pays classés selon l'évolution de leurs avantages comparatifs. Un tableau simplifié de cette transformation les répartirait en quatre groupes principaux :

— le premier rapprocherait les Etats-Unis et l'U. R. S. S. Ces deux grandes puissances se caractérisent à la fois par l'ampleur de leurs ressources naturelles et la diversité de leurs activités industrielles s'appuyant sur de vastes marchés intérieurs. Certes, la première doit désormais importer près de la moitié du pétrole qu'elle consomme et la seconde acheter des quantités croissantes de produits alimentaires et de biens d'équipement. Néanmoins, les transformations de la géographie économique mondiale ne les affectent pas profondément. Ces deux puissances dominantes forment donc une sorte d'axe fixe dans un monde où la position de tous les autres pays est soumise à de vastes mouvements ;

— le deuxième groupe est composé des pays qui, hier défavorisés par l'évolution des raretés relatives, bénéficient aujourd'hui de son retournement. Ce sont d'abord les pays exportateurs de pétrole. Ensuite ceux qui, notamment en Asie du Sud-Est, sont devenus les champions de la croissance (le taux de croissance moyen annuel de la production industrielle de la Corée du Sud de 1974 à 1978 a été de 24 p. 100). Enfin les pays qui, tels le Brésil et le Mexique, et demain peut-être la Chine, peuvent s'appuyer sur leurs ressources naturelles pour faire décoller leur industrie et gagner sur les deux tableaux ;

— le troisième groupe est composé des pays qui, à l'inverse des précédents, étaient hier favorisés et sont aujourd'hui relativement désavantagés, soit qu'ils manquent de ressources naturelles exploitables à des prix compétitifs, soit que leurs industries souffrent des nouvelles concurrences internationales, soit enfin qu'ils cumulent ces deux inconvénients. Il est clair que la principale zone répondant à ces critères n'est autre que la C. E. E., si variées que soient à cet égard les situations des pays membres. Mais un pays comme le Japon se classe dans le même groupe ;

— le quatrième groupe, enfin, est composé de pays groupant plus de 800 millions d'hommes qui vivent dans la pauvreté absolue ; la Banque mondiale (1) souligne qu'en l'an 2000, 600 millions d'hommes pourraient encore se trouver dans un dénuement total.

La France est l'un des pays les plus touchés par l'évolution des avantages comparatifs. Avec l'Italie, elle accuse le plus fort coefficient de dépendance énergétique (75 p. 100 contre 58 p. 100 en moyenne pour l'Europe des Neuf). Par ailleurs, elle conserve un certain nombre d'outils industriels qui ne sont pas encore adaptés aux nouvelles données de la concurrence internationale malgré le niveau relativement faible des salaires. De leur côté, nos activités de pointe sont soumises à une concurrence exacerbée soutenue par des Etats fortunés, alors qu'elles n'avaient pas toujours été conçues à l'échelle mondiale. Enfin, la plus longue des traditions protectionnistes entretient encore chez certains Français une tentation de repliement sur soi.

---

(1) Rapport mondial sur le développement (août 1976) Banque internationale pour la reconstruction et le développement.

Pour la France, les enjeux de cette transformation économique se comparent peut-être à ce que furent ceux de la décolonisation et de l'entrée dans le Marché commun. Il est essentiel d'en tenir compte pour comprendre et apprécier, à la fois, les objectifs et les résultats de la politique économique et sociale que la France mène depuis la « crise du pétrole », les perspectives à moyen terme de notre économie telles que les expose le chapitre II et enfin la logique qui fonde les options du VIII<sup>e</sup> Plan.

123. *Il ne s'agit pas d'une crise.*

On ne peut limiter à des aspects économiques l'analyse des défis que la nouvelle géographie politique mondiale peut poser à notre pays. Des défis d'ordre culturel ou militaire ne sont pas à exclure.

— dès maintenant, l'évolution démographique laisse présager l'apparition de nouveaux nationalismes et le déclin relatif des États européens développés. En l'an 2000, sur les huit premiers pays du monde par la population, un seul sera occidental : les États-Unis. La communication risque d'être difficile entre un monde riche et vieillissant et un monde jeune et pauvre ;

— l'accentuation de l'interdépendance entre les aires géographiques coïncide avec un affaiblissement marqué des mécanismes de régulation commerciale et surtout monétaire mis en place après la Seconde Guerre mondiale. La reconstruction de l'ordre ancien autour du pôle américain n'apparaît ni probable, ni souhaitable. La Communauté économique européenne a à la fois une responsabilité et une capacité particulières pour l'organisation nécessaire d'un monde multipolaire ;

— enfin, le monde reste fragile et instable. Des affrontements idéologiques demeurent. La course aux armements et la banalisation de l'arme nucléaire continueront à hypothéquer dangereusement les possibilités de développement des pays les plus démunis ainsi que la sécurité de tous.

On commet donc un véritable contresens en désignant comme une crise la séquence d'événements qui s'est déroulée depuis le début des années 1970 ; ces événements traduisent des tendances à long terme.

En réalité, ce que nous vivons n'est pas une crise, mais plutôt le contraire : ce n'est en effet ni un changement subit et bref, mais, on l'a vu, le début d'une transformation structurelle et fondamentale de la géographie économique du monde. Non pas une césure qu'il suffit d'un peu de temps pour traverser mais une rupture qui conduit à des perspectives entièrement différentes.

Une crise, c'est aussi la régression et l'impasse. Certes, on l'a souligné, les nouvelles perspectives sont lourdes de risques. Mais elles sont aussi porteuses de chances. En tout cas, elles marquent une nouvelle phase du progrès de l'Histoire : elles ouvrent à plusieurs centaines de millions d'hommes la possibilité d'accéder, dans les vingt ans qui viennent, à une vie décente et digne et à nous-mêmes de nouvelles chances de développement.

Au vrai, c'est d'une ère nouvelle qu'il s'agit.

II. — **La France devant ce changement du monde.**

La France est, parmi les nations industrielles, l'un des pays les plus touchés par les transformations de la géographie économique du monde. Elle figurait hier parmi ceux qui ont bénéficié de la croissance économique la plus brillante. Le contraste est brutal. Il explique, dans une large mesure, le trouble des esprits qui n'ont pas encore mesuré la profondeur des adaptations nécessaires pour notre société.

Mais pourquoi, après avoir trop longtemps extrapolé le passé en imaginant, après le quadruplement du prix du pétrole, le retour à l'état de choses antérieur, tant de Français se comportent-ils encore comme si l'avenir leur était fermé? Il faut être myope pour ne pas voir ce qui frappe tant d'observateurs étrangers: la nouvelle donne d'atouts qui est la nôtre; ces atouts seront maîtres si nous savons les valoriser par un effort de justice sociale et de redressement démographique.

Voilà, pour les Français, l'enjeu de la fin du siècle. Nous le gagnerons d'autant mieux que la France sera davantage présente au monde.

## 21. NOS ATOUS DANS LA NOUVELLE DONNE

Nombre de Français vivent encore, depuis 1974, dans l'illusion que nous traversons une crise conjoncturelle de durée limitée. La plupart sont pourtant conscients, maintenant, de l'ampleur des bouleversements irréversibles de l'économie mondiale. Ils sentent bien que le chômage, l'inflation et l'insécurité économique y sont directement liés. C'est un premier progrès dans la voie de la lucidité.

Il faut, à l'occasion de la préparation du VIII<sup>e</sup> Plan, en accomplir un second en prenant une vue exacte et sereine, non seulement de nos risques, mais aussi de nos chances. Ce n'est pas facile car, si les tensions et les conflits sont quotidiennement reflétés par les grands moyens d'information, il faut un regard attentif et neuf sur l'évolution des choses pour discerner les chances nouvelles qui émergent.

Ce sera la première tâche du VIII<sup>e</sup> Plan que d'en dresser un bilan objectif. Mais, dès maintenant, il peut être utile de noter quelques conséquences positives des deux grands mouvements de la géographie économique évoqués ci-dessus.

211. *Les ressources naturelles* sont de plus en plus rares, certes. Mais, sans même compter les richesses minières que nous possédons dans la métropole et Outre-Mer — les réserves françaises d'uranium, par exemple, représentent la moitié de celles de la C. E. E. —, avons-nous mesuré le privilège que constitue, pour un pays de dimension moyenne comme le nôtre, le fait d'exercer sa souveraineté sur le troisième espace maritime du monde, dont la superficie représente vingt fois celle du territoire national? La mer est le plus grand gisement du monde et le plus vierge.

Par ailleurs, combien de Français savent-ils que la superficie de l'Hexagone est égale à la somme de celles de l'Italie et de la République fédérale d'Allemagne? La terre agricole est aujourd'hui l'une des ressources naturelles les plus importantes. L'agriculture française en exploite 32,3 millions d'hectares contre 17,5 pour l'Italie et 13,3 pour l'Allemagne, soit un total de 30,8 pour les deux réunis. Mais la production finale de notre agriculture ne représente que 63,7 p. 100 de celles de nos deux partenaires. Cet écart mesure nos réserves de productivité inexploitées.

Le graphique n° 3, illustrant la répartition de la population française sur le territoire national d'après le recensement de 1975, frappe par l'étendue des zones de faible densité. Après avoir été longtemps un handicap, cette situation constitue désormais l'une de nos chances car, de plus en plus, l'espace disponible en est une.

**graphique n°3**

# DENSITÉ DE LA POPULATION EN 1975 par canton

Nombre d'habitants au km<sup>2</sup>



0 à 19



20 à 49



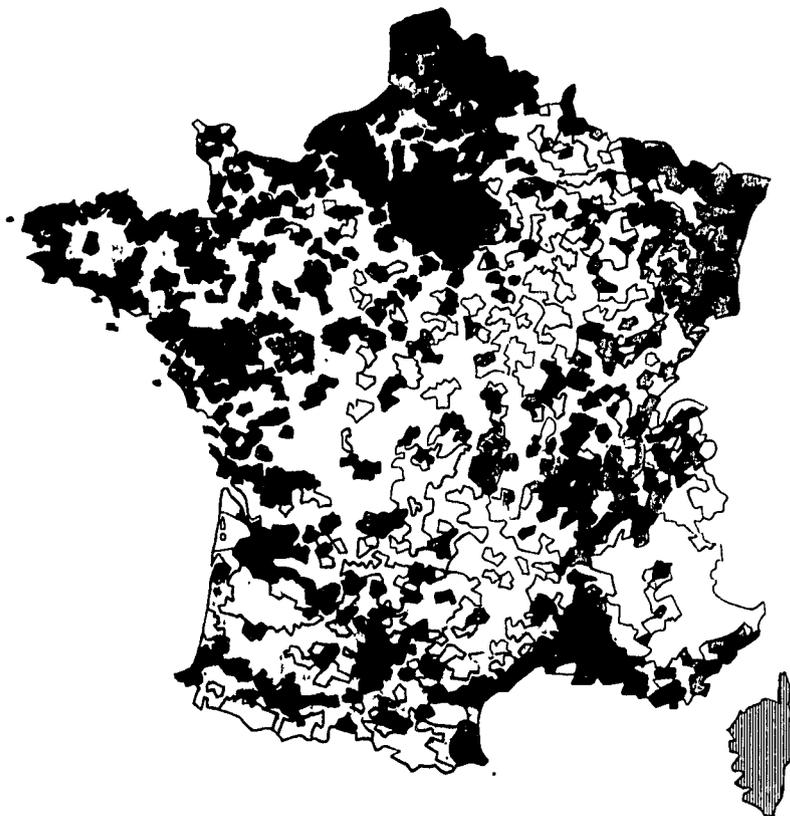
50 à 99



+ de 100



Résultats non disponibles



Source : DATAR - CAES - 1975

A l'époque où les ressources naturelles étaient abondantes, les territoires peu peuplés constituaient, dans le bilan de la nation, une non-valeur, un élément de passif. Sous cet angle, nous étions le pays le plus défavorisé de la C. E. E., avec une densité de 96 habitants au kilomètre carré contre une moyenne de 169. Mais aujourd'hui, les conditions relatives se modifient. Au-delà de certains paliers, les fortes concentrations entraînent des surcoûts : partout dans les pays industrialisés les plus densément peuplés d'Europe, le développement des infrastructures et des activités de transport ainsi que celui de l'urbanisation sont entravés ou rendus plus onéreux par le manque d'espace.

En outre, l'espace français constitue l'un des premiers patrimoines du monde par sa richesse et sa diversité, et cela à une époque où voyageurs et touristes, de plus en plus nombreux, sont prêts à payer plus cher pour découvrir les beautés du monde. Il est essentiel de préserver et de mettre en valeur les chances que nous donne le potentiel touristique de la France.

D'autre part, le progrès technologique nous offre la possibilité d'une autre géographie volontaire. Les technologies nouvelles, tel notamment l'essor de l'informatique, sont de nature à modifier profondément l'organisation traditionnelle des moyens de production, favorisant la réduction de la taille des établissements industriels et une répartition sur le territoire qui concilie l'efficacité économique et les aspirations nouvelles de la société. C'est tout un nouveau tissu industriel qui pourra ainsi se développer dans des régions qui en étaient jusqu'à présent privées.

212. Quant à l'accession d'un nombre croissant de pays, hier peu développés, à la vie industrielle, *c'est une autre chance* qu'elle donne à la France.

Certes, les produits manufacturés dans ces pays auront de plus en plus tendance à concurrencer les nôtres. Mais il a été prouvé que, jusqu'à présent — et contrairement à toutes les opinions reçues — cette concurrence a été, en solde net, sur le territoire national, largement créatrice d'emplois plus qualifiés et mieux rémunérés que ceux qui avaient été perdus. Cela peut continuer, si nous nous employons activement à tirer parti des capacités de dialogue de la France et du prestige dont elle dispose dans tout le Tiers Monde qui cherche, parmi les pays développés, des partenaires qui seront privilégiés s'ils présentent deux caractéristiques : ne pas être des puissances dominantes et savoir s'adapter aux conditions locales.

Sous cet angle, les chances de la France sont d'autant plus grandes que l'on assiste, dans le Tiers Monde, à une dissociation croissante entre le modèle industriel, comme référence objective de développement, et un certain modèle occidental comme ensemble de valeurs et de normes de comportements. Le développement des relations économiques avec ces pays demandera que l'on soit capable, dans l'ordre politique, psychologique et culturel, de compréhension et de désintéressement, notamment dans les domaines de l'aide au développement et de la formation des hommes.

D'ores et déjà nos chances se mesurent au fait que, en 1978, l'excédent commercial de la France avec les pays du Tiers Monde a été d'un montant comparable au coût de la facture pétrolière. Mais elles peuvent encore être grandement développées par une connaissance approfondie des cultures du Tiers Monde, par l'aide que nous pouvons apporter à ces pays pour la recherche et pour l'affirmation de leur propre identité culturelle. Dans ce domaine, le potentiel de la France est considérable : compréhension réciproque, absence de visées impérialistes, importance de notre réseau culturel à travers le monde.

D'autre part, s'il est vrai que la concurrence des pays hautement industrialisés de l'O. C. D. E. se renforce, elle va devoir rencontrer la nouvelle jeunesse de nos entreprises que ranime une nouvelle génération de dirigeants mieux formés, plus actifs, naturellement portés à travailler sur des marchés qui s'étendent de l'Amérique au Japon.

Une jeunesse plus nombreuse et mieux instruite est un atout que bon nombre de nos partenaires nous envieront dans les deux décennies qui viennent.

Cet atout est d'autant plus précieux que les jeunes Français ont gardé le goût du travail et de la promotion sociale. Certes, ils n'acceptent plus n'importe quel type de tâches ou de commandement, mais c'est précisément parce qu'ils veulent utiliser dans leur vie professionnelle ce que requièrent les activités les plus développées : l'intelligence et la capacité d'initiative.

Ainsi, grâce à l'ensemble des qualités de notre main-d'œuvre, l'économie française maintient un taux de croissance élevé de sa productivité, ce qui est le meilleur gage d'un progrès durable.

213. A mesure que la diffusion des savoir-faire traditionnels s'accélère, un mouvement complémentaire engendre sans cesse de nouvelles raretés dont ne disposent que quelques pays parmi lesquels la France. Ces raretés sont les œuvres les plus élaborées de la pensée créatrice et de la logique organisatrice. Elles se rattachent à l'accélération incessante des progrès dans l'art de concevoir, d'ordonner et de maîtriser des systèmes de plus en plus complexes.

Nous sommes accoutumés à regarder les développements de l'innovation technologique en nous référant aux classifications scientifiques ou sectorielles. C'était justifié à une époque où le front du progrès n'avancait que sur quelques axes, symbolisés par la découverte de nouveaux produits. Mais aujourd'hui, l'avancée est générale, de plus en plus rapide, et elle concerne, autant que la nature des produits, les procédés permettant de les concevoir, de les fabriquer et de les adapter à des demandes qui se diversifient à l'infini.

Mais, si l'avancée de l'innovation technologique présente un caractère de plus en plus général quant aux méthodes qui la fondent et aux domaines où elle s'applique, en revanche, le nombre des foyers d'avant-garde où elle naît et se multiplie est très limité et concentré dans un tout petit nombre de pays.

La France est l'un d'entre eux. Sait-on par exemple que nous sommes le deuxième pays du monde — venant immédiatement après les Etats-Unis, devant le Japon et la République fédérale d'Allemagne — pour les sociétés de services et de conseils en informatique ? (1) Or, ce qui est rare, ce qui est précieux dans l'industrie informatique, ce n'est pas l'aptitude à fabriquer des composants de qualité standard ; c'est la capacité intellectuelle d'adapter les possibilités de l'informatique à des besoins dûment précisés.

Autrement dit, la rareté n'est pas tant dans le « matériel » que dans le « logiciel », c'est-à-dire dans la capacité de réflexion logique qui constitue aujourd'hui la « matière première » commune à toutes les innovations et dont la maîtrise est donnée par la formation mathématique.

Or la France possède un gisement mal connu et d'une importance exceptionnelle pour l'avenir, c'est le nombre et la qualité de ses cerveaux formés aux mathématiques.

---

(1) Rapport sur l'informatisation de la société, page 20 (La Documentation française). Ce rapport précise d'ailleurs que, contrairement à l'industrie des grands ordinateurs qui a été construite de façon volontariste, cette branche de l'informatique est composée de sociétés qui se sont développées d'elles-mêmes.

Si la recherche française ne représente que 6 p. 100 de la recherche mondiale, en mathématiques notre part atteint près de 20 p. 100 et nous détenons le tiers des médailles Field (1) décernées à ce jour.

Ainsi les microprocesseurs permettent de construire des machines électroniques à enseigner; cette technologie peut ouvrir de nouveaux marchés mondiaux et créer rapidement, pour les pays qui réussiront, un grand nombre d'emplois; mais, pour cela, il faut commencer par une programmation mathématique. Des exemples de cette nature existent dans d'innombrables domaines d'activités. Aujourd'hui, sélectionner des graines, faire progresser la radiologie médicale ou améliorer la circulation automobile dans une ville sont des activités qui ont ceci en commun qu'elles exigent le travail de mathématiciens.

Dans de très nombreux domaines, de nouveaux savoir-faire, de nouveaux métiers surgissent, ceux par exemple qui fournissent des services aux entreprises (maintenance, sécurité, régulation, économies d'énergie, lutte contre les pollutions). La France n'a pas de pétrole, mais ses techniques pétrolières sont parmi les toutes premières du monde et il n'est guère de domaines où son enseignement attire autant les étudiants étrangers. A elle seule, la nouvelle industrie de l'antipollution et de la récupération occupe en France 170 000 personnes et ses exportations rapportent déjà 3 milliards de francs par an.

Si l'état des technologies était à jamais fixé ou si les Français manquaient de dons pour l'innovation, la nouvelle géographie économique du monde placerait notre pays en présence de sombres perspectives d'ici à la fin du siècle. Mais dans ces deux domaines, nos chances sont exceptionnelles.

Plus généralement, la place qu'occupe notre pays sur les lieux les plus élevés de la pensée, en biologie comme en musique, en physique comme en philosophie, nous permet, en partant du monde tel qu'il est, de bâtir pour nos enfants un avenir digne de notre propre héritage.

## 22. ADAPTATION OU DÉCADENCE

Il en va des nations comme des espèces : dans un monde qui change, celles qui ne changent pas ne peuvent que décliner. En refusant de s'adapter, la France s'interdirait de jouer les atouts nouveaux qui sont les siens.

### 221. La question démographique.

L'évolution démographique de la France pose un grave problème pour l'avenir national. Le nombre des naissances est descendu de 875 000 en 1972 à 733 000 en 1978, soit une baisse de plus de 15 p. 100 en six ans. Mais le phénomène le plus significatif, même s'il est moins perceptible, est le suivant : le nombre moyen d'enfants par femme est passé au-dessous du seuil de 2,1, qui constitue le minimum nécessaire pour assurer le renouvellement de notre population ; si cette situation ne se redressait pas, la population française commencerait à baisser d'ici à une génération et notre économie et la qualité de notre vie seraient de diverses manières affectées par le vieillissement de la population. Les graves inconvénients d'une telle situation sont connus ; à s'en tenir au problème de la croissance, une population vieillissante, voire décroissante, est, à terme, un facteur défavorable à l'investissement.

Pour prendre la mesure de l'enjeu, il peut être utile de réfléchir sur les perspectives telles que celles que révèle le graphique n° 4.

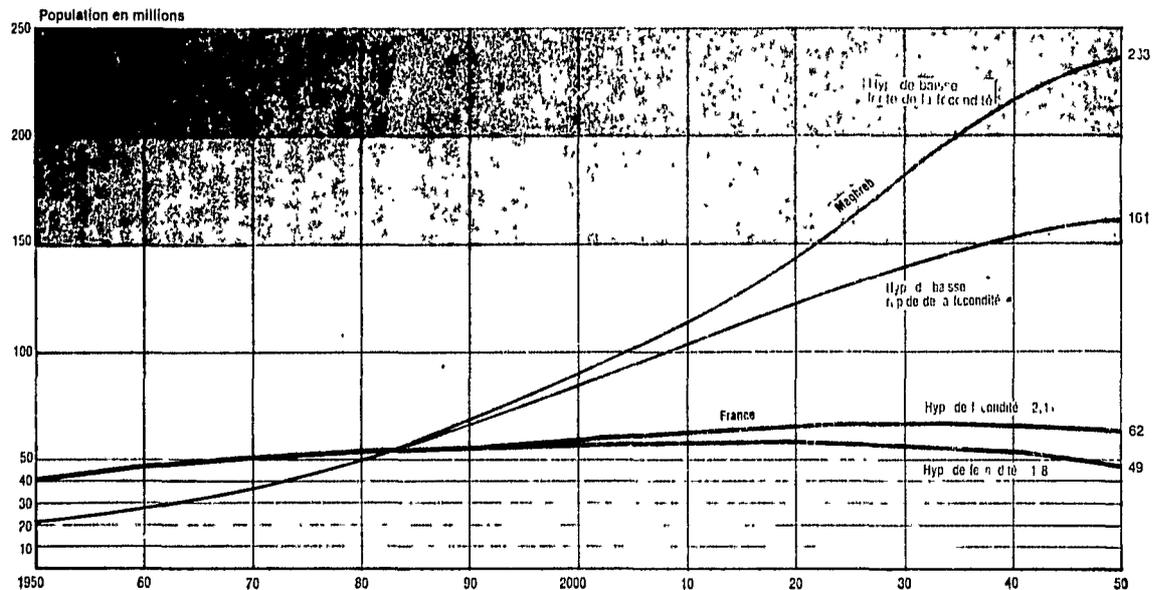
---

(1) L'équivalent du prix Nobel en mathématiques, décerné tous les quatre ans.

## graphique n°4

# Exemple d'évolution comparée de la population

(France et Maghreb, 1950-2050)



Source : Institut national des études démographiques (INED)

A l'horizon 2050 (c'est-à-dire à une date moins éloignée de nous que ne l'est l'année 1900), la population de la France risque d'être plus faible qu'aujourd'hui, alors que celle du continent africain aura triplé ou quadruplé, passant de quelque 400 millions d'habitants à un total compris entre 1,2 à 1,7 milliard suivant les hypothèses démographiques retenues. La population française sera inférieure à 50 millions alors qu'une région voisine comme le Maghreb aurait 160 à 230 millions d'habitants, soit un chiffre comparable à la population actuelle des Etats-Unis ou de l'U. R. S. S.

Certes, cette baisse de la fécondité touche tous les pays occidentaux, à des degrés divers, depuis une quinzaine d'années. La France, partie de taux relativement élevés, conserve d'ailleurs une natalité moins défavorable que beaucoup de ses voisins. Mais elle est aussi le seul grand pays à avoir fait, au *xx<sup>e</sup>* siècle, la sombre expérience d'une régression démographique. Cela lui impose d'être plus lucide face aux deux échéances qui l'attendent : pendant le *VIII<sup>e</sup>* Plan, l'arrivée de jeunes très nombreux sur le marché du travail : au début du siècle prochain, l'arrivée des fortes générations de l'après-guerre à l'âge de la retraite.

Au-delà même des problèmes économiques et financiers qui en résultent, c'est un enjeu fondamental qui est posé pour l'avenir de la nation.

Aurions-nous la lucidité nécessaire pour jouer nos atouts si nous faisons de notre avenir un avenir sans enfants ? Aurions-nous le courage de la justice si nos écoles continuaient à se dépeupler ? Serions-nous capables d'ouvrir nos frontières et nos esprits aux jeunes nations si nous devenions une nation vieillissante ?

Redresser notre démographie en assurant, au moins, le renouvellement des générations doit donc constituer pour le Pays un objectif central à long terme qu'il faut commencer à mettre en œuvre dès le *VIII<sup>e</sup>* Plan, conformément aux orientations de la politique familiale figurant ci-dessous.

### 222. *L'adaptation de l'appareil productif.*

La logique qui doit présider à l'adaptation de l'appareil productif pendant les deux prochaines décennies découle clairement des grandes évolutions qui viennent d'être résumées :

— la hausse des prix relatifs du pétrole et des matières premières a des effets comparables à ceux d'un impôt supplémentaire que les Français seraient obligés de payer à l'étranger. Elle constitue une amputation de la richesse nationale et réduit indirectement la croissance possible de notre économie et donc le nombre des emplois. C'est dire qu'il n'y a rien de plus urgent que d'adapter nos approvisionnements en énergie et en matières premières pour renforcer l'autonomie nationale. Sous cet angle, le développement de notre programme nucléaire sera peut-être, avec le redressement de notre démographie, le test le plus important aux yeux de ceux qui, plus tard, jugeront le *VIII<sup>e</sup>* Plan ;

— l'industrialisation du Tiers Monde et le renforcement de la concurrence entre pays industriels sont des phénomènes irréversibles qui nous contraignent implacablement à renouveler notre propre industrie si nous ne voulons pas porter atteinte simultanément à l'indépendance nationale, à notre niveau de vie et à nos emplois. Cela signifie que nous ne pouvons continuer à produire les mêmes biens, les mêmes services, de la même manière qu'autrefois. De plus, pour pouvoir se renforcer sur ses points forts, notre appareil productif ne devra pas chercher à occuper tous les terrains. Dans certains cas, et pour mieux progresser, il lui faudra abandonner certaines positions.

Ainsi s'expliquent les trois premières options qui constitueront les priorités du VIII<sup>e</sup> Plan :

- réduire notre dépendance énergétique ;
- développer une industrie concurrentielle ;
- renforcer nos activités agricoles et alimentaires.

Mais ce triple redéploiement ne concerne guère qu'une moitié de notre population active, celle qui travaille dans des activités plus ou moins directement exposées à la concurrence internationale. Est-ce à dire que l'autre moitié, celle qui constitue le secteur dit « abrité » de notre économie, peut demeurer en dehors de l'effort d'adaptation ? Même si certaines apparences peuvent parfois le laisser accroire, ce serait une grave erreur. D'abord parce qu'en économie tout se tient : les prix encaissés par les uns sont des coûts supportés par les autres ; ensuite parce que rien n'est plus nuisible à l'efficacité de l'effort collectif que des privilèges injustifiés.

C'est pourquoi l'ensemble du pays doit se sentir impliqué par l'effort d'adaptation économique. Cet effort doit être fondé sur la politique économique de portée générale dont la stratégie est décrite dans la deuxième partie du présent rapport.

L'expérience et la logique se rejoignent ici : chacun peut constater que, face aux transformations du monde qui ont commencé avec la rupture de 1973, le peloton des pays développés a tendance à se séparer en deux groupes, les uns accentuant leur avance, alors que les autres aggravent leur retard. Or, cette dissociation ne se fonde ni sur l'abondance des ressources naturelles, ni sur les performances passées. Le facteur principal du succès ou de l'échec ne réside ni dans l'histoire, ni dans la géographie, mais dans la vigueur avec laquelle chaque pays réagit pour adapter son économie.

### 223. *L'adaptation de la société française.*

La nouvelle ère économique doit être une nouvelle ère sociale. La société française n'est-elle pas trop rigide et trop divisée pour s'adapter autant qu'il le faudrait ?

Lorsqu'on prend la mesure de l'exceptionnelle capacité de transformation dont a témoigné notre société au cours des trois dernières décennies, il y a tout lieu de penser que le Pays est capable d'affronter les mutations qu'exige la transformation du monde.

Si la France projette souvent à l'extérieur l'image d'un pays divisé par des idéologies opposées, cette apparence est fallacieuse. Il y a, certes, un débat politique vif, parfois houleux mais qui est aussi la marque d'une démocratie solide et consciente, héritière d'une longue histoire faite de conflits qui ont contribué à forger la Nation. Nos divisions sont plus idéologiques que sociologiques. Il est significatif qu'aucune organisation représentative ne s'oppose par principe à la modernisation des entreprises. L'élévation des niveaux de vie et d'éducation peut contribuer à faire davantage de la société française une société de souplesse et d'adaptation.

Il y faut seulement davantage de solidarité, de dialogue et de responsabilité.

Plus la tâche collective est rude, plus sont sévères les remises en cause et plus il est nécessaire de s'appuyer sur une solidarité nationale assez forte pour répartir les charges et les sacrifices. Or, il faut bien reconnaître que notre économie, bien qu'elle soit encore fort hétérogène, demeure en avance par rapport à certains traits de nos structures sociales qui les apparentent encore à celles de pays semi-industrialisés : des phénomènes d'inégalité

excessive demeurent encore répandus dans notre société. Ils doivent être pris en considération dans l'examen des décisions relatives à l'évolution des revenus, à la répartition des charges fiscales et aux conditions de travail.

Les sociétés qui s'adaptent sont celles qui définissent progressivement leur voie par un effort de réflexion collective. Le renforcement du dialogue est d'autant plus nécessaire en France que les distances sociales restent marquées. Comment les problèmes de cette nature se traitent-ils ? Par la parole, la réflexion en commun et la concertation. Mais les forces sociales sont comme les êtres : pour qu'elles communiquent entre elles, il faut qu'elles soient suffisamment proches.

Il n'est pas de solution aux problèmes du travail qui ne passe par le dialogue entre la puissance publique, les employeurs et les syndicats, à tous les niveaux et, avant tout, à celui de l'entreprise ; il n'est pas de réforme possible de la protection sociale qui puisse être menée à bien sans les partenaires qui gèrent les régimes de sécurité sociale et les représentants des populations concernées ; il n'est pas d'amélioration de l'habitat et du cadre de vie quotidien qui ne passe par une décentralisation des décisions permettant à tous, collectivités locales et usagers, de choisir ce qu'ils veulent, de gérer comme bon leur semble, dans le cadre des règles fixées par l'Etat.

Trois des options prioritaires du VIII<sup>e</sup> Plan correspondent directement à l'adaptation nécessaire de notre société :

- développer des actions spécifiques pour l'emploi ;
- consolider la protection sociale des Français et de leur famille en maîtrisant le coût des transferts sociaux ;
- améliorer l'habitat et le cadre de vie.

La décentralisation des responsabilités est particulièrement nécessaire. Dans tous les domaines, les Français aspirent à davantage d'autonomie et de responsabilité. En répondant à cette demande, notre société acquerra la souplesse qui lui est nécessaire pour s'adapter au changement : les entreprises doivent être libres de leurs prix, mais il leur faut aussi s'adapter au fait que la capacité d'innovation est directement liée à la diffusion des responsabilités et au degré d'ouverture des structures hiérarchiques ; l'Etat doit poursuivre l'assainissement des activités productrices, mais ses propres structures doivent être assainies et décentralisées au profit des collectivités locales acceptant elles-mêmes de faire leur place aux associations de toute sorte — de la coopération aux groupements de quartiers.

Le Gouvernement exercera son influence en vue d'améliorer les relations sociales, à tous les niveaux, de l'entreprise à l'interprofession ; d'aider les partenaires à disposer d'une information économique et sociale dont la qualité soit garantie par le pluralisme ; de déployer ses efforts pour transformer la condition des travailleurs manuels et favoriser l'adaptation des emplois aux aspirations des nouvelles générations.

Les progrès de la justice sociale, la réduction des inégalités excessives, la diffusion des responsabilités et l'efficacité économique constituent, ensemble, une seule et même famille de moyens nécessaires pour que la France soit gagnante dans le changement du monde.

### 23. LA FRANCE PRÉSENTE AU MONDE

La place de la France dans le monde, son insertion dans l'Europe et le rayonnement que lui valent son histoire, sa culture, mais aussi sa puissance économique, lui permettent de jouer l'un des premiers rôles dans les relations internationales.

Les études d'économie internationale montrent que si les pays occidentaux optent pour des stratégies de développement solitaires, ils s'appauvriront les uns les autres. Au contraire, une organisation internationale coopérative et ouverte peut apporter à tous un surcroît de prospérité. Il s'agit, dans ces conditions, pour la France, d'éviter le repli sur soi-même.

Seules une population nombreuse et jeune, une industrie et une agriculture puissantes, une défense nationale rapidement opérationnelle et disposant des moyens technologiques les plus modernes, une diplomatie active et indépendante peuvent assurer l'avenir de notre pays et lui permettre de tenir son rang et de peser sur la marche des affaires du monde. L'évolution de la situation internationale, tant au plan économique qu'au plan politique, exige des Français qu'ils ne se laissent pas aller au scepticisme et au doute qui ne peuvent conduire qu'à l'abandon et au déclin. Sauf à accepter, à terme, l'effacement, la France ne peut s'en remettre à d'autres pour défendre ses intérêts fondamentaux. Elle doit, avant tout, compter sur ses propres forces.

231. La Communauté européenne est à la fois le lieu le plus approprié au redéploiement de nos initiatives et souvent la condition de leur efficacité.

En effet, dans de nombreux domaines, la France exerce d'autant mieux son influence sur le débat international que sa force de proposition est relayée par l'ensemble européen.

Ainsi, dans les négociations commerciales multilatérales, la taille de la Communauté économique européenne lui permet de constituer un interlocuteur capable de se faire respecter des Etats-Unis ou du Japon.

Le système monétaire européen est une base nouvelle d'appui au renforcement de la croissance et de la solidarité en Europe. La stabilité du taux de change du franc par rapport aux monnaies de nos principaux partenaires lève l'obstacle que constitue le risque de change pour les décisions des entreprises — et particulièrement des petites et moyennes entreprises — en matière d'exportation et d'investissement.

Deux autres éléments marqueront l'évolution de la Communauté européenne au cours des prochaines années : l'élection de l'Assemblée au suffrage universel et l'entrée probable de trois nouveaux membres (la Grèce, l'Espagne et le Portugal) au terme d'une période d'adaptation. Chacun de ces deux éléments recèle des chances nouvelles de progrès vers une Europe plus unie et plus apte à faire entendre sa voix dans le monde : cette dimension apparaîtra plus clairement au fur et à mesure que l'émergence de nouvelles actions fera ressortir la singularité de l'Europe et tout ce qui unit ses membres. Dans ce contexte, la tâche des prochaines années consiste en la recherche patiente d'une conciliation entre l'efficacité du travail communautaire et l'élargissement du Marché commun.

232. La solidarité doit ensuite se déployer dans nos relations avec les pays africains et méditerranéens auxquels nous unissons des liens traditionnels. La coopération déjà active avec des pays, tant au niveau national qu'au niveau européen, notamment dans le cadre de la convention de Lomé, mérite d'être accrue dans un esprit inventif.

C'est ainsi qu'un pas supplémentaire pourrait être fait en direction des regroupements régionaux : C. E. A. O., C. E. D. E. A. O. (1), qui peuvent réduire le handicap que

(1) Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (C. E. A. O.) ; Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (C. E. D. A. O.).

subissent les pays d'Afrique de l'Ouest du fait de la taille réduite de leurs marchés. De plus, l'ouverture d'un dialogue entre pays européens, pays de la Ligue arabe et pays africains peut apporter beaucoup au renforcement des complémentarités et des échanges à l'intérieur de cette partie du monde.

233. Enfin, il est indispensable que la *concertation internationale*, au sens le plus large, se renforce pour faire face aux problèmes qui assaillent les Etats : concertation entre pays développés, dans le cadre de l'O. C. D. E., ou de sommets annuels plus restreints ; concertation Nord-Sud au sein de la C.N.U.C.E.D. ou du comité plénier qui prolonge la conférence de Paris (C. C. E. I.) ; concertation au sein des instances des Nations Unies parfois critiquées pour leur lourdeur, mais au sein desquelles tous les Etats peuvent faire entendre leur voix. C'est à ces organisations, auxquelles s'ajoutent les institutions de la Banque mondiale dans le domaine économique et le Fonds monétaire international dans le domaine monétaire, qu'il incombe de travailler à l'apaisement des conflits, à la restauration d'un ordre plus stable et, enfin, au règlement de quelques-uns des grands problèmes qui risquent de s'aggraver d'ici à la fin du siècle, la prolifération nucléaire et la dégradation des équilibres biologiques de la planète, par exemple.

### III. — La nouvelle étape de la planification française.

La planification française n'a pas d'équivalent parmi les autres pays développés. Une large opinion se réclame de l'idée de Plan, mais cet apparent accord cache une grande divergence des conceptions sur le contenu et la portée de la chose. A nouveaux problèmes, nouveaux instruments : la planification d'aujourd'hui, dans un monde très différent de ce qu'il était il y a quinze ou trente ans, doit franchir une nouvelle étape. Au-delà des fonctions permanentes d'information, de dialogue et de cohérence, la planification doit s'adapter à un monde plus incertain, en se faisant plus stratégique et plus sélective.

#### 31. LA PERMANENCE ET L'ÉVOLUTION DU PLAN

Pour comprendre la place de cette institution dans la vie nationale, il convient de noter que les traits permanents de notre planification sont aussi ceux qui font l'objet de l'accord le plus large. Ce qui est en question, ce sont les aspects les plus évolutifs du Plan.

##### 311. Les caractères permanents

Trois fonctions ont fait la spécificité de la planification française dès l'origine : le partage d'informations solides sur des questions controversées, le dialogue avec les partenaires sociaux et la recherche de la cohérence d'un projet à moyen terme.

Le Commissariat Général du Plan est un centre *d'études et de réflexion*. Sa fonction première est d'analyser les réalités économiques et sociales du présent et d'explorer l'avenir. A cet effet, le Plan recourt à la collaboration de l'ensemble des services de l'administration et à de nombreuses institutions d'études et de recherche, publiques ou privées. Il examine notamment les questions qui font l'objet de débats et de controverses. Ce sont ces questions qu'il importe le plus d'examiner avec sérieux et qui, trop souvent, sont celles qui se traitent sur le mode anecdotique ou prophétique. L'« étude de marché généralisée »

s'y organise autour d'une réflexion collective aussi ouverte que possible. Le Plan n'a pu être réducteur d'incertitudes qu'en devenant quelque peu projecteur de lumière.

Cette fonction est particulièrement importante dans notre pays car l'esprit de synthèse dont on crédite souvent les Français appelle des vues d'ensemble. Elle permet aux agents économiques comme au Gouvernement de situer leurs actions dans une perspective à moyen terme.

Il est aussi dans le génie de notre peuple de s'interroger sur les objectifs de ses actions collectives et c'est la seconde fonction permanente du Plan que de contribuer à définir *le projet*, le parti architectural que notre société tire périodiquement de sa propre diversité.

Il n'y a pas de société rassemblée sans un système commun d'objectifs. Il appartient au Plan de les expliciter, d'accroître ainsi la cohérence des décisions de l'Etat et de corriger l'inaptitude du marché à orienter correctement les décisions des entreprises face à un avenir lointain.

Cela n'implique nullement une planification autoritaire dans laquelle l'Etat fixerait, à la place des agents économiques, les normes détaillées de leur activité : prix, salaires, production, investissements, etc. Dans la planification souple « à la française », l'Etat leur recommande des objectifs, en s'appuyant au besoin sur des moyens incitatifs et il s'impose à lui-même des normes pour l'avenir. Il le fait notamment dans le cadre de sa programmation financière, dont un bon exemple est donné par les Programmes d'action prioritaires qui ont été institués par le VII<sup>e</sup> Plan et qui seront renouvelés pour le VIII<sup>e</sup> Plan.

Toutefois, le plus important est que les orientations et les engagements qui composent le Plan ne soient pas décidés de manière unilatérale *mais éclairés par les avis de tous les responsables de la vie économique et sociale*. C'est, depuis le début, la fonction originale des Commissions du Plan que de réunir les représentants des partenaires sociaux avec ceux des administrations et les experts les plus compétents, pour chercher à expliciter les choix des Français et à dégager progressivement d'une société que divisent les idéologies un certain dénominateur commun. C'est dans cet esprit que la Constitution de 1958 a prévu que le Plan est soumis pour avis au Conseil économique et social.

### 312. L'évolution du Plan.

Ces permanences n'ont pas empêché l'institution d'évoluer, en fonction des situations et du mouvement des idées. A l'origine, le Plan français se bornait à traiter un petit nombre de secteurs de base dont le développement était considéré comme prioritaire

L'élargissement progressif de son contenu lui a fait perdre une partie de sa force. Le crédit même dont ont bénéficié les procédures de planification a eu pour rançon la montée des pressions visant à faire « inscrire au Plan » le plus grand nombre possible de projets d'équipements publics subventionnés par l'Etat, transformant du même coup ce qui aurait dû rester l'énoncé des priorités nationales ou régionales en un *catalogue* d'opérations pointillistes, dépourvu de signification claire.

Cette évolution a parfois été exaltée par diverses tendances dirigistes se référant à des conceptions plus ou moins autoritaires de la planification. Celles-ci subsistent encore jusque dans l'esprit de certains chefs d'entreprises qui viennent demander au Plan de leur dire dans quel secteur ils pourraient être durablement compétitifs, comment ils doivent orienter leurs stratégies et choisir leurs marchés.

A l'opposé, il y a une conception *stratégique* de la planification qui n'est pas sans analogie avec celle que pratiquent désormais toutes les grandes entreprises : elle a pour objet principal de tirer le meilleur parti des atouts dont dispose le pays dans un monde aléatoire, en tenant compte des stratégies possibles des partenaires.

Les tenants de la première conception affirment volontiers que l'autre n'est qu'une sorte de déplanification ; ils soulignent la différence de nature qui oppose une entreprise et une nation. Si, à l'un des extrêmes, on rêve de gérer l'économie en confectonnant des balances-matières, à l'autre, il ne resterait plus guère du Plan qu'une fresque d'idées générales. Ici, un projet sans régulation ; là, une régulation sans projet.

La planification française a heureusement toujours évité l'un et l'autre de ces excès. Ce fut l'un des mérites de M. Pierre Massé de rénover le sens du mot « stratégie » à partir de la théorie des jeux. Auparavant, le Plan était fixé « ne varietur ». La planification, désormais stratégique, consiste, comme le fait toute stratégie, à adapter son action en fonction d'une part de l'état du monde, d'autre part des stratégies d'autrui, pour atteindre l'objectif visé. C'est aujourd'hui la seule méthode pour éviter des engagements irresponsables et mieux adapter les moyens dont on dispose aux fins que l'on poursuit.

Dans tous les pays modernes, les Gouvernements disposent d'un ou plusieurs bureaux d'études économiques et sociales à vocation de synthèse ; partout, des systèmes de concertation se développent entre les partenaires sociaux et l'Administration ; partout aussi, des stratégies nationales de plus en plus explicites sont maintenant élaborées et la programmation des finances publiques se développe. La principale particularité de la France est que l'ensemble de ces fonctions sont réunies et intégrées, ce qui leur donne cohérence et clarté.

### 32. LA PLANIFICATION FRANÇAISE DANS LES ANNÉES 1980

Il s'agit maintenant, dans la ligne d'une expérience trentenaire, de renforcer le noyau dur de notre planification tout en l'adaptant pour la rendre plus sélective.

#### 321. La continuité du Plan.

Plus que jamais peut-être, depuis les premiers temps, il est aujourd'hui nécessaire de conforter le Plan dans ses fonctions centrales.

La fonction d'étude, d'analyse et de prévision globales est d'autant plus nécessaire que l'environnement est plus perturbé. En effet, dans les crépitements du quotidien, les informations que dispensent les médias sont inévitablement triées et déformées, l'ordinaire étant effacé et l'exceptionnel hypertrophié. Cela empêche de prendre une vue claire des ensembles. Il faut donc compenser ces déformations par une information dont la solidité s'appuie autant que possible sur la diversité des sources.

De plus, il est difficile pour beaucoup de comprendre la situation actuelle et les remèdes qu'elle appelle : ces remèdes risquent de déconcerter car ils présentent souvent un caractère paradoxal.

C'est, au premier chef, le cas pour le chômage. L'apparence n'est-elle pas que, pour pallier les effets de la « crise », la France devrait soutenir systématiquement celles de ses entre-

prises que menace la concurrence internationale, les empêcher de licencier leur personnel excédentaire, et *a fortiori*, de mettre fin aux processus qui les conduisent à se spécialiser toujours plus étroitement dans le cadre de la division internationale du travail ? C'est un terrible paradoxe, celui qui impose certaines mises en chômage pour limiter le chômage, certaines fermetures d'usines pour renforcer la puissance industrielle de la France.

Seule une société de communications peut fonder, en démocratie, une politique, pourtant indispensable, qui doit prendre en compte ce paradoxe. Mais à notre époque, la communication ne peut plus être à sens unique. Pour être bien appliqué, un projet doit avoir été élaboré et conçu avec ceux-là mêmes qui auront à le mettre en œuvre. C'est dire que les *procédures de concertation* qui, depuis ses débuts, ont fait l'originalité de la planification française sont aujourd'hui d'une importance particulière.

Les instances nationales de concertation qui, pour la préparation du VIII<sup>e</sup> Plan, regrouperont partenaires sociaux, fonctionnaires et experts, devront comprendre davantage de jeunes, de femmes, de provinciaux ainsi que d'usagers et de consommateurs.

### 322. La croissance ne se décrète pas.

Aux yeux de l'opinion publique, le Plan est longtemps resté symbolisé par un *taux de croissance* volontariste que le Gouvernement assignait au pays comme l'objectif central de son action économique à moyen terme. Ce taux de croissance constituait l'élément le plus saillant d'un ensemble de travaux de projection à moyen terme (cinq à sept ans) ; une projection centrale normative était entérinée par le Gouvernement et par le Parlement, qui s'engageaient par là même à mettre en œuvre, pour autant que cela dépendit d'eux, les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs ainsi fixés.

A une époque où la stabilité des comportements des producteurs comme des consommateurs était consolidée par un climat général de progrès et où le moindre développement des échanges extérieurs laissait une plus grande maîtrise des évolutions intérieures, cette technique, originale parmi les pays développés, a eu de grands mérites, notamment comme instrument pédagogique : elle a contribué à répandre au sein d'une population encore inhibée par le malthusianisme de la période antérieure l'idée neuve que la croissance était possible et que chacun avait intérêt à y contribuer. D'autre part, la projection centrale normative servait utilement de cadre de référence aux principaux investisseurs, notamment les entreprises publiques, ce qui a pu contribuer à améliorer la cohérence réciproque des projets des uns et des autres.

Mais cette technique est frappée de désuétude par les perturbations de l'ère nouvelle et les incertitudes croissantes qui en résultent.

Il devient plus difficile de prévoir le comportement d'agents économiques exposés à des mutations rapides et elles-mêmes imprévues. Et surtout, l'environnement économique international se trouve de plus en plus soumis à l'aléa, alors même que l'économie nationale en est davantage dépendante. Ainsi, devient-il impossible de prétendre enfermer l'avenir dans un schéma unique, considéré comme le plus « probable ». Les aléas auxquels un pays développé, de dimension moyenne comme le nôtre, se trouve maintenant exposé ne peuvent plus se résumer, cinq ans à l'avance, dans un ensemble unique d'informations chiffrées.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement estime qu'il n'est pas possible de s'engager sur une projection centrale qui constituerait le fondement quantitatif du VIII<sup>e</sup> Plan. De plus, demander au Parlement de consacrer une telle projection par son vote, ce serait faire fi de l'imprévisible et laisser croire que l'avenir peut être fixé à l'avance.

Cela ne signifie évidemment pas que la politique économique doive désormais être conduite au jour le jour. A fortiori, cet ajustement de la planification française aux nouvelles réalités n'est-il pas une abdication : il aura pour contrepartie la préparation et la mise en œuvre de programmes précis destinés à surmonter les difficultés prévues ou imprévues.

En outre, la première condition pour que la France tire parti de ses chances est qu'elle acquière cette vertu des peuples qui bâtissent leur avenir : l'obsession du futur. C'est pourquoi il est essentiel que les travaux d'analyse et de prévision globales et sectorielles se développent et se multiplient, dans l'administration et en dehors d'elle, conformément à ce que prévoit le rapport sur l'adaptation du VII<sup>e</sup> Plan. Ces travaux prendront désormais la forme de scénarios, c'est-à-dire que les résultats auxquels ils conduisent seront présentés comme dépendants d'un corps d'hypothèses soigneusement explicité.

D'autre part, il est conforme à la nouvelle conception de la planification que le dispositif du VIII<sup>e</sup> Plan, comme celui du VII<sup>e</sup>, soit conçu de manière à pouvoir être adapté à la suite d'un réexamen à mi-parcours.

L'impossibilité d'établir une projection centrale normative ne doit pas priver les agents économiques, et notamment les administrations et les entreprises publiques, d'instruments de travail utiles dont ils ont besoin, en particulier pour la définition de leurs programmes d'investissement. Des indications seront préparées, en liaison avec les intéressés, afin de préserver la cohérence des décisions appelées à s'appuyer sur des variables macro-économiques. Ces indications viseront, en particulier, à expliciter comment les décisions micro-économiques : scénarios alternatifs élaborés à l'occasion de la préparation du Plan et projections glissantes détaillées par branche qui, conformément au VII<sup>e</sup> Plan, seront prochainement disponibles.

Ce ne serait pas prendre au sérieux le Plan que lui demander, dans les circonstances actuelles, de décréter plusieurs années à l'avance un taux de croissance. Mais sa première fonction n'en consiste pas moins, comme le fait le présent rapport, à éclairer les perspectives, analyser les difficultés qu'elles font ressortir et définir les moyens à mettre en œuvre pour réaliser, en dépit des aléas, un petit nombre d'objectifs jugés prioritaires.

### 323. La sélectivité du Plan.

Le caractère « stratégique » de la planification doit être renforcé par la prise en compte des tendances à long terme de l'évolution du monde et de la société.

Ce n'est, en effet, qu'en prenant suffisamment de recul que l'on peut s'affranchir du risque de ne voir l'avenir qu'à travers une extrapolation pure et simple des tendances présentes. Même à moyen terme, beaucoup de transformations apparaissent impensables. Il convient donc de ne pas hésiter, pour certaines questions essentielles — l'énergie, la démographie, la recherche technologique, l'aménagement du territoire, par exemple — à porter la réflexion plusieurs décennies en avant, même s'il faut beaucoup de prudence dans les conclusions que l'on peut en tirer.

En outre, le volontarisme du Plan s'affirme par son caractère plus sélectif : le Plan gagne en intensité ce qu'il perd en exhaustivité. Planifier, c'est renoncer à certains objectifs pour en atteindre d'autres. Il ne s'agit pas d'énumérer des désirs, d'additionner des souhaits, mais d'établir un minimum d'harmonie dans le couple indissociable des besoins et des moyens.

Le VIII<sup>e</sup> Plan ne sera donc pas une collection de rêves. Il se concentrera sur les grandes priorités qui sont les plus déterminantes pour l'avenir à moyen terme du pays et qui constituent les six options définies dans la troisième partie du présent rapport. Il contiendra des engagements publics précis.

Ainsi, le temps n'est plus où l'« inscription au Plan » était une incitation à dépenser, souvent fondée sur des subventions sectorielles. Le Plan doit devenir dans tous les domaines une incitation à mieux utiliser les moyens disponibles, et non pas un autre grand livre de la dette publique. En conséquence, une fonction nouvelle d'évaluation lui sera confiée, afin d'écartier les projets sans réalisme et de faciliter l'arbitrage entre les divers souhaitables.

Enfin, dans un Etat qui doit assumer des fonctions de plus en plus complexes et lourdes de conséquences, il doit exister un organisme dégagé des responsabilités de la gestion quotidienne et capable, par là même, d'aider les ministères et les entreprises publiques à situer leur action dans une optique pluriannuelle. A cet égard, les méthodes actuelles d'élaboration des politiques publiques à caractère structurel seront aménagées afin de mieux prendre en compte les effets à long terme des décisions prises.

## DEUXIEME PARTIE

### LA STRATEGIE A MOYEN TERME : UNE CROISSANCE EQUILIBREE POUR L'EMPLOI

#### I. — Le troisième défi pour l'économie française.

L'économie française en est à son troisième grand défi depuis la Seconde Guerre mondiale.

Le premier fut celui de la reconstruction du pays à partir de 1946 ; le second, celui de l'entrée dans le Marché commun européen depuis 1958. L'un et l'autre ont été surmontés grâce à des politiques économiques semblables par deux traits essentiels : chacune était fondée sur des réalités nouvelles et donc difficiles à reconnaître ; leur succès n'a pu être obtenu qu'à force d'obstination.

En 1946, la moitié de la France était paralysée par les destructions de la guerre. Des millions de familles avaient perdu leur toit. La reconstruction apparaissait donc à l'opinion quasi unanime comme la grande priorité nationale.

Si la politique économique avait alors tenté de donner suite à cette revendication apparemment évidente, il aurait bientôt fallu constater que tout manquait pour la reconstruction, à commencer par le ciment.

Vint alors Jean Monet. Il osa dire, précisément, que les Français devaient prendre patience avant de retrouver leur logement. Il montra que, pour avoir du ciment, il fallait du charbon ; que pour transporter le charbon, il fallait des chemins de fer. Il sut convaincre les Français que le meilleur moyen de hâter la reconstruction du pays consistait à commencer par faire tout autre chose que cette reconstruction elle-même.

Dix ans plus tard, celle-ci était pratiquement achevée et largement citée en exemple à travers le monde.

Le second défi fut celui de l'ouverture de nos frontières dans le cadre du Marché commun.

L'esprit doit aujourd'hui faire effort pour mesurer ce qu'une telle idée pouvait avoir d'incongru pour le peuple héritier de l'une des plus longues traditions protectionnistes qui soient en Europe, un peuple encore fatigué par la guerre et conditionné par le malthusianisme des années trente. Il ne fallut rien de moins que dix années de réflexion, sur l'analyse économique, des esprits les plus lucides, dix autres années de transition après l'entrée en vigueur du Traité de Rome et surtout l'engagement du général de Gaulle lui-même pour convaincre le pays que l'industrie française serait capable d'affronter la concurrence internationale.

Dès la fin des années soixante, le pari était gagné.

Le troisième défi auquel nous avons à faire face depuis 1973 et pour la fin de ce siècle est d'une ampleur au moins comparable aux deux précédents.

En effet, c'est à un changement de monde que nous assistons. Ce changement nous place devant un dilemme implacable : voulons-nous continuer à progresser, à vivre mieux ? Si oui, nous devons changer aussi. Et d'abord notre regard. Car nous sommes habitués à voir le monde à partir de la France et, en quelque sorte, les autres par référence à nous-mêmes. Or, jour après jour, notre vie quotidienne dépendra davantage d'événements qui se dérouleront à l'autre bout de la planète.

Pour assurer à la France un avenir de progrès, il faut, en 1979 comme en 1958 et en 1946, commencer par analyser lucidement la situation et fonder obstinément sur cette analyse notre stratégie de croissance pour l'emploi.

## 11. LE DÉSORDRE DE L'ÉCONOMIE MONDIALE DES ANNÉES 1970

Sur la ligne d'évolution à long terme esquissée ci-dessus, l'économie mondiale ne se remet que lentement et partiellement des désordres qui l'ont ébranlée depuis le début des années 1970 : instabilité monétaire, tensions inflationnistes, augmentation massive des prix du pétrole et de certaines matières premières, bouleversement des données de la concurrence internationale. Chacun de ces facteurs contribue à expliquer la situation à laquelle nous devons faire face.

*L'abondance des liquidités internationales* a contribué à déclencher à travers l'économie mondiale, entre 1970 et 1974, une vague d'inflation sans précédent. L'accélération des prix a provoqué des « surchauffes » d'autant plus graves qu'elles n'étaient que tardivement perçues.

*Le dérèglement du système monétaire international* est clairement apparu au début des années soixante-dix ; le rôle de monnaie pivot que jouait le dollar depuis les accords de Bretton Woods (1944), dans un système de changes fixes, s'est trouvé remis en cause. L'abandon par nombre de pays des disciplines fondamentales qu'appelle le fonctionnement d'un système monétaire et l'excès manifeste de liquidités internationales ont abouti à un régime de changes flottants. Ce régime permet, certes, des ajustements des balances des paiements mais il comporte aussi des dangers d'évolutions cumulatives qui perturbent parfois gravement les anticipations des agents économiques : l'incertitude des taux de change est décourageante pour l'esprit d'entreprise et d'investissement.

*La hausse massive du prix du pétrole* intervenue à la fin de l'année 1973, accompagnée d'une forte poussée des prix de nombre de matières premières, a entraîné un prélèvement important sur le revenu des pays importateurs. Ce prélèvement — comparable à un impôt que les Français payeraient à des pays étrangers — a exercé dans ces pays un effet déflationniste brutal aggravant le désordre monétaire international et tendant à réduire la demande intérieure et le pouvoir d'achat.

Enfin, *la nouvelle géopolitique* se caractérise — on l'a dit — par l'émergence de nouveaux pays concurrents qui bénéficient de la mobilité des capitaux, de la technologie et du savoir-faire et qui sont souvent mieux dotés que nombre de pays industriels avancés en ressources naturelles et en main-d'œuvre à faible coût.

Ainsi se conjuguent les quatre principaux facteurs qui expliquent les difficultés auxquelles se heurtent, comme nous, nombre de pays du monde occidental. La rupture brutale, que marque la hausse du prix du pétrole fin 1973, ne doit pas masquer un ensemble de mutations profondes et irréversibles, face auxquelles un pays de taille moyenne comme la France est contraint à s'adapter, de manière offensive et dynamique.

## 12. LA SITUATION DE L'EMPLOI

Les Français sont inquiets pour l'emploi. Le ralentissement de l'économie mondiale, le renforcement de la concurrence internationale et la restructuration de l'appareil productif qu'elle entraîne rendent, en effet, inévitable, en France comme ailleurs, un sous-emploi important qui touche inégalement les régions, les secteurs et les diverses catégories de travailleurs.

## 121. Les causes du chômage.

### 1211. Croissance démographique et croissance économique.

Le ralentissement de la croissance française, conséquence directe du ralentissement mondial, est la première cause du sous-emploi. Mais le retour à une expansion soutenue n'est possible que si la compétitivité des entreprises françaises se renforce. Il ne peut dès lors être question de ralentir les progrès de la productivité pour gagner des emplois. Le gain immédiat qui pourrait en résulter serait une brève rémission bien vite annulée par des pertes de débouchés.

La décélération de la croissance a donc conduit à une réduction du nombre des créations d'emploi : le nombre d'emplois a augmenté en moyenne de 42 000 personnes par an entre janvier 1975 et janvier 1979 contre 150 000 entre 1962 et 1975. Or ce phénomène se produit précisément au moment où la croissance de ressources en main-d'œuvre est, pour des raisons démographiques, nettement plus forte qu'auparavant (cf. graphique n° 5 et tableau n° 2).

Il y a une vingtaine d'années, entre 1954 et 1962, 20 000 emplois de plus par an auraient suffi pour équilibrer la croissance de la population en âge de travailler, en supposant que les taux d'activité soient restés stables. Aujourd'hui, il en faudrait 195 000 pour compenser l'évolution démographique.

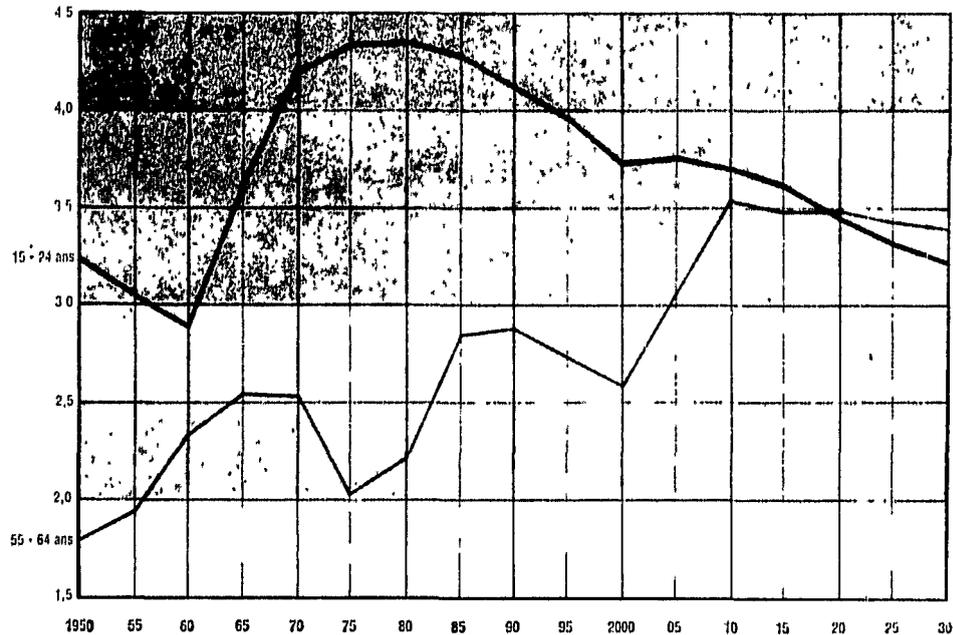
Depuis vingt ans, la composition de la population active s'est beaucoup modifiée, comme le montre le tableau n° 2. Entre 1962 et 1975, la croissance purement démographique de la population en âge de travailler a été exactement compensée par une double réduction de la durée de la vie active tenant à l'allongement de la scolarité, d'une part, à l'abaissement de l'âge effectif de la retraite, d'autre part ; ainsi les besoins de main-d'œuvre n'ont pu être satisfaits pendant cette période que grâce à l'augmentation de l'activité des femmes et au recours à l'immigration. Aujourd'hui, la participation décroissante des plus jeunes et des plus âgés à la vie active ne suffit plus à équilibrer la progression démographique, tandis que se poursuit l'augmentation du taux d'activité féminine. Dès lors l'écart s'accroît entre offres et demandes d'emplois.

### 1212. Les conséquences de la restructuration.

Ce décalage n'est pourtant pas la seule explication du nombre des demandes d'emploi. La preuve en est que dans la période de forte expansion qui a précédé la rupture de 1974, la croissance forte de l'emploi n'avait pu empêcher une augmentation concomitante du nombre des demandeurs d'emplois. Les mouvements de restructuration nécessaires en permanence dans toute économie dynamique et plus que jamais indispensables aujourd'hui se traduisent par des renouvellements de main-d'œuvre ; il en résulte des interruptions d'activité professionnelle que l'intensité des bouleversements économiques contribue à multiplier. C'est ainsi que les réductions d'effectifs dans certaines zones géographiques ne peuvent être immédiatement compensées par des créations d'emploi ; les qualifications requises par de nouvelles industries ne sont pas celles de travailleurs des entreprises en difficulté ; de nouvelles implantations, notamment dans le secteur tertiaire, peuvent se traduire par un appel à des personnes jusque là inactives alors que des chômeurs restent sans travail.

## graphique n°5 Evolution des classes d'âge 15-24 ans et 55-64 ans en France de 1950 à 2030 .

Millions  
d'effectifs  
masculins



Année	15 - 24 ans / 1 an
1950	1,82
55	1,56
60	1,23
65	1,40
70	1,64
75	2,12
80	1,94
85	1,52
90	1,50
95	1,45
2000	1,44
05	1,22
10	1,05
15	1,03
20	0,99
25	0,96
30	0,95

Source: J.-C. CHESNAIS  
I.N.E.D.

TABLEAU N° 2

*Evolution annuelle moyenne de la population active  
entre 1962 et 1975 et prévisions pour 1975-1985.*

Evolution des effectifs en milliers.

	EVOLUTION DES EFFECTIFS (en milliers).			
	1954-1962.	1962-1968.	1968-1975.	Projection avec l'hypothèse d'un solde migratoire nul. 1975-1985.
<b>Evolution démographique .....</b>	+ 20	+ 132	+ 156	+ 195
<b>Immigration et rapatriés.</b>	+ 66	+ 136	+ 72	0
<b>Effets des variations des taux d'activité :</b>				
<b>Des jeunes et des   personnes âgées :</b>				
hommes .....	(- 38)	(- 101)	(- 103)	(- 52)
femmes .....	(- 12)	(- 47)	(- 47)	(+ 8)
<b>Des adultes de 25 à   55 ans :</b>				
hommes .....	(- 3)	(- 5)	(+ 2)	(- 1)
femmes .....	(- 3)	(+ 25)	(+ 114)	(+ 85)
<b>Ensemble .....</b>	- 56	- 128	- 34	+ 50
<b>Population active totale.</b>	+ 30	+ 140	+ 194	+ 245
<b>dont contingent .....</b>	+ 30	- 60	+ 4	»
<b>Population active hors contingent .....</b>	0	+ 200	+ 190	»

(Sources : I. N. S. E. E., C. G. P.)

L'Agence nationale pour l'emploi a enregistré, en 1973, 3 millions de nouvelles demandes d'emploi ; 28 millions ont été satisfaites ou annulées. C'est dire que l'augmentation des demandes d'emploi non satisfaites entre le début et la fin de 1978 est le solde de flux très considérables qui reflètent l'intensité des mouvements de restructuration et qui expliquent l'importance qu'il convient d'accorder au bon fonctionnement du marché du travail, aux conditions de réalisation des conversions et à la mobilité des hommes et des emplois.

#### 1213. Le chômage d'incohérence.

Comme le soulignait le VII<sup>e</sup> Plan, il existe un risque de décalage croissant entre les caractéristiques des postes de travail (leur degré de qualification, leur niveau de responsabilités, les conditions de travail, ...) et les aspirations des Français qui ont atteint, grâce notamment à la démocratisation de l'enseignement, un niveau culturel élevé et ont, pour beaucoup d'entre eux, un comportement plus exigeant à l'égard des conditions de travail. En outre la population au travail a changé depuis trente ans : beaucoup plus de femmes, un âge moyen plus jeune. Le système scolaire et universitaire et l'appareil productif demeurent trop souvent deux mondes qui s'ignorent, ce qui rend difficile l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Enfin, les conditions auxquelles sont encore souvent astreints les travailleurs manuels, notamment ceux qui exercent les tâches les plus répétitives de l'industrie, détournent bon nombre de jeunes de la vie en usine. On ne résoudra le problème de l'emploi de façon durable qu'en résorbant progressivement ces incohérences.

#### 122. La diversité du chômage.

Les autres pays industriels souffrent des mêmes difficultés que la France. En 1978, le taux de chômage était de 5,2 p. 100 en France, de 4 p. 100 en Allemagne, de 5,8 p. 100 en Grande-Bretagne et de 6,8 p. 100 en Italie. En 1974 les mêmes taux étaient respectivement de 2,7, 1,5, 2,9, 3,1.

Selon l'Office statistique des Communautés européennes, les jeunes sont partout les plus touchés : en moyenne, 41 p. 100 des demandeurs d'emploi ont moins de vingt-cinq ans dans l'Europe des Neuf ; 54 p. 100 de l'ensemble sont des femmes. Partout les diverses causes de chômage se cumulent pour aboutir à des résultats similaires. Partout, la durée moyenne du chômage augmente.

Ces moyennes couvrent évidemment des situations personnelles très variées. Les moins touchés en apparence par le sous-emploi sont les travailleurs âgés, mais ils se trouvent, lorsqu'ils perdent leur emploi, exclus de toute activité salariée, qu'ils soient en chômage ou en préretraite. Les jeunes sont dans une situation inverse. Les périodes de chômage sont brèves et le risque pour beaucoup d'entre eux ne réside pas tant dans l'exclusion que dans la difficulté de trouver une insertion durable. Les conséquences financières sont très diverses suivant les personnes concernées et dans de nombreux cas elles tirent moins à conséquence que l'absence de perspectives, particulièrement ressentie par les jeunes, ou le sentiment d'exclusion.

Lorsque les difficultés économiques d'une entreprise, d'une industrie ou d'une zone géographique obligent à des licenciements, la collectivité doit intervenir pour aider les personnes touchées. C'est dans cet esprit que l'Etat et les partenaires sociaux ont mis au point et amélioré les régimes d'indemnisation du chômage. Quelle que soit sa diversité, le chômage représente un gaspillage.

Il pèse sur les ressources du pays : il coûte cher aux entreprises et à la collectivité, au titre de l'indemnisation et des pertes de recettes publiques qu'il entraîne. Il suscite chez les salariés des comportements de défense de l'emploi qui risquent d'accroître les rigidités au moment même où plus de souplesse est nécessaire dans la gestion des entreprises. Il établit, entre ceux qui bénéficient, en droit ou en fait, de la sécurité de l'emploi et ceux qui sont exposés aux risques de l'instabilité et du licenciement, une inégalité majeure.

### 123. *Les difficultés du redressement.*

Il n'existe pas de remède miracle en matière d'emploi, hors d'une croissance soutenue et équilibrée, fondée sur des entreprises compétitives et dynamiques, et accompagnée d'actions spécifiques vigoureuses pour l'emploi. Les solutions de court terme sont, en effet, de fausses solutions.

Ce n'est pas en réduisant la productivité que la France résoudra le problème du chômage. Ce n'est pas non plus en créant dans les services publics des emplois dont le coût viendrait accroître le déficit des finances publiques. Ce n'est pas davantage en augmentant les charges improductives des entreprises. Toutes ces prétendues solutions de court terme pourraient faire illusion un temps. Mais on s'apercevrait rapidement qu'elles ont en réalité aggravé les difficultés. La reconquête durable de l'emploi doit se fonder au premier chef sur le nombre et l'importance de nos entreprises compétitives.

La même observation peut être faite au sujet d'une relance globale et massive. Dans un pays qui n'a pas encore extirpé les racines de l'inflation et dont l'assainissement n'est pas achevé, une telle relance serait bien vite suivie de déséquilibres qui rendraient inévitables des mesures d'autant plus douloureuses que l'illusion aurait sévi plus longtemps. Or rien n'est pire pour l'emploi qu'une croissance irrégulière, dont les soubresauts multiplieraient les causes du chômage.

Le niveau actuel de la population disponible à la recherche d'un emploi, l'arrivée de générations nombreuses sur le marché du travail et le retour nécessairement progressif à des rythmes de croissance compatibles avec les ressources de main-d'œuvre impliquent néanmoins que des politiques soient menées pour mieux adapter, en nombre et en qualité, la demande et l'offre de travail, de façon à abaisser le niveau du chômage.

La recherche des moyens propres à redresser la situation de l'emploi passe par l'examen d'autres questions. En particulier, un débat s'est ouvert dans de nombreux pays industriels sur la durée du travail : une réduction de celle-ci est-elle l'une des voies possibles d'amélioration de l'emploi ?

Ce rapport abordera ces différents problèmes, mais l'aspect le plus essentiel de la politique de l'emploi ne peut être que la remise en ordre de l'économie française.

## 13. LA REMISE EN ORDRE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

### 131. *Les données de départ.*

Les mutations du monde ont eu des conséquences très comparables dans la plupart des pays développés : inadaptation soudaine de l'appareil productif liée aux bouleversements dans la structure des coûts ; déséquilibres des paiements extérieurs dus au poids de la facture pétrolière ; inflation accrue due à la hausse des coûts ; dégradation de l'emploi dont on a analysé ci-dessus les principales causes.

La France était particulièrement exposée. Elle a été davantage marquée par une longue tradition protectionniste et, surtout, sa dépendance énergétique est des plus fortes. En outre, les Français étaient habitués, on l'a dit, à un rythme de croissance particulièrement vif qui facilitait toute chose. Il eût été imprudent de ne pas tenir compte des fragilités de notre société.

Lors de l'entrée en application du VII<sup>e</sup> Plan, notre balance commerciale enregistrait un déficit de près de 39 milliards de francs, l'équivalent de 3,5 points du produit intérieur brut ou, pour prendre une autre image, une somme comparable à l'accroissement de la consommation des Français pendant cette même année. La vigoureuse « reprise » qui s'était manifestée jusqu'à la mi-1976 avait eu un effet très défavorable sur notre commerce extérieur : à prix constants, les importations avaient crû de 19,6 p. 100 contre 9,7 p. 100 pour les exportations.

Pour l'ensemble des deux années 1974 et 1975, le revenu disponible réel des ménages a crû de 7,9 p. 100 alors que le produit intérieur brut marchand n'a augmenté que de 2,9 p. 100 en volume. Par ailleurs, le rapport entre l'épargne brute et la valeur ajoutée brute des sociétés et quasi-sociétés non agricoles est passé de 13,8 p. 100 en 1973 à 11,1 p. 100 en 1974 et à 10,6 p. 100 en 1975. La France vivait donc au-dessus de ses moyens.

### 132. L'évolution au cours du VII<sup>e</sup> Plan.

Malgré ces handicaps de départ, chacun peut constater aujourd'hui que, grâce à la politique mise en œuvre, la France a traversé ce qu'on appelle « la crise », certes non sans blessures, mais dans des conditions moins défavorables que nombre d'autres pays comparables.

Notre croissance a été maintenue. Elle a même dépassé légèrement la moyenne atteinte par nos partenaires européens.

TABLEAU N° 3

Croissance comparée du produit intérieur brut en volume :  
France, C. E. E. et O. C. D. E.

	1974	1975	1976	1977	1978 (1)
France .....	+ 2,8	+ 0,3	+ 4,6	+ 2,9	+ 3,2
C. E. E. ....	+ 1,7	- 1,6	+ 4,7	+ 2,2	+ 2,5
O. C. D. E. ....	+ 0,3	- 0,6	+ 5,2	+ 3,4	+ 3,5

(Sources : comptes de la nation 1977 ; comptes prévisionnels de la nation pour 1978 et 1979 et perspectives économiques de l'O. C. D. E.)

(1) Estimations.

Le pouvoir d'achat a continué de progresser régulièrement, à un rythme toutefois plus modéré en 1977 et 1978 (cf. graphique n° 6). Le déficit des finances publiques a été contenu dans des limites raisonnables. Le tableau n° 4 montre que, pour le déficit global des administrations publiques, la France se situe nettement en deçà de la moyenne tolérée par nos partenaires.

TABLEAU N° 4

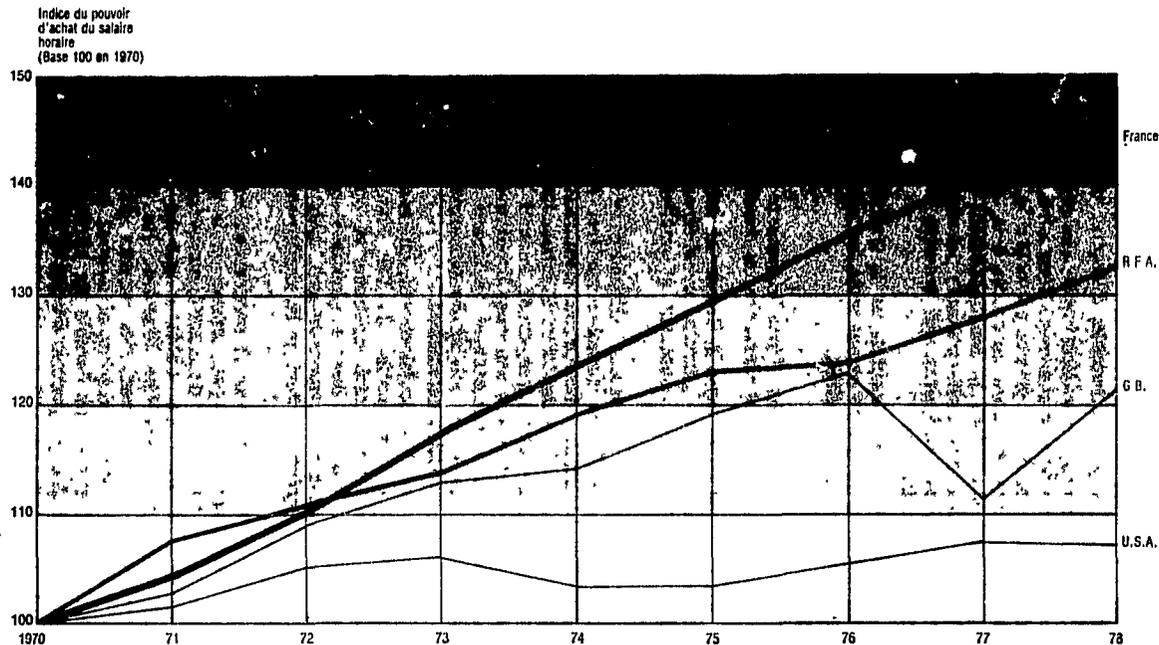
*Besoin de financement des administrations publiques  
rapporté au produit national brut (en pourcentage).*

	1975	1976	1977	1978
Etats-Unis .....	4,2	2,1	1,1	0,2
Japon .....	2,7	3,7	4,8	6,1
Allemagne .....	5,7	3,6	2,5	3
France .....	2,2	0,4	1,3	1,9
Royaume-Uni .....	4,8	5	3,2	4
Canada .....	3	2,3	3,1	4,3
Italie .....	14,6	9,9	9,8	12,6
Ensemble des pays ci-dessus .....	4,4	2,9	2,5	2,6

Source : C. C. D. E.

**graphique n°6**

**Indice du pouvoir d'achat du salaire horaire.\***



\*Taux du salaire horaire pour : France, R.F.A., Grando Bretagno - gain horaire pour : U.S.A.

Source : Franco : compte de la nation, autres pays : O.C.D.E.

L'équilibre de notre commerce extérieur, gravement perturbé en 1974, a été rétabli en dix-huit mois grâce à un effort sans précédent. De leur côté les transactions courantes sont passées de 16 milliards de francs de déficit en 1977 à un excédent de plus de 18 milliards de francs en 1978. Corrélativement, pendant la seule année 1978, les avoirs officiels de change nets ont augmenté de plus de 14 milliards de francs et le franc n'a cessé, dans la période récente, d'inspirer une confiance accrue.

Les conditions d'une *décélération des prix* sont réunies. Plusieurs mesures d'assainissement nécessaires à moyen terme ont été prises depuis le printemps 1978 : la libération des prix industriels, qui constitue un succès à la mesure des mutations qu'elle introduit dans le fonctionnement de notre économie ; le relèvement des tarifs publics ; la réduction des montants compensatoires monétaires, qui entraîne des hausses des prix agricoles intérieurs.

L'ensemble de ces résultats est le fruit de la politique active d'assainissement menée depuis trois ans et dont il faut rappeler la logique et les finalités.

### 133. *L'assainissement : un préalable nécessaire au développement.*

La politique qu'applique le Gouvernement depuis près de trois ans est une politique globale et cohérente dont les diverses composantes doivent concourir à améliorer la situation de l'emploi.

Trois objectifs s'imposent : défendre le franc et parvenir à un équilibre extérieur durable ; modérer les coûts de production, en particulier l'évolution nominale des rémunérations pour préserver la compétitivité internationale de nos entreprises, rétablir leurs marges et réduire l'inflation ; adapter l'appareil productif aux nouvelles conditions du monde par une politique de la concurrence et de liberté des prix industriels, tout en soutenant les actions de modernisation et de restructuration industrielles nécessaires.

Il s'agit bien d'un assainissement, qui consiste, comme le précise le rapport d'adaptation du VII<sup>e</sup> Plan, à consolider notre économie par une action continue et opiniâtre en refusant les mirages d'une « relance globale » qui, certes, pourrait réduire le chômage temporairement, mais en aggravant l'inflation, le déséquilibre extérieur et, finalement, le chômage à plus long terme.

La volonté de contenir la progression nominale des rémunérations ne correspond pas, comme on le prétend parfois, à la poursuite d'un objectif d'austérité, considéré comme souhaitable. Il s'agit, au contraire, d'obtenir que les agents économiques sortent d'un nominalisme illusoire : les hausses abusives de rémunérations engendrent des hausses de prix qui dégradent en retour le pouvoir d'achat et nuisent à notre compétitivité. Seul un ralentissement durable de l'inflation peut conduire à une amélioration du pouvoir d'achat à l'intérieur et au renforcement de nos positions sur les marchés internationaux.

L'assainissement en cours n'est pas non plus une politique de déflation qui reposerait sur une volonté de diminuer la demande intérieure : la politique qu'a suivie le Gouvernement n'est accompagnée d'un soutien constant et actif de l'économie, afin d'éviter les conséquences brutales qu'aurait eues sur notre économie, et en particulier sur l'emploi, le recours à des méthodes déflationnistes.

L'assainissement de l'économie française est donc un préalable à une croissance élevée et régulière au cours du VIII<sup>e</sup> Plan.

## II. — Une croissance aussi élevée et régulière que possible.

La croissance ne se décrète pas. Elle se décrète d'autant moins que la France a fait, en 1958, le choix de l'ouverture internationale. Depuis cette date, la croissance de l'économie française ne peut plus s'apprécier indépendamment de l'évolution de son environnement. A l'intérieur des limites strictes qu'imposent la préservation des grands équilibres et la lutte contre l'inflation, le Gouvernement doit néanmoins mettre en œuvre toutes les mesures propres à assurer une *croissance aussi élevée que possible*.

La croissance doit être *régulière*. Les pays qui ont tenté de relancer l'économie par des mesures brutales ont dû, peu après, mettre en œuvre des politiques déflationnistes tout aussi brutales, en sorte que le remède apparaît pire que le mal.

Ainsi, l'objectif que s'assigne le Gouvernement est bien celui de la recherche de la croissance la plus élevée possible. Il ne s'agit pas, en effet, de forcer la croissance à court terme au-delà de ce que le respect des équilibres indispensables autorise, mais de créer, par un assainissement continu de l'économie, les fondements d'une croissance soutenue et régulière. Cette stratégie est le chemin le plus sûr vers l'amélioration durable et en profondeur de la situation de l'emploi.

C'est donc sur la base de la politique d'assainissement poursuivie par le Gouvernement que doivent être examinées les perspectives de croissance pour le VIII<sup>e</sup> Plan. Les résultats déjà obtenus sont encourageants mais encore fragiles. Ce n'est que progressivement et par un effort prolongé que la consolidation sera affermie, rendant possible une croissance plus soutenue à moyen terme.

Etant donné l'ampleur des moyens dont il dispose, le Gouvernement joue un rôle important dans la régulation de la demande globale : régler trop haut la demande risquerait de mettre hors de portée, et pour longtemps, les objectifs de désinflation, de maintien des grands équilibres et de restauration de l'emploi ; contenir la demande à un niveau trop faible risquerait, à l'inverse, de compromettre les adaptations qu'une croissance plus élevée contribuerait à favoriser et d'entraîner des coûts sociaux inacceptables.

Contrairement à une idée répandue, ce n'est pas d'une analyse de court terme qu'il s'agit ici, mais d'un problème de moyen terme : seul en effet le succès de la politique de désinflation et de rétablissement des grands équilibres rend possible et efficace un soutien actif de l'économie.

Ce dernier doit prendre en compte les trois composantes principales de la demande globale : consommation, investissement et exportation.

### 21. LA CONSOMMATION

La consommation des ménages a continué de croître à un rythme appréciable durant les années récentes :

*Taux de croissance de la consommation des ménages en volume (en pourcentage).*

(Source : Comptes de la Nation.)

1971 .....	6,2	1975 .....	3,1
1972 .....	6	1976 .....	5,2
1973 .....	5	1977 .....	2,5
1974 .....	3,4	1978 .....	3,6

Deux éléments principaux ont apporté un soutien actif à la consommation : une croissance forte des transferts sociaux (+ 7,9 p. 100 par an en volume entre 1971 et 1978) ; la poursuite d'une revalorisation continue du salaire minimum interprofessionnel de croissance (S. M. I. C.) par rapport à l'ensemble des revenus salariaux.

Pour l'avenir, le succès de la politique d'assainissement est lui-même porteur d'une demande plus active des biens de consommation. En effet, le pouvoir d'achat des ménages se trouvera durablement restauré à mesure que la désinflation se confirmera, grâce à une hausse des prix plus modérée. De même, la valeur réelle des encaisses détenues par les particuliers sera jugée plus forte, incitant à une orientation des avoirs liquides vers des dépenses nouvelles de biens et services.

## 22. L'INVESTISSEMENT

L'investissement peut s'analyser suivant les diverses catégories de maîtres d'œuvre : l'investissement productif est le fait des entreprises privées et des grandes entreprises nationales (G. E. N.) ; les investissements collectifs sont effectués par l'Etat et les collectivités locales. Du point de vue des moyens de financement mis en œuvre, il est à noter que le départ entre investissements privés et investissements publics est moins strict qu'il n'y peut paraître à première vue : pour nombre de projets d'intérêt national, l'Etat apporte souvent un concours direct important, qui vient appuyer l'initiative privée.

L'effort d'investissement productif des entreprises privées doit être intensifié au cours du VIII<sup>e</sup> Plan. C'est la condition nécessaire du dynamisme et de la compétitivité d'une industrie appelée à s'adapter aux nouvelles conditions du monde. La restauration durable de marges d'autofinancement suffisantes est une condition nécessaire d'un investissement dynamique. Pour soutenir l'initiative privée, l'Etat apportera aux entreprises un concours actif en vue d'accompagner leur effort de recherche et de développement, de contribuer à la diffusion des progrès technologiques et de poursuivre l'effort d'adaptation à l'énergie chère. De telles dispositions seront élaborées dans le cadre des trois premières options retenues pour le VIII<sup>e</sup> Plan décrites dans la troisième partie du présent rapport.

Le rôle moteur des investissements des grandes entreprises nationales au cours du VII<sup>e</sup> Plan (+ 10,4 p. 100 par an en volume) (cf. graphique n° 7) risque de s'atténuer au cours du VIII<sup>e</sup> Plan. A mesure que l'objectif est atteint, l'effort d'équipement téléphonique est appelé à se ralentir et la croissance des équipements électronucléaires aura pratiquement atteint, au cours de la période 1981-1985, son régime de croisière. En tout état de cause, il y aura donc lieu d'examiner l'opportunité de proposer des programmes nouveaux, susceptibles de prendre le relais des précédents en tant que composante de la demande globale. Ces programmes seront élaborés en tenant compte de la nécessité de ne pas porter préjudice à une saine gestion des entreprises publiques et dans le respect des capacités de financement du pays.

La contribution que les équipements collectifs pourront apporter à la croissance sera d'autant plus marquée que la situation des finances publiques aura été redressée, grâce notamment à un redéploiement des dépenses.

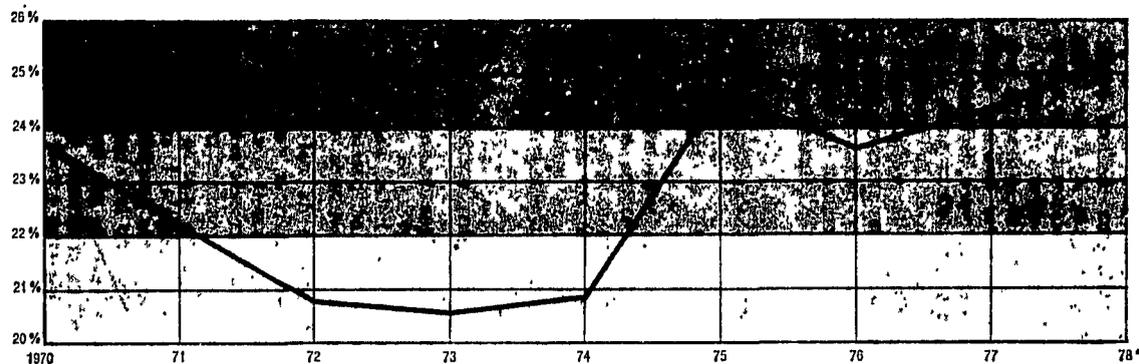
## 23. L'EXPORTATION

Dans la mesure où la politique d'assainissement aura renforcé la compétitivité de notre économie, nous pourrions en tirer parti grâce à une politique offensive de l'exportation. Les performances extérieures sont la sanction et la mesure de la compétitivité.

L'exportation ne peut plus être le fait d'un nombre restreint d'entreprises. Toute entreprise dynamique, soucieuse de son avenir et de son expansion, doit et devra de plus en plus fonder sa stratégie sur une analyse des marchés mondiaux.

**graphique n° 7**

**Part de la Formation Brute de Capital Fixe (F.B.C.F.)  
assurée par les Administrations Publiques  
et les grandes entreprises nationales (en %).**



	1970	71	72	73	74	75	76	77	78 *
FBCF (APU + GEN)	23,72	22,20	20,80	20,59	20,82	24,68	23,60	24,38	25,34
FBCF totale									

Source : comptes de la nation.

\* Provisoire

Les pays qui se sont le mieux adaptés à la nouvelle géographie économique du monde sont d'ailleurs ceux qui ont le mieux su spécialiser leurs industries exportatrices en fonction de leur capacité propre d'une part, de la demande mondiale d'autre part.

En conséquence, les travaux du VIII<sup>e</sup> Plan devront exprimer une ambition : celle d'un meilleur équilibre de nos échanges avec les pays développés et d'une implantation accrue dans les pays en voie de croissance rapide. Cet objectif exige aussi le renforcement de la présence française à l'étranger, tant celle des firmes, par leurs investissements commerciaux et parfois industriels, que celle des hommes. L'effectif des travailleurs français à l'étranger dépasse déjà 400 000 personnes. Le développement de nos exportations passe de plus en plus par celui des biens d'équipement et du transfert des technologies. Il faut donc accompagner le redéploiement industriel d'un redéploiement humain vers les zones où nous avons les plus grandes chances d'accroître nos parts de marché. Les travaux du VIII<sup>e</sup> Plan devront examiner les problèmes de la situation des Français travaillant à l'étranger.

### III. — Les conditions globales d'une croissance non inflationniste.

Une croissance élevée et régulière est possible pour le VII<sup>e</sup> Plan. Pour être saine et ne pas remettre en cause ce qui est aujourd'hui acquis, cette croissance doit être compatible avec l'équilibre des échanges extérieurs, une monnaie forte, la maîtrise des finances de la nation et un partage des revenus plus équitable et adapté aux exigences d'une croissance dynamique. Ces conditions, de caractère global, correspondent à ce qu'il est convenu d'appeler le maintien des grands équilibres macroéconomiques.

#### 31. L'ÉQUILIBRE DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS

L'importance stratégique de nos approvisionnements en énergie et matières premières, les nouvelles concurrences contre lesquelles nous devons lutter, imposent, comme on l'a montré, de considérer comme indispensable pour longtemps encore la réduction de notre dépendance extérieure.

Grâce au dynamisme de nos entreprises, un rééquilibrage de notre commerce extérieur s'est récemment effectué en un temps record. Mais il serait dangereux de penser qu'est ainsi devenue caduque la contrainte extérieure, qui a, jusqu'à présent, fortement pesé sur l'économie française. Il faut avoir présent à l'esprit le fait qu'une semaine d'approvisionnement pétrolier coûte actuellement plus de 1 milliard de francs et que nos importations restent très sensibles à tout accroissement de la demande. C'est dire que le retour à l'équilibre extérieur reste fragile. Il est nécessaire par conséquent que les Français se convainquent d'être confrontés à une véritable guerre économique, qui ne peut être gagnée que par des entreprises performantes et une stratégie adaptée.

Au moment où la France a choisi d'entrer dans le système monétaire européen et d'apporter ainsi sa contribution à la stabilité des parités monétaires, le maintien d'un équilibre commercial incontestable est plus que jamais une condition nécessaire de succès. Dans cet esprit, les orientations définies dans le rapport d'adaptation du VII<sup>e</sup> Plan — efforts pour réduire les importations, soutien des exportations, conquête active des marchés extérieurs — seront étendus à la période du VIII<sup>e</sup> Plan, avec les amendements ou extensions qu'il conviendra d'y apporter le moment venu.

Au-delà du strict souci de préserver l'équilibre des échanges, la France doit tirer avantage, dans toute la mesure du possible, des chances que lui offre la coopération internationale. Il y a là un élément clef pour répondre aux inquiétudes légitimes que peut inspirer l'évolution à long terme de notre environnement international.

C'est dans le cadre de la Communauté économique européenne que doit se situer l'essentiel de notre effort. La stratégie économique du VIII<sup>e</sup> Plan devra comporter des propositions concrètes visant à assurer une meilleure coordination des politiques économiques dans deux domaines :

— Le soutien harmonisé à l'activité des divers pays. La mise en application du système monétaire européen suppose dans ce domaine une coordination plus active des politiques des Etats membres. C'est une condition nécessaire au maintien d'une véritable stabilité monétaire. L'élargissement, en vue de la Communauté elle-même rend plus indispensable cet effort d'harmonisation ;

— l'aide aux pays en voie de développement plus soutenue et mieux dirigée — éventuellement par une utilisation plus large de la capacité d'emprunt de la C.E.E. — pourrait constituer un facteur de dynamisme appréciable pour les économies européennes elles-mêmes ainsi que l'ont montré diverses études.

### 32. UNE MONNAIE SOLIDE POUR UNE ÉCONOMIE FORTE

Pendant près de trente ans, après la seconde guerre mondiale, la France est parvenue à maintenir une croissance plus forte que celle de la plupart de ses partenaires. L'effort de reconstruction et l'ouverture des frontières au sein du Marché commun ont joué un rôle moteur dans ce développement, appuyés par une démographie de plus en plus favorable. Les circonstances ont sans doute conduit, durant cette période, à une certaine acceptation de l'inflation. Aussi, le rythme de hausse de nos prix a-t-il été souvent plus élevé que celui de nos concurrents, ce qui a rendu nécessaire des réajustements de parité de notre monnaie.

Sous l'empire du système de taux de changes fixes mis en place à Bretton Woods en 1944, en effet, lorsque la hausse de ses prix réduisait la compétitivité d'une économie au point de déséquilibrer gravement ses échanges extérieurs, une dévaluation permettait de restaurer sa capacité concurrentielle. Une telle opération permettait non seulement d'effacer les effets extérieurs de l'inflation accumulés mais aussi de donner aux exportations une avance de compétitivité et donc de stimuler la croissance.

Dans la nouvelle ère économique où nous sommes entrés, c'est à une nouvelle logique qu'il convient de se conformer.

Les pays qui l'ont ignoré et ont tenté de recourir encore aux anciens mécanismes de rééquilibrage l'ont éprouvé à leurs dépens.

Du fait de la plus grande ouverture des économies sur l'extérieur, une dépréciation de la monnaie accroît davantage que par le passé l'inflation intérieure. Et, simultanément, l'effet positif d'une telle dépréciation sur l'équilibre des échanges est fortement amoindri, en raison notamment du poids accru des importations dont le volume est à court terme insensible à leur prix (énergie, matières premières). Enfin, en régime de taux de changes flottants, une dépréciation de la monnaie revêt rapidement un caractère cumulatif qui rend sa maîtrise extrêmement difficile.

A l'inverse, les pays à monnaie forte, sans voir pour autant s'amenuiser leurs parts de marchés extérieurs, bénéficient d'une

baisse des prix de leurs importations qui tout à la fois réduit leur taux d'inflation et facilite l'équilibre de leurs échanges, ce qui a pour effet d'accroître leur possibilité d'expansion.

Les économies fortes s'appuient désormais sur une monnaie forte.

C'est la raison pour laquelle la France participe au système monétaire européen. Mais c'est parce que le Gouvernement est résolu à poursuivre une politique active de désinflation que la décision de participer à cette zone de stabilité monétaire prend tout son sens.

En tout état de cause, la France aurait dû s'imposer seule une telle discipline. Mais elle se serait alors privée de la force d'une association qui s'appuie sur des mécanismes de concours mutuel, de concertation des politiques économiques et permet d'obtenir de meilleurs résultats à moindre coût. Par ailleurs, la perspective de parités stables, à l'intérieur de la vaste zone économique que constitue la C. E. E., est un facteur d'autant plus favorable au développement de nos ventes aux pays membres que celles-ci représentent la moitié du total de nos exportations.

Le renforcement de l'assise internationale du franc suppose ainsi que soit maintenue une politique monétaire interne qui accompagne notre effort de désinflation.

Depuis 1977, la politique monétaire tend à assurer une décélération continue de l'expansion monétaire en vue de stabiliser, puis de réduire graduellement, la liquidité de l'économie, c'est-à-dire le rapport entre la masse monétaire et la dépense intérieure brute.

Cette orientation doit être strictement respectée. La politique monétaire vise à réduire cette réserve d'inflation que constitue un excès de liquidités et à orienter vers des perspectives moins inflationnistes les anticipations des agents économiques.

Le rôle des taux d'intérêt est, dans ce schéma, essentiel. Le prix de l'argent est un critère important du choix des investissements, en particulier de ceux du secteur productif, et il est essentiel que ce secteur bénéficie d'une meilleure concurrence des circuits de financement ainsi que d'une plus grande clarté du marché du crédit.

Le taux d'intérêt détermine en outre la rémunération des épargnants, qui privilégient actuellement les actifs liquides et auxquels un choix autre que l'or ou l'immobilier doit être offert, grâce à la diversification des échéances des instruments d'épargne et à une structure de rémunérations privilégiant effectivement les placements à long terme ; ces évolutions pourraient en outre créer un contexte favorable à la modernisation des instruments de la politique monétaire.

### 33. LA MAÎTRISE DES FINANCES DE LA NATION

Depuis les débuts de la V<sup>e</sup> République, les finances publiques de la France avaient connu une période d'équilibre. A partir de 1974, les perspectives sont devenues radicalement différentes. Le ralentissement de l'activité a eu des effets profonds sur les finances publiques : les dépenses tendent à s'accroître fortement, compte tenu notamment du poids des transferts sociaux, alors que les recettes, liées pour la plupart au niveau de l'activité, marquent le pas. Les finances publiques sont ainsi l'un des problèmes les plus préoccupants du VIII<sup>e</sup> Plan.

#### 331. Les faits.

Le tableau n° 5 montre l'évolution comparée de l'ensemble des prélèvements obligatoires en France et chez nos principaux partenaires depuis 1965.

TABLEAU N° 5

Comparaison internationale des prélèvements obligatoires.  
(En pourcentage du P. I. B.)

	1965	1973	1976
Suède .....	35,6	43	50,9
Pays-Bas .....	35,5	43,7	46,2
France .....	35	35,5	39,5
Royaume-Uni .....	31	32,6	36,7
Allemagne .....	31,6	36,3	36,7
Italie .....	29,2	28,6	35,8
Etats-Unis .....	26,5	29,7	29,3
Japon .....	18,1	27,1	20,9
Ensemble des pays O. C. D. E.....	28	32	36

(Source: *Statistiques de recettes publiques, O. C. D. E., 1978 (a)* prélèvements obligatoires: ensemble des recettes fiscales et des cotisations sociales perçues par les administrations publiques centrales et locales et la sécurité sociale.)

(a) Ces évaluations, publiées par l'O. C. D. E., s'écartent très légèrement des données les plus récentes des comptes de la nation qui figurent sur le graphique n° 9. Si l'on veut rapprocher le taux des prélèvements obligatoires (35,5 p. 100 en 1973) du pourcentage cité plus bas des dépenses publiques consolidées dans le P. I. B. (36,6 p. 100 en 1973), il faut tenir compte de trois éléments: les recettes qui ne sont pas des prélèvements obligatoires (par exemple produits du domaine), la capacité — ou le besoin — de financement des administrations, le fait que les prélèvements obligatoires ne sont pas consolidés, alors que les dépenses des administrations publiques sont évaluées après consolidation.

Depuis 1965, la France a manifestement mieux maîtrisé sa pression fiscale et parafiscale que la plupart de ses partenaires. En effet, le rythme élevé de la croissance jusqu'en 1973 a permis un fort développement des services publics et des prestations sociales dans le respect de l'équilibre budgétaire et sans alourdissement des prélèvements obligatoires. Mais, depuis 1974, l'ensemble des dépenses publiques et des dépenses sociales s'est accru à un rythme annuel supérieur d'un point à celui des recettes et de trois points à celui du produit intérieur brut (P. I. B.). C'est dire que les dépenses publiques augmentent actuellement presque deux fois plus vite que la production nationale. Elles ont ainsi atteint, en 1978, 42,6 p. 100 du P. I. B. contre 36,6 p. 100 en 1973. Or, rien ne laisse prévoir un retournement spontané de cette tendance au cours du VIII<sup>e</sup> Plan.

Cette évolution globale recouvre, en effet, des tendances très différentes selon la nature des opérations, d'une part, celle des agents, d'autre part (Etat, sécurité sociale, collectivités locales).

Le tableau n° 6 montre que les dépenses à caractère social représentent actuellement plus de la moitié des dépenses consolidées des administrations publiques.

TABLEAU N° 6

*Dépenses des administrations publiques.*

	Milliards de francs courants.		Structure 1978	Taux de croissance annuel moyen en francs constants.
	1971	1978		
			Pourcentage.	
Salaires .....	61,6	169,8	18,8	+ 8,8
Consommation .....	41,1	95,3	10,5	+ 3,2
Investissements .....	29,2	65,8	7,3	+ 2,8
Transferts sociaux.....	145,6	460,5	50,8	+ 7,9
Transferts économiques.	21,6	67,2	7,4	+ 7,6
Autres dépenses publiques .....	19,7	47,4	5,2	+ 3,7
<b>Total des dépenses publiques (consolidées) .....</b>	<b>318,8</b>	<b>906</b>	<b>100</b>	<b>(1) + 6,2</b>

(Source : comptes de la nation.)

(1) C'est-à-dire + 7,9 p. 100 pour les transferts sociaux et + 4,7 p. 100 pour l'ensemble des autres dépenses publiques.

Ce développement des dépenses sociales au cours des années récentes trouve son origine dans les progrès réalisés en matière de protection sociale ainsi que dans l'augmentation très vive des dépenses d'indemnisation du chômage.

Les dépenses de gestion et de développement des services publics ont décliné en part relative. Les crédits de fonctionnement de l'Etat se sont accrus à un rythme très voisin de celui du produit intérieur brut, alors que les investissements baissaient en volume.

Les collectivités locales, pour leur part, ont augmenté leurs dépenses d'investissement et, plus encore, de fonctionnement à un rythme très rapide, nettement supérieur en moyenne sur la période 1971 à 1978 à celui observé pour les dépenses de l'Etat. Chaque année depuis 1975, les collectivités locales ont recouru à l'emprunt pour des montants presque trois fois supérieurs aux ressources externes obtenues en 1971 et la pression fiscale locale s'est alourdie sensiblement.

TABLEAU N° 7

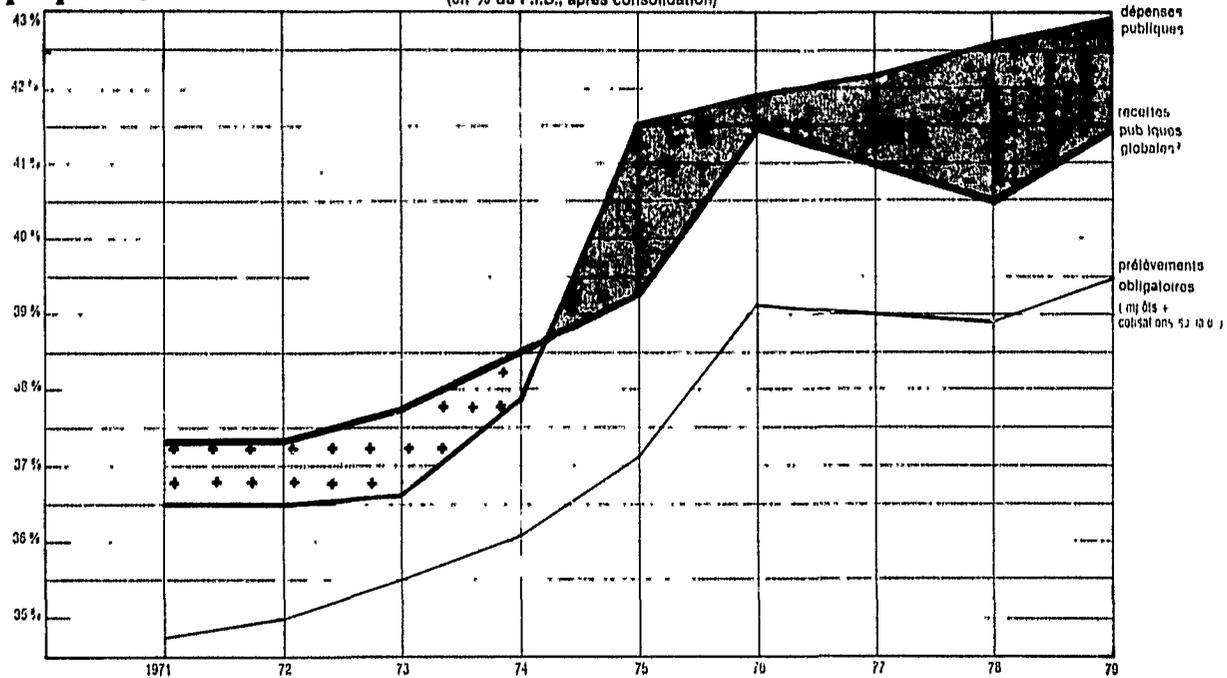
*Croissance moyenne des dépenses des administrations publiques en volume (1971-1978).*

	Taux de croissance annuel moyen en francs constants de 1971 à 1978.
	Pourcentage.
Dépenses des administrations publiques locales :	
Fonctionnement .....	+ 5,8
Equipement .....	+ 5,1
Total des dépenses de l'Etat.....	+ 5
Dont :	
Fonctionnement .....	+ 4,8
Transferts .....	+ 5,4
Equipement .....	— 2,7
Total des dépenses des administrations de sécurité sociale.....	+ 8,2
Total des dépenses publiques.....	+ 6,2

(Source : comptes de la nation.)

En définitive, on observe à la fois un déficit budgétaire qui, tout en restant plus modéré que chez nos principaux partenaires, a oscillé entre 1 et 2 p. 100 du produit intérieur brut et un alourdissement des prélèvements obligatoires de quatre points du produit global depuis 1973 (cf. graphique n° 8).

**graphique n° 8** **Évolution des dépenses et recettes publiques<sup>(1)</sup>**  
(en % du P.I.B., après consolidation)



(1) C'est-à-dire, de l'État, des Collectivités locales et de la Sécurité Sociale.

(2) Les recettes publiques globales comprennent, outre les prélèvements obligatoires, des recettes diverses telles que : la production marchande des Administrations, les intérêts et dividendes.

Source : Comptes de la Nation

### 332. La cohérence des ambitions et des moyens

La progression alarmante des dépenses publiques exige des actions continues et tenaces d'adaptation et l'introduction de systèmes de régulation. Mais cela n'est pas à la mesure des difficultés qui se présenteront au cours du VIII<sup>e</sup> Plan : sur la lancée actuelle, le taux des prélèvements obligatoires équilibrant les dépenses risquerait d'atteindre près de 50 p. 100 du produit intérieur brut à la fin du VIII<sup>e</sup> Plan. A un tel niveau, il risque de décourager l'initiative et de conduire à l'inertie et à l'irresponsabilité.

Le taux des prélèvements obligatoires ne pourra donc guère être augmenté pendant le VIII<sup>e</sup> Plan compte tenu de son niveau actuel (tableau n<sup>o</sup> 5 et graphique n<sup>o</sup> 81).

Il conviendra également de s'interroger sur la structure des prélèvements obligatoires en France. La France occupe en effet une position particulière par rapport à celle de ses principaux partenaires, notamment du fait de l'importance relative de la fiscalité indirecte et des cotisations sociales assises sur les salaires. Il est donc souhaitable, notamment pour éviter des distorsions trop grandes de compétitivité entre pays membres de la C. E. E., qu'une meilleure harmonisation de ces structures soit réalisée.

Par ailleurs, la tendance au déséquilibre des finances publiques apparue depuis 1975 doit être progressivement renversée. Si le financement du déficit public a pu être assuré dans des conditions convenables, par recours au marché financier, l'endettement cumulé atteint aujourd'hui un montant de 150 milliards de francs et apparaît préoccupant. La poursuite du financement du déficit budgétaire par appel au marché financier pourrait perturber ce dernier qui doit faire face aux demandes du secteur productif. L'accroissement de la charge de la dette publique réduirait en outre, de façon trop importante, la marge de manœuvre susceptible d'être affectée par l'Etat à des actions nouvelles.

Dans ces conditions, le VIII<sup>e</sup> Plan marquera une pause en matière de dépenses publiques. Sans doute, la marge de manœuvre sera-t-elle différente selon qu'il s'agit de dépenses de transferts ou de dépenses propres de l'Etat.

Pour ce qui concerne les recettes publiques, il convient de faire en sorte que notre fiscalité soit conforme à nos ambitions en matière d'emploi, de restructuration industrielle, de mobilité des facteurs de production et de conquête des marchés extérieurs.

Les choix à faire pour adapter nos moyens à nos ambitions ne sont ni simples ni faciles. Une appréciation globale des recettes et des dépenses n'est pas suffisante. Il sera nécessaire de financer par redéploiement des actions nouvelles qui devront être engagées en nombre limité et de mettre en place des programmes d'économies fondés sur une remise en cause de certaines dépenses publiques. L'analyse doit tenir compte des caractéristiques propres aux divers types de services et de transferts financés, de leur destination économique et sociale et, par conséquent, distinguer selon les catégories de bénéficiaires. Chaque Français, en son for intérieur, est presque toujours divisé à ce propos. Mais ces difficultés appellent d'autant plus l'examen approfondi, la définition de choix clairs et conscients et la détermination collective de les respecter.

### 34. LE PARTAGE DES REVENUS

Les conditions du partage du revenu national ne sont pas sans influence sur la croissance.

A cet égard, l'opinion s'en tient habituellement à une vision instantanée et statique nécessairement incomplète. Le revenu

global, c'est-à-dire la valeur ajoutée qu'engendre l'ensemble des activités productives du pays, est reçu comme une sorte de gâteau de taille fixe ; la part de l'Etat se trouvant déterminée par les barèmes de l'impôt et des autres prélèvements obligatoires, les salariés et les propriétaires des entreprises s'affronteraient pour le partage d'un revenu dont le montant total est alors considéré comme une donnée. Ainsi, ce qui est attribué aux uns, amputerait nécessairement la part des autres et le problème du partage du revenu national se ramènerait à la simple répartition d'un gâteau de dimension prédéterminée.

D'un point de vue plus dynamique qui est celui de toute politique à moyen terme, la taille du gâteau qui pourra être partagé demain n'est pas indépendante de la manière dont s'effectue le partage aujourd'hui : "l'effort d'épargne consenti contribue, en effet, à accroître l'investissement productif et, partant, la production et l'emploi de demain. L'ampleur de cette épargne et les conditions de sa transformation en biens d'équipement dépend elle-même du partage de la valeur ajoutée entre les diverses parties prenantes.

L'investissement productif est, en effet, financé pour partie par un endettement de l'entreprise (marchés financiers, banques) et, pour partie également, par « autofinancement » : contrairement au schéma statique rappelé ci-dessus, la valeur ajoutée, si elle n'est pas totalement distribuée aux salariés et aux propriétaires de l'entreprise, contribue à assurer le développement de l'entreprise par l'accroissement nécessaire du capital productif.

Certes, des marchés financiers, ouverts et transparents, permettant une rémunération convenable de l'épargne des particuliers, sont plus que jamais nécessaires. Ils constituent la condition première d'une allocation efficace de l'épargne nationale ; c'est par le recours aux marchés financiers que les entreprises doivent prendre conscience du coût pour la collectivité de l'épargne qu'elles mobilisent ; c'est aussi par référence aux marchés financiers que s'apprécie finalement la rentabilité des divers projets entre lesquels l'entreprise doit arbitrer.

Néanmoins, dans toutes les économies occidentales, l'investissement des entreprises est financé largement par l'épargne des entreprises elles-mêmes, c'est-à-dire cette partie de la valeur ajoutée qui n'est pas distribuée sous forme de revenus à des particuliers ou d'impôts versés à l'Etat. Cet « autofinancement » est un élément indispensable du dynamisme et de la compétitivité des entreprises. L'existence de marges d'autofinancement appréciables permet à l'entreprise de prendre partiellement en charge son propre développement et de limiter le recours au financement extérieur. Par ailleurs, l'évolution dans le temps des divers postes du bilan de l'entreprise est largement dépendante de sa politique financière : un endettement excessif nuit à la solvabilité, alors que des ressources propres suffisantes constituent une sorte de gage pour les créanciers sociaux. Enfin, dans un monde où les incertitudes s'accroissent, la disposition de ressources propres suffisantes permet de stabiliser davantage l'entreprise face aux aléas ; c'est également un élément favorable à la prise de risques et, notamment, à l'innovation nécessaire à la conquête des marchés.

Il n'est pas de règle absolue permettant de définir le bon niveau de l'autofinancement. Il est clair, cependant, qu'une compression systématique des marges risque de réduire gravement les potentialités de développement des entreprises et, finalement, de porter préjudice à l'ensemble des partenaires qui ont intérêt à voir augmenter — pour reprendre l'image précédente — la taille du gâteau à partager.

Les partenaires sociaux sont d'ailleurs de plus en plus conscients du caractère erroné et quelque peu rétrograde d'une vision simpliste selon laquelle toute modération dans la progression des rémunérations — et en particulier des salaires — ne ferait que profiter à des possédants dont le rôle unique serait d'accumuler et de stériliser des richesses. Quiconque regarde le monde tel qu'il est doit d'ailleurs constater que, sur le moyen-long terme, il n'existe pas de pays où le pouvoir d'achat moyen des salariés soit élevé et où l'autofinancement des entreprises demeure languissant.

Souligner l'importance d'un autofinancement substantiel des entreprises du secteur productif n'implique donc nullement que le Gouvernement entende favoriser systématiquement les revenus de la propriété — et en particulier de la propriété des moyens de production industriels — aux dépens des autres parties prenantes dans le produit social. Poursuivre l'effort consenti au profit des catégories les plus défavorisées, revaloriser la condition des travailleurs manuels, limiter les privilèges abusifs et modérer la progression des plus hauts revenus : voilà des objectifs que le Gouvernement entend poursuivre avec une détermination d'autant plus forte qu'elle va dans le sens du développement économique.

Le progrès des négociations collectives est l'occasion pour les partenaires sociaux de prendre une conscience accrue des exigences du redressement économique, tout en situant la question du partage des fruits de l'expansion dans la perspective dynamique que permet une économie assainie. Plus que jamais, le Gouvernement est donc résolu à fonder sa politique de redressement économique sur le progrès des relations sociales, en s'efforçant d'éclairer le mieux possible des partenaires responsables sur les conséquences qu'auront demain les négociations d'aujourd'hui.

#### IV. — Les conditions structurelles du développement.

La stratégie de la croissance équilibrée pour l'emploi doit s'appuyer sur des moyens d'action structurelle. Il s'agit d'obtenir un appareil productif concurrentiel, de rechercher une plus grande justice et de jeter les bases d'une nouvelle gestion de l'économie.

##### 41. LA COMPÉTITIVITÉ DE L'APPAREIL PRODUCTIF

On croit encore trop souvent que, pour renforcer la compétitivité des entreprises, l'essentiel serait que l'Etat leur prodigue des aides. L'expérience montre toujours davantage que cette opinion est erronée. Certes, l'Etat doit contribuer à réduire le coût économique, et surtout social, des adaptations (1) mais il faut souligner au premier chef que la compétitivité des entreprises dépend de leur aptitude à transformer les informations qui les touchent en des choix qui les renforcent.

Pour porter partout la concurrence sur les marchés mondiaux, il faut d'abord avoir une optique mondiale. A notre époque, dans un nombre sans cesse croissant de domaines, l'échange international est la loi des plus forts. C'est elle qui permet à la fois, sur le plan national, de desserrer la contrainte extérieure pour relever le taux de la croissance et, sur le plan individuel, d'élever le pouvoir d'achat résultant de l'activité productive. Rien n'est donc plus important que de disposer d'une information étendue, rapide et pertinente.

(1) Voir en outre, notamment pour les activités d'avenir, les développements de l'option n° 2 (III<sup>e</sup> partie).

Le rôle d'information de l'Etat doit se perfectionner. L'effort entrepris au cours du VII<sup>e</sup> Plan pour favoriser le développement des centres d'analyses et de prévisions spécialisés dans les questions internationales sera poursuivi.

Le Commissariat général du Plan devra en outre, avec l'appui des administrations concernées, proposer des éléments de cadrage sectoriel, sans se substituer aux autres acteurs pour la définition fine des domaines de spécialisation. Aucune valeur normative ne sera attachée à ces travaux.

Mais c'est naturellement aux entreprises qu'il appartient, au premier chef, de se procurer les informations nécessaires à leurs choix stratégiques.

Le mot « spécialisation » est de ceux qui suscitent encore de vieilles querelles. Pourtant un pays qui prétendrait tout fabriquer serait par définition condamné à la médiocrité. Aucune économie, pas même celle des Etats-Unis, n'est assez grande ni assez forte pour exceller partout. Or, être compétitif, c'est faire choix de l'excellence.

Autant il est logique que la France essaie de s'affranchir des dépendances unilatérales qui résultent, par exemple, des risques d'approvisionnement énergétique, autant elle ferait erreur si elle s'opposait au processus d'interdépendance qui est la caractéristique structurelle la plus forte des économies développées.

Beaucoup craignent qu'en mettant toute leur énergie à renforcer leurs points forts, nos entreprises ne deviennent le jouet de forces obscures qui auraient pour effet de déchieter le tissu de nos activités. C'est tout le contraire. On peut, pour le vérifier, observer qu'un secteur comme celui du textile, hier objet de tant d'inquiétudes, se compose aujourd'hui d'un nombre croissant d'entreprises que leur vitalité nouvelle met à l'écart des feux de l'actualité. Il n'est qu'un moyen de se mettre à l'abri des à-coups de la concurrence internationale, c'est d'opter pour l'excellence, de s'y tenir et d'y réussir.

Certes, cette stratégie comporte sa part de risques. Les adaptations structurelles qu'elle implique comportent un coût économique et social qu'il revient à la collectivité d'atténuer dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire. En outre, une programmation concertée des évolutions nécessaires peut largement contribuer — l'expérience du passé l'a montré — à rendre moins rigoureux l'effort nécessaire. Cette programmation doit se fonder sur un examen en commun avec les partenaires sociaux intéressés, soit au plan national, soit au plan régional pour répondre à la diversité des situations. Le VIII<sup>e</sup> Plan devra définir les lignes directrices d'une telle programmation.

#### 42. LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE JUSTICE

L'économie est au service des hommes ; ce sont les hommes qui font l'économie : fût-elle une mécanique parfaite, elle ne pourrait fonctionner et rendre les services qu'on en attend si elle ne s'appuyait sur un consentement le plus large des Français. Comment une société qui souffrirait de trop d'injustices pourrait-elle être assez unie pour mener une économie dynamique et solide ?

Il ne s'agit certes pas de rechercher une illusoire égalité de tous, ni de vouer notre société au nivellement et à l'uniformité, mais de lutter contre tout ce qui constitue des inégalités excessives et injustifiables. Notre pays doit s'armer pour éliminer la misère, faire disparaître les privilèges, combattre toutes les discriminations.

La misère est le lot de toutes les sociétés, mais la nôtre a enfin le pouvoir de l'éliminer. Elle doit prendre en charge ceux qui sont dans la détresse, que ce soit en raison de l'âge, de la privation d'emplois, de la perte d'un conjoint ou d'un handicap personnel quelconque. Ceux du « quart-monde » sur lesquels se cumulent toutes les inégalités méritent une attention particulière. En faveur de tous ceux-là, de nombreuses mesures ont déjà été prises. Il faudra intensifier cet effort pendant le VII<sup>e</sup> Plan.

Certains privilèges ne sont pas seulement des obstacles à la cohésion sociale, mais aussi des freins au dynamisme de l'économie : privilèges de ceux, professions indépendantes ou salariés, qui disposent d'un monopole pour défendre des positions abusives ; privilèges de ceux qui ont réussi à s'approprier, par la spéculation foncière par exemple, le fruit d'un effort collectif ; privilèges enfin de ceux qui ne contribuent pas comme ils le devraient au financement des dépenses publiques et des transferts sociaux. Les efforts menés par l'Etat pour mettre fin à ces privilèges ne porteront leurs fruits que si chacun en comprend la portée.

La lutte contre les discriminations de toutes sortes doit constituer un objectif important de la politique économique et sociale. C'est ainsi, notamment, que la condition de certains travailleurs manuels constitue parfois un faisceau d'injustices et un obstacle au développement industriel : les mesures prises depuis trois ans pour retourner la tendance à la désaffection du travail manuel doivent être poursuivies. Un long chemin reste à parcourir pour que les conditions de travail, la participation aux décisions, le niveau des salaires et les possibilités de formation et de promotion soient suffisamment améliorés pour les travailleurs manuels.

Les nouvelles données de l'économie mondiale établissent une inégalité nouvelle entre ceux qui bénéficient, en droit ou en fait, de la sécurité de l'emploi et ceux qui sont soumis au risque d'en être privés.

Ces derniers bénéficient aujourd'hui d'indemnités améliorées. Mais cette compensation matérielle, quel qu'en soit le niveau, ne couvre en rien leur besoin le plus profond, celui de retrouver par le travail une utilité sociale. Ils doivent s'efforcer d'y répondre eux-mêmes, éventuellement par un effort de mobilité, en s'adaptant aux besoins de la société. Mais il revient à cette dernière de les y aider par des moyens de formation appropriés et l'ensemble des actions spécifiques pour l'emploi qui constitue l'une des options du VIII<sup>e</sup> Plan (cf III<sup>e</sup> partie).

#### 43. UNE NOUVELLE GESTION DE L'ÉCONOMIE

L'efficacité de notre appareil de production repose sur une conception équilibrée du rôle et des relations des partenaires en présence : l'entreprise et son personnel ; l'Etat ; les consommateurs.

Le rôle premier de l'entreprise est de créer des richesses. Mais elle se doit aussi de répondre à des besoins qualitatifs toujours plus divers qui sont ceux de la collectivité en matière d'environnement, de son personnel en matière de conditions de travail et des consommateurs en matière de services rendus.

Les entreprises doivent pouvoir effectuer librement leurs choix à l'intérieur des disciplines qu'imposent le fonctionnement de marchés concurrentiels et le respect de la législation en vigueur. Une véritable décentralisation des décisions, condition

nécessaire de l'efficacité, appelle des initiatives individuelles : c'est en considérant les chefs d'entreprises comme des partenaires responsables que la puissance publique doit exercer son rôle de régulation et en expliciter le bien-fondé.

Le rôle de l'Etat, en effet, est d'assurer la régulation globale de l'économie, n'assumant lui-même les risques de l'entreprise que lorsqu'une exigence collective précise l'impose.

L'action des consommateurs est le complément nécessaire au libre jeu de la concurrence. Ceux-ci doivent en effet pouvoir disposer d'une information objective sur les produits vendus, de telle sorte que soit assurée la nécessaire transparence des marchés ; ils doivent aussi être en mesure de réagir aux abus éventuels de producteurs ou commerçants qui ne joueraient pas loyalement la concurrence ou mettraient en vente des produits dangereux. Cela implique le renforcement de leur organisation.

L'action publique doit tendre vers une économie de régulation et non vers une économie de réglementation. Certes, la réglementation est nécessaire, mais elle ne constitue en aucun cas une méthode de gestion de l'économie. La prolifération des réglementations risque, si l'on n'y prend garde, d'enfermer les décisions individuelles dans un carcan et de tuer les initiatives. A cet égard, le VIII<sup>e</sup> Plan devra proposer les simplifications et allègements qui s'imposent, sans toutefois remettre en cause les garanties dont bénéficient les salariés et sans porter préjudice à la nécessaire protection des consommateurs.

Enfin, la nouvelle gestion de l'économie suppose l'adhésion de toutes les parties concernées. C'est par la recherche d'un dialogue de qualité, par le souci permanent de partager une information pluraliste que deviendra possible, à tous les niveaux de notre organisation économique et sociale, une gestion plus dynamique, plus claire et plus responsable.

Ces principes généraux pourront trouver leur application dans quatre domaines lors des travaux de préparation du VIII<sup>e</sup> Plan : la politique à moyen terme des entreprises publiques, l'adaptation de l'appareil administratif, la gestion des services collectifs et le partage des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales.

#### *491. Une politique à moyen terme des entreprises publiques.*

La France dispose d'un secteur public important. Il joue un rôle éminent dans l'économie nationale. Au stade de développement désormais atteint par ce secteur, une conception globale de sa gestion est nécessaire pour éviter certaines formes subreptices d'interventions désordonnées ainsi que des risques divers de prolifération ou d'engourdissement, voire de sclérose.

S'il est souhaitable d'imposer à certaines grandes entreprises nationales des obligations de service public qui peuvent parfois peser sur leur rentabilité, le secteur public n'échappe pas à l'obligation générale de compétitivité. Ce doit être un objectif permanent inspirant la gestion des dirigeants.

La gestion de nos entreprises nationales doit reposer sur une décentralisation des décisions. Cette autonomie ne peut être sans limite ; surtout dans les secteurs non concurrentiels, il est indispensable que les décisions stratégiques s'appuient sur la vision cohérente que le Plan a pour vocation de définir et qu'il importe de préserver.

Pas plus que pour le secteur industriel privé, le VIII<sup>e</sup> Plan n'assignera d'objectifs détaillés à moyen terme aux grandes entreprises nationales. Il s'attachera en revanche à leur fournir

des éléments de référence indispensables à l'élaboration des décisions les plus importantes : tendances lourdes de l'évolution de la structure des prix et des coûts, taux d'actualisation.

A la suite du rapport de 1967 sur les entreprises publiques, la mise en place de contrats de programme et la fixation d'un objectif de vérité des prix ont contribué à améliorer le cadre des relations entre l'Etat et les entreprises nationales. Toutefois, douze ans après, une nouvelle clarification s'impose.

Aujourd'hui, dans une économie de responsabilités, il serait paradoxal que les règles de programmation utiles à une bonne intégration de l'activité des entreprises nationales dans l'ensemble de l'économie, ne contribuent pas à améliorer la qualité de la gestion des entreprises. Les travaux préparatoires du VIII<sup>e</sup> Plan devront permettre de préciser les orientations qui pourraient être les suivantes :

— dans le cadre des politiques sectorielles définies par l'Etat (énergie, transports, télécommunications), chaque entreprise fixera ses propres objectifs de gestion et de développement à moyen terme ;

— des contrats d'entreprises continueront, en tant que de besoin, à déterminer les missions confiées aux entreprises publiques pour répondre aux exigences du service public, ainsi que les politiques de prix et de tarifs propres à leur permettre de réaliser ces missions. Ces contrats pourront programmer les moyens que l'Etat d'une part, l'entreprise d'autre part, s'engagent à mettre en œuvre à cet effet ;

— l'Etat exercera pleinement son rôle d'actionnaire et sanctionnera les résultats de la gestion ;

— les procédures de contrôle seront renforcées à l'intérieur des entreprises pour développer la responsabilité des dirigeants et les modalités de la tutelle seront plus unifiées pour éviter d'affaiblir cette responsabilité.

#### 432. *La nécessaire adaptation de l'administration.*

L'Etat lui-même, l'ensemble de ses administrations n'échappent pas, bien évidemment, à la nécessité de l'effort d'adaptation qui s'impose au pays tout entier.

La productivité et la compétitivité d'un pays ne s'arrêtent pas à celles de ses entreprises. La qualité des services publics, l'efficacité de toutes les parties de l'administration revêtent à cet égard une importance essentielle. Pour une large part, elles conditionnent la productivité des entreprises.

Et cet effort est d'autant plus indispensable que, pour ne pas accroître davantage les prélèvements obligatoires, c'est-à-dire le poids de l'impôt, il est nécessaire de soumettre nos administrations à une gestion saine et novatrice.

Sans doute, le problème administratif et, même plus généralement, le problème de l'Etat, ne sont pas propres à la France. Dans toutes les nations industrielles modernes, on observe un recours croissant à l'Etat pour réglementer ou prendre en charge des tâches nouvelles. C'est un fait de civilisation : nos sociétés de masse, d'interdépendance, marquées par des évolutions techniques de plus en plus complexes, appellent sans cesse de nouvelles règles de vie commune, plus précises et plus contraignantes. Les individus, comme tous les groupes sociaux, ont tendance à se tourner vers l'Etat pour obtenir davantage de sécurité et de protection. De là une attitude très ambivalente des

Français vis-à-vis de l'Etat qui est à la fois objet de toutes les attirances et de tous les rejets. Tantôt on dénonce ses interventions multiples et contradictoires qui brisent les initiatives ; tantôt on réclame une aide plus soutenue, une action plus vigoureuse, un accroissement du personnel de certains services, en particulier dans le secteur social ou celui de la sécurité.

Mais il est essentiel que ne soit pas rompu l'équilibre entre les dépenses collectives et la responsabilité individuelle, lequel correspond au choix de société des Français. Le maintien de cet équilibre ne pourra être sauvegardé si, année après année, l'appareil de l'Etat ne cesse de se développer et de mobiliser une part croissante du revenu national.

L'extrême difficulté de toute réforme administrative, loin de conduire au fatalisme, justifie au contraire la nécessité d'une action continue, progressive, menée sur le long terme.

Il y avait 845 000 fonctionnaires civils de l'Etat en 1962. Il y en avait près de 1 872 000 en 1975 (1).

Jour après jour, le *Journal officiel* apporte son lot de lois, de décrets, de circulaires. Procédures, institutions et règles de toute nature se multiplient. Dans tous ces domaines, on ajoute sans cesse mais on retranche très peu. Les meilleurs spécialistes finissent par se perdre dans la lecture de nos codes, dans les réglementations de toute nature, *a fortiori* l'usager et le simple citoyen.

Cette complexité administrative est également préjudiciable à la bonne gestion financière. Sans doute, Gouvernement et Parlement contrôlent-ils les grandes masses budgétaires. Mais, à l'intérieur de ces chiffres, la marge de manœuvre est devenue faible. On tend à reconduire d'année en année une masse importante de « services votés ».

Les grands services de l'Etat sont désormais dotés de façon convenable. Sans doute, pourra-t-on soutenir que telle ou telle fonction serait mieux assurée avec un surcroît de moyens. Mais ce serait oublier que des redéploiements et des changements d'affectation sont possibles. Aux besoins nouveaux ne doivent pas correspondre systématiquement de nouveaux crédits. Et l'augmentation des effectifs, qui, loin d'apporter une solution au problème du chômage, accroît la charge qui pèse sur la nation, n'est pas une nécessité inéluctable. Il faut savoir reconverter, transférer et adapter les moyens existants, en s'appuyant notamment sur une appréciation objective de la charge de travail respective des différents services publics.

L'Etat devrait donc se fixer pour règle de ne plus accroître ses moyens que dans la stricte mesure nécessaire à la satisfaction des priorités les plus essentielles.

Cet objectif n'est en aucune façon hors d'atteinte. Il implique seulement une révision des habitudes de penser et d'agir de l'Etat. La modernisation des méthodes de gestion, la simplification des procédures qui doit devenir un objectif permanent, l'allégement des réglementations, la meilleure répartition des moyens disponibles permettront à l'administration de mieux vivre avec son temps, d'enrichir les tâches de ses agents et de répondre dans des conditions plus satisfaisantes aux besoins des entreprises et des administrés.

Le VIII<sup>e</sup> Plan doit être l'occasion d'un renouvellement profond de la plus grande entreprise de France que constitue l'administration.

---

(1) Non compris les personnels des collectivités locales.

4321. La gestion des services collectifs.

L'Etat et les collectivités locales ont fourni depuis trente ans un effort considérable d'équipement collectif. Cet effort n'est certes pas achevé, mais le temps est révolu où il était nécessaire de construire en France un C.E.S. par jour.

Trois questions appelleront un examen particulièrement attentif au cours du VIII<sup>e</sup> Plan :

— « L'appareil de production » de services collectifs doit faire l'objet d'une adaptation ; la réflexion doit porter sur la gestion de cet appareil de production : qualité des services rendus aux usagers ; meilleur contrôle des coûts et des procédures ; évaluation plus rigoureuse des résultats ;

— La prise en charge des services collectifs et de certains transferts par des structures moins centralisées et plus proches des bénéficiaires (collectivités locales, associations, familles, etc.) devra être stimulée. Ainsi, les spécificités de chaque personne, de chaque groupe, seront mieux prises en compte et les solidarités spontanées mieux préservées.

La possibilité sera également étudiée d'imputer plus directement à ceux des bénéficiaires dont les ressources permettent un libre choix le coût des biens et services individualisables mis à leur disposition.

— La charge liée à la satisfaction de certains besoins collectifs ne doit pas être considérée comme incombant nécessairement à la collectivité. Dans certains cas, la conjonction d'un financement public et de contributions des usagers pourrait permettre de satisfaire une demande partiellement solvable. N'est-ce pas dans un tel esprit que pourrait, en particulier, être envisagé le développement de certains services collectifs de voisinage ?

4322. Un partage plus clair des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales.

Il appartiendra au Parlement de se prononcer sur le développement des responsabilités locales et de s'interroger sur le partage opéré jusqu'ici entre les fonctions, les charges et les ressources de l'Etat et celles des collectivités décentralisées. Dès à présent, il faut souligner combien la réalisation de réels progrès dans la décentralisation dépend étroitement de la sagesse de notre système fiscal.

Une nouvelle distribution des rôles implique en effet que tous les transferts de compétences soient assortis de moyens financiers correspondants, afin que les décideurs soient aussi les payeurs.

\*  
\* \*

La première partie de ce rapport a souligné, à travers les tendances à long terme, l'apparition d'une nouvelle géographie économique du monde. Cette nouvelle géographie impose désormais une politique économique et financière qui fait de l'effort d'assainissement et d'adaptation entrepris avec le VII<sup>e</sup> Plan une condition permanente de l'indépendance de la Nation. De là les options qui suivent.

## TROISIEME PARTIE

### LES SIX OPTIONS DU VIII<sup>e</sup> PLAN

Les options du VIII<sup>e</sup> Plan sont les choix ouverts que le Gouvernement soumet à l'approbation du Parlement.

La stratégie à moyen terme dont les lignes directrices ont été exposées dans la seconde partie de ce rapport est une stratégie pour l'emploi. Mais une croissance équilibrée ne peut suffire à elle seule, même si elle y contribue puissamment, à réduire les difficultés de l'emploi. Chaque option est conçue en vue de créer les conditions favorables à l'amélioration de l'emploi. Enfin, il faut, bien sûr, renforcer les actions spécifiques pour l'emploi.

Ainsi, trois traits principaux caractérisent les six options du VIII<sup>e</sup> Plan : elles appliquent dans le domaine structurel la stratégie de la croissance équilibrée pour l'emploi ; leur classement numérique n'implique aucun ordre de priorité entre elles ; elles traduisent le choix d'actions à moyen terme dont le réalisme est attesté par leur nombre, limité à six thèmes essentiels :

1. La première option vise la *réduction de notre dépendance en énergie et matières premières*. Tout part de là. La nouvelle géographie économique du monde confère à cette option un caractère incontestable pour le fonctionnement même de notre économie ;

2. Puisque la croissance et, donc, l'emploi sont liés à l'équilibre extérieur et que celui-ci dépend avant tout des résultats de nos entreprises sur les marchés internationaux, il est vital de *développer une industrie concurrentielle* ;

3. A une époque où la capacité de production alimentaire devient une source d'indépendance autant que de richesse, *renforcer les activités agricoles et l'industrie alimentaire est indispensable* ;

4. La préoccupation de l'emploi est l'aspect le plus central de notre stratégie de développement. C'est pour y répondre tout en appuyant le redressement économique que seront *renforcées les actions spécifiques pour l'emploi* ;

5. La *protection sociale des Français et de leur famille est l'honneur de notre génération*. Elle restera l'une des grandes finalités de l'action publique. Mais pour la consolider il faut en maîtriser les évolutions ;

6. C'est une finalité essentielle de notre société que de franchir, au cours du VIII<sup>e</sup> Plan, une nouvelle étape pour *l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie*.

#### I. — Réduire notre dépendance en énergie et en matières premières.

Disposer d'énergie en quantité suffisante et d'approvisionnements réguliers en matières premières est une des conditions vitales de la croissance économique. Les cinq années du VIII<sup>e</sup> Plan seront de ce point de vue une période à hauts risques. Réduire notre dépendance et limiter les éléments de vulnérabilité qui en découlent apparaît, dans ces conditions, une priorité essentielle.

## 11. L'ÉNERGIE

La France a eu, depuis longtemps, le souci de mener une politique énergétique. Cette préoccupation figurait déjà parmi les priorités du I<sup>er</sup> Plan de modernisation et d'équipement. La crise de 1973 nous a rappelé, après vingt ans d'abondance, l'ampleur de notre dépendance. Les trois quarts de l'énergie consommée en France proviennent d'importations de pétrole, de gaz et de charbon. La faiblesse de la production nationale de pétrole (moins de 2 p. 100) et la diminution prévue de la production de gaz et de charbon d'ici à la fin du siècle contribueront à faire de notre pays un des plus démunis du monde industrialisé en ressources énergétiques à des prix acceptables.

### 111. Les perspectives à moyen terme.

#### 1111. L'ampleur des risques.

En dépit des évidences, il a suffi d'un surplus passager sur les marchés pétroliers mondiaux, d'une modération relative des prix pendant quelques années, de la découverte de nouveaux gisements au Mexique, pour donner à l'opinion l'illusion d'une détente durable. La crise iranienne de l'hiver 1978 aura fait justice de sentiments aussi imprudemment optimistes.

Au cours des prochaines années, l'hypothèse d'une rupture entre l'offre et la demande mondiales de pétrole ne peut être exclue. Ainsi que le souligne le chapitre I<sup>er</sup> du rapport, la régularité des approvisionnements en énergie dépend non seulement de l'état des réserves prouvées de combustibles fossiles mais plus encore de la conjoncture politique dans un petit nombre de pays du monde et des investissements considérables qui permettront progressivement d'assurer l'extraction de nouveaux gisements et le développement d'autres sources d'énergie que les hydrocarbures.

L'accroissement des risques politiques et la longueur des délais d'investissement font craindre que la crise de l'énergie ne soit au moins autant devant nous que derrière nous. Il est capital de poursuivre l'action engagée. D'une part, l'année 1979 peut annoncer une période durable de tension sur les prix et les approvisionnements. D'autre part, c'est dès le VIII<sup>e</sup> Plan que se préparera notre avenir énergétique pour les années 90 à 95, époque qui comportera des risques encore plus grands. Un déséquilibre au niveau mondial se répercuterait en priorité sur ces pays comme la France, le Japon ou l'Italie, pauvres en ressources domestiques. Pour la France, une crise d'approvisionnement serait d'autant plus grave qu'elle surviendrait plus tôt. Le programme électronucléaire et le programme d'économies d'énergie ne réduiront que progressivement notre dépendance énergétique, des trois quarts en 1978 aux deux tiers en 1985, année où le pétrole ne devra plus couvrir que 45 p. 100 de nos besoins énergétiques (1).

Une crise d'approvisionnement en pétrole aurait des effets graves et immédiats sur les secteurs dont la demande en énergie est encore très dépendante du pétrole : les transports et l'habitat. Les effets de restriction d'approvisionnement sur l'industrie seraient d'une gravité variable. Le niveau d'activité des différents secteurs peut être affecté non seulement par la réduction

(1) Au lieu de 59 p. 100 en 1978.

de ce facteur de la production qu'est l'énergie, mais encore par les conséquences qu'ont sur la demande de certains produits une hausse du coût ou un rationnement de l'énergie (1).

Aux effets directs sur l'activité productive et sur le confort des ménages viendraient s'ajouter les effets indirects d'une hausse brutale des prix du pétrole brut : détérioration de l'équilibre commercial et de la capacité de financement des entreprises, baisse des revenus des ménages, notamment des plus pauvres.

Nul doute que la poursuite de notre effort tendant à réduire notre dépendance énergétique doit constituer un axe prioritaire du VIII<sup>e</sup> Plan. Il devra en déterminer l'ampleur et les modalités.

#### 1112. La portée des actions en cours.

L'accélération du programme nucléaire décidée en 1974 commence à porter ses fruits. En 1978, l'électricité électronucléaire a représenté 13,5 p. 100 de la production totale d'électricité et 3,5 p. 100 de nos besoins totaux en énergie. En équivalent-pétrole, cela représente 6,4 millions de tonnes, soit une économie d'importations énergétiques de près de 3 milliards de francs (2). En 1985, l'objectif de production de 43 millions de T. E. P. correspond à une économie de près de 20 milliards de francs 1978, si le prix réel d'achat du pétrole brut n'évolue pas, et de 25 à 30 milliards de francs, si le prix du pétrole approche ou dépasse le niveau de 20 dollars le baril dans les années 1980.

Les économies d'énergie escomptées apporteront en 1985 une économie d'importations comprise entre 15 et 20 milliards de francs 1978.

On estime à 7 milliards de francs l'économie de devises réalisée en 1978.

Il faut avoir ces résultats présents à l'esprit pour mesurer la portée concrète de l'œuvre ainsi accomplie : la croissance globale de la France, on le sait, est limitée à moyen terme par la contrainte de l'équilibre extérieur ; les programmes nucléaire, d'énergies nouvelles et d'économies d'énergie, en débattant cette contrainte, ne sont pas seulement en eux-mêmes créateurs d'emplois directs en France, ils permettront dans les années à venir un relèvement significatif et progressif du taux de la croissance et contribueront ainsi, d'une manière très importante, à la reconquête de l'emploi.

#### 112. Les actions du VIII<sup>e</sup> Plan.

##### 1121. Economie et meilleure utilisation de l'énergie.

Bien qu'elle soit déjà un pays économe, par rapport aux autres pays industrialisés (tableau n° 8), la France s'est fixé dès 1974 un programme ambitieux qu'elle a mis effectivement en application : actions réglementaires et tarifaires visant à réduire et à éliminer les gaspillages, investissements d'économie d'énergie.

(1) C'est ainsi qu'aux Etats-Unis l'embargo pétrolier de 1973-1974 s'est traduit par une réduction de 15 p. 100, pendant quelques mois, de la consommation. Les restrictions ont non seulement atteint lourdement le secteur des transports et du raffinage mais ont fait baisser de 23 p. 100 la production de la construction automobile pour une réduction de 5 p. 100 de l'approvisionnement ; il est vrai que, en contrepartie, d'autres secteurs comme la construction, l'agro-alimentaire et les biens d'équipement ont vu croître leur activité.

(2) Au prix actuel du pétrole brut et au taux actuel du dollar U.S.

En 1978, on estime à 15 millions de tonnes d'équivalent pétrole l'économie de consommation réalisée par rapport aux tendances d'avant 1973.

Pour les années à venir, les économies seront plus difficiles car elles ne pourront résulter que d'investissements importants ; la politique d'économies d'énergie fera donc l'objet d'un effort soutenu, qui reposera sur les pôles suivants :

— la réalisation des investissements dans l'industrie devra continuer d'être encouragée de façon que les choix intègrent les préoccupations de la collectivité nationale ; l'emploi des techniques efficaces déjà disponibles devra être systématisé ;

— l'habitat est un secteur où les économies ont été importantes car les gaspillages y étaient plus nombreux qu'ailleurs mais le potentiel d'économie y reste élevé et doit être mobilisé sans relâche ;

— dans le secteur des transports, les actions prioritaires consistent en un meilleur usage des véhicules et en améliorations importantes apportées dans la conception de ces véhicules par l'application des techniques qui commencent à être disponibles.

D'une façon générale il importe de préparer, tout au long du VIII<sup>e</sup> Plan, les techniques qui permettront de poursuivre l'effort d'économie d'énergie dans les années qui suivront : c'est dire l'importance de l'effort d'innovation, qui sera souligné également dans la priorité relative au développement d'une industrie compétitive.

TABLEAU N° 8.  
Consommations d'énergies rapportées au P. I. B.

	CONSOMMATIONS spécifiques par unité de P. I. B. (en T. E. P. : 1 000 \$ 1970).		VARIATIONS 1977-1972 de la consom- mation spé- cifique.	VARIATION moyenne annuelle du P. I. B. de 1972 à 1977 (pour mémoire).
	1972	1977		
				(Pourcentage.)
Canada .....	1,94	1,83	— 5,5	+ 3,65
Etats-Unis .....	1,58	1,46	— 8	+ 2,58
Japon .....	1,35	1,26	— 6,7	+ 4,37
Allemagne fédérale..	1,25	1,16	— 6,9	+ 2,05
Italie .....	1,30	1,18	— 9,2	+ 2,89
Pays-Bas .....	1,71	1,56	— 8,4	+ 3,15
Espagne .....	1,20	1,35	+ 11,8	+ 3,74
Suède .....	1,32	1,31	— 1,4	— 1,44
Suisse .....	0,93	1,01	+ 8,4	— 0,07
Grande-Bretagne ...	1,68	1,56	— 7,6	+ 1,31
Moyenne A. I. E.....	1,51	1,41	— 6,5	+ 2,63
France .....	1,04	0,97	— 6,9	+ 3,16
Moyenne O. C. D. E..	1,47	1,38	— 6,4	+ 2,69

Commission de l'énergie du VII<sup>e</sup> Plan (source A. I. E.).

A long terme, beaucoup d'efforts restent à faire pour agir sur les structures de consommation et améliorer les rendements énergétiques des dispositifs consommateurs. Il faut noter que :

— l'essentiel des consommations énergétiques se produit dans des zones urbaines, qu'il s'agisse de l'habitat, du tertiaire, des transports ou même de l'industrie. C'est dire le poids et l'effet d'inertie des structures d'aménagement urbain sur la consom-

mation d'énergie (1) et combien il est important pour le VIII<sup>e</sup> Plan de s'attacher à étudier les principes d'un aménagement du territoire et de l'espace urbain qui tende vers une moindre consommation d'énergie ;

— le dépassement de certaines prévisions de croissance des secteurs consommateurs (parc automobile, par exemple) confirme l'intérêt des actions de réduction des consommations spécifiques. Plus généralement, il faut tenter d'augmenter l'ensemble des rendements énergétiques, si l'on ne veut pas freiner des évolutions souhaitables par ailleurs (accroître la proportion des logements mieux chauffés en est une).

L'insuffisance de l'information et des statistiques sur la structure de la demande d'énergie et sur les secteurs consommateurs ne doit pas constituer un obstacle à l'efficacité de l'action. Il importe, par conséquent, de renforcer le dispositif de collecte des informations et des statistiques en ce domaine sous peine de courir le risque de ne pas atteindre les objectifs fixés pour 1985 ou d'être moins bien armés pour les années suivantes. Il pourrait, par exemple, être utile de dresser un inventaire des activités fortement consommatrices d'énergie pour lesquelles devrait être engagé prioritairement un effort accru d'économie d'énergie.

#### 1122. Diversification et sécurité de l'approvisionnement.

La contribution des différentes sources d'énergie dans l'approvisionnement français est indiquée dans le tableau n° 9. De 1960 à 1973, la consommation totale d'énergie primaire a augmenté de près de 90 millions de T.E.P., le pétrole couvrant l'essentiel de cet accroissement du marché, compte tenu de l'évolution de son prix réel.

Pendant le VIII<sup>e</sup> Plan, un objectif prioritaire sera de contenir, à hauteur de 100 millions de tonnes environ, le niveau de la consommation pétrolière.

En même temps la diversification de nos sources (2) devra s'accroître afin de répondre à l'évolution des besoins totaux dont la croissance sera modérée par l'effort accru d'économie et de meilleure utilisation de l'énergie, par exemple par la mise en œuvre de réseaux de distribution d'eau chaude alimentés en particulier par des installations électrocalogènes ou calogènes. L'accélération de la production d'électricité d'origine nucléaire, l'effort de stabilisation de la consommation de charbon et d'accroissement de celle du gaz complètent, avec l'apparition, au bilan, des énergies nouvelles, ce tableau de l'évolution souhaitable de nos approvisionnements dans la prochaine décennie.

#### 1123. L'électricité nucléaire.

Produire en 1990 l'équivalent de 70 millions de T.E.P. suppose un rythme de mise en service des centrales nucléaires, sur la période 1985-1990, au moins égal à celui de la période 1980-1985. Compte tenu du délai (de cinq à six ans) qui sépare la décision de construire de la mise en service d'une centrale, il serait nécessaire, si cet objectif était retenu pour 1990, d'engager au cours du VIII<sup>e</sup> Plan un programme électronucléaire du même ordre que celui du VII<sup>e</sup> Plan (3).

---

(1) 13 millions de Français habitent en banlieue urbaine.

(2) L'analyse géopolitique de la première partie du rapport montre qu'elle doit être renforcée par la diversification géographique des importations.

(3) Evaluation de la commission P. E. O. N. 'production d'électricité d'origine nucléaire'.

TABLEAU N° 9

**Approvisionnement énergétique français.**  
(En millions de tonnes d'équivalent pétrole [Mtep].)

	1960	1973	1975	1978	1985	1990 (3)	
					(2)	4 %	4,50 %
<b>Energie primaire totale</b>							
(1) .....	85,5	174,7	164,3	182,3	225	270	240
Charbon .....	46,7	30,5	27,5	32,2	29	27	24
Pétrole .....	26,8	116,4	101,7	106,8	101	111	95
Gaz .....	3	14,9	17,5	20,9	36	43	40
Hydraulique ..	9	9,8	13,8	16	14	15	15
Nucléaire .....	>	3,1	3,8	6,4	43	70	63
Energies nouvelles .....	>	>	>	>	2	4	3
<b>Taux de dépendance .</b>	<b>38 %</b>	<b>76 %</b>	<b>74 %</b>	<b>75 %</b>	<b>65 %</b>	<b>59 %</b>	<b>57 %</b>

(1) Non compris la pétrochimie.

(2) Le bilan 1985 repose sur une hypothèse de croissance moyenne du P. I. B. de 4 p. 100.

(3) Les prévisions 1990, tirées des travaux 1978 de la commission de l'énergie du VII<sup>e</sup> Plan, comportent deux hypothèses de taux de croissance (4,5 p. 100 et 3 p. 100). Elles soulignent la sensibilité de la consommation d'énergie au niveau de la croissance économique.

L'équilibre mondial entre l'offre et la demande d'uranium devient délicat vers la fin du siècle et le souci d'économiser également les ressources d'uranium peut conduire la France à envisager, en complément de la filière actuelle (eau légère pressurisée), le développement des réacteurs à neutrons rapides (surrégénérateurs), qui divisent par un facteur de l'ordre de 50 la consommation d'uranium.

Le développement nécessaire de l'énergie nucléaire continuera de respecter les impératifs de sûreté et de sécurité, de façon que l'exploitation des installations nucléaires s'effectue sans risques pour les personnes et les biens. Les systèmes de protection existants atteignent déjà un niveau très élevé de fiabilité en comparaison avec d'autres activités économiques. Leur amélioration sera poursuivie sans relâche.

Un effort particulier d'information sera mené auprès du public sur les principes retenus en matière de sûreté et sur les dispositifs de sécurité.

Les travaux préparatoires au VIII<sup>e</sup> Plan étudieront :

— le renforcement de la sécurité et de la diversification de notre approvisionnement en uranium ; ce problème pourra être rattaché à un examen d'ensemble des problèmes d'approvisionnement en matières premières ;

— les conditions de la transition vers les surrégénérateurs ;

— le développement de la cogénération de chaleur (réacteurs produisant à la fois électricité et chaleur) en raison de son meilleur apport à l'approvisionnement global en énergie utile.

#### 1124. Les énergies nouvelles.

La création du Commissariat à l'énergie solaire a marqué une étape importante de la politique énergétique. Le renforcement de ses moyens est une priorité. En ce qui concerne les domaines de l'énergie photovoltaïque et de la biomasse, l'accélération de l'effort de recherche amorcé en 1976 a déjà conduit au doublement des moyens consacrés à ce secteur au cours des quatre dernières années. La poursuite de cet effort, accompagné d'actions appropriées de développement, de démonstration et d'industrialisation au cours du VIII<sup>e</sup> Plan, permettra à ces énergies de contribuer de façon significative aux besoins du pays, vers la fin du siècle.

Dans le domaine de la biomasse, des initiatives vigoureuses seront déployées pour aboutir dans les meilleurs délais à des utilisations favorables à l'équilibre du bilan énergétique national.

#### 1125. Le pétrole, le charbon et le gaz.

L'énergie qui ne pourra être économisée ou fournie à partir du nucléaire, du gaz ou du charbon devra provenir d'une consommation accrue de pétrole. C'est dire l'importance des actions tendant à augmenter le volume de l'offre pétrolière à notre disposition. L'exploration de nouveaux gisements par les compagnies françaises, la mise en œuvre et l'amélioration des techniques de récupération assistée sont donc des actions prioritaires. La diversification géographique de nos importations doit en outre être poursuivie.

Notre approvisionnement en charbon doit être situé dans une perspective à long terme. Comme on l'a vu, l'équilibre énergétique sur le plan mondial repose, pour une part importante, sur une augmentation sensible de la consommation de charbon, qui implique des renversements de tendance profonds. En France, les prévisions supposent au plus une stabilisation de la consommation d'ici à 1990 (1). Compte tenu de la diminution des usages du charbon dans les centrales thermiques et la sidérurgie, il faudra développer les autres utilisations (chaudières industrielles et chauffage notamment, ainsi que la gazéification). La période du VIII<sup>e</sup> Plan sera donc celle où pourra être vérifié le réalisme de ces hypothèses et où les premières mesures concrètes pour y parvenir devront être engagées. C'est également un des domaines où un effort de recherche technologique peut contribuer à renforcer notre politique énergétique.

Les hypothèses de consommation de gaz naturel en 1990 supposent que les approvisionnements correspondants puissent être assurés dès 1985, ce qui impliquera un effort très important.

#### 1126. Les investissements et le financement de la politique énergétique.

D'une façon générale, l'effort d'investissement a été très sensiblement accru par rapport aux Plans précédents. Cependant certains obstacles ou délais supplémentaires inhérents au choix des sites, aux enquêtes et consultations préalables et au renforcement des procédures et dispositifs de sûreté ont fait que les réalisations nucléaires demeureront à la fin du VII<sup>e</sup> Plan inférieures à celles qui auraient été nécessaires pour atteindre dans leur intégralité les objectifs énergétiques initialement retenus pour l'horizon 1985.

(1) Compte tenu de la diminution de la production nationale, la part du charbon importé dans notre approvisionnement devra être accrue

En outre, pour un montant d'investissements au total conforme aux prévisions, les entreprises du secteur énergétique n'ont pu bénéficier d'une capacité d'autofinancement suffisante, ce qui a accru l'appel au financement externe et sa charge, cumulative, sur la structure de financement des entreprises.

C'est dire l'importance d'une politique des tarifs et des prix intérieurs qui soit cohérente avec la politique générale de l'énergie.

#### 1127. L'information du public.

Certains aspects de la politique de l'énergie soulèvent des problèmes d'information et d'adhésion du public. C'est vrai pour l'énergie nucléaire et les premières centrales à eau pressurisée ou pour les surrégénérateurs, dans l'avenir proche. C'est le cas de la politique d'économies d'énergie dont la réalisation suppose, en plus d'investissements considérables, une évolution profonde des comportements. Il faut que les usagers et les responsables publics et privés acquièrent une véritable conscience de l'enjeu énergétique.

Pour contribuer à améliorer l'information de l'opinion et des consommateurs sur les conséquences de difficultés d'approvisionnement énergétique, le Commissariat général du Plan élaborera un certain nombre de scénarios concrets à moyen et à long terme, dans différentes hypothèses.

La préparation du VIII<sup>e</sup> Plan doit permettre d'approfondir le débat et l'information sur la politique énergétique.

#### 12. L'APPROVISIONNEMENT EN MATIÈRES PREMIÈRES

L'analyse de nos approvisionnements en minerais et métaux non ferreux révèle l'insuffisance de la production nationale et par suite notre dépendance vis-à-vis de l'extérieur. Celle-ci affecte notre balance des paiements. Elle constitue surtout une source de vulnérabilité pour notre économie dans la mesure où une grande instabilité pèse sur la plupart des marchés de matières premières. Une rupture d'approvisionnement, même momentanée, de certains métaux stratégiques suffirait à bloquer certaines filières de production.

En 1977, le montant total des importations de minerais et métaux non ferreux a été de 18 milliards de francs, la balance des échanges étant déficitaire d'environ 8 milliards de francs. La production française ne couvre directement que 15 p. 100 de nos besoins. En tenant compte des produits du recyclage et de la récupération, notre dépendance peut être estimée à 55 p. 100.

Elle est d'autant plus préoccupante que la situation comporte un certain nombre de risques :

- tensions localisées sur les marchés, liées à des actions concertées de producteurs ou à des crises de nature politique ;
- tensions cycliques classiques, résultant de comportements mal régulés des producteurs et des consommateurs ;
- risque que notre industrie de transformation ne soit handicapée par la concurrence de pays producteurs disposant d'approvisionnements captifs de matières premières.

Ces risques peuvent cependant être atténués par des politiques actives visant à diminuer les besoins en importations, à diversifier nos sources d'approvisionnements et à améliorer l'accès des opérateurs miniers nationaux aux matières premières.

#### 121. *Les actions en cours.*

La politique d'approvisionnement en matières premières minérales a été mise en place en 1975. Elle s'ordonne autour de deux axes principaux :

— sur le plan national : diminuer la dépendance par les économies de matières premières, le développement et la mise en valeur des ressources nationales ; atténuer la vulnérabilité des approvisionnements par l'accroissement du stock de sécurité ;

— sur le plan international, conduire une politique active des matières premières en développant l'activité des opérateurs miniers sous contrôle national et la coopération entre pays producteurs et consommateurs.

#### 122. *Les actions du VIII<sup>e</sup> Plan.*

L'effet de la politique en cours, qui a fait l'objet d'un programme prioritaire du VII<sup>e</sup> Plan, est à long terme. Il convient de la poursuivre et de la renforcer au cours du VIII<sup>e</sup> Plan.

##### 1221. *L'économie et le recyclage des matières premières.*

Les économies de matières premières impliquent à la fois des actions de sensibilisation en vue de modifier les comportements, des actions réglementaires et la mise en œuvre d'incitations financières aux investissements permettant de telles économies.

Les actions lancées depuis 1975 ont eu des résultats notables pour certaines consommations (bois, papier, cuivre, métaux précieux). De plus, il faut souligner que le développement d'une politique d'économie de matières premières peut être favorable à la compétitivité industrielle, car elle entraîne la promotion d'innovations à tous les stades de la production.

C'est une action qui relève d'une approche analogue parallèle à celle menée en matière d'économie d'énergie ; sa portée est le long terme : c'est à l'horizon 1985 que le programme établi en 1975 permettra une économie globale de cinq milliards de francs sur le déficit de la balance commerciale ; les premiers résultats permettent de penser que cet objectif sera atteint. L'effort doit être soutenu pendant toute la durée du VIII<sup>e</sup> Plan.

##### 1222. *La mise en valeur et le développement des ressources minières nationales.*

L'inventaire des ressources minérales nationales a été entrepris pour tenter de doubler en dix ans la production métropolitaine et mettre en valeur les ressources de la Guyane.

Les premiers résultats laissent bien augurer des développements ultérieurs ; en particulier en Bretagne, où l'exploration de trois gisements de cuivre, plomb, zinc semble arriver au stade où des décisions de mise en exploitation sont envisageables.

L'ampleur de cet effort devrait être maintenu pendant le VIII<sup>e</sup> Plan en vue d'atteindre l'objectif de doublement, fixé en 1975, pour la production nationale en 1985.

### 1223. Le stock de sécurité.

La constitution d'un stock de sécurité est destinée à donner au pays les moyens de faire face à une crise éventuelle des approvisionnements de certaines substances indispensables à la bonne marche de notre économie. Le stock actuel est encore loin de l'objectif souhaitable.

Il importe d'examiner comment la constitution du stock pourra être accélérée pour permettre de pallier, au moins partiellement, les tensions qui peuvent intervenir dans les prochaines années; ces risques de tension sont d'autant plus à craindre que nous venons de connaître depuis plusieurs années une période de basse conjoncture, qui a ralenti le rythme des investissements miniers et métallurgiques.

### 1224. La coopération entre pays producteurs et consommateurs.

Le souci des pays en voie de développement de valoriser leurs ressources naturelles, d'une part, et les besoins français, d'autre part, sont complémentaires : ils supposent avec les pays producteurs des liens politiques et commerciaux aptes à créer des conditions favorables à l'approvisionnement de la France auprès de ces pays. La *coopération bilatérale* comporte plusieurs aspects, qui devront être renforcés, notamment l'assistance technique pour la prospection, l'extraction et le traitement des minerais et les actions de formation visant les ressortissants étrangers.

L'action internationale comporte également un volet *multilatéral*. Il convient que la France contribue de manière constructive aux débats portant sur la mise en place d'« accords de produits ». Ceux-ci sont un moyen d'arriver à la stabilisation de la situation du marché mondial des matières premières, nécessaire au développement harmonieux des industries productrices et consommatrices.

### 1225. L'amélioration de la position des opérateurs miniers.

Dans le but de diversifier nos sources d'approvisionnement et de constituer des filières intégrées à la mesure de nos besoins, il convient d'inciter les investisseurs français à développer leurs activités minières à l'étranger (prospection, extraction et transformation des minerais).

Il s'agit de permettre aux opérateurs miniers sous contrôle national de s'adapter à l'importance souvent considérable des projets miniers et de les rendre moins sensibles aux incertitudes des marchés des matières premières.

Le Plan cuivre, appliqué depuis plusieurs années, a permis à l'Etat de concourir aux investissements de diverses sociétés françaises dans la filière du cuivre; il devra se poursuivre et pourra être étendu à d'autres matières.

## II. — Le développement d'une industrie concurrentielle.

La première partie de ce rapport a souligné la gravité des nouveaux défis auxquels l'industrie française doit faire face : renchérissement durable du coût de l'énergie et des matières premières; apparition de nouvelles puissances industrielles; concurrence de pays en développement disposant d'une main-d'œuvre abondante et bon marché; intensification de la concurrence entre les principaux pays industriels. Toutes ces évolutions

convergent pour créer à un rythme rapide de nouvelles formes de division internationale du travail et accentuer la mondialisation de l'économie.

Nul doute que face à ces transformations du monde, l'industrie soit au cœur du développement actuel et futur de la France. Après l'effort de réduction du risque énergétique qui vient d'être décrit, doter le pays d'une industrie concurrentielle est pour le VIII<sup>e</sup> Plan un objectif majeur.

## 21. LA NÉCESSITÉ D'UNE STRATÉGIE INDUSTRIELLE AMBITIEUSE

### 211. *L'industrie base essentielle de notre développement.*

Elle est, en premier lieu, la clé de l'indépendance nationale. Un pays qui veut rester indépendant doit être capable de faire face à ses échéances sans avoir à solliciter l'étranger. C'est dire qu'il n'y a pas d'indépendance pour une nation qui accepterait un déséquilibre durable de ses échanges extérieurs. La règle d'or est donc de payer nos achats avec le produit de nos ventes. Or, celles-ci sont composées pour 80 p. 100 de biens industriels. Compte tenu des achats inévitables, à des prix de plus en plus élevés, de produits énergétiques et de matières premières, il est exclu que la France puisse, à l'avenir, équilibrer ses échanges sans un fort excédent des ventes de produits manufacturés. Si nous avons, en 1978, obtenu un léger surplus dans notre balance commerciale, c'est grâce à un excédent de 38 milliards dans les échanges industriels.

En outre, l'industrie étant le support de la plupart des technologies nouvelles, c'est elle qui constitue la base de la coopération technique que nous pouvons établir avec les pays en voie de développement.

Par son aptitude à inventer, à fabriquer et à distribuer les produits de l'avenir, l'industrie détermine largement les chemins de notre croissance et de l'élévation de notre niveau de vie. A cet égard, la nécessité de renforcer sa capacité concurrentielle n'est pas une idée arbitraire, ni même discutable. Elle constitue la conséquence inéluctable de la nouvelle donne de la géographie mondiale qui renforce la concurrence internationale, notamment celle du nombre croissant de pays du Tiers Monde à bas salaires qui deviennent des producteurs de biens manufacturés.

Enfin, et surtout par sa vitalité et son dynamisme, l'industrie détermine pour une grande part les conditions de l'emploi, en volume et en qualité. Elle occupe actuellement 7 millions de travailleurs, soit un Français actif sur trois. Sans doute, compte tenu des progrès de la productivité, l'industrie n'a plus été créatrice nette d'emplois au cours des années récentes. Mais cette constatation, loin de faire sous-estimer l'importance de l'industrie doit au contraire conduire à la conclusion qu'elle doit se renforcer pour apporter sa pleine contribution au mouvement de création d'emplois. †

En République fédérale d'Allemagne, pour une population active de 20 p. 100 supérieure à la nôtre, l'industrie emploie une main-d'œuvre de 40 p. 100 plus nombreuse, bénéficiant de salaires sensiblement plus élevés et de conditions de travail souvent plus favorables. Il y a, dans toutes les économies développées, une liaison entre le nombre des emplois et leur qualité. Quelles sont les entreprises qui recrutent le plus ? En général les plus compétitives. Quelles sont celles qui offrent les emplois correspondant le mieux aux demandes des jeunes générations ? Les mêmes.

Ainsi que l'a souligné le rapport d'adaptation du VII<sup>e</sup> Plan, ce qui limite aujourd'hui notre croissance c'est la contrainte de l'équilibre extérieur. Or, comment desserrer cette contrainte, sinon en renforçant la capacité concurrentielle de notre industrie, et donc en créant toutes les conditions favorables pour qu'elle occupe une place accrue sur les marchés intérieurs et extérieurs. Ainsi, l'industrie apparaît bien comme le levier central de la croissance, de l'équilibre de l'emploi et de la sauvegarde de notre indépendance.

212. *Une stratégie industrielle moderne exige un partage clair des responsabilités entre l'Etat et les entreprises.*

Suivant une tradition ancienne, l'opinion, les travailleurs, les entrepreneurs eux-mêmes ont souvent tendance à attendre de l'Etat qu'il intervienne dans les affaires industrielles. Beau-coup, même s'ils s'en défendent en apparence, demandent encore à l'administration qu'elle garantisse et qu'elle dirige jusque dans le détail le développement des industries. Certains voient dans les difficultés présentes une raison supplémentaire pour que les interventions publiques se multiplient.

A cet égard, la stratégie industrielle du VIII<sup>e</sup> Plan devra être précisée à partir des principes suivants.

C'est aux entreprises qu'il appartient de prendre les décisions qui déterminent leur avenir. Dans une économie de plus en plus complexe et ouverte sur le monde, où les besoins des marchés et les techniques ne cessent de se transformer, l'adaptation industrielle ne se réalisera, avec efficacité, qu'à travers la décentralisation des décisions. Cette décentralisation est la condition d'une économie de responsabilité et d'initiative.

En libérant les prix des produits industriels, le Gouvernement, on le sait, a pris une décision de première importance pour bien marquer la liberté de gestion qui appartient aux entreprises. Cette réforme a mis fin à un régime artificiel qui incitait les entreprises à rechercher de fausses innovations plus que les gestions efficaces.

Il importe que les travaux du VIII<sup>e</sup> Plan étudient l'ensemble des mesures nouvelles qui pourraient encore favoriser l'esprit d'initiative des entreprises et accroître l'efficacité de leur gestion.

L'Etat doit intervenir chaque fois qu'il s'agit de répondre à des objectifs primordiaux pour le pays que les entreprises ne peuvent atteindre entièrement par leurs seuls moyens.

Le rapport d'adaptation du VII<sup>e</sup> Plan a rappelé les six objectifs qui, dans les circonstances économiques et sociales actuelles, revêtent une importance majeure : le maintien de notre indépendance nationale, l'aménagement du territoire, l'innovation, les économies d'énergie, le développement de certaines activités du futur, la promotion des exportations.

La préparation du VIII<sup>e</sup> Plan doit être l'occasion d'évaluer les interventions de la puissance publique au regard de ces objectifs, étant rappelé que les aides publiques doivent, d'une façon générale, revêtir une forme contractuelle et temporaire. Une économie compétitive exclut l'assistance permanente et les subventions inconditionnelles.

L'expérience française et étrangère montre que la conversion de certaines industries en difficulté ne peut se faire sans un effort actif de solidarité nationale. Il appartient à l'Etat d'organiser à cet effet les aides publiques nécessaires, à la condition que ces concours n'entraînent pas le maintien de situations

sans issue, mais contribuent aux adaptations imposées par l'évolution du monde. C'est dans cet esprit qu'a été créé et qu'intervient le fonds spécial d'adaptation industrielle.

Enfin, les pouvoirs publics manqueraient à leur mission s'ils ne contribuaient pas à éclairer les décisions des chefs d'entreprise.

L'élaboration des stratégies industrielles se fonde de plus en plus sur la connaissance des faits, sur l'évolution des marchés, sur les comportements des concurrents. Les administrations disposent de moyens leur permettant de rassembler et de diffuser de telles informations, notamment sur les économies et les industries étrangères. Il importe de développer ce service apporté aux entreprises.

La prévision technologique est également essentielle puisque les produits industriels de demain naîtront des technologies nouvelles mises au point aujourd'hui dans les laboratoires français, mais aussi chez nos concurrents. Sur ce point, le VIII<sup>e</sup> Plan devra définir les moyens propres à améliorer les dispositifs actuels.

## 22. LES PRIORITÉS DE LA STRATÉGIE INDUSTRIELLE

### 221. Renforcer les entreprises industrielles.

Ainsi que le souligne la seconde partie de ce rapport, le renforcement de la capacité d'expansion des entreprises est un axe central de toute la politique économique. La limitation des coûts salariaux et de l'ensemble des charges des entreprises, la lutte contre l'inflation, la stabilité du franc, la maîtrise des finances publiques ont précisément pour objet de créer les conditions favorables à l'investissement industriel. Mais cette politique économique globale doit être prolongée par une politique visant directement à renforcer les entreprises. Au titre de cette politique, les travaux préparatoires au VIII<sup>e</sup> Plan attacheront une importance particulière aux objectifs suivants :

- améliorer les conditions de financement des entreprises ;
- donner une nouvelle impulsion à l'innovation ;
- adapter l'effort de recherche ;
- favoriser la création et le développement des petites et moyennes entreprises.

Si l'Etat est appelé à participer aux actions permettant d'atteindre ces quatre objectifs, le succès de notre industrie dépend fondamentalement — comme on l'a indiqué ci-dessus — du dynamisme propre des entreprises.

### 2211. Améliorer les conditions de financement des entreprises.

Quelle que soit la clairvoyance qui animera leurs décisions, les entreprises ne pourront se développer si le moyen essentiel de leur expansion vient à leur manquer. Or, la situation financière de nos entreprises, profondément détériorée au cours des années 1975 à 1977, reste très fragile en dépit de l'amélioration récente.

Les profits industriels sont en France médiocres et sensiblement moins élevés que chez certains de nos voisins. Cette situation est d'ailleurs ancienne. Sur la période 1966-1976, le ratio bénéfice net - chiffre d'affaires fut généralement plus faible en France que chez certains de nos partenaires européens.

Corrélativement, l'endettement des entreprises a augmenté de manière souvent excessive.

Cette situation, déjà soulignée dans le rapport d'adaptation du VII<sup>e</sup> Plan, est doublement préoccupante :

— elle rend beaucoup de nos entreprises vulnérables et particulièrement sensibles à une modification brutale de la conjoncture ;

— elle empêche nombre d'entre elles de prendre les risques indispensables de l'innovation ou de l'exportation.

Pour y remédier, le Gouvernement a déjà pris d'importantes décisions en 1978. En particulier, l'ensemble des mesures destinées à mieux orienter l'épargne vers l'industrie contribuera à l'assainissement de la situation financière des entreprises.

Néanmoins, ces dispositions ne produiront leur plein effet que si le système financier répond plus efficacement qu'aujourd'hui aux besoins des entreprises.

Le Gouvernement a demandé à un groupe d'experts de conduire une réflexion sur la décentralisation bancaire et financière en vue de faire évoluer les rapports entre les entreprises et les organismes qui en assurent le financement. Une décentralisation plus marquée des compétences dans la distribution du crédit, des initiatives régionales plus vigoureuses pour rapprocher des entreprises les capitaux prêts à s'engager dans le risque industriel, un décloisonnement progressif des réseaux de collecte de l'argent et de distribution du crédit, peuvent en effet contribuer au renforcement du tissu industriel. Celui-ci bénéficiera également d'un assainissement progressif des pratiques du crédit inter-entreprises.

Les travaux du VIII<sup>e</sup> Plan seront l'occasion de tirer les enseignements des réflexions en cours et, plus généralement, de tracer les lignes directrices d'une organisation du système financier plus compétitive et mieux adaptée aux exigences du développement industriel.

Il conviendra d'examiner comment les interventions économiques, aujourd'hui trop concentrées sur quelques secteurs, voire un nombre limité d'entreprises, pourront être redéployées et comment la rémunération des capitaux à risque pourra être améliorée en vue d'assurer un plus large financement de l'innovation.

Toutefois, l'ensemble de cet examen ne doit pas faire perdre de vue deux autres considérations auxquelles les travaux du VIII<sup>e</sup> Plan devront être également attentifs :

— les pratiques actuelles de distribution du crédit sont parfois moins favorables aux entreprises jeunes, petites et en croissance rapide qu'à celles qui présentent les caractères inverses. En outre, ces dernières ont jusqu'à présent pu se financer, dans l'ensemble, à des taux d'intérêt réel moins élevés ;

— l'expérience montre que la qualité de la gestion est un facteur important de la rentabilité et que de fortes disparités apparaissent dans un même secteur et sur un même marché.

#### 2212. Donner une nouvelle impulsion à l'innovation.

La diffusion mondiale des technologies, la concurrence de pays à bas taux de salaire créent pour l'industrie française un nouvel impératif : l'innovation. Tirant le meilleur parti de la qualification de sa main-d'œuvre et de son potentiel d'éducation, notre pays doit orienter son industrie vers des produits et des services qui maintiennent une constante avance dans un grand nombre de domaines. Nous devons faire pénétrer le maximum de matière grise dans l'ensemble de notre économie : l'agriculture comme les services, les administrations comme le secteur financier. Loin

de se limiter aux méthodes de fabrication, ce renouvellement doit aussi porter sur les techniques commerciales et financières et sur les méthodes de gestion.

L'innovation qu'il s'agit ainsi de promouvoir dépasse la notion de recherche-développement à laquelle on l'assimile souvent et qui n'en constitue qu'un moyen. En réalité, c'est l'ensemble de notre société qui doit être innovatrice et appuyer le dynamisme industriel.

A cet égard, notre pays dispose de chances exceptionnelles. Ce sera l'un des rôles du VII<sup>e</sup> Plan que de dresser un tableau de ces atouts. Les éléments suivants devront être notamment examinés :

— Le VIII<sup>e</sup> Plan devra chercher les moyens de faire en sorte que la technologie cesse d'être une sous-valeur et une forme de culture jugée trop souvent inférieure.

Cela est nécessaire car, si la grande majorité des Français continue à adhérer aux valeurs de la modernisation et du progrès technologique — il importe, à cet égard, de souligner l'attitude positive des syndicats ouvriers — des inquiétudes se manifestent. Certains excès de la technique suscitent des interrogations, voire des réactions de rejet. Comment faire pour que le pari technologique soit accepté dans un pays où le plein emploi demeure un objectif à moyen terme ?

— Le progrès technologique permet d'améliorer les outils et les modes d'organisation de la production. Certes la sophistication des outils, l'inintelligibilité des processus de fabrication, peuvent conduire, si l'on n'y prend pas garde, à l'apparition de nouveaux taylorismes. Il faut éviter ces écueils et tirer le meilleur parti des innovations. Bien exploitées elles constituent un levier essentiel pour améliorer les conditions de travail.

— Pour diffuser le goût et le sens de l'innovation dans toutes les cellules de l'économie française, on étudiera la possibilité de redéployer des aides publiques distribuées aujourd'hui suivant des procédures compliquées et mal adaptées aux P. M. I. sans exclusion de les remplacer par des exonérations fiscales comme cela se pratique au Japon et en République fédérale d'Allemagne par exemple.

— On s'efforcera de susciter ou de renforcer, en concentrant à leur profit les moyens disponibles, quelques pôles provinciaux de qualité et de renom internationaux, choisis en fonction des capacités scientifiques et techniques existantes, des orientations industrielles ou économiques régionales et compte tenu des priorités de l'aménagement du territoire.

#### 2213. Adapter la recherche.

Le VIII<sup>e</sup> Plan sera l'occasion d'un réexamen des moyens consacrés à la recherche. Cette réévaluation devra être faite sur la base d'une étude objective de l'efficacité avec laquelle les moyens disponibles sont aujourd'hui mis en œuvre. L'accent devra être mis sur la sélection et le bon emploi des équipes compétentes. Tout en proscrivant une politique de facilité fondée sur l'idée que la qualité des résultats dépend exclusivement de l'abondance des crédits publics, il faut estimer sur des bases réalistes les coûts de fonctionnement et d'investissement de la recherche.

Les priorités retenues ne doivent pas conduire à négliger la recherche fondamentale. D'abord parce qu'elle constitue la base indispensable à un véritable dynamisme technologique. Mais aussi parce que la recherche fondamentale, qui constitue l'une des chances essentielles de notre avenir, ne saurait être orientée par les évolutions du marché, qu'elle précède souvent de plusieurs décennies.

Depuis quelques années, des pays comme le Japon et l'Allemagne ont accru sensiblement leur effort global de recherche (1). Au contraire, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne continuent à limiter leur effort de recherche, la France se situant dans une position intermédiaire. La part des dépenses de recherche-développement dans le produit intérieur brut est passée de 2,2 p. 100 en 1967 à 1,8 p. 100 en 1978. Néanmoins, la recherche financée par l'industrie a progressé, dans les dix années passées, à un rythme légèrement supérieur à celui de la production. Aussi, la part de l'industrie dans l'effort global de recherche s'est accrue de 31 p. 100 à 43 p. 100, ce qui nous rapproche de la structure des pays comparables.

Il ne suffit pas d'accroître le potentiel des connaissances sur lequel s'appuie le choix des techniques, il faut aussi *diffuser ce potentiel* dans toutes les cellules de notre économie.

Aujourd'hui, notre effort de recherche est concentré sur un petit nombre de secteurs et d'entreprises. Certes, les Etats concurrents les plus avancés interviennent de manière importante dans les industries telles que l'électronique, l'aéronautique ou les industries spatiales. La France ne peut s'en dispenser. Mais, par ailleurs, la politique de la recherche a sûrement, dans le passé, privilégié à l'excès les grandes entreprises par rapport au tissu des P.M.I. Cela contribue à expliquer que le nombre des entreprises participant à l'effort de recherche dépasse à peine un millier, dont 500 comptant pour moins de 5 p. 100, aussi bien dans les dépenses que dans les effectifs de recherche et de développement.

Cette trop grande concentration de la recherche technologique de la France constitue une faiblesse à laquelle le VIII<sup>e</sup> Plan devra porter remède.

Il faudra aussi changer certains états d'esprit, ouvrir plus largement le monde de la recherche aux préoccupations économiques et sensibiliser davantage le monde économique aux possibilités offertes par la recherche, universitaire notamment.

A cet effet, il conviendra, en particulier, d'envisager la possibilité d'accorder des incitations financières aux entreprises qui confieraient des recherches à des laboratoires ou à des centres de recherches publics.

Les liens entre les organismes de recherche publics et privés et l'Université seront organisés de telle sorte que soit facilitée l'adaptation de l'économie française aux nouvelles conditions du marché international et que la nécessaire symbiose recherche universitaire/entreprises permette tout à la fois de diffuser les acquis de la recherche dans le secteur productif et de diversifier l'environnement scientifique des chercheurs du secteur privé.

#### **2214. Favoriser la création et le développement de petites et moyennes entreprises et de l'artisanat.**

Aucune économie ne peut maintenir son dynamisme sans un *mouvement continu de créations d'entreprises*. Celui-ci réanime et stimule la concurrence. La croissance des entreprises est souvent l'expression d'une idée nouvelle, d'un pro-

---

(1) Le Japon a mis au travail, entre 1972 et 1977, autant de chercheurs en sciences fondamentales et de base que la France en a dans le secteur public au total, y compris dans la recherche appliquée. Au contraire, un pays voisin comme la Corée du Sud, dont la concurrence est souvent redoutée, se borne, pour le moment, à exploiter des connaissances inventées ailleurs et ne participe pas à l'effort de recherche.

duit nouveau, en même temps qu'elle est une voie de promotion pour une équipe. Le développement de l'emploi, comme l'aménagement du territoire, doivent aussi s'appuyer sur des entreprises nouvelles.

Ainsi s'explique que le Gouvernement ait pris, dans la période récente, des mesures importantes pour favoriser la création d'entreprises et, plus généralement, le développement de la petite et moyenne industrie : mise en place d'une Agence pour la création d'entreprises en 1979 ; mise en œuvre d'un fonds de garanties des prêts bancaires aux P. M. I. doté de 40 millions de francs, financé pour moitié par l'Etat et pour moitié par les banques.

Cette action doit être poursuivie au cours du VIII<sup>e</sup> Plan. Il conviendra, en particulier, d'étudier les voies et moyens permettant de simplifier les formalités administratives que doivent accomplir les P. M. I., de leur faciliter l'obtention de fonds propres, de promouvoir leurs exportations ainsi que leur effort d'innovation. Dans cet esprit, il pourrait être également souhaitable de limiter les engagements personnels du créateur d'entreprise, de lui assurer une certaine protection sociale en cas d'échec et de garantir les droits des actionnaires minoritaires, afin d'en multiplier le nombre.

#### 222. *L'Etat doit stimuler le lancement de certains grands programmes d'activités nouvelles.*

Pour promouvoir les activités du futur, le rapport d'adaptation du VIII<sup>e</sup> Plan a annoncé la décision de lancer six projets pilotes dans les domaines suivants : économies d'énergie et énergies nouvelles, circuits intégrés, « télématique », transports collectifs et régulation du trafic urbain, industries spatiales, exploitation des océans.

Pour les mettre en œuvre, des actions importantes ont déjà été engagées en 1978 et 1979. Parmi les plus notables, on peut citer le doublement des crédits destinés aux économies d'énergie, la création du Commissariat à l'énergie solaire, le renforcement du potentiel industriel français d'étude et de production de circuits intégrés, l'affectation de 2,25 milliards de francs sur cinq ans destinés à généraliser les applications nouvelles de l'informatique, la mise en service du premier réseau public de transmission de données informatiques (Transpac), la mise en service d'un système centralisé de régulation du trafic des autobus parisiens, la décision d'industrialiser le lanceur Ariane et de lancer des satellites d'observation de la Terre et de télécommunications, la mise en place d'institutions chargées de la politique de la mer.

Tous ces programmes seront poursuivis. D'autres domaines devront être explorés, tel, par exemple, celui de la *biotechnologie*. Dans ce secteur, des perspectives considérables peuvent s'ouvrir qui concernent, en particulier, la *microbiologie industrielle*, le génie génétique, l'alimentation humaine, le génie biologique et médical.

Dès lors, il appartient au VIII<sup>e</sup> Plan :

— d'énoncer des domaines industriels du futur, essentiels pour notre avenir, qui pourront donner lieu utilement à des impulsions des pouvoirs publics ;

— de préciser, pour chacun d'entre eux, l'ampleur et le calendrier des dispositions qu'il conviendra de prendre, ainsi que les rôles et les engagements de l'Etat et des entreprises.

**223. Renforcer les règles du jeu qui s'appliquent aux entreprises.**

Si la liberté d'action des entreprises doit être la règle de notre développement, il importe que celles-ci opèrent dans le cadre économique et social approprié qui associe les deux contre-pouvoirs régulateurs de toute économie moderne : la concurrence et le dialogue social.

**2231. Une concurrence généralisée  
et le développement du rôle des consommateurs.**

Le meilleur moyen d'acquérir l'expérience de la compétitivité c'est de l'expérimenter sur son propre marché national. Les entreprises françaises n'obtiendront pas à l'extérieur les succès qui sont indispensables pour assurer un équilibre durable des échanges commerciaux si elles échappent à la concurrence sur le marché national.

Cette concurrence doit d'abord s'exercer par la libération des prix. Le Gouvernement entend poursuivre celle-ci dans tous les domaines où les conditions de la concurrence le permettent. D'autre part, il importe de remettre en question certains des rapports traditionnels qui s'établissent au travers des différentes relations industrielles ou commerciales. Ce n'est qu'en suscitant à chaque maillon de la chaîne producteur-distributeur-consommateur le désir de comparer et en offrant la possibilité de choisir les meilleurs services ou le produit le plus performant que l'on extirpera de notre économie les rentes, les monopoles, les situations acquises qui sont l'une des causes de la rigidité des coûts.

Le développement du rôle des consommateurs passe par un renforcement de leurs organisations et par la prise de conscience de la place tout à fait centrale qu'elles doivent occuper dans le système économique du pays. L'éducation, les grands moyens audio-visuels peuvent contribuer à forger un nouvel état d'esprit.

Trop souvent, l'acheteur français sous-estime les techniques françaises. Comment se fait-il qu'entre deux produits jugés comparables par des tests scientifiques, le consommateur français accepte parfois de payer davantage pour le produit de marque étrangère ?

Peut-être est-ce là l'une des conséquences du fait que la défense du consommateur est moins développée chez nous que dans d'autres pays ? Quoi qu'il en soit, il importe que la lumière soit faite sur ce point et que le VIII<sup>e</sup> Plan propose les mesures propres à améliorer les règles de concurrence et à renforcer le rôle des consommateurs.

**2232. Mieux associer le dialogue social  
et la stratégie industrielle.**

L'adaptation de notre industrie et, plus généralement, de notre appareil de production est un enjeu national auquel tous les intéressés doivent être associés. En matière de politique industrielle comme ailleurs, l'expression d'une vérité unique élaborée par quelques-uns et s'imposant par la force de sa logique ne peut suffire à entraîner la conviction des autres. Au stade actuel du développement de notre société existe le besoin d'une participation consciente de tous à la vie de l'entreprise et à la gestion de l'économie. Il importe, par conséquent, qu'à chaque niveau, selon les formes appropriées, les différents acteurs puissent être associés à la recherche visant à définir

les nouvelles activités qu'il faudra développer, comme celles dont il y a lieu de prévoir la conversion. De même, les travailleurs doivent pouvoir participer à la recherche des nouvelles méthodes de production.

D'une façon générale, il est souhaitable que les Français puissent comprendre le sens de leurs efforts, qu'ils puissent débattre des nouvelles formes d'organisation du travail et de l'économie.

Ainsi, l'une des grandes tâches du VIII<sup>e</sup> Plan doit être de proposer les voies et moyens qui permettront d'améliorer la concertation sur la stratégie industrielle.

Il s'agit là d'une recherche délicate. Il faut, en effet, bien distinguer ce qui revient à chaque niveau de responsabilité : l'entreprise, les organisations professionnelles et syndicales, les collectivités territoriales, l'Etat.

Naturellement, c'est d'abord et fondamentalement au sein de l'entreprise que le dialogue social doit s'intensifier. La législation actuelle offre déjà aux organisations syndicales les moyens de s'implanter et de se développer dans les entreprises. La politique contractuelle a reçu récemment une impulsion nouvelle. La préparation du VIII<sup>e</sup> Plan peut être l'occasion d'un nouvel examen de notre système de négociations collectives, notamment pour déterminer les possibilités de laisser un champ plus vaste à la négociation et d'approfondir la concertation au sein du comité d'entreprise ou d'autres instances.

Si, comme on l'a souligné ci-dessus, les entreprises doivent être responsables de leur propre développement et si c'est à elles que revient la tâche d'analyser l'évolution de leurs marchés, il apparaît opportun de favoriser les études et les réflexions de prospective industrielle. Il faut, en effet, éclairer les choix de plus en plus difficiles des entreprises et, d'une façon générale, mettre à la disposition de tous les acteurs économiques et sociaux une information étendue et solide qui leur permette de mieux prendre en compte les facteurs qui transformeront les marchés et les techniques. Une telle information, une telle réflexion collective sont le préalable à toute stratégie dynamique, capable de préparer en temps voulu les adaptations nécessaires. Ce n'est pas un hasard si les pays qui réussissent le mieux dans la compétition internationale sont ceux-là mêmes qui pratiquent la concertation et la réflexion la plus active sur l'avenir de l'industrie.

Au stade actuel, il est prématuré de définir avec précision les formes qu'il convient de retenir pour développer cet effort de prospective industrielle concertée. Ce qui est sûr, c'est que celles-ci devront s'inscrire dans des procédures décentralisées, s'appuyant, selon les cas, sur tel ensemble d'entreprises. Il est évidemment souhaitable que les représentants des travailleurs y prennent leur part et y soient associés.

Il importe que la préparation du VIII<sup>e</sup> Plan contribue, pour sa part, à éclairer les problèmes industriels de l'avenir. A cette fin, des groupes de travail seront constitués, réunissant des experts et des représentants des partenaires sociaux, pour étudier certains sujets industriels particulièrement importants. Ces groupes auront pour seul objet d'éclairer les entreprises en ayant en vue leur développement compétitif. Toute vision malthusienne ou corporatiste ne peut, en effet, que porter préjudice à l'économie du pays.

Enfin, il est essentiel que l'industrialisation tienne compte des facteurs humains, c'est-à-dire que soient activement poursuivis les efforts tendant à garantir la participation des salariés à la résolution des problèmes qui les concernent dans l'entreprise, ainsi qu'aux fruits de l'expansion.

### III. — Renforcer les activités agricoles et l'industrie alimentaire.

A une époque caractérisée par une tendance de long terme à la hausse des prix de beaucoup de matières premières, les produits agricoles prennent une importance nouvelle. Ses ressources agricoles constituent donc pour la France une chance accrue et les activités agro-alimentaires doivent occuper une place particulière dans notre effort de développement.

Ces activités répondent à des besoins essentiels et sont un facteur d'équilibre par leur répartition sur l'ensemble du territoire, leur moindre sensibilité à la conjoncture et leur place dans nos échanges extérieurs.

Elles sont en outre un élément de plus en plus important des relations internationales car les besoins alimentaires d'une large partie du monde restent insatisfaits.

#### 31. LES TRANSFORMATIONS DE L'ENVIRONNEMENT

311. Depuis la fin de la dernière guerre mondiale, *l'agriculture française* a connu des transformations profondes, sans commune mesure avec celles des siècles précédents.

Cette « révolution » agricole, marquée par une croissance soutenue de la production — son volume a environ triplé — et par une diminution de la population agricole, a été obtenue grâce à un système de production de plus en plus intensif : recours croissant à des facteurs de production venant d'autres secteurs et d'autres pays ; substitution massive du capital au travail : depuis la guerre, le parc des tracteurs a été multiplié par trente, la consommation d'engrais par six et l'ensemble des consommations intermédiaires représente actuellement 40 p. 100 de la valeur de la production contre moins de 20 p. 100 en 1945 ; de 1960 à 1973, le capital investi a été multiplié par six alors que la population active diminuait de moitié.

Ce système de production, qui impliquait une croissance continue des volumes produits conjuguée à une diminution rapide de la population active, a permis dans un environnement de croissance économique forte, de plein emploi, d'énergie bon marché et de débouchés en expansion sur des marchés protégés, une revalorisation régulière et significative des revenus des agriculteurs français et une modernisation des structures de production.

*La production des industries agricoles et alimentaires* a crû régulièrement à un rythme un peu plus rapide que celui de la production agricole : de 1960 à 1973, elle a presque doublé tandis que les investissements ont presque triplé.

Les effectifs employés dans les industries agricoles et alimentaires sont restés à peu près stables, cette stabilité globale recouvrant une légère augmentation du nombre de salariés et une décroissance du nombre des non-salariés par suite d'une diminution importante (de l'ordre de 4 p. 100 par an) du nombre des petites entreprises artisanales.

312. Au cours de ces dernières années, les industries agricoles et alimentaires ont mieux résisté que la plupart des autres secteurs aux difficultés économiques, du point de vue de la production, de l'emploi et des investissements.

En revanche, l'évolution de l'agriculture, indépendamment de mauvaises conditions climatiques qui ont affecté la production, a subi une inflexion plus marquée des prix relatifs, des revenus et de l'emploi.

La diminution de la population agricole semble, en effet, s'être sensiblement ralentie. Dans la mesure où ceci résulte du main-

tien d'exploitations dans des zones en voie de désertification et, *a fortiori*, d'installations de jeunes agriculteurs, ceci comporte des effets positifs en matière d'occupation des sols et de stabilisation de la population rurale. Compte tenu des caractères primordial qu'acquiescent les activités agricoles dans une perspective d'aménagement et de bonne occupation du territoire, par les effets d'entraînement qu'elles induisent — lutte contre la désertification de certaines zones, présence dans les régions difficiles et handicapées, protection de la nature — les pouvoirs publics doivent favoriser, outre la pluriactivité, la présence d'un nombre minimal d'exploitations solides, relayées par des entreprises de transformation dynamiques.

Grâce à la politique agricole commune qui a favorisé le développement de l'agriculture de tous les pays membres de la C.E.E., la France a considérablement accru ses exportations au sein de la C.E.E. et sur les marchés tiers.

Toutefois, la croissance des agricultures des pays de la C.E.E. et les fluctuations monétaires créent des conditions de concurrence plus difficiles pour l'agriculture française.

Par ailleurs, on a calculé que le système alimentaire des Etats-Unis implique en moyenne, pour chaque citoyen, la consommation annuelle d'une tonne de pétrole. Pour approximatif qu'il soit, ce chiffre montre que ce système, qui a jusqu'ici largement inspiré les pays de la Communauté, est mal adapté à la nouvelle situation créée par le renchérissement de l'énergie.

313. Malgré ces difficultés, la France a pu continuer jusqu'ici à exploiter les atouts dont elle dispose et, sur la période 1974-1977, elle reste parmi les trois premiers exportateurs mondiaux.

Le marché communautaire assure l'essentiel de nos débouchés. Le premier de nos objectifs doit donc être de renforcer nos positions sur ce marché. Mais, en raison de la tendance à la saturation du marché communautaire, les marchés extérieurs à la Communauté prendront, à l'avenir, une importance croissante pour le développement de notre production agro-alimentaire.

Cependant, nos principaux produits (céréales, sucre, produits laitiers, viande) se heurteraient à de sérieuses difficultés s'ils devaient aborder les marchés tiers sans bénéficier des restitutions du Fonds européen de garantie et d'orientation agricoles (F.E.O.G.A.) qui permettent de combler des écarts de prix parfois importants entre la C.E.E. et les marchés mondiaux.

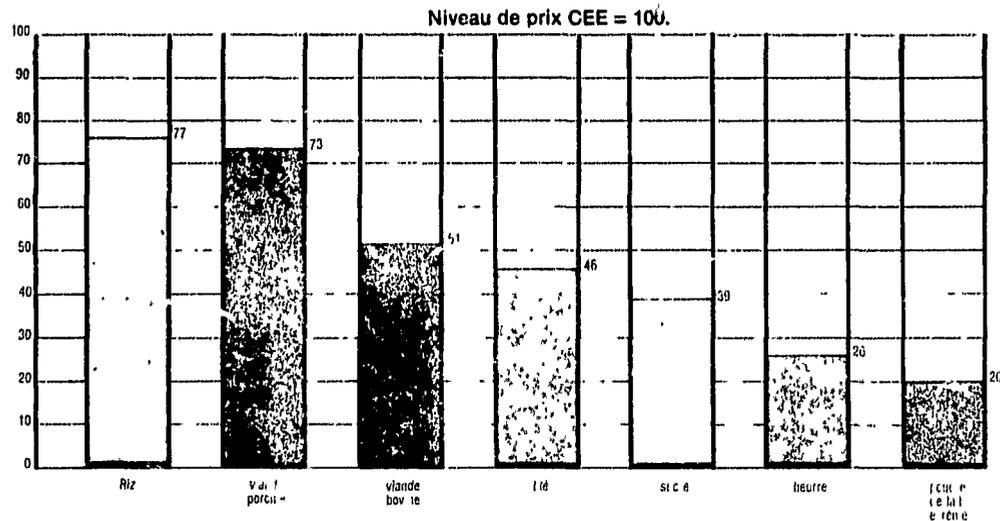
Les prix des principaux produits sur les marchés mondiaux sont, en effet, inférieurs de 20 p. 100 à 80 p. 100 aux prix européens (cf. graphique n° 9). Or, bien que des tensions passagères restent possibles, il apparaît peu probable que les prix puissent, à moyen terme, durablement augmenter sur ces marchés qui restent, comme par le passé, caractérisés à la fois par l'existence d'une importante demande non satisfaite et par un excédent de l'offre sur la demande solvable.

Dans ces conditions, les possibilités d'accroître les exportations de nos principaux produits agricoles et donc de développer notre production agro-alimentaire seront, à l'avenir, encore plus que par le passé, subordonnées à deux facteurs : d'une part, les progrès de la productivité; d'autre part, l'effort collectif de prise en charge des différences entre le niveau des prix mondiaux et celui des prix communautaires.

Cet effort collectif lui-même ne pourra revêtir que deux modalités. La première dépendra de l'évolution et de l'affectation des ressources du F.E.O.G.A. La seconde consiste à arbitrer, le cas échéant, au niveau national, entre l'effort demandé à l'ensemble de la collectivité et celui qui sera assuré par les professions.

**graphique n°9**

**Ecart entre prix CEE et prix mondiaux  
pour quelques produits agricoles  
(campagne 77/78).**



\* Le prix mondial retenu ici représente la moyenne annuelle du prix d'offre le plus bas utilisé pour la gestion des marchés agricoles par les pays tiers. Il ne représente pas nécessairement le prix auquel la CEE pourrait s'approvisionner sur le marché mondial si elle avait à acheter réellement un ou plusieurs produits pour pourvoir à ses besoins.

Source : rapport 1978 sur la situation de l'agriculture dans la CEE.

### 32. ORIENTATIONS POUR LE VIII<sup>e</sup> PLAN

Le Gouvernement doit prochainement soumettre au Parlement un projet de loi d'orientation agricole destiné à permettre à la France de mieux tirer parti de ses ressources agro-alimentaires. Dans le même esprit, le VIII<sup>e</sup> Plan doit être préparé en fonction de trois objectifs :

#### 321. Adapter le système de production agro-alimentaire.

L'hétérogénéité de l'agriculture française est telle que, suivant les exploitations et les régions, des gains de productivité, et par là même, l'amélioration du niveau de vie de tous ceux qui y travaillent, peuvent encore être obtenus avec les techniques actuelles par un emploi plus judicieux des facteurs de production, qu'il s'agisse des engrais, des pesticides ou des équipements.

A cet égard, une adaptation de la formation des jeunes agricultures et de nos outils de vulgarisation et de conseil administratifs et professionnels, apparaît dès à présent indispensable pour passer à un système de production plus efficace et plus économe en produits importés.

Cependant, seul un effort très important de recherche pourra à terme donner à l'agriculture française les moyens techniques nouveaux qui lui permettront de poursuivre un développement satisfaisant : application des connaissances biologiques à certains problèmes jusqu'ici résolus presque exclusivement par l'emploi accru de facteurs de production coûteux (amélioration des rendements, lutte contre la sécheresse, etc.) ; mise au point de techniques permettant une meilleure utilisation des ressources nationales (productions fourragères notamment) et valorisation de certains sous-produits (pailles, effluents).

Dans ce domaine, il y a place pour une industrie nationale nouvelle capable d'exploiter les résultats de la recherche de façon à ne pas être distancée dans la compétition internationale qui se fait jour pour la mise au point de nouveaux produits de sélection végétale et de techniques biologiques de lutte contre les ennemis des cultures. Les entreprises françaises doivent saisir les chances offertes par les progrès de la biologie.

Par ailleurs, l'amélioration de la réglementation communautaire en matière de fruits et légumes et une grille de prix plus favorable aux productions bovines devront être recherchées pour favoriser ces productions essentielles du point de vue de l'emploi et de l'équilibre régional.

D'une manière générale, les ressources d'investissement collectif et les moyens de la recherche en faveur de l'agriculture devront être accrus grâce au rapprochement du droit commun de la protection sociale et de la fiscalité agricole.

Une large part des industries agricoles et alimentaires rencontre des difficultés particulières : d'une part, elles s'approvisionnent sur un marché communautaire dont les prix sont sensiblement plus élevés que les cours mondiaux ; d'autre part, elles sont soumises à une forte pression de l'appareil de distribution et, notamment sur les marchés extérieurs, à une vive concurrence de pays tiers ayant des coûts de matières premières plus avantageux.

Il apparaît indispensable de distinguer : d'une part, les entreprises de première transformation des entreprises qui fabriquent des produits plus élaborés ; d'autre part, les grandes entreprises des petites entreprises artisanales.

Les entreprises de première transformation sont directement liées à la production agricole et sont sensibles aux mesures de politique agricole qui leur laissent une faible marge de manœuvre. C'est d'une association plus étroite entre producteurs et transformateurs que peut résulter une meilleure adaptation de l'appareil de première transformation aux nécessités des marchés.

De ce point de vue, la coopération a un rôle important à jouer et les contraintes particulières qu'elle supporte justifient un traitement spécifique.

Les entreprises fabriquant des produits plus élaborés sont des entreprises industrielles largement assimilables aux autres entreprises. Les conditions d'intervention de l'Etat à leur égard pourraient donc se rapprocher de celles du secteur industriel, leurs conditions d'activité restant, en tout état de cause, très dépendantes des règles et des décisions de la politique agricole commune.

La constitution de grands groupes de taille internationale doit demeurer l'un des objectifs de la politique agro-alimentaire. Les petites entreprises artisanales relèvent en revanche d'une politique décentralisée dans laquelle les considérations relatives à l'emploi et à l'équilibre régional peuvent prendre une place importante.

### 322. Se doter d'un appareil efficace d'exportation

Toutes proportions gardées, les performances de la France à l'exportation soutiennent la comparaison tant en ce qui concerne les produits bruts que les produits transformés avec celles des Etats-Unis, premier exportateur mondial (1). En revanche, les Pays-Bas, dont les exportations se situent à peu près au même niveau que celles de la France, font preuve d'un plus grand dynamisme, qui s'appuie notamment sur des infrastructures portuaires et un appareil de transformation et de commercialisation très efficace.

La concurrence sur les produits de masse se fait surtout par les prix. Mais en ce qui concerne les produits élaborés, le succès durable sur le marché mondial dépend davantage de la qualité des produits, de l'innovation, du savoir-faire industriel (implantations d'usines, ventes de brevets ou de licences de fabrication) et de la taille des opérateurs. Toutefois, la compétitivité de la production et de la transformation ne suffit pas. Pour la plupart des produits, le dynamisme de l'action commerciale prend une importance croissante.

Lors de la préparation du VIII<sup>e</sup> Plan, les deux points suivants devront notamment être examinés :

— comment notre dispositif d'exportations se compare-t-il, pour les grands produits, avec celui de nos principaux concurrents ? A cet effet, l'on s'efforcera d'évaluer le potentiel national que représentent les divers types d'opérateurs : producteurs, transformateurs, commerçants spécialisés, sociétés de commerce international ;

---

(1) Après avoir soutenu des ambitions peut-être excessives, on a trop souvent tendance, aujourd'hui, à sous-estimer les résultats, sur les marchés mondiaux, de certaines de nos activités agricoles et alimentaires.

— de quelle manière l'effort de promotion et d'organisation commerciale et économique des professionnels pourra-t-il être utilisé pour obtenir une meilleure efficacité dans les actions entreprises ?

**323. Rechercher une moindre dépendance à l'égard de l'importation.**

Si la France est l'un des premiers exportateurs de produits agricoles et alimentaires, elle se classe aussi parmi les premiers pays importateurs. Une réduction de sa dépendance dans certains domaines apparaît possible dans des conditions financières acceptables. C'est le cas des protéines nécessaires à l'alimentation animale pour lesquelles les actions engagées dans le VII<sup>e</sup> Plan seront poursuivies.

C'est aussi le cas pour l'ensemble des produits alimentaires qui peuvent être tirés des mers.

Cependant, un exemple comme celui des Pays-Bas montre que ce serait une erreur de viser à réduire systématiquement nos importations, car pour assurer la permanence de certaines exportations, un courant d'importations peut être nécessaire.

La production du bois et sa transformation devraient être dans les prochaines années des activités en développement. La France, qui dispose du plus vaste domaine forestier de la C.E.E., ne peut se résigner au déficit croissant de son commerce extérieur en produits de la forêt bruts ou transformés. La récolte annuelle qui est actuellement de 28 millions de mètres cubes alors que le croît biologique est de l'ordre de 50 millions de mètres cubes, peut être accrue. Son accroissement est lié au développement de la transformation du bois d'œuvre. Un effort de valorisation de notre patrimoine forestier permettra, non seulement, de réduire notre dépendance, mais contribuera en outre à l'équilibre de certaines zones rurales menacées.

Les importations d'agrumes et de produits tropicaux constituent l'un des principaux postes déficitaires de notre balance commerciale. Lors de la préparation du VIII<sup>e</sup> Plan, il sera examiné les moyens permettant de renforcer les productions des Départements et Territoires d'Outre-Mer avec l'objectif, en fin de Plan, que notre dépendance en ce domaine soit réduite de façon sensible. Il sera étudié notamment les moyens techniques et financiers qui seraient éventuellement nécessaires afin d'atteindre cet objectif tout en contribuant à une amélioration de la situation de l'emploi dans les Départements d'Outre-Mer et les Territoires d'Outre-Mer, ainsi qu'à une valorisation de leur agriculture.

Lors de la préparation du VIII<sup>e</sup> Plan on s'efforcera de définir les grandes lignes d'une politique de substitution de matières premières d'origine nationale à certains produits industriels importés (produits énergétiques, produits chimiques, textiles).

Les propositions à présenter devront être classées en tenant compte à la fois des risques à courir et de la nécessité que les coûts de substitution soient les moins onéreux possible pour la collectivité.

Outre les moyens de réduction de notre dépendance, les travaux préparatoires au VIII<sup>e</sup> Plan devront étudier notamment les points suivants :

— malgré les difficultés nouvelles (concurrence plus dure, limitation des débouchés sur les marchés protégés), comment assurer la progression de nos exportations agro-alimentaires ? Quels seraient les moyens les plus efficaces pour mettre en valeur l'image de marque et les traditions de nos meilleures

productions agricoles, sur les marchés internationaux, comme nos ancêtres ont su le faire, notamment pour les meilleurs vins ? Comment une agriculture de haute qualité, à forte valeur ajoutée, pourrait-elle le mieux se développer en s'affranchissant du système actuel de production que privilégie par trop le recours au capital et à des consommations intermédiaires importées ?

— comment concilier les exigences de l'aménagement du territoire et, notamment, la vitalité des zones rurales menacées de dépeuplement, avec la réduction de la population active agricole ? Comment favoriser, notamment dans ces zones, le développement de la pluriactivité de certaines formes nouvelles d'artisanat et de tourisme, etc ?

#### IV. — Des actions spécifiques pour l'emploi.

Un développement régulier de l'appareil productif est, on l'a précédemment souligné, le moyen essentiel pour restaurer la situation de l'emploi. Mais, ses effets ne pouvant être que progressifs, il est nécessaire d'accompagner ce développement par un ensemble d'actions spécifiques en faveur de l'emploi.

Les marges d'action existant à cet effet s'élargiront au fur et à mesure que l'économie se redressera. Mais il faudra assouplir certaines rigidités de notre société ; un effort renouvelé de concertation est indispensable.

Six objectifs principaux devront être poursuivis :

- 1° Favoriser une croissance plus riche en emplois ;
- 2° Améliorer les conditions d'exercice des emplois ;
- 3° Aménager les durées de travail ;
- 4° Mieux insérer l'enseignement et la formation dans la vie nationale ;
- 5° Améliorer le fonctionnement du marché du travail ;
- 6° Réunir les conditions d'un meilleur dialogue social.

##### 41. FAVORISER UNE CROISSANCE PLUS RICHE EN EMPLOIS

La France a fait le choix d'une société de liberté et de responsabilité : c'est aux entreprises qu'il revient de choisir leur production et la combinaison qu'elles jugent la plus efficace des facteurs de production. Mais les décisions prises par l'Etat dans de nombreux domaines affectent les termes de ces choix.

C'est ainsi que le Gouvernement a pris, dans le cadre des deux « pactes nationaux pour l'emploi des jeunes » de 1977 et 1978, des dispositions temporaires visant à alléger les charges salariales sous certaines conditions et pour certaines catégories de jeunes salariés.

Plus généralement, au-delà de mesures transitoires, il convient de s'interroger sur la possibilité de réduire durablement le coût relatif du travail par rapport au capital.

Toutefois, dans certains cas, le coût du capital doit, lui aussi, pouvoir être abaissé, notamment pour les besoins de la politique d'aménagement du territoire et dans les zones de conversion où

la création accélérée d'emplois nouveaux exige un apport supplémentaire d'investissements productifs. A cet égard, le fonds spécial d'adaptation industrielle, créé au moment de l'adaptation du VII<sup>e</sup> Plan, présente une importance particulière pour les régions touchées par la conversion de la sidérurgie et de la construction navale.

L'industrie n'est pas le moteur unique de l'activité économique. La société occidentale, après trente ans de développement ininterrompu de la production de biens, consomme de plus en plus de services. Or, le secteur tertiaire est créateur d'emplois : c'est grâce à lui que l'on peut espérer créer l'essentiel des emplois dont les Français ont besoin.

Beaucoup de services qui fonctionnent au profit de l'industrie, sont exportateurs. Il convient de les développer, il en va de même du tourisme. Dans l'artisanat, la main-d'œuvre pour répondre à la demande fait souvent défaut : le consommateur a tendance à jeter et à renouveler des produits qu'il aurait préféré faire réparer ; ce type de consommation relève d'une croissance peu créatrice d'emplois et favorise les gaspillages de toutes natures. Le renforcement et la multiplication des activités de réparation, de maintenance, de services après-vente, apparaissent justifiés pour satisfaire les besoins de la population dans le cadre d'une politique plus favorable à l'artisanat.

Tous les services ne se prêtent pas aux lois du marché. Ainsi, dans le domaine social ou culturel, dans les loisirs et l'aménagement de l'espace, existe une demande potentielle, au moins partiellement solvable, qui paraît s'étendre. Certains de ces services peuvent avoir un effet d'entraînement sur l'économie ; dans la mesure où, directement ou indirectement, ils sont financés par les utilisateurs, ils peuvent remplacer des consommations de produits importés ; par leur dynamisme, ils peuvent revitaliser une zone rurale ou un quartier de ville. Mais l'excessive centralisation des décisions, la rigidité des réglementations et le poids des habitudes administratives freinent le développement de ces services que collectivités et associations ne demandent qu'à créer, gérer et prendre en charge : garderies d'enfants, loisirs et activités culturelles des personnes âgées, activités sportives, etc... Là aussi, comme dans l'industrie, il faut libérer l'initiative.

#### 42. AMÉLIORER LES CONDITIONS D'EXERCICE DES EMPLOIS

Le premier chapitre a montré que la chance de la France dans la future division internationale du travail, ce sont les Français eux-mêmes, leur degré d'éducation et de qualification, toutes ressources qui sont dans une large mesure le fruit d'un long héritage historique qu'aucun concurrent étranger ne peut nous ravir.

Mais encore faut-il que le nombre, la nature, la localisation et l'intérêt des emplois offerts permettent l'utilisation de cette précieuse « ressource ». L'effort déjà entrepris au cours du VII<sup>e</sup> Plan doit être poursuivi et renforcé pour mieux répondre aux nouvelles attentes des Français à l'égard du travail. L'action à mener s'organisera autour de deux axes :

- la localisation des emplois ;
- l'amélioration des emplois et en particulier des emplois manuels.

#### 421. *La localisation des emplois.*

La politique d'aménagement du territoire et du développement régional est une composante de la politique de l'emploi.

A l'heure actuelle, les conversions affectent un petit nombre de grands bassins industriels. On pourrait voir apparaître, peu à peu, un certain nombre de problèmes de conversion d'une ampleur unitaire moindre mais néanmoins sérieux parce qu'ils risquent de concerner, le plus souvent, des zones rurales à monoactivité industrielle.

Une politique active de développement régional et d'aménagement du territoire doit être mise en œuvre dans toutes les régions, en tenant compte de la diversité de leur situation du point de vue de l'emploi. Elle doit notamment viser à donner aux régions en difficulté touchées par les conversions, menacées par la concurrence internationale ou les perspectives d'élargissement de la Communauté européenne, en métropole comme dans les départements et territoires d'outre-mer, les moyens de s'adapter aux changements nécessaires. C'est à ce titre qu'est élaboré le plan du grand Sud-Ouest.

Il ne suffira pas, pour ce faire, de répartir sur le territoire les surplus d'une croissance durablement ralentie. Il faudra aussi rechercher, région par région, avec continuité et ténacité, la valorisation des potentialités et des capacités d'initiative locale et améliorer la contribution de l'ensemble des actions publiques aux objectifs permanents de l'aménagement du territoire.

#### 422. *L'amélioration des emplois.*

Le VII<sup>e</sup> Plan aura été marqué, d'une part, par les efforts de revalorisation du travail manuel, d'autre part, par la prise de conscience par les employeurs des liens existant entre le niveau de l'emploi global et la qualité des emplois offerts. Mais il est essentiel que le VIII<sup>e</sup> Plan se caractérise dans ce domaine par une véritable mutation des conceptions et des comportements. En effet, toute entreprise soumise à la concurrence internationale qui, dans un pays comme le nôtre, emploie une forte proportion de main-d'œuvre peu qualifiée risque d'être dépassée par deux sortes de concurrents : ceux qui, établis dans le tiers monde, recourent au même type de main-d'œuvre mais à un coût très inférieur au nôtre et ceux qui, dans d'autres pays développés, emploient des techniques plus productives, une organisation différente du travail et une main-d'œuvre plus qualifiée.

L'industrie française ne peut répondre à ce double défi que par un double effort : se placer sur des domaines d'activité requérant des processus de production faisant appel à une main-d'œuvre très qualifiée et transformer les structures d'emploi en conséquence ; privilégier la formation professionnelle de la main-d'œuvre plutôt que de chercher à tirer parti des travailleurs manuels mal rémunérés et voués à des tâches répétitives ou pénibles.

Le souci de justice sociale qui appelle une amélioration relative de la situation des travailleurs manuels rencontre ici l'impératif économique.

Les actions à mener, si elles s'imposent pour le travail ouvrier, concernent néanmoins d'autres populations et d'autres emplois. L'informatisation du tertiaire, la banalité de nombreux emplois de bureau interdisent de limiter l'action à l'usine.

La réflexion doit porter sur de multiples domaines : les conditions d'hygiène et de sécurité, d'autant plus importantes qu'elles concernent particulièrement l'industrie sur laquelle repose notre politique d'exportation ; les bas salaires ; les structures de qualification ; les formes d'organisation du travail ; les durées d'activité.

#### 423. *Peut-on moduler les évolutions de revenus ?*

Le renforcement de la concurrence internationale tend à accentuer les différences entre le secteur exposé et l'ensemble des activités qui en sont abritées. Dans le premier cas, qui concerne principalement l'industrie, non seulement les risques de chômage sont plus grands qu'ailleurs, mais les capacités de négociation des travailleurs sont parfois limitées plus étroitement par la rigueur des affrontements commerciaux. Au contraire, dans une grande partie du secteur abrité, les employeurs, moins contraints par les prix de leurs concurrents, peuvent élever plus aisément les rémunérations ou les avantages sociaux de leur personnel. Cette distorsion qui n'est pas générale constitue néanmoins l'un des facteurs qui risquent de détourner beaucoup de jeunes travailleurs d'activités indispensables à l'économie nationale.

Les types d'emplois qui suscitent le plus grand nombre de candidatures ne devraient-ils pas être considérés comme surévalués par rapport à ceux qui ne peuvent pas être pourvus comme beaucoup de travaux manuels, surtout les plus pénibles ? Ne doit-on pas envisager de favoriser les emplois les plus productifs par une modulation des revenus qui remettrait en cause certaines rentes de situation ? Ne faut-il pas souhaiter un réaménagement des rapports entre les secteurs exposés et les secteurs abrités, qui passe par la modification des prix relatifs et celle de l'échelle des rémunérations ?

En théorie, il existe des marges. A titre d'exemple, un ralentissement moyen de 1 p. 100 du pouvoir d'achat des revenus salariaux et non salariaux du tertiaire dégagerait en principe 8 milliards de francs par an, soit le quart du coût total de l'indemnisation du chômage ou trois fois le budget du fonds spécial d'adaptation industrielle ou, encore, l'équivalent, en coût salarial, de plus de 100 000 emplois.

Ces exemples montrent qu'il devrait être possible d'augmenter le nombre d'emplois créés par une meilleure modulation des revenus et par un effort de solidarité supplémentaire, notamment entre ceux qui ont la sécurité de l'emploi et les autres. La réflexion devra être activement menée dans tous ces domaines à l'occasion du VIII<sup>e</sup> Plan.

### 43. L'AMÉNAGEMENT DES DURÉES DE TRAVAIL

#### 431. Une réduction de la durée du travail créerait-elle des emplois ?

Depuis dix ans, la durée hebdomadaire du travail s'est réduite d'environ une demi-heure par an. Gagée par des gains de productivité et un maintien de la production, cette baisse a engendré elle-même des gains de productivité. Simultanément, la durée annuelle du travail a diminué du fait de l'allongement progressif des congés.

La combinaison de mesures réglementaires (durée maximale, repos compensateur) et de négociations conventionnelles a, pour une large part, résorbé l'écart existant entre notre pays et nos voisins européens. La disparité entre branches et statuts professionnels s'est également réduite. Cette évolution de moyen terme semble s'infléchir au fur et à mesure que les durées moyennes hebdomadaires se rapprochent de l'horaire légal de quarante heures. On doit s'attendre, en l'absence de mesures particulières, à un ralentissement de la réduction des horaires.

Une baisse générale brutale, massive de la durée du travail n'aurait que des effets négatifs ; elle créerait des goulots d'étranglement, accroîtrait les coûts des entreprises, supposerait des réorganisations impossibles à réaliser rapidement ; elle ruinerait tous les efforts déployés pour assainir l'économie française.

En revanche, la question doit être posée de savoir dans quelles conditions des mesures progressives, préparées à l'avance, sélectives, négociées, visant à réduire les temps de travail de façon différenciée pourraient avoir des effets positifs en termes de création d'emplois. Sur cette question qui fait l'objet de controverses, il existe au moins une certitude : une réduction de la durée du travail qui conduirait à un alourdissement du coût unitaire de production aurait des effets négatifs sur l'emploi.

Pour que la réduction du temps de travail soit créatrice d'emplois, sans porter atteinte à la compétitivité des entreprises, plusieurs conditions sont nécessaires : que la compensation salariale soit strictement limitée, que la productivité du travail s'améliore et que l'équipement existant soit mieux utilisé. Les effets seront différents selon qu'il s'agit de travail posté ou non selon la nature des tâches accomplies. Il ne peut donc y avoir de réponse unique et les réductions de durées du travail auront sur l'emploi des effets différents selon les modalités retenues, les entreprises et les postes de travail auxquels elles s'appliquent, les conséquences sur les rémunérations.

Les débats du VIII<sup>e</sup> Plan devraient permettre d'éclairer ce problème pour faciliter d'éventuelles négociations aux niveaux appropriés. Le Gouvernement pourra alors en tirer les conséquences sur la réglementation et la législation des temps de travail.

#### 432. La modulation des durées du travail.

La contrainte d'équilibre extérieur et l'exigence de compétitivité des entreprises font que l'emploi dépend du reste de l'économie, mais seulement à distribution inchangée des durées du travail et des niveaux de revenus. Or, ces distributions peuvent changer, à condition que ce soit conjointement.

Lorsqu'on parle de durée du travail, il est d'usage de le faire au singulier. C'est peut-être tout un choix de société qui se profile derrière cette habitude. Nos esprits ne demeurent-ils pas conditionnés par la référence implicite à une société où tout le monde travaillerait pendant la même durée qui commencerait et s'achèverait en même temps ?

Le mouvement socio-culturel ne pousse-t-il pas, au contraire, à l'appropriation personnelle du temps ? Ce sera un débat essentiel du VIII<sup>e</sup> Plan que d'examiner si une société avancée ne se devrait pas d'offrir aux hommes et aux femmes un choix aussi large que possible de leurs modes de vie : les uns sont prêts à travailler beaucoup pour consommer ou épargner, voire léguer à leurs enfants ; d'autres, ou les mêmes à certains moments de leur vie, préfèrent avoir plus de temps libre quitte à gagner moins. Non seulement cette diversité croissante des modes de vie et de travail souhaités peut être considérée comme un progrès en soi, mais elle constitue peut-être une forme d'adaptation aux nouvelles conditions de l'économie dans les pays développés.

La loi et les mœurs séparent aujourd'hui les hommes en deux catégories nettement distinctes : ceux qui travaillent et ceux qui ne travaillent pas. La vie « inactive » comprend la phase d'éducation et la retraite et, pour de nombreuses femmes, la période d'éducation des enfants. Cette coupure est artificielle et néfaste. A l'évidence, l'éducation et la formation doivent pouvoir se prolonger tout au long de la vie et le passage de l'emploi à la retraite devrait être beaucoup moins brutal. Un aménagement du temps et des conditions de travail pour les travailleurs vieillissants est souhaitable. Les jeunes parents devraient avoir la faculté de mener de front une activité professionnelle réduite et l'éducation des enfants. Les jeunes devraient pouvoir entrer progressivement dans la vie active, tout en poursuivant leur formation.

Dans une perspective de moyen-long terme, et dans le cadre d'accords collectifs entre organisations professionnelles et syndicales, la gestion souple de la durée du travail pourrait permettre à chaque salarié d'accroître sa liberté individuelle de choix, qu'il s'agisse du volume de travail qu'il est disposé à offrir ou des horaires qu'il souhaiterait suivre. La vie de famille pourrait en être facilitée : ici, la politique de l'emploi rejoint l'amélioration des conditions de vie.

Par ailleurs, il paraît difficile dans une perspective à moyen terme d'éluider la question du travail noir qui semble en voie d'extension.

Certains ont cru pouvoir émettre l'hypothèse qu'il s'agissait là, peut-être, d'une tendance liée à la réduction de la durée du travail et au développement des activités de bricolage. C'est une question qui mériterait d'être examinée avec attention, parce que le travail noir échappe à la réglementation fiscale et sociale, ce qui est tout à la fois source d'injustice et de distorsion de la concurrence.

#### 433. *Le travail à temps partiel.*

Il faut que le VIII<sup>e</sup> Plan se caractérise par des progrès très sensibles en ce qui concerne le travail à temps partiel, beaucoup moins répandu en France que dans bon nombre d'autres pays développés et ce, malgré de très nombreuses demandes, principalement de jeunes, de mères de famille et de travailleurs âgés. Plusieurs centaines de milliers d'emplois supplémentaires à temps partiel doivent être créés pendant le VIII<sup>e</sup> Plan.

A l'heure actuelle, d'après les études existantes, le nombre de travailleurs à temps complet qui préféreraient pouvoir travailler à temps partiel, c'est-à-dire réduire proportionnellement la durée de leur travail et le montant de leur salaire, est supérieur à un million. Cette satisfaction pourrait leur être donnée sans que cela nuise en rien à notre économie.

A cet effet, la législation en vigueur (lois du 19 juin 1970 et du 29 décembre 1973), restrictive pour le secteur public et complexe pour le secteur privé, devra être adaptée, tandis que l'Etat et les entreprises publiques feront en la matière un effort particulier, toutes les garanties collectives nécessaires étant assurées aux travailleurs intéressés.

#### 44. MIEUX INSÉRER L'ÉDUCATION ET LA FORMATION DANS LA VIE NATIONALE

La France est une puissance industrielle qui ne dispose que de très faibles ressources de base pour le développement de son industrie.

En réalité, sa seule richesse réside dans la qualité et la formation de ses femmes et ses hommes.

C'est dire que l'avenir de notre pays dépend largement de l'efficacité de notre système éducatif, de sa capacité de s'adapter au monde moderne et de ses facultés d'insertion dans une société et une économie en changement.

Mais, ni les traditions de notre industrie, ni celles de notre enseignement ne facilitent une collaboration étroite, devenue plus nécessaire que jamais entre ces deux mondes.

Il serait illusoire de rechercher une adéquation précise et instantanée entre les formations délivrées et les qualifications requises. Mais les jeunes doivent recevoir une formation initiale suffisamment solide pour les rendre aptes à s'adapter sans difficulté aux tâches variées qui leur seront proposées et à tirer tous les profits de formations complémentaires et de la formation continue pendant toute leur vie de travail.

Les établissements scolaires et universitaires, tous les organismes de formation et les personnels enseignants devraient être plus directement associés à l'effort de développement économique et d'innovation.

Plusieurs priorités apparaissent pour le VIII<sup>e</sup> Plan afin de répondre à cet objectif de meilleure insertion de l'enseignement et de la formation : actualiser les enseignements professionnels (notamment pour les jeunes filles) ; organiser la transition entre l'école et l'emploi, notamment par la formation alternée et le développement de l'apprentissage.

Une telle politique appelle une décentralisation des décisions accordant plus de responsabilité aux chefs d'établissements et, surtout, un développement de la formation continue des enseignants.

#### 45. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Le marché du travail a pour fonction de mettre en relation des offres et des demandes d'emploi. L'amélioration de son fonctionnement passe par des mesures permettant de :

- accroître la mobilité et réduire les obstacles à l'embauche ;
- améliorer le service public de l'emploi ;
- organiser les migrations.

**451. Accroître la mobilité et réduire les obstacles à l'embauche.**

L'efficacité du système économique passe par l'adaptation des structures productives aux nouvelles conditions de la compétition internationale. La mobilité des travailleurs est donc un facteur important du développement. Le Gouvernement a pris des mesures pour faciliter la mobilité géographique ; l'amélioration de la formation pourrait favoriser la mobilité professionnelle.

Ces mobilités nécessaires ne doivent pas nuire aux travailleurs concernés : de là l'importance que le Gouvernement attache au régime d'indemnisation du chômage qui vient d'être rénové et à la solution des problèmes de conversion qui implique, comme le Gouvernement vient de le décider, la mise en place de dispositifs d'alerte et d'information destinés à permettre une meilleure programmation des fermetures d'établissements et une reconversion plus satisfaisante de la main-d'œuvre dans le cadre, si possible, des besoins d'emploi existants.

Des réticences à l'embauche existent de la part d'employeurs soucieux de conserver dans la gestion du personnel la souplesse nécessaire à leur adaptation aux aléas des marchés. Ce besoin de souplesse s'oppose parfois au besoin de sécurité qu'éprouve tout aussi légitimement le salarié. La conciliation de ces deux impératifs opposés exige un réexamen de nombre de dispositions législatives, réglementaires ou conventionnelles. Mais ce n'est pas par une régression de la protection sociale que nous surmonterons mieux les difficultés de l'emploi. Même si l'Etat a des responsabilités propres, il ne peut ni ne doit se substituer aux partenaires sociaux. La solution à de tels problèmes ne peut venir que de ceux-ci.

C'est de l'absence de dialogue que naissent les rigidités. L'examen des problèmes que pose l'adaptation du droit du travail ne peut venir que d'une concertation entre les organisations professionnelles et syndicales et l'Etat.

**452. Améliorer le service public de l'emploi.**

Le Gouvernement a entrepris d'adapter le service public de l'emploi à la situation créée par le gonflement du chômage. Il a, en particulier, décidé une importante réforme de l'Agence nationale pour l'emploi destinée à mieux concentrer les tâches de celle-ci sur le placement des demandeurs. Mais ce n'est qu'un premier pas et beaucoup reste à faire pour que les instruments de gestion du marché du travail soient plus efficaces et assurent la fluidité nécessaire.

Il est indispensable que soit réexaminée la manière dont sont dispensés l'information, l'orientation et le conseil professionnel pour les demandeurs d'emplois, afin qu'ils puissent être utilement aiguillés sur les stages ou les emplois qui leur conviennent.

Il faut prendre garde que les Français ne soit pas séparés en deux catégories : ceux qui sont installés dans des emplois stables, bénéficiaires de sécurité et de garanties qui ne feront que se renforcer et ceux qui sont voués à l'instabilité et à la déqualification, génératrices de marginalisation.

**453. Organiser les migrations.**

Le VII<sup>e</sup> Plan a été caractérisé par un quasi-arrêt des nouvelles entrées de travailleurs étrangers et l'amorce d'une inversion des flux migratoires. L'action des pouvoirs publics comportera

désormais deux volets : d'une part, le retour des migrants sera organisé dans le respect des traditions littérales de la France et de ses engagements internationaux ; d'autre part, les actions sociales et culturelles en faveur des migrants qui demeureront sur notre territoire seront développées.

Cette politique sera fondée sur des négociations avec les différents pays avec lesquels la France a signé des accords de main-d'œuvre et des conventions de circulation et d'établissement de manière à programmer les retours en fonction, non seulement des nécessités économiques et nationales mais aussi des économies des pays.

#### 46. RÉCUPÉRER LES CONDITIONS D'UN MEILLEUR DIALOGUE SOCIAL

L'adaptation des structures industrielles est particulièrement intense à l'heure actuelle car il est indispensable de rattraper certains retards antérieurs. Mais il serait faux de penser qu'elle sera achevée avec le VIII<sup>e</sup> Plan. En réalité, le processus sera continu.

L'expérience montre que ce processus ne peut s'exercer avec efficacité que si les collectivités locales et les partenaires sociaux y participent activement. Mais il serait vain d'imaginer que les relations industrielles puissent fonctionner plus efficacement dans le cas de crises qu'elles ne le font en temps normal. C'est donc l'ensemble des négociations collectives qui doit être renforcé.

Le rôle de l'Etat est essentiel pour que les négociations entre employeurs et salariés se déroulent dans des conditions satisfaisantes mais c'est bien aux organisations patronales et syndicales de prendre leurs responsabilités. Nos traditions de liberté veulent que les négociations collectives occupent une place centrale dans le fonctionnement des mécanismes socio-économiques ; les difficultés du moment appellent une intensification des négociations pour renouveler des conventions souvent trop anciennes, pour compléter les accords de branches par des accords d'entreprises s'adaptant mieux aux situations réelles, enfin pour élargir le champ et le contenu des conventions.

Les réflexions engagées avec les partenaires sociaux par le ministère du travail et de la participation sur la loi de 1950 doivent permettre d'accroître le rôle et les moyens de la commission supérieure des conventions collectives.

La diversification de l'information économique et sociale, une meilleure diffusion de celle-ci, le fonctionnement des instances consultatives doivent faire l'objet d'un examen et de propositions concrètes.

Le rapport d'adaptation du VII<sup>e</sup> Plan notait la faiblesse que constituent pour notre économie le mauvais fonctionnement de nos institutions de concertation et les taux de syndicalisation peu élevés.

Certaines percées technologiques, telle la télématique, auront une incidence considérable sur les processus de production et l'organisation du travail, aussi bien dans l'industrie que dans le secteur tertiaire. De telles transformations structurelles doivent être préparées. Nul doute que c'est là un chemin nouveau et essentiel à la participation des travailleurs et, par conséquent, à la négociation.

La préparation du VIII<sup>e</sup> Plan qui constituera un temps fort dans la concertation économique et sociale, sera l'occasion d'étudier et de préparer les évolutions nécessaires. Plus de rigueur, plus de justice et plus de dialogue sont les conditions de la reconquête de l'emploi.

V. — Assurer la priorité à la politique de promotion de la famille et consolider la protection sociale des Français, tout en maîtrisant le coût global des transferts sociaux et des dépenses de santé.

La France dispose aujourd'hui d'un système de protection sociale complet et efficace qui la situe parmi les premiers pays du monde. Quelles que soient les difficultés économiques, cette protection doit être sauvegardée, mais la baisse de la natalité doit redonner la première place à la famille : tout doit être mis en œuvre pour que les transferts en faveur des familles soient privilégiés par rapport aux prestations de caractère individuel. Toutefois la politique familiale ne pourra être sensiblement plus dynamique que dans la mesure où les autres dépenses de protection (santé et vieillesse) seront maîtrisées.

51. — ADAPTER LA PROTECTION SOCIALE AUX POSSIBILITÉS DE L'ÉCONOMIE

511. *Des mécanismes parvenus à maturité.*

La création et l'extension de la sécurité sociale et de tous les mécanismes collectifs d'assurance seront probablement considérés par ceux qui écriront l'histoire sociale comme l'un des apports essentiels du xx<sup>e</sup> siècle.

Depuis 1945, la sécurité sociale n'a cessé d'étendre son champ et d'améliorer ses prestations, répondant à des préoccupations de sécurité et de justice qui concernent tous les Français.

Cette évolution est le résultat d'un effort conscient et continu auquel se sont attachés tous les gouvernements qui se sont succédé depuis trente-cinq ans.

Pendant le VII<sup>e</sup> Plan encore, dans un contexte économique pourtant difficile, l'extension et l'amélioration des droits ont été poursuivies.

Il restait peu de personnes non protégées en 1975. Leur nombre s'est encore réduit, puisque les prestations familiales sont, depuis le début de 1978, accordées sans qu'il soit besoin de justifier d'une activité professionnelle, tandis que la loi du 2 janvier 1978 a prévu la généralisation de l'assurance vieillesse à tous les travailleurs et de l'assurance maladie à tous les résidents.

Ainsi, les mécanismes de protection mis en place dès l'origine de la sécurité sociale sont pratiquement tous arrivés à maturité. Les Français sont maintenant égaux en droit et en fait pour l'accès aux soins : tous sont affiliés à l'assurance maladie et peuvent en bénéficier pleinement, car la plupart des médecins et des auxiliaires médicaux ont accepté le conventionnement. Le patrimoine hospitalier public et privé a été largement modernisé. En matière de retraites, tous ou presque peuvent aujourd'hui bénéficier d'une pension, la loi du 31 décembre 1971 qui portait la pension maximum du régime général à 50 p. 100 du salaire moyen des dix meilleures années pour les assurés qui ont cotisé pendant trente-sept ans et demi ayant par ailleurs permis un relèvement substantiel du niveau des retraites.

Le dispositif d'ensemble de la sécurité sociale, pour la santé comme pour la vieillesse, a été prolongé par d'importants avantages complémentaires nés d'accords entre les partenaires sociaux, qui n'ont cessé de se développer au cours des dernières années.

Des mesures législatives récentes ont, enfin, amélioré le niveau de la protection sociale : certaines catégories sociales, comme les prisonniers de guerre, les travailleurs manuels, les femmes peuvent désormais bénéficier d'une retraite anticipée ; de nouvelles prestations familiales ont été créées : l'allocation de parent isolé, en 1976, le complément familial, en 1978. Depuis 1974, le minimum vieillesse a augmenté rapidement, à un rythme plus élevé que le S. M. I. C.

Devant l'accroissement du sous-emploi, le Gouvernement et les partenaires sociaux ont pris des dispositions assurant une indemnisation nettement améliorée du chômage.

Ainsi la grande majorité des Français est aujourd'hui prémunie contre « l'incertitude du lendemain », ce qui était bien l'objectif assigné à la sécurité sociale par le législateur de 1945. Cette protection s'applique d'une manière de plus en plus semblable aux différentes catégories sociales. Les écarts entre les niveaux de protection de différents régimes se sont en effet réduits ; il est significatif d'observer à travers les enquêtes que les comportements des agriculteurs ou des commerçants en matière de dépenses de santé sont désormais peu différents de ceux des salariés.

Toutefois, dans un nombre relativement limité de cas, notre système de protection sociale présente encore des lacunes. Quelques corrections sont certainement encore nécessaires. Cette adaptation aux catégories mal couvertes passe beaucoup plus par la mise en œuvre de mécanismes particuliers destinés à ces catégories que par des modifications apportées aux dispositions générales ou en extension des droits.

A l'inverse, la superposition d'institutions diversifiées à l'excès entre lesquelles la solidarité est insuffisamment assurée aboutit à ce que certains groupes sociaux bénéficient d'une couverture sociale très supérieure à la moyenne. Tel est le cas en particulier dans le domaine des retraites.

#### 512. Une part croissante du revenu national.

Les progrès accomplis ont eu pour contrepartie l'affectation aux transferts sociaux d'une part croissante des ressources nationales.

En particulier depuis 1974, alors que l'activité économique a ralenti sa progression, les prestations sociales ont connu une croissance aussi forte qu'auparavant.

Les transferts sociaux ont représenté en 1978 51 p. 100 de l'ensemble des dépenses des administrations publiques. Il y a sept ans, ils n'en représentaient que 46 p. 100.

Cette augmentation rapide des dépenses, face à la moindre progression de l'assiette des recettes provenant du ralentissement de la croissance, a conduit le Gouvernement à décider à plusieurs reprises des augmentations de cotisations qui ont eu naturellement pour effet d'accroître le montant des prélèvements obligatoires. Si l'équilibre de la sécurité sociale se trouve ainsi rétabli pour un temps, les perspectives tracées par les projections économiques et financières laissent augurer un avenir préoccupant. La poursuite des tendances actuelles entraînerait en effet une divergence structurelle entre la progression des recettes et celle des dépenses. Des mesures limitées comme l'augmentation des impôts sur les tabacs et alcools seraient sans aucun rapport avec l'ampleur du problème. Même sur la base d'hypothèses favorables, la couverture des dépenses des régimes sociaux

exigerait d'ici à la fin du VIII<sup>e</sup> Plan une augmentation des prélèvements obligatoires de l'ordre de six points du P. I. B., soit une somme équivalant au doublement du produit de l'impôt sur le revenu. Or, on l'a rappelé dans la seconde partie de ce rapport, il n'apparaît plus possible d'accroître la part des prélèvements obligatoires dans le P. I. B.

L'évolution en cours doit donc être infléchie : cela est possible puisque le système de protection sociale est maintenant parvenu à maturité. Mais c'est difficile parce que cela implique un effort vigoureux de maîtrise des dépenses auquel trente-cinq ans de développement n'ont préparé ni les bénéficiaires ni les organismes gestionnaires ni les professions de santé : cela appelle une étude d'ensemble des régimes et des systèmes de protection afin de repérer les excès, les inégalités injustifiées, les causes de croissance des dépenses, les modes de gestion insuffisamment rigoureux.

Cette maîtrise de l'évolution des dépenses concerne, en le précisera plus loin, tous les risques, à des titres divers : l'assurance maladie, les régimes de retraite, les prestations familiales, l'indemnisation du chômage posent à l'évidence des problèmes très différents. Mais les institutions et les mécanismes de protection sociale sont si imbriqués les uns dans les autres qu'une étude d'ensemble est nécessaire. Pour les Français, ils forment un tout ; on ne saurait déplacer une pièce de cet édifice complexe sans ébranler l'ensemble.

C'est pourquoi la réflexion ne doit pas se limiter aux régimes de la sécurité sociale proprement dite, mais s'étendre aux régimes mis en place par voie contractuelle entre les partenaires sociaux, notamment en matière de retraites complémentaires. On ne peut nier en effet que le développement récent des retraites doive beaucoup aux régimes complémentaires, dont la complexité rend impossible toute vue d'ensemble et, *a fortiori*, toute régulation. Si le nombre des bénéficiaires dépasse celui des cotisants, comment se réalisera l'équilibre ? Par une réduction des pensions ou par un accroissement des cotisations ? Il serait utile que les partenaires des régimes complémentaires prennent une vue prospective de ce problème. C'est dans ce cadre aussi qu'il pourrait être envisagé de compléter les régimes actuels par des systèmes de capitalisation.

La régulation de l'ensemble des mécanismes de protection sociale peut passer par plusieurs voies. Jusqu'à un certain point, elle peut avoir un caractère macro-économique, par la création de liens entre les prestations servies et des grandeurs représentatives de l'activité économique ; elle peut provenir d'une liaison mieux établie entre les processus de décision concernant les prestations d'une part, les cotisations de l'autre ; elle doit enfin, et surtout, provenir d'une modification du comportement des acteurs du système de protection sociale — organismes de gestion, professions médicales, patients — qui devraient être rendus plus conscients des coûts et plus responsables.

Cela implique une information plus complète et suffisamment prospective.

Le financement des transferts sociaux est réalisé pour sa plus grande part par des cotisations sociales versées par les employeurs et les salariés. Il s'agit en réalité d'un salaire indirect reversé à la collectivité. On est ainsi conduit à s'interroger sur l'importance que les Français entendent attribuer à ce salaire indirect, expression de la solidarité nationale, par rapport au salaire direct.

En outre, un examen des contributions apportées par les différentes professions et les différentes catégories sociales au financement de la sécurité sociale devra être réalisé à l'occasion de la préparation du VIII<sup>e</sup> Plan, afin que la participation de chacun soit bien déterminée en proportion de ses capacités contributives réelles.

## 52. DES ORIENTATIONS POUR LE VIII<sup>e</sup> PLAN

### 521. La famille.

Ainsi que l'a souligné la première partie de ce rapport, la situation démographique de la France est préoccupante. Le taux de fécondité, qui baisse depuis 1964, est passé en deçà du niveau de remplacement des générations : 1,8 enfant par femme en 1976-1978 au lieu de 2,1. La poursuite d'une telle tendance mettra en jeu tout l'avenir de notre pays. Des déséquilibres démographiques très accentués ou des évolutions trop heurtées ont, à terme, un coût économique et social que la collectivité nationale doit de toute façon assumer. La baisse de la fécondité est inquiétante aussi dans la mesure où elle traduit peut-être un manque de confiance dans l'avenir et un pessimisme qui risquent, s'ils devaient persister, d'engager la France dans une logique de repliement. Le niveau de l'emploi, le revenu des familles, la place de l'enfant et de l'adolescent, le statut de la femme, le cadre de vie, interviennent à des degrés divers pour créer un climat plus ou moins favorable à la famille et donc à la natalité. Une véritable politique familiale doit prendre en compte tous ces aspects. Elle concerne en définitive tous les domaines de l'action gouvernementale.

Le Gouvernement étudiera, dans le cadre du VIII<sup>e</sup> Plan, les mesures susceptibles de contribuer à relever le taux de fécondité au-dessus du niveau de remplacement des générations.

Les aides financières aux familles, qui constituent une compensation partielle du coût de l'enfant, ont été revalorisées et améliorées au cours des dernières années, notamment par l'institution du complément familial, mis en place conformément au VII<sup>e</sup> Plan. Cet effort mérite d'être poursuivi au cours du VIII<sup>e</sup> Plan en vue de réduire le décalage croissant entre la naissance du premier et du deuxième enfant ainsi que de faciliter l'accueil du troisième enfant. En 1975, d'après les statistiques de la Communauté européenne, les aides financières représentaient en France 4,5 p. 100 du produit intérieur brut, ce qui la plaçait devant les huit autres pays membres, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Luxembourg ayant des taux compris entre 2 p. 100 et 3 p. 100, et les autres entre 3 p. 100 et 4 p. 100. Des progrès restent à accomplir pour mieux concentrer les transferts en faveur des familles sur celles qui en ont le plus besoin, notamment les familles de trois enfants et plus. Enfin d'une manière générale, en raison surtout de la baisse de la natalité, les prestations familiales ont vu leur part baisser au sein des transferts sociaux au cours des dernières années. Cette tendance ne devrait-elle pas être modifiée dans l'avenir à mesure que la maîtrise des autres dépenses sociales serait mieux assurée ?

Au-delà des transferts monétaires, la protection de la famille prend d'autres aspects. C'est ainsi que les actions déjà entreprises pendant le VII<sup>e</sup> Plan pour rendre plus compatibles vie professionnelle et vie familiale pourraient être poursuivies et diversifiées.

Le développement du travail féminin salarié, auquel il ne peut être question de s'opposer tant il paraît correspondre à une transformation profonde des rôles dans notre société, modifie les conditions de la vie familiale. Les structures sociales, le parc d'équipements collectifs, l'organisation du travail ne sont pas adaptés à ce nouvel état de fait. Ne convient-il pas de rendre plus faciles l'accueil de l'enfant et son éducation, notamment en multipliant les formules de travail à temps partiel pour les mères ou pères de jeunes enfants et en leur donnant plus de facilités, en concevant plus souvent l'aménagement du temps et de l'espace en fonction de cet objectif ?

Il est essentiel, par ailleurs, de parvenir à créer un climat favorable à l'enfant par des politiques spécifiques : urbanisme, loisirs, vacances, culture, aménagement du temps, etc.

Une politique du logement, et plus généralement des équipements et des services adaptés aux besoins des familles, jouera à cet égard un rôle déterminant. La politique du cadre de vie peut être regardée aujourd'hui comme une condition du renouveau démographique. Le Gouvernement la considère comme primordiale. C'est l'une des raisons qui l'ont conduit à en faire l'une des six priorités du VIII<sup>e</sup> Plan.

#### 522. La santé.

Les dépenses consacrées à la santé représentaient en 1950 3 p. 100 du produit intérieur brut ; elle ont atteint 7 p. 100 en 1977. Cette forte augmentation s'observe dans tous les pays industriels, sans que le taux de prise en charge de ces dépenses par la collectivité paraisse avoir d'influence sur une évolution qui traduit à la fois un désir croissant de sécurité et de bien-être et les progrès de la médecine et de la chirurgie.

Dans une période de croissance modérée, le ralentissement des dépenses de santé doit être recherché par une plus grande efficacité de l'organisation sanitaire, par une limitation de l'offre de soins là où elle conduit à des gaspillages et à des consommations inutiles et par une modération de la consommation médicale privée.

En ce qui concerne l'offre de soins, deux évolutions sont décisives : les effectifs des professions médicales et la capacité des hôpitaux.

Le nombre des médecins s'accroît très rapidement ; cette augmentation risque de se traduire par une forte croissance des remboursements de soins. C'est pourquoi une limitation du nombre des étudiants en médecine a été instituée.

Elle sera renforcée de façon progressive au cours des deux prochaines années. Mais, en raison de la longueur des études médicales, ces mesures n'auront d'effet sur le nombre de médecins qu'à long terme. Il y avait 77 000 médecins en 1976, 100 000 en 1978, il y en aura 150 000 en 1985. Cette progression aura des conséquences qu'il est nécessaire d'examiner attentivement de telle sorte qu'elle se traduise non par une aggravation des coûts de la santé mais par une amélioration de la qualité des soins.

Le système hospitalier absorbe plus de la moitié des dépenses de santé, cette part croissant d'ailleurs régulièrement. Tout en poursuivant l'amélioration technique des hôpitaux et en achevant

le programme d'humanisation engagé par le VII<sup>e</sup> Plan, il convient de rechercher les moyens permettant d'adapter la capacité aux besoins réels et de réduire le nombre de lits, qui est, globalement, excédentaire.

On assiste actuellement au développement d'une médecine instrumentale, qui s'appuie sur un plateau technique important et dans laquelle diagnostic et traitement mobilisent des matériels de plus en plus perfectionnés. Cette évolution est certes bénéfique au progrès de la médecine et de la recherche de pointe, mais il faut préserver la médecine générale, dans laquelle le praticien assure la prise en charge globale et personnelle du malade, et dispense, au moyen d'actes techniques simples, les soins les plus courants.

A défaut, on peut craindre une dérive excessive du système de soins vers les établissements hospitaliers ; cela aggraverait la progression des dépenses et ne répondrait pas à l'attente des malades qui souhaitent pouvoir être traités et conseillés par un praticien susceptible de porter sur leur cas personnel une appréciation d'ensemble.

Parallèlement, les grandes actions de prévention et d'éducation sanitaire lancées au cours du VII<sup>e</sup> Plan, et dont les premiers effets ont été enregistrés, devront être développés et poursuivis.

Plus généralement, les efforts réalisés pour prévenir les risques d'accidents de la circulation, d'accidents de la consommation, d'accidents du travail et de maladies professionnelles, pour améliorer le cadre de vie et réduire les tensions de la vie urbaine, pour lutter contre l'alcoolisme et le tabagisme sont autant de moyens de prévenir des dépenses de santé coûteuses et inutiles.

Enfin, le système de santé est un appareil de production de services et doit être traité comme tel. La gestion des hôpitaux doit être améliorée et rendue plus économique comme celle des autres activités. La recherche médicale doit être développée de telle sorte que l'avenir de la médecine française ne soit pas mis en danger par la nécessité de modérer les dépenses. Le potentiel que représentent les industries du matériel médical, de l'équipement hospitalier et de l'industrie pharmaceutique peuvent être, dans la nouvelle division internationale du travail, un atout important pour notre pays.

### 523. La retraite

Le VII<sup>e</sup> Plan a été caractérisé par un effort sans précédent qui a profondément transformé la situation de ressources des personnes âgées les plus démunies.

Les systèmes de retraite ont pris une extension considérable. Au régime de base de la sécurité sociale se sont ajoutés de multiples régimes complémentaires obligatoires ou conventionnels. La conjonction d'une amélioration continue des systèmes de pension et d'une réduction relative des recettes due au chômage met dès maintenant les régimes de retraite en difficulté. Pourtant, la structure démographique actuelle leur est favorable puisque les générations qui prennent aujourd'hui leur retraite sont beaucoup moins nombreuses que celles qui arrivent à l'âge actif. Les classes creusées de la Première Guerre mondiale atteindront soixante-cinq ans pendant la durée du VIII<sup>e</sup> Plan. Ce n'est qu'à partir du IX<sup>e</sup> Plan que la situation démographique commencera à se détériorer pour devenir franchement mauvais au-delà de l'an 2000.

C'est donc dès aujourd'hui qu'il convient de réfléchir à l'avenir du système de retraite et en particulier au rôle que l'on entend

faire jouer à ses deux composantes. *Les régimes légaux de base* doivent-ils rester l'élément central du dispositif ? *Les régimes complémentaires* sont-ils appelés au contraire à occuper une place accrue dans l'ensemble des revenus des retraités ? Comment éviter la complexité et les inconvénients d'une multiplicité de régimes complémentaires ? S'il est un domaine dans lequel la prévision à long terme et l'effort de planification s'imposent, c'est bien celui-là.

D'autres problèmes prennent également une acuité particulière dans la période actuelle.

L'ambiguïté du statut de la femme dans notre société apparaît dans la situation des veuves qui, n'ayant pas exercé d'activité rémunérée et s'étant consacrées à l'éducation de leurs enfants, n'ont d'autre droit en matière de retraite que la réversion de la pension de leur mari si celui-ci est décédé après avoir atteint l'âge de la retraite et des droits encore limités (affiliation gratuite à l'assurance vieillesse du régime général, versement d'une pension de réversion à partir d'un certain âge, etc.) s'il est décédé auparavant. Au-delà du problème des veuves ne faut-il pas continuer à développer progressivement les droits propres des conjoints, notamment en fonction du nombre des enfants qu'ils ont élevés ?

Les conditions dans lesquelles se sont développés depuis quelques années les mécanismes assurant un revenu de remplacement au-delà d'un certain âge (garantie de ressources, préretraite, etc.) sont à l'origine d'un certain nombre d'incohérences et d'inégalités. Dans le cadre d'une réflexion sur les conditions de passage à la retraite, un réexamen d'ensemble devra être entrepris.

#### 524. *La protection des plus démunis.*

Les mécanismes généraux de la sécurité sociale, si étendus et complets soient-ils, ne peuvent résoudre tous les problèmes et notamment ceux des plus démunis : les pauvres du quart monde que les difficultés économiques ou financières ont frappé de plein fouet ; des jeunes qui ont du mal à trouver une insertion professionnelle et se marginalisent ; ceux des chômeurs de longue durée qui ont perdu tout espoir de se voir reconnaître une utilité sociale ; les handicapés et les personnes très âgées que les difficultés économiques ou familiales risquent de toucher plus que d'autres ; les travailleurs immigrés et leurs familles. Dans une période de croissance lente, lorsque la situation économique exige des efforts financiers, ce sont les plus démunis qui souffrent le plus. La protection sociale de certaines de ces catégories doit faire l'objet d'une attention particulière. L'action sociale revêt alors une importance accrue.

Elle a connu depuis une quinzaine d'années un développement important mais inévitablement désordonné : au cours de cette période, des professions et des équipements spécifiques ont vu le jour chaque fois qu'il fallait répondre à des besoins nouveaux et urgents. Le résultat est que l'on se trouve maintenant en présence d'une mosaïque complexe et cloisonnée.

La préparation du VIII<sup>e</sup> Plan sera l'occasion d'une réflexion d'ensemble sur l'action sociale, sur les moyens de la rendre plus efficace dans un contexte budgétaire rigoureux, plus cohérente, plus souple, plus décentralisée, plus neutre dans ses modes d'intervention et donc plus respectueuse de l'autonomie des personnes protégées.

## VI. — Améliorer l'habitat et le cadre de vie.

En un quart de siècle, la France a changé de visage. Au lendemain de la guerre deux Français sur trois vivaient à la campagne ; aujourd'hui, trois Français sur quatre vivent en ville. L'expansion démographique et le mouvement d'urbanisation ont exigé un effort d'équipement considérable. La moitié des 18 millions de logements existants ont été construits depuis la guerre.

Mais il ne suffisait pas de construire. En deux décennies, le développement urbain a profondément transformé la vie quotidienne des Français. Non sans quelques excès. C'est pourquoi dès le début des années soixante, une politique de localisation volontaire des activités a été mise en place pour freiner la croissance excessive des grandes agglomérations et lutter contre la dévitalisation des campagnes. Depuis 1975, le Gouvernement a donné une impulsion nouvelle à l'aménagement du territoire et à l'amélioration du cadre de vie. Des réformes fondamentales ont doté notre pays d'une législation parmi les plus développées du monde dans ce domaine.

Promouvoir un urbanisme à l'échelle humaine, améliorer l'habitat, favoriser les transports en commun, sauvegarder le patrimoine naturel, lutter contre les pollutions, les nuisances et les gaspillages, renforcer la participation des associations à la vie publique, aménager le temps, tels sont les principaux axes de cette nouvelle politique dont la charte de la qualité de la vie a défini l'ambition.

En proposant de mettre l'accent, au cours du VIII<sup>e</sup> Plan, sur la poursuite de cette politique, le Gouvernement en confirme le caractère déterminant pour l'avenir du pays. Il marque sa volonté d'accompagner l'adaptation de notre appareil productif d'un progrès significatif des conditions de vie et d'habitat des Français.

### 61. LES RAISONS D'UN NOUVEL EFFORT POUR LE CADRE DE VIE

#### 611. Répondre à l'évolution des besoins des Français.

L'ère des pénuries de logements est derrière nous. Des progrès considérables ont été réalisés mais d'importants besoins demeurent. Sans doute, la croissance démographique jouera un rôle moindre qu'au cours des années passées, mais le remplacement de logements vétustes ou insalubres ainsi que le desserrement de certaines familles justifient encore des efforts importants.

L'effort d'investissement devra être également orienté vers la réhabilitation de l'habitat existant. Sans doute, l'effort fait depuis 1945 est considérable mais, pendant les trente ans qui avaient précédé, trop peu de logements avaient été construits. De plus, l'urgence a conduit à construire, au cours du quart de siècle qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, des logements de qualité et de confort considérés aujourd'hui comme insuffisants. De fait, notre parc de logements est, en moyenne, moins bien équipé que ceux de nos voisins allemands, britanniques, hollandais ou scandinaves.

En outre, notre patrimoine immobilier vieillit mal. La politique de blocage des loyers durant l'Entre-deux Guerres et la priorité donnée ensuite à l'effort de construction neuve ont freiné

la modernisation et l'entretien des logements. Il en résulte une obsolescence anormalement rapide d'une partie notable du patrimoine bâti. A défaut d'entreprendre la réhabilitation de ces centaines de milliers de logements, le risque serait grand de les voir abandonnés, voire irrémédiablement perdus : le degré de vacance des logements s'accroît dans les immeubles soumis à des niveaux excessifs de nuisances sonores ou situés dans de grands ensembles mal desservis en transports et en services.

D'importants besoins de services collectifs ou de transports en commun résultent d'autre part de l'extension disséminée de nos villes dans les espaces ruraux qui les entourent, de l'organisation des banlieues, de l'excessive densité de certaines urbanisations ou de la menace de désertification qui frappe certaines zones rurales.

L'effort d'amélioration du cadre de vie doit non seulement répondre à ces besoins, mais aussi aux exigences nouvelles des Français : beaucoup d'entre eux rejettent les grandes agglomérations. Ils mettent désormais au premier rang de leurs préoccupations la qualité du cadre de vie et la sauvegarde des équilibres naturels. Ils veulent, de plus en plus, participer aux décisions qui déterminent leur vie quotidienne. Ils aspirent à la propriété de leur logement et à l'habitat individuel

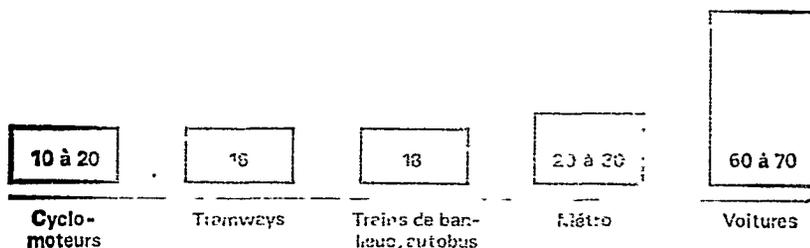
612. *Servir la nouvelle stratégie économique.*

L'amélioration du cadre de vie est de nature à concourir utilement à nos équilibres économiques.

Le développement des transports collectifs et l'aménagement du temps apparaissent comme deux des facteurs essentiels d'une politique d'économie d'énergie.

GRAPHIQUE N° 10

*Consommation unitaire d'énergie exprimée en grammes d'équivalent pétrole par voyageur/kilomètre.*



(Source : étude interministérielle R. C. B. sur la consommation d'énergie dans les transports [octobre 1975].)

L'habitat est également un domaine d'application privilégié de la politique d'économie de l'énergie : le chauffage des immeubles de logements et de bureaux absorbe en effet à lui seul 40 p. 100 de la consommation française d'énergie. Les choix d'implantation et de desserte des logements influent directement sur les dépenses consacrées aux transports. La localisation de l'habitat, les modes de distribution du chauffage, les matériaux utilisés et la qualité de la construction peuvent jouer un grand rôle dans les économies d'énergie.

Il ne suffit d'ailleurs pas que l'habitat devienne économe en énergie. Il faut prévoir les substitutions possibles d'une forme d'énergie à l'autre, notamment pour le chauffage. Le nouvel habitat devra donc être conçu de façon à assurer les adaptations nécessaires.

La politique de l'habitat et des équipements collectifs est par ailleurs essentielle pour l'emploi et la croissance. L'industrie du bâtiment, qui emploie 1,5 million de personnes, artisans ou salariés, entraîne des secteurs importants situés en amont : matériaux de construction, sidérurgie, mécanique ; ou en aval : ameublement, électronique. Cliente de nombreuses entreprises, peu génératrice d'importations, c'est maintenant une industrie exportatrice (1), qui peut encore améliorer ses performances en maîtrisant ses coûts, grâce à la conjugaison d'un effort de recherche (notamment en ce qui concerne les composants) et d'un développement de la formation professionnelle.

La politique de mise en valeur du cadre de vie pourrait apporter une utile contribution à la création de nouveaux emplois en s'appuyant notamment sur l'artisanat et les entreprises moyennes qui sont bien réparties sur l'ensemble des régions.

La lutte anti-pollution contribue aussi par le développement de technologies propres à la reconquête de l'emploi comme à l'effort d'exportation.

L'amélioration du cadre de vie n'est pas neutre pour l'adaptation de notre appareil productif à la concurrence internationale, parce qu'elle peut faciliter une meilleure mobilité géographique des hommes et contribuer à prévenir des risques de malaises sociaux. La réduction des obstacles à la mobilité résidentielle sera recherchée par un allègement des procédures liées aux mutations.

Enfin, les insatisfactions qui résultent d'une inadaptation de l'habitat et du cadre de vie ne sont pas sans influence sur les revendications salariales. Elles suscitent, pour partie, la recherche d'une compensation qui se manifeste dans l'usage excessif de consommations de substitution ou la multiplication de comportements sociaux coûteux dont les migrations de fin de semaine sont un exemple.

### 613. *Adapter les logements et l'urbanisme aux familles nombreuses.*

Il est sans doute malaisé d'établir un lien direct entre la qualité du cadre de vie et le choix du nombre d'enfants dans une famille. Avec un habitat de meilleure qualité, certains pays d'Europe ont des taux de fécondité inférieurs au nôtre. Il n'en demeure pas moins qu'il n'est pas de politique familiale sans une politique de l'habitat et des services collectifs. La ville moderne privilégie les besoins des adultes actifs ; l'enfant y trouve difficilement sa place. L'espace urbain ne permet qu'exceptionnellement le sport, le jeu, la création ou la communication collective qui sont les temps forts de la vie de l'enfant ou de l'adolescent.

Comme l'a montré le rapport du comité d'étude sur la violence (2), les insuffisances de notre urbanisme ne sont pas sans effet sur la difficulté qu'éprouve une partie de la jeunesse

---

(1) En 1978, les exportations réalisées par le bâtiment et les travaux publics se sont élevées à 35 milliards de francs.

(2) Réponses à la violence. Rapport du comité d'études (Documentation française, juillet 1977).

à s'insérer dans notre société. Les familles nombreuses rencontrent de grandes difficultés à trouver des logements correspondant à leurs besoins et à leurs revenus. Elles ne peuvent pas non plus, sauf dans de très rares exceptions, bénéficier de ce contact direct et personnel avec la nature que constitue la mise à disposition d'un petit jardin familial de deux à trois ares.

La récente réforme des aides financières au logement devrait permettre de résoudre, au moins en partie, ces difficultés. La substitution, dans le cadre d'une enveloppe financière constante, d'aides à la personne aux aides à la pierre, devrait en effet permettre d'assurer une meilleure modulation des aides en faveur des familles.

Par ailleurs, les inégalités liées au cadre de vie quotidien (localisation et confort de l'habitation, environnement, disposition de services commerciaux) sont devenues aujourd'hui un critère essentiel de différenciation entre catégories sociales, plus que les modes alimentaires, l'habillement ou l'usage de véhicules automobiles. Les inégalités dans ce domaine se concrétisent par une sorte de ségrégation dans l'espace, à laquelle il devrait être possible de remédier.

## 62. ORIENTATIONS POUR UN MEILLEUR CADRE DE VIE

Une nouvelle étape doit être accomplie dans l'amélioration du cadre de vie. Qu'il s'agisse des nouvelles formes d'urbanisation, de la gestion du patrimoine naturel, de l'aménagement du temps ou du partage des initiatives et responsabilités, des choix sont à faire, sur lesquels le Gouvernement entend être éclairé par les travaux de préparation du VIII<sup>e</sup> Plan.

### 621. Un nouvel urbanisme.

Les grands ensembles collectifs qui ont longtemps constitué la principale forme d'extension périphérique des villes sont aujourd'hui remis en cause, mais les grands lotissements de maisons individuelles qui leur ont succédé ont aussi leurs défauts. L'étalement de ces nébuleuses pavillonnaires rend plus difficile et plus coûteuse la satisfaction des besoins en services collectifs de voisinage, impraticable la priorité aux transports collectifs que suggère la politique d'économie d'énergie. Il contribue à sacrifier davantage de terres agricoles et peut détériorer le paysage. Il faut se garder de ces deux excès. Il s'agit donc de rechercher les moyens d'une *revitalisation des banlieues* et d'une *urbanisation nouvelle* associant de petits immeubles collectifs aux maisons individuelles, comportant des espaces publics ou semi-publics (en particulier jardins familiaux) soignés et se greffant sur les agglomérations existantes. Ainsi pourrait être reconstitué un milieu urbain continu, vivant, permettant de restaurer le sentiment d'appartenance à une même communauté.

L'amélioration des *patrimoines bâtis*, qu'il s'agisse d'immeubles anciens ou d'ensembles plus récents, est une autre priorité : il s'agit aujourd'hui de dépasser le stade des opérations pilotes pour parvenir à un plan global pluriannuel de réhabilitation assurant une allocation optimale des ressources.

*L'habitat insalubre* devra être rapidement résorbé.

Une certaine *maîtrise du sol* est indispensable pour favoriser un marché foncier plus actif et moins spéculatif. Le ralentissement observé aujourd'hui dans le mouvement d'urbanisation doit

être mis à profit pour faire le bilan des instruments dont dispose, en matière d'action foncière, la puissance publique et pour analyser les causes du rétrécissement du marché des terrains à bâtir.

Le territoire français est très protégé, au moins juridiquement, par la législation et la réglementation de l'urbanisme.

Mais il reste à tirer le meilleur parti des règles actuelles d'usage des sols et à faire bénéficier d'un système de protection satisfaisante des communes trop petites pour justifier l'établissement d'un plan d'occupation des sols. La sauvegarde de la nature ne se limite pas au contrôle des utilisations du sol. Elle appelle une action de protection plus dynamique pour mieux assurer la mise en valeur de nos espaces libres.

La protection et la bonne gestion des milieux naturels exigent la mise en place d'une comptabilité patrimoniale, le développement d'études d'impact efficaces et la prise en compte des aspects internationaux des problèmes de pollution.

#### 622. *Les rythmes de vie et l'utilisation du temps.*

Au cours des vingt-cinq dernières années, les Français paraissent, dans leur ensemble, avoir plutôt opté en faveur d'un accroissement de leur revenu que de plus de temps libre. Cette attitude s'expliquait par la progression régulière du pouvoir d'achat et par la diffusion d'un modèle culturel où la consommation prenait une place prioritaire.

Le besoin de travailler, de trouver un emploi, de conserver ou d'améliorer leur pouvoir d'achat, reste certes au premier rang des préoccupations de la majorité des Français, surtout en cette période de sous-emploi. Mais de nouvelles attitudes vis-à-vis du travail et des loisirs apparaissent. En particulier, les nouvelles générations, qui considèrent comme un acquis le bien-être matériel et la protection sociale et physique, attendent davantage du « temps de vivre ».

L'utilisation du temps libéré constitue un facteur essentiel des choix personnels. Mais les choix qui seront effectués peuvent avoir des conséquences bien différentes pour la collectivité : si les congés annuels ou le repos hebdomadaire devaient être allongés de préférence à un raccourcissement de la journée de travail, cela signifierait que notre société aurait choisi de privilégier des modes de loisirs coûteux pour la collectivité, et par là inflationnistes (migrations de week-end, vacances à l'étranger). Les Français, déjà en tête du classement mondial pour le nombre des résidences secondaires (une pour trente habitants), ne seraient-ils pas tentés de se désintéresser du cadre de leur vie quotidienne ? Le VIII<sup>e</sup> Plan devrait fournir l'occasion, sur cette question, d'une réflexion d'ensemble.

#### 623. *Un autre partage des initiatives et des responsabilités.*

L'amélioration du cadre de vie ne peut résulter que d'une action continue et concertée de toutes les collectivités publiques et privées de l'Etat à la commune et aux associations.

Elle implique de nouveaux comportements, des relations sociales plus riches, un autre partage des responsabilités, une redistribution plutôt qu'un renforcement des moyens financiers.

Les Français sont déjà plus de 2 millions à militer au nom du cadre de vie. Sur dix associations existantes, quatre y consacrent leur activité. L'effort de ces associations et la participation de bénévoles sont indispensables à la mise en œuvre d'une politique active d'amélioration du cadre de vie.

Cette amélioration implique en effet le concours actif et conscient d'hommes responsables : celui-ci ne peut être acquis

sans l'initiative des bénévoles et des associations, facteurs irremplaçables d'enrichissement de la vie sociale et instruments souvent sans équivalent de gestion des services sociaux et culturels. La préparation du VIII<sup>e</sup> Plan devra permettre de prendre la mesure des actions conduites jusqu'ici pour faciliter la participation de ces bénévoles et apporter un soutien à ces associations.

Dans le cadre du plan de développement des responsabilités des collectivités locales, le Gouvernement saisira prochainement le Parlement d'un projet de loi transférant aux élus locaux certaines prérogatives de l'Etat en matière d'aménagement et d'urbanisme. En ce qui concerne plus largement le cadre de vie, le VIII<sup>e</sup> Plan devra être l'occasion d'un nouvel examen du partage des compétences et des moyens financiers entre l'Etat, les collectivités locales et les associations au sein de structures adaptées. Un accroissement des responsabilités au niveau local suppose notamment que puissent être approfondis les problèmes tenant, d'une part, à l'étroitesse du cadre communal et, d'autre part, à l'adaptation des personnels locaux à des fonctions nouvelles.

#### 624. *Services collectifs et innovation sociale et culturelle.*

L'amélioration du cadre de vie offre un champ d'action privilégié à l'innovation sociale. Le retour à une vie moins isolée n'est-il pas une condition de cohésion de notre société ? Plus de convivialité peut venir d'un environnement urbain mieux conçu, d'un développement des services collectifs de voisinage et d'une animation suffisante de l'espace rural. Il s'agit moins de créer de nouvelles institutions que de donner plus de facultés d'expression et de réalisation à l'initiative individuelle et collective.

La demande potentielle dans ces domaines est immense. Une réflexion doit être menée à l'occasion du VIII<sup>e</sup> Plan pour déterminer les moyens que la collectivité nationale peut consacrer à ce réveil de la vie communautaire qui est, lui aussi, un élément essentiel de la politique familiale. Cette réflexion s'appuiera sur des expériences menées en France et sur celles des pays anglo-saxons, dont les services collectifs de voisinage jouent un rôle essentiel dans la vie quotidienne. Il faudra examiner ce que doit être le partage des responsabilités entre l'Etat, les collectivités décentralisées et les associations d'usagers ainsi que le rôle de la tarification dans l'orientation de la demande.

Il conviendra, au cours de la préparation du VIII<sup>e</sup> Plan, de tirer les enseignements et les conséquences pratiques des expériences animées depuis 1976 par le groupe interministériel « Habitat-Vie sociale » qui, conformément à un programme d'action prioritaire du VII<sup>e</sup> Plan, a mis en œuvre de nouvelles formes d'intervention des services de l'Etat dans les opérations d'amélioration du logement et des services collectifs de voisinage, menées en étroite liaison avec les responsables locaux.

D'autres expériences localisées pourraient être lancées qui viseraient à développer une participation active des habitants à l'aménagement de leur cadre de vie. Il conviendrait de mettre à l'épreuve, à cette occasion, de nouvelles responsabilités, de nouvelles modalités de normalisation et d'application des normes et des circuits financiers raccourcis.

Il importe que l'innovation sociale et culturelle, autant que les progrès matériels et techniques, concoure à l'amélioration de la vie quotidienne des Français.

En matière de cadre de vie, de mauvaises décisions peuvent aboutir à des conséquences irréversibles. De plus, la durée se compte par décennies : la localisation de nouveaux immeubles, leur disposition relative, leur parti architectural, l'organisation des circulations de desserte déterminent pour de longues années l'affectation des sols, l'intensité des flux des transports urbains et la demande énergétique.

Ici plus encore qu'ailleurs, les choix du VIII<sup>e</sup> Plan engageront durablement l'avenir : ils conditionnent l'aménagement à long terme de la France.

## PROCEDURES D'ELABORATION ET D'EXECUTION DU VIII<sup>e</sup> PLAN

L'élaboration du VIII<sup>e</sup> Plan débutera dès que le présent rapport aura été approuvé par le Parlement.

1. Elle fera l'objet d'une concertation approfondie. Des commissions nationales, associant des représentants des organisations syndicales, professionnelles et sociales, des administrations et les meilleurs de nos experts auront pour tâche de conduire l'analyse des options retenues comme prioritaires et de définir les stratégies à mettre en œuvre.

Ces commissions disposeront des avis formulés par les établissements publics régionaux qui, conformément à la loi du 5 juillet 1972, seront consultés en vue d'éclairer les choix nationaux de la seconde phase.

En particulier, les établissements publics régionaux concernés seront consultés lors de l'élaboration du nouveau zonage de la carte des aides au développement régional, qui s'appliquera pour la durée du VIII<sup>e</sup> Plan.

Cette contribution des régions prendra notamment la forme d'une réponse à un questionnaire transmis aux assemblées régionales dès le vote du présent rapport d'orientation et qui sera exploité, à l'automne, au moment où seront réunies les commissions nationales.

2. Les établissements publics régionaux établiront leur plan pour la période 1981-1985 sous leur seule responsabilité et dans leur propre domaine de compétence, en même temps qu'ils participeront à l'élaboration du Plan national.

3. Le VIII<sup>e</sup> Plan comprendra un nombre précis de programmes d'actions prioritaires, stratégiques ou exemplaires, destinés à mettre les priorités de l'action gouvernementale à l'abri des aléas de la conjoncture.

Ils définiront des actions directement liées aux thèmes majeurs du VIII<sup>e</sup> Plan, tels qu'ils résultent du présent rapport. Toutefois, à titre exceptionnel, certains programmes du VII<sup>e</sup> Plan qui, à l'expérience se sont révélés particulièrement efficaces, pourraient être reconduits.

L'élaboration des programmes résultera d'études approfondies conduites en liaison avec les commissions, les ministères et éventuellement les régions intéressées. Chaque programme correspondra à un ou plusieurs objectifs précis. Il définira les moyens nécessaires pour les atteindre, qu'il s'agisse des crédits d'équipements ou de fonctionnement ou encore de mesures sans incidence financière. Il fera l'objet d'une gestion coordonnée par un service responsable.

Pour garantir la mise en œuvre de ces programmes, les crédits d'Etat nécessaires seront individualisés dans les budgets des différents ministères. Ils seront récapitulés dans l'annexe à la loi de finances relatives à l'exécution du Plan.

Les programmes d'action prioritaires pourront dans certains cas comprendre des engagements pluriannuels réciproques entre l'Etat et ses partenaires régionaux et locaux. A cet effet, l'Etat engagera, dès l'automne 1979, avec les établissements publics régionaux, un dialogue qui se poursuivra jusqu'à la conclusion de contrats définissant ces engagements.